



Gemeenteraad van Hengelo
Postbus 18
7550 AA Hengelo

Gemeente Hengelo

Postbus 18
7550 AA Hengelo

Onderwerp	Zaaknummer	Uw kenmerk	Datum
Beantwoording openstaande vragen mbt art 213a onderzoek Warmtenet	1082572		23 juni 2015

Geachte leden van de raad,

Wethouder Elferink heeft in de politieke markt van 16 juni jl. de toezegging gedaan dat de vragen van de fracties zoveel als mogelijk mondeling tijdens de bijeenkomst zullen worden beantwoord. Daar waar zaken zijn blijven liggen of onvoldoende zijn zouden deze antwoorden schriftelijk worden aangevuld en nog vóór de raadsvergadering van 24 juni over de investeringsbeslissing Warmtenet aan de raad toegestuurd.

Naar de mening van ons college zijn de meeste vragen beantwoord, hetzij specifiek mondeling, hetzij met een verwijzing naar het rapport en het feit dat wij in onze reactie op het rapport het volgende hebben aangegeven: "in algemene zin kunnen wij, in navolging van de ambtelijk opdrachtgever, stellen dat wij de conclusies in het onderzoek op hoofdlijnen herkennen, delen, wij de aanbevelingen (de 9 lessen) overnemen en ons (en met ons de organisatie) ter harte nemen". Dat alles maakt dat onze schriftelijke aanvulling op de mondelinge beantwoording beperkt kan blijven tot het onderstaande:

Vraag Pro Hengelo/ de heer Knecht over reactie college op passages uit de managementsamenvatting

De vragen betreffen diverse passages uit de managementsamenvatting, waarbij gevraagd wordt naar de mening van het college hierover en of de passages volgens het college 'kloppen'. De managementsamenvatting maakt integraal deel uit van het rapport. Daarmee geldt het hiervoor gestelde over het overnemen van de conclusies en aanbevelingen uiteraard ook voor de passages in de managementsamenvatting waar Pro Hengelo naar verwijst.

Ook vragen naar de oorzaak ('hoe kan dit?') zijn in de mondelinge toelichting van het college beantwoord. Kern van de beantwoording was dat het complex van factoren als geheel zoals beschreven in het onderzoeksrapport, de oorzaak was van wat er is gebeurd.

Vraag VVD/ de heer Kok om het conceptrapport te ontvangen

In aanvulling op het antwoord van de ambtelijk opdrachtgever tijdens de politieke markt, wijzen wij er op dat in de onderzoeksopzet, besproken in de politieke markt van 3 maart, is aangegeven dat voorafgaand aan de oplevering van het definitieve rapport de ambtelijk opdrachtgever het concept rapport zou ontvangen (voor een check op feitelijke onjuistheden). Zo spoedig mogelijk daarna zouden college en raad het definitieve rapport 1 op 1 ontvangen.

De check heeft plaatsgevonden en enkele onjuistheden zijn aangepast. De conclusies en aanbevelingen zijn inhoudelijk ongewijzigd gebleven en op verzoek van de ambtelijk opdrachtgever zelfs op enkele punten aangevuld door het Kennispunt.

Zoals al gezegd in de politieke markt kent ook het college de conceptrapportage niet. Gezien de gemaakte afspraak zien wij nog steeds geen aanleiding om deze alsnog breed te verspreiden onder college en raad. Maar wij willen hier niet langer een punt van maken en hebben het concept-rapport daarom bij deze brief gevoegd.

Vermeld altijd het zaaknummer als u contact opneemt met de gemeente.

Bezoekadres stadhuis
Burgemeester Jansenplein 1
Bezoekadres stadskantoor
Hazenweg 121

E-mailadres
gemeente@hengelo.nl
Telefoonnummer
14-074

Vraag BB / mevrouw Doornbos over het ontbreken van een antwoord op een brief van een burger

Navraag bij mevrouw Doornbos leert dat het hier gaat om de brief van de heer Kokkeler. Deze brief met suggesties voor aanpassing van de onderzoeksopzet was gericht aan de fractievoorzitters en is op verzoek van de brievenschrijver door verschillende fracties gebruikt bij hun inbreng tijdens de politieke markt over de onderzoeksopzet op 3 maart jl. Aangezien de brief gericht was aan de raad(sfracties) is door de griffie een – procesmatige - antwoordbrief gestuurd. In reactie daarop heeft de heer Kokkeler aangegeven te hechten aan een meer inhoudelijke beantwoording van zijn vragen.

Naar wij hebben begrepen komt de griffie tegemoet aan die wens en wordt met input vanuit de organisatie een aanvullende brief gemaakt.

Vragen/opmerkingen Pro Hengelo / de heer Knecht en VVD / de heer Kok over “een boekhoudkundige ingreep” waarbij aansluitbijdragen ten gunste van exploitatie zijn gebracht in plaats van in mindering te brengen op investeringen. Dit aspect werd enkele malen aangestipt in de politieke markt.

Wij hechten er aan er op te wijzen dat de gemeenteraad op 24 april 2012 heeft besloten “in te stemmen met het in één keer ten gunste van de exploitatie brengen van de aansluitbijdragen” (raadsvoorstel van 24-4-2012, nummer 11G201832: punt 6)

Aan dit besluit lagen de volgende overwegingen ten grondslag:

Second opinion Ernst & Young van 1 februari 2012, blz. 6: “De aansluitbijdragen kunnen op twee manieren worden verwerkt volgens BBV.: i) in mindering brengen op de investering of ii) in de exploitatie verantwoorden. Wij adviseren u hierin een keuze te maken en de administratie van WNH en de administratieve verwerking in de jaarrekening van de Gemeente hierop te laten aansluiten”.

Pagina 4 raadsvoorstel onder kopje “Risicoparagraaf”: “Bij de berekening van de toekomstige exploitatieresultaten zijn de aansluitbijdragen ineens ten gunste van de exploitatie gebracht. Dat is op zich volgens de BBV toegestaan, maar is niet volgens gemeentelijke financieel (afschrijvings)beleid. Die is namelijk dat de aansluitbijdragen in mindering worden gebracht op de investeringen en langs die weg via afschrijving ten gunste wordt gebracht van de exploitatie. Die methodiek leidt echter voor de eerste jaren tot oplopende exploitatieresultaten van afgerond 5 miljoen euro. Daarvoor zouden reserves in het leven moeten worden geroepen, waarvoor het geld ontbreekt. Daarom is ons voorstel om, conform de suggestie van Ernst & Young maar in afwijking van het geldend beleid in dit geval er voor te kiezen de aansluitbijdragen ineens ten gunste te brengen van de exploitatie. Deze optie verschuift weliswaar de lasten naar de toekomst, maar heeft als voordeel dat er geen effecten optreden op het gemeentelijke weerstandsvermogen. Voor de exploitatie van Warmtenet op de lange termijn maakt het geen verschil.”

Vragen diverse fracties naar het vervolg

De gemeensecretaris/algemeen directeur heeft tijdens de politieke markt een aantal concrete maatregelen genoemd die met betrekking tot Warmtenet al zijn getroffen. Daarbij heeft wethouder Elferink de toezegging gedaan dat in de Berap 2015-2 nader wordt ingegaan op de negen lessen die in het rapport zijn benoemd en een concernbrede verdiepingsslag. Een datum daarvoor zal in overleg met uw presidium worden bepaald.

Vermeld altijd het zaaknummer als u contact opneemt met de gemeente.

3

1082572



[Signature]

De heer S.W.J.G Schelberg

E-mailadres
gemeente@hengelo.nl
Telefoonnummer
14-074

Warmtenet Hengelo,
Obstakels op weg naar een
duurzaam bedrijf

CONCEPT

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	4
Hoofdstuk 1 Inleiding	7
1.1 Achtergrond.....	7
1.2 Doel- en vraagstelling	7
1.3 Normenkader	8
1.4 Onderzoeksverantwoording.....	11
1.5 Leeswijzer	12
Hoofdstuk 2 Warmtenet Hengelo door de jaren heen	13
2.1 De beginperiode 2000-2003.....	13
2.2 Lichte verandering van koers in 2004	14
2.3 In 2005 besluit de gemeente ‘het zelf te doen’	14
2.4 Actualisatie beleid, aansluitplicht, SWINGH en tariefstelling in 2006.....	15
2.5 Actieplan en eerste bedrijfsplan Warmtenet Hengelo in 2007.....	15
2.6 Besluit tot oprichting Warmtenet Hengelo BV in december 2007	16
2.7 Aanstelling projectdirecteur Warmtenet in 2008	17
2.8 Bedrijfsplan in 2009 herzien waarmee focus op backbone wordt losgelaten	17
2.9 Raad besluit in 2009 tot participatie van gemeente in Warmtenet Hengelo BV.....	18
2.10 Crisis manifesteert zich in 2010; opnieuw geactualiseerd bedrijfsplan	19
2.11 College houdt in 2011 voorstellen hele jaar aan.....	20
2.12 Vaststelling Bedrijfsplan2012, raad verstrekt fors krediet in 2012.....	21
2.13 Versteving projectorganisatie en raad wordt vaker geïnformeerd in 2013	23
2.14 Het jaar 2014: Een nieuw college en een negatief verraste raad	25
2.15 Voornaamste gebeurtenissen	28
Hoofdstuk 3 Projectmatig werken	29
3.1 Is het als project op te vatten?.....	29
3.2 Doelstelling Warmtenet Hengelo	30
3.3 Rollen en verantwoordelijkheden	32
3.4 Stakeholdermanagement	36
3.5 Draagvlak voor Warmtenet	37

3.6 Bemensing en competenties	39
3.7 Samenvatting.....	40
Hoofdstuk 4 Financiën Warmtenet	42
4.1 Investeringsplanning- en verantwoording o.b.v. de bedrijfsplannen	42
4.2 Verdieping: financiële planning van de hoofdinfrastructuur (primair net).....	43
4.3 Kredietverlening: onderbouwing voor autorisatie en kader voor verantwoording.....	45
4.5 Interne verankering in de gemeentelijke P&C systematiek	47
4.6 Investering, de middelen (financiering)	48
4.7 Warmtenet, de eigen interne verantwoording.....	49
4.8 Point of no return?	50
4.9 Samenvatting.....	51
Hoofdstuk 5 Control	53
5.1 Control-omgeving voor Warmtenet.....	53
5.2 Samenvatting.....	56
Hoofdstuk 6 Risicomanagement	58
6.1 Risico management Warmtenet in de startfase: kansenverkenning	58
6.2 Risico-management bij het eerste bedrijfsplan	59
6.3 Risicomanagement in professionalisering.....	59
6.4 Inventariseren en vermelden van risico's t.b.v. de paragraaf weerstandsvermogen.....	60
6.5 Risico management als werkvorm in project Warmtenet	61
6.6 Samenvattend beeld	62
Hoofdstuk 7 Informatievoorziening	64
7.1 Informatiepositie raad.....	64
7.2 Beslismomenten	66
7.4 Informatie in een dynamische omgeving	67
7.5 Samenvatting.....	67
Hoofdstuk 8 Conclusie en aanbevelingen	69
8.1 Inleiding	69
8.2 Projectmatig werken	69
8.3 Financieel beleid en beheer	70
8.4 Controlfunctie.....	71

8.5 Risico-management.....	72
8.6 Informatievoorziening.....	73
8.7 Conclusie	73
8.8 Aanbevelingen.....	75
 Bijlage I Relevante aspecten van projectmatig werken	 77
 Bijlage 2 Geïnterviewde personen naar functie	 78
 Bijlage 3 Overzicht Risico's in bedrijfsplannen	 79

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Het college van gemeente Hengelo heeft Kennispunt Twente verzocht een onderzoek te doen in het kader van art. 213a GW naar Warmtenet Hengelo. In de beeldvormende politieke markt (16 december 2014) waren meerdere raadsfracties van mening dat de raad in het verleden onvoldoende is geïnformeerd over de financiële situatie rondom Warmtenet. Ze hebben het gevoel dat het 'point of no return' is gepasseerd en dat alleen met omvangrijke investeringen en een hoog risicoprofiel het Warmtenet kan worden voortgezet.

Het college wil weten hoe het de afgelopen jaren inhoudelijk, financieel, organisatorisch en qua informatievoorziening (tijdigheid, juistheid en volledigheid) is verlopen met Warmtenet. Een 213a onderzoek impliceert een focus op doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur. Een 213a onderzoek heeft ook een focus op leren en verbeteren. Uit dit onderzoek wil het college lering kunnen trekken voor het vervolg en voor andere grote projecten binnen de gemeente.

Om het lerend karakter van het onderzoek te versterken, stellen wij projectmatig werken, risicomanagement en de control-functie op grote strategische projecten centraal. Door onder meer de vormgeving en het opdrachtgeverschap en de complexiteit van het vraagstuk kan het geheel aan activiteiten voor Warmtenet worden opgevat als project.¹ Het toepassen van bestuurlijk en ambtelijk risicomanagement als onderdeel van projectmatig werken aan grote opgaven zien wij als geschikt beoordelingskader om het handelen van college en organisatie bij opzet, start en (door)ontwikkeling van Warmtenet Hengelo te kunnen objectiveren. Daarbij komt ook de vraag aan de orde of de projectorganisatie zodanig was geprofessionaliseerd dat adequate sturings- en verantwoordingsinformatie per fase beschikbaar kwam en gedeeld werd met besluitvormers.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het onderzoeksdoel is inzichtelijk maken welke factoren ertoe hebben geleid dat eind 2014 raad en college de conclusie trokken dat er geen weg terug is voor Warmtenet Hengelo en dat alleen met omvangrijke risicovolle overheidsinvesteringen, tegelijk met onzekere marktverwachtingen, het concept Warmtenet stand kan houden. Het college wil inzicht in hoe het proces is verlopen en in de bedrijfseconomische informatie die beschikbaar was en is gebruikt in de besluitvorming. Op basis van het onderzoek wil het college lering trekken voor de toekomst van Warmtenet en voor andere strategische projecten waarin overheidsinitiatieven, een mix van publieke en private taken en samenwerking met andere overheden en marktpartijen aan de orde zijn.

De doelstelling van het onderzoek is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

¹ Dit blijkt ook uit Directiebesluit Actieplan Warmtenet 2007 Nr. 150759 waarin Warmtenet in paragraaf 11 (Organisatie) als een projectmatige structuur wordt beschreven.

- Welke kaders voor werken aan grote strategische opgaven binnen gemeenten zijn voor Warmtenet van toepassing?
We richten ons op kaders ten aanzien van:
 - o Projectmatig werken
 - o Financieel beheer en beleid
 - o Risico-management
 - o Control
 - o Informatievoorziening
- Op welke wijze zijn deze kaders toegepast in de organisatie?
 - o Hoe zijn projectmatig werken, financieel beheer en beleid, risico-management en de controlfunctie concreet vorm gegeven?
 - o Hoe verliep de (bestuurlijke) informatievoorziening tussen projectorganisatie, college en raad?
- Wat kan er geleerd worden van de gang van zaken rond Warmtenet voor de toekomst van Warmtenet en voor andere grote projecten binnen de gemeente Hengelo?

1.3 Normenkader

Bij dit onderzoek hanteren we een normenkader aan de hand waarvan de onderzoeksbevindingen worden beoordeeld en leerpunten kunnen worden geïdentificeerd. Het normenkader is ontleend aan literatuur, wetgeving en aan lokale en landelijke beleidsnota's. Vanwege het pluriforme karakter van dit onderzoek hebben wij de gehanteerde normen uitgesplitst naar de toepassing ervan per onderzoeksonderwerp. Het gaat om projectmatig werken, financieel beheer- en beleid, control en risicomangement van grote projecten en informatievoorziening. Hieronder geven we het normenkader beknopt weer.

Projectmatig werken

Is de manier waarop projecten georganiseerd, voorbereid, gepland, uitgevoerd en afgerond worden. Projectmatig werken vergemakkelijkt het innovatief werken en het inspringen op/ omgaan met veranderingen. Het biedt de mogelijkheid om met kleine stappen doelgericht naar het gewenste resultaat toe te werken. Het project wordt idealiter verdeeld in verschillende fasen: initiatief, definitie, (voorbereiding) uitvoering en afsluiting. Na elke fase wordt een besluit genomen om door te gaan of te stoppen. Om doelgericht te kunnen werken dienen doelen zo concreet mogelijk beschreven te worden (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden). Ook is het belangrijk aan te geven hoe die doelen behaald en gemonitord worden. Verder dient, bij projectmatig werken, het projectprotocol aan te sluiten op de verschillende fasen van projectmatig werken en per fase een expliciet bestuurlijk 'go or no-go' besluitvormingsmoment bevatten. De te beheersen aspecten in een project zijn: Geld, Risico's, Organisatie, Tijd, Informatie, Communicatie en Kwaliteit. In bijlage I wordt een aantal belangrijke aspecten van projectmatig werken benoemd, relevant voor dit onderzoek.

Financieel beheer en beleid

Investeringsplannen dienen aan te sluiten op geaccordeerde bedrijfsplannen, waarop kredieten zijn verstrekt en middelen worden verkregen. Investeringsplannen dienen dusdanig in rubrieken en in de tijd te worden uitgewerkt dat er tussentijds over voortgang kan worden verantwoord. Onder een investeringsvoorstel ligt een onderbouwing met een specificatie. Op basis daarvan kan worden verantwoord over voortgang en afwijkingen. Elke financiële planning is gebaseerd op een businessstrategie. Deze strategie met kerninvesteringen en hun bekostiging dient in elke financiële planning terug te komen.

Kredietverlening wil zeggen dat de raad toestemming geeft de meerjarige investeringen te verrichten en akkoord gaat met de dekking, althans deze plausibel vindt. In de bestuurlijke besluitvorming moet helder zijn voor welke investeringen welke bedragen beschikbaar komen, binnen welke (aanvullende) kaders en spelregels, wat de procedure is bij afwijkingen en voor de verantwoording. Bestuurlijke besluitvorming wordt vertaald in eenduidige administratieve vastlegging. Kredietverlening is bij gemeenten vooral een publiekrechtelijke rol waarbij de gemeenteraad het budgetrecht ten aanzien van meerjarige investeringen vorm en inhoud geeft. Kredietverlening betekent nog niet dat er middelen zijn. Dit laatste moet worden onderbouwd bij de aanvraag; Hoe komen we aan financiering voor de plannen? Bij een langjarig project dient er dan ook een liquiditeitsplanning (cash flow prognoses) te worden vervaardigd en gemonitord.

Als norm geldt: een groot project dient te beschikken over een eigen projectsystematiek die adequaat aansluit op de hoofdstructuur van de gemeente. De uitgewerkte bedrijfsplanning en – administratie van het project dient de eigen bedrijfsdoelen. Door deze periodiek af te stemmen met de hoofdstructuur van de P&C van de gemeente kan ook verantwoording worden afgelegd.

Het budgetrecht is een van de belangrijke rechten van een democratisch gekozen orgaan. De wettelijke toekenning van het budgetrecht aan de gemeenteraad benadrukt dat de gemeenteraad het hoogste orgaan is in het gemeentelijke bestuursstelsel. In de Gemeentewet zijn in het kader van het 'budgetrecht' de volgende bevoegdheden aan de raad toegekend:

- de vaststelling of wijziging van de begroting, bedoeld in artikel 189 t/m 191
- de vaststelling van de jaarrekening, bedoeld in artikel 198
- de vaststelling van de verordening, bedoeld in artikel 212;
- het invoeren, wijzigen of afschaffen van een gemeentelijke belasting door het vaststellen van een belastingverordening, artikel 216.

De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening waarborgt op basis van art. 212 GW dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.

Control

Control is beheersing van bedrijfsactiviteiten en zorg dragen voor adequate sturings- en verantwoordingssystemen en informatie daaruit. Ten aanzien van projecten heeft control een specifieke rolinvulling. Controlrollen en activiteiten zijn samen te vatten in kritisch adviseren, bevorderen van het voldoen aan randvoorwaarden, signaleren en toetsen. Dit betreft zowel

voorgesteld beleid, implementatie en uitvoering van beleid. Naast aandacht voor hard controls (meten op afwijkingen) dient er ook aandacht voor soft controls (waarden, houding en gedrag) uit te gaan. Control vanuit verschillende rollen draagt bij aan de beheersing van projecten en de inbedding van projecten in het totaal kader van de gemeente. De vraag of binnen de kaders van het vastgesteld bedrijfsplan wordt geopereerd en of de kaders voldoende actueel zijn, zijn altijd de kernvragen in financial control.

Risicomanagement

Risicomanagement dient in een startfase van een groot en strategisch project onlosmakelijk onderdeel te zijn van de besluitvorming en er dienen alternatieven en beheersingsstrategieën benoemd te worden. Bij een bedrijfsplan dient een uitvoerige risico-analyse beschikbaar te zijn met uitwerking naar maatregelen en procedures.

Risico-management is niet alleen risico-registratie en rapportage. Het gaat bij risicomanagement in projecten om werkvormen waarbij risico's worden onderkend, gepreciseerd, geprioriteerd en van maatregelen en bijbehorende "risico-eigenaren" worden voorzien. Een centraal risicoregistratiesysteem dient hierop gebaseerd te zijn. Daarnaast worden op centraal niveau afwegingen gemaakt tussen transparantie en bedrijfsbelangen en deze afwegingen worden bestuurlijk verankerd.

Informatievoorziening

Voor gemeenteraden en colleges bestaan de normen van actieve informatieplicht en voorwaarden voor mandaat. De norm die geldt is het tijdig informeren als er betekenisvolle afwijkingen zijn van de uitgangspunten die de basis zijn voor de genomen beslissingen, bijvoorbeeld de bedrijfsplannen. Het informeren dient zodanig tijdig te zijn dat gekozen kan worden voor bijsturing. Deugdelijke informatievoorziening houdt in dat de raad tijdig en volledig door het college van B&W actief geïnformeerd wordt over de voortgang en risico's van projecten, om de controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol goed te kunnen vervullen. Wanneer de informatie niet aan deze eisen voldoet, zou de raad deze kunnen terugsturen en het college opdragen om binnen een afgesproken tijd de ontbrekende of betere informatie te leveren.

Relevante aspecten hierbij zijn onder meer de kwaliteit van raadsvoorstellen en verantwoording in P&C documenten: Zijn ze volledig en correct? Tijdig? Actueel? toegesneden op het onderwerp? Begrijpelijk? Zijn er alternatieven benoemd? Is er voldoende koppeling tussen doelen- activiteiten- middelen; is er een uitgewerkte risicoparagraaf? Zijn beslispunten duidelijk?

In hoeverre is er sprake van actieve informatievoorziening? Het gaat hier om (het vastleggen van) afspraken en de naleving hiervan; wat is de attitude van betrokkenen (kunnen/willen/doen), wat is de bestuursstijl; Hoe is de ambtelijk/bestuurlijke samenwerking met betrekking tot informatievoorziening.

1.4 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van documentanalyse en interviews. Voor de documentanalyse hebben we gebruik gemaakt van beschikbaar gestelde overzichten van (bestuurlijke) besluitvorming en notities en vervolgens aanvullende documentatie opgevraagd. Het betreft onder meer college- en raadsbesluiten, bedrijfsplannen, voortgangsrapportages en secundaire rapportages.

Daarnaast hebben we om de vraagstelling goed te kunnen beantwoorden interviews gehouden. In totaal hebben we 23 interviews gehouden met mensen die in verschillende fasen van 2002-2014 nauw betrokken waren bij de ontwikkeling van Warmtenet Hengelo. In bijlage 2 zijn de geïnterviewden naar functie weergegeven. Er is één groepsinterview gehouden met vier (voormalig) raadsleden. Op één telefonisch interview na, waren de interviews face-to-face. Ze waren semi-gestructureerd, op basis een topiclist die is opgesteld op basis van de documentanalyse en verkennende gesprekken. Bij de interviews is een proces van hoor-en-wederhoor toegepast. Van interviews zijn verslagen gemaakt en deze zijn aan de gesprekspartners voorgelegd ter verificatie. De geïnterviewden hebben kunnen reageren op de feitelijke bevindingen. Naar aanleiding van de interviews hebben de onderzoekers aan sommige betrokkenen per mail of telefonisch nog aanvullende vragen gesteld. De bereidheid tot medewerking was groot bij de betrokkenen. Ook met het beantwoorden van de soms lastige aanvullende vragen hebben vooral de projectdirecteur van Warmtenet en de financieel adviseurs en controllers van de gemeente vee; medewerking verleend.

De interviews zijn een belangrijke bron geweest om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Om de lezer in staat te stellen een kwalitatieve rapportage te kunnen beoordelen, hoort de rapportage inzicht te bieden in de wijze waarop de verschillende onderdelen van het onderzoek zich tot elkaar verhouden. Kwalitatieve rapportage bestaat voor het overgrote deel uit tekst, waarbij letterlijke citaten een belangrijke plaats innemen. De reden van het gebruik van citaten is dat daarmee gegevens zo veel mogelijk concreet en in hun 'rijke', betekenisvolle vorm worden weergegeven. Citaten hebben in kwalitatieve rapportages dezelfde functie als tabellen in kwantitatief onderzoek: ze maken de lezer duidelijk dat de gegevens er echt zijn. Bovendien maken ze de relatie zichtbaar tussen de ruwe gegevens en de interpretatie, waardoor deze controleerbaar is. Om bovenstaande redenen hebben we ervoor gekozen om een beperkt aantal citaten uit de interviews op te nemen in de rapportage. De precieze afkomst van de citaten vermelden we niet om de anonimiteit van de geïnterviewden zo veel mogelijk te bewaken. Om toch een indruk van de herkomst te krijgen, hebben we de geïnterviewden ingedeeld in drie voor het onderzoek relevante categorieën:

- Bestuurlijk betrokkene (gemeente)
- Ambtelijk betrokkene (gemeente)
- Vertegenwoordiger externe partij

Deze categorieën worden als bronvermelding bij citaten gebruikt.

Klankbordgroep

Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep. De groep bestond uit de volgende experts:

- Dhr. H. Maasen, Senior adviseur projectrealisatie duurzame energie Balance (op persoonlijke titel)
- Dhr. J. Svensson, Bestuurskundige/ Socioloog Universiteit Twente & lid Rekenkamer Hengelo
- Dhr. R. Wagterveld, Directeur Carsulae Project management consultancy

Zij hebben hun licht laten schijnen over de opzet van het onderzoek en over de bevindingen en daarmee een grote bijdrage geleverd aan de kwaliteit van het onderzoek. De klankbordgroep heeft ook een rol gespeeld bij het formuleren van gerichte aanbevelingen op basis van de onderzoeksbevindingen.

1.5 Leeswijzer

Om de lezer context en overzicht te bieden, beschrijven we in het volgende hoofdstuk de ontwikkeling van Warmtenet Hengelo door de jaren heen. In de hoofdstukken daarna gaan we in op de relevante kaders en toepassing van de aspecten van projectmatig werken die in dit onderzoek centraal staan op de praktijk van Warmtenet. Het gaat achtereenvolgens om projectmatig werken (H3), financieel beheer en beleid (H4), risico-management (H5) en de controlfunctie (H6). In Hoofdstuk 7 staat de informatievoorziening voor de besluitvorming. Het rapport wordt afgesloten met een conclusie en aanbevelingen (H8).

Hoofdstuk 2 Warmtenet Hengelo door de jaren heen

Het initiatief om te komen tot een Warmtenet Hengelo en de (door)ontwikkeling van het concept bestrijken een periode van 2000 tot heden. In dit hoofdstuk worden de voornaamste feitelijke gebeurtenissen van 2000 tot en met 2014 chronologisch weergegeven. Daarbij wordt ook af en toe ingegaan op de organisatorische inbedding van Warmtenet. Afsluitend worden in paragraaf 2.15 de voornaamste gebeurtenissen in een overzicht gepresenteerd.

2.1 De beginperiode 2000-2003

Met het opstellen en ondertekenen van het verdrag van Kyoto in 1997, kwam er wereldwijde consensus over het verminderen van de uitstoot van Broeikasgassen. Het verdrag is in 2002 door de Europese Unie bekrachtigd en trad officieel pas in werking in 2005. In die tussentijd is de duurzaamheidsgedachte geland bij de provincie Overijssel (Energiebureau Overijssel) en de gemeente Hengelo én omgezet in de wil om een actieve bijdrage te gaan leveren aan de CO₂-reductie. Op 27 juni 2000 besluit het college van Burgemeester en Wethouders:

*“Mee te werken aan het realiseren van Duurzame Energie-opties, uiteraard met inachtneming van de restricties en randvoorwaarden en met het betrachten van een grote mate van terughoudendheid in gebieden met grote natuur- en/of landschappelijke waarde en windenergie beperkt blijft tot bedrijventerreinen”.*²

Begin 2001 werd al een marktscan uitgevoerd naar de mogelijkheden van levering van restwarmte door lokale industrie aan Hart van Zuid. In de jaren daarop worden er meerdere haalbaarheidsonderzoeken uitgevoerd in opdracht van de provincie Overijssel en/of het projectbureau Hart van Zuid. In deze periode wordt, naast de mogelijkheid van warmtelevering aan Hart van Zuid, ook de mogelijkheid van een Warmtenet in Twente onderzocht. Voor Hart van Zuid worden de kansen als positief beoordeeld en het eerste raadsbesluit hierover, na positieve advisering door de commissie Strategische Projecten, vindt plaats in oktober 2003. De raad besluit in te stemmen met het ontwikkelen van een plan voor de aanleg van een warmtenet in Hart van Zuid op basis van duurzame energievoorziening. Hieraan worden onder andere de uitgangspunten verbonden dat het Niet-Meer-Dan-Anders-principe (NMDA) wordt gehanteerd en dat er eerst met lokale partijen moet worden onderhandeld. Eind 2003 worden dan ook Salinco (het Energiebedrijf van AkzoNobel) en Twence aangeschreven om een aanbieding te doen voor het leveren van warmte. Tegelijkertijd wordt Essent verzocht een aanbieding te doen voor het realiseren en exploiteren van het warmtenet in Hart van Zuid.

Inbedding in de gemeentelijke organisatie

Warmtenet valt in deze periode (en later) onder de afdeling Natuur- en Milieueducatie (NMC) van de sector Regulering Leefomgeving. Er is een projectleider vanuit de afdeling, een ambtelijk opdrachtgever (sectorhoofd) en een bestuurlijk opdrachtgever (wethouder duurzaamheid).

² Bron: Werkplan Energie 2002 – 2005, gemeente Hengelo.

2.2 Lichte verandering van koers in 2004

Begin 2004 krijgt het Hengelose klimaatbeleid echt vorm wanneer de raad in februari het “Werkplan Energie 2002-2005” vaststelt. Hierin is het project Warmtenet Hart van Zuid met hoge prioriteit opgenomen. Daarnaast besluit de raad om een duurzaamheidsfonds in te stellen waaruit de kosten voor de uitvoering van het Werkplan Energie worden gedekt en om daadwerkelijk tot uitvoering van het werkplan over te gaan. Het in 2003 ingezette aanbestedingstraject door projectbureau Hart van Zuid levert niet het gewenste resultaat op; het blijkt dat met de partijen onderling niet tot een rendabele aanbidding is te komen. In de zomer van 2004 wordt in een B&W-vergadering mondeling ingestemd om het traject met de partijen Twence, Salinco en Essent af te breken. Het college kiest er dan voor om zich als gemeente Hengelo te gaan oriënteren op de mogelijkheid van een joint venture tussen Twence en de gemeente Hengelo.

2.3 In 2005 besluit de gemeente ‘het zelf te doen’

In december 2004 heeft het projectbureau Hart van Zuid, in overleg met de gemeente, een marktinventarisatie uit te laten voeren naar de haalbaarheid van een warmtenet binnen de vastgestelde uitgangspunten. Daaruit blijkt dat het marktconform mogelijk is om het te realiseren binnen de gespecificeerde kostenkaders. Op basis daarvan besluit het college van B&W op 29 maart 2005 in beginsel in te stemmen met de realisatie van een warmtenet in Hart van Zuid. Ook wordt een bereidverklaring afgegeven voor de vorming van een voorziening voor de eventuele herontwerpkosten voor de warmte-installaties voor het ROC bij het niet doorgaan van dit warmtenet. Een kleine maand later gaat de commissie Ruimte en Wonen akkoord met het collegevoorstel. In november besluit het college de raad voor te gaan stellen om er mee in te stemmen, dat de gemeente zelf op gaat treden als opdrachtgever voor de realisatie van het warmtenet in Hart van Zuid en mogelijke nieuwe gebieden. Nadat begin december de commissies RW en ME (Middelen en Economie) zijn gehoord en de commissie ME positief adviseert, neemt de gemeenteraad op 20 december 2005 een majeur besluit.

Om als gemeente een actieve bijdrage te kunnen leveren aan de CO₂-reductie besluit de gemeenteraad tot het aanleggen van een Warmtenet in Hart van Zuid en mogelijk nieuwe gebieden. Ook besluit de raad dat de gemeente Hengelo zelf zal gaan fungeren als opdrachtgever voor de aanleg, het beheer en de exploitatie van Warmtenet Hengelo én dat het project wordt opgeknipt in de te volgen stappen.

In de meest recente marktinventarisatie is de veronderstelling gehanteerd, dat een marktpartij opdracht krijgt voor de aanleg en exploitatie, maar daar wordt nu van afgeweken. Een aanbesteding ineens, zou betekenen dat alle randvoorwaarden per direct en volledig op tafel moeten komen te liggen. Omdat niet duidelijk vastligt wanneer in welke delen van Hart van Zuid het warmtenet kan worden aangelegd en in exploitatie kan worden genomen, of en welke nieuwe gebieden kunnen aanhaken en welke tijdelijke voorzieningen er mogelijk en noodzakelijk zijn, zou dit, in aanbestedingsrechtelijke termen, leiden tot een onvoldoende gespecificeerde opdracht. Het aanbesteden van een dergelijke opdracht wordt onmogelijk geacht. Bovendien zou de gemeente een te groot financieel risico lopen, doordat de kans zeer reëel is, dat een geïnteresseerde marktpartij het risico dat zij loopt, bij de gemeente zal willen neerleggen. Het opknippen in delen maakt een nauwkeurige omschrijving per opdracht mogelijk waarbij de gemeente per stap de mogelijkheid heeft om te kiezen voor uitbesteding of zelfrealisatie aldus de overwegingen.³

³ Bron: ‘Overwegingen’ uit raadsbesluit nr. 99259, 20 december 2005.

2.4 Actualisatie beleid, aansluitplicht, SWINGH en tariefstelling in 2006

In februari 2006 besluit de gemeenteraad het beleidsplan “Duurzame Ontwikkeling 2006-2010”, als opvolger van het “Werkplan Energie 2002-2005”, vast te stellen. Deze beleidsnota heeft als doel om duurzame ontwikkeling expliciet op de agenda van de ontwikkeling van Hengelo te plaatsen, en daarmee een bijdrage te leveren aan de kwaliteitsambitie van de gemeente. Daarnaast besluit de raad opdracht te geven tot het uitvoeren van de in het beleidsplan beschreven projecten (voor warmtenet: realisatie van de eerste fase, projectcoördinatie en de verdere ontwikkeling van warmtenet inclusief uitleggebieden), waarbij er in 2006 geen projecten worden gestart die onomkeerbare financiële inzet vragen.

Een volgend raadsbesluit volgt in mei; de bouwverordening 2006 wordt vastgesteld. Hierin is een aansluitplicht op het warmtenet opgenomen voor gebouwen, die zich bevinden in een straal van 40 meter van het distributienetwerk.⁴ In diezelfde maand mei worden de woningbouwcorporaties verzocht om een bijdrage te gaan leveren aan Warmtenet Hengelo. Daar wordt door zowel Sint Joseph als door HBS Ons belang negatief op geantwoord.

In 2006 vindt er bij de gemeente Hengelo een grote reorganisatie plaats (SWINGH). Er wordt overgegaan van het dienstenmodel naar het directiemodel. Met het nieuwe model heeft de gemeente een meer vraaggerichte, toegankelijke, resultaatgerichte en doelmatig functionerende organisatie voor ogen.⁵ De nieuwe gemeentelijke organisatie start per 1 juli 2006.

Om na te gaan of het tarievenkader gesteld door de gemeente correct is, heeft adviesbureau Ecofys een second opinion uitgevoerd op basis van het rapport Nieman, waarin kanttekeningen worden geplaatst bij het tarievenkader van Warmtenet Hengelo. Ecofys concludeert oktober 2006 dat de combinatie van vastrecht en variabele kosten bij benadering voldoet aan het NMDA-principe. Met als voordeel voor de afnemer dat door de gehanteerde tariefstelling de prikkeling tot energiezuinig gedrag aanwezig is omdat in verhouding de warmteprijs hoger ligt en het vastrecht lager. De aansluitbijdrage wordt echter als hoog beoordeeld. Hiermee is voor het college ‘de weg naar de raad vrij’. De gemeenteraad besluit op 12 december 2006 akkoord te gaan met de tariefstelling voor Warmtenet Hengelo.

Tot slot is er in december 2006 overleg met Twence over de levering van restwarmte en overleg met de provincie over eventuele subsidiemogelijkheden en mogelijkheden voor deelname in het warmtebedrijf. Dit levert geen concrete toezegging op.

2.5 Actieplan en eerste bedrijfsplan Warmtenet Hengelo in 2007

Het Warmtenet Hengelo is volop in ontwikkeling. Op 3 april 2007 besluit het college van B&W om:

- In te stemmen met het Actieplan Warmtenet Hengelo;
- de directie opdracht te geven het Actieplan Warmtenet Hengelo uit te voeren en
- de in het actieplan genoemde ontwikkelingsgebieden aan te wijzen als gebieden waarvoor een aansluitplicht geldt.

Doel van dit actieplan is om aan te geven op welke wijze de gemeente Hengelo uiteindelijk tot daadwerkelijke realisatie van het warmtenet wil komen. Het collegebesluit wordt, naast het actieplan, begeleidt door een informatieblad voor projectontwikkelaars (dd. 22 maart 2007). Daarin staan onder meer onderstaande citaten:

⁴ Voor bouwwerken die buiten deze straal vallen, geldt de aansluitplicht ook, mits de kosten voor aansluiting niet hoger zijn dan de kosten die gemaakt zouden worden wanneer het betreffende bouwwerk zich wél binnen een straal van 40 meter van het distributienetwerk zou bevinden.

⁵ Bron: gemeentelijke nota SWINGH-en met lef! SWINGH-notitie “Samen Zichtbaar Beter”, 3 maart 2006.

“De gemeente Hengelo is opdrachtgever van aanleg, beheer en exploitatie van het Warmtenet Hengelo. Deze rol wordt in de toekomst waarschijnlijk overgenomen door een door de gemeente (en mogelijke partners) op te richten warmtebedrijf”.

“De hoofdtransportleiding van de warmteleverancier(s) (in ieder geval Twence) naar het stedelijk gebied van Hengelo zal volgens planning gereed zijn op 1 januari 2010”.

“Voor woningen en utiliteitsgebouwen die voor 1 januari 2010 reeds een warmtevraag hebben, legt de gemeente (resp. het toekomstige warmtebedrijf) tijdelijke voorzieningen aan, en wel op een zodanige manier dat deze direct kunnen worden aangesloten op de hoofdleiding, zodra deze gereed is”.

Het ROC is zo’n utiliteitsgebouw als omschreven in het laatste citaat. De tijdelijke voorziening voor het ROC dient gereed te zijn per 1 oktober 2007. Daartoe besluit de gemeenteraad op 27 mei 2007 een krediet van bijna 1,7 miljoen euro ter beschikking te stellen. In het raadsbesluit wordt bij de overwegingen vermeld dat met dit aanvullende uitvoeringskrediet tevens een deel van het hoofdnet wordt gerealiseerd en mogelijk ook een eerste aanzet wordt gemaakt voor de benodigde leidingen voor het Gezondheidspark.

Het eerste bedrijfsplan van Warmtenet Hengelo BV dateert van 6 november 2007. Adviesbureau OOO BV uit forse kritiek op het eerdere concept daarvan⁶. Zij concluderen onder andere dat de rentabiliteit van het project, in de huidige setting, te wensen overlaat. In december besluit de gemeenteraad in te stemmen met het bedrijfsplan. In het bedrijfsplan wordt aangegeven dat, in de op dit moment bekende plannen in Hengelo, circa 5.000 woningen en 400.000 m² bedrijfs- en kantoorgebouwen kunnen worden aangesloten op het warmtenet.

2.6 Besluit tot oprichting Warmtenet Hengelo BV in december 2007

Op basis van een afweging van de voor- en nadelen van verschillende organisatiestructuren is besloten tot de oprichting van een BV. In de commissievergadering Fysiek van 27 november 2007 is besloten dat het raadsvoorstel als hamerstuk naar de raad gaat. Op 11 december besluit de Hengelose gemeenteraad over maar liefst 11 punten. De belangrijkste daarvan zijn:

- Instemmen met de oprichting van een warmtebedrijf ten behoeve van de realisatie van Warmtenet Hengelo BV, waarbij het warmtebedrijf 100% eigendom is van de gemeente Hengelo, en het college te machtigen om op zoek te gaan naar partijen, die mede risicodragend willen investeren in deze BV;
- Instemmen met het (geheime) bedrijfsplan Warmtenet Hengelo BV van 6 november 2007;
- Instemmen met het verstrekken van een achtergestelde lening van 3 miljoen euro;
- Instemmen met het beschikbaar stellen van een krediet van 6,3 miljoen euro voor de realisatie van de gemeentelijke inbreng in het Warmtenet en
- Instemmen met de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente Hengelo en Twence BV.

In de overwegingen bij het raadsbesluit wordt aangehaald dat de oprichting van het warmtebedrijf nog voor de zomer van 2007 plaats had moeten vinden. Men geeft aan dat wegens de onduidelijkheid over de participatie van Twence (e.e.a. in relatie tot de discussie rond de verkoop van

⁶ Bron: OOO BV; rapportage betreffende de gevoeligheden en risico’s aangaande exploitatie warmtebedrijf Hengelo, 26 maart 2007.

Twence) en subsidies en participatie door derden, daar zorgvuldigheidshalve mee is gewacht en dat de contouren inmiddels wel helder zijn. Ondanks dat er nog geen harde afspraken over participatie door derden liggen, wordt toch gestart met het oprichten van een BV, waarbij de gemeente in eerste instantie alleen het risico draagt en financiert. Het college is er van overtuigd dat hier slechts sprake is van een tijdelijke c.q. overgangssituatie, omdat zij er van uitgaat dat een substantiële bijdrage van één of meerdere partijen binnen handbereik is. De tijdsdruk acht zij echter te groot om met besluitvorming en voortgang te wachten tot deze procedures zijn afgerond. Andere onzekerheden die bij dit raadsbesluit worden benoemd in de overwegingen zijn de onzekerheid over het bouwtempo (en daarmee de warmtevraag) en de invloed van de nieuwe, nog in te voeren, Warmtewet op de warmtetarieven.

In 2007 lopen verder onderhandelingen met de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) over het verstrekken van een achtergestelde lening van 3 miljoen euro, onderhandelingen met de provincie over eventuele bijdrage/participatie, een verzonden subsidieaanvraag van maximaal 2 miljoen euro in het kader van de UKR (Unieke Kansen regeling) van Senter Novem en gesprekken met het Ministerie van Economische Zaken over een financiële bijdrage.

Daarnaast lopen de onderhandelingen met Twence over warmtelevering en eventuele participatie in de op te richten BV. Om als gemeente Hengelo samen met Twence BV. in aanmerking te komen voor de UKR moeten de gemeenteraad en de Raad van Commissarissen van Twence uiterlijk 31 december toestemming geven voor het aangaan (en dus ook uitvoeren) van de samenwerkingsovereenkomst waarmee de raad op 11 december heeft ingestemd.

Inmiddels zijn de contracten met het ROC Twente getekend en is de daadwerkelijke warmtelevering met een tijdelijke voorziening per 1 november gestart.

2.7 Aanstelling projectdirecteur Warmtenet in 2008

Uit de documentatie blijkt dat er bestuurlijk niets is besloten in 2008, maar uiteraard stond de wereld rondom Warmtenet Hengelo niet stil. Naast dat 2008 wordt gekenmerkt door het begin van de economische crisis en een stagnerende woningbouw, besluit de directie van de gemeente op 1 september een, door de reorganisatie boventallig geworden, ambtenaar aan te stellen als Projectdirecteur Warmtenet Hengelo. Twee maanden daarvoor besluit het college op 1 juli het Mandaatbesluit 2008 vast te stellen en in te stemmen met het Ondermandaatbesluit 2008. Nu betreft het hier een reguliere periodieke actualisering en is het niet 'Warmtenet Hengelo-specifiek', maar de hieruit voortvloeiende 'Aanvulling ondermandatering Mandaat Algemeen' van 15 september 2008, is dat wel. Daarmee besluit de directie van de gemeente dat de projectdirecteur Warmtenet dezelfde bevoegdheden krijgt als een sectormanager binnen de gemeente, totdat Warmtenet Hengelo BV i.o. daadwerkelijk is opgericht. Met het besluit wordt de projectdirecteur ook budgethouder.

In de zomer van 2008 (augustus) wordt bekend dat de aanbesteding van de backbone is mislukt. Er was slechts één gegadigde die ook nog eens niet aan de gestelde voorwaarden voldeed.

Inbedding in de gemeentelijke organisatie

In 2008 komt Warmtenet onder de sector Stedelijk Beheer te hangen, waarvan het sectorhoofd kan worden gezien als ambtelijk opdrachtgever.

2.8 Bedrijfsplan in 2009 herzien waarmee focus op backbone wordt losgelaten

Het eerste herziene bedrijfsplan sinds het bedrijfsplan van november 2007, dateert van 24 maart 2009. Hierin wordt overigens genoemd dat de UKR aanvraag van december 2008 niet is gehonoreerd, omdat de warmtebron voor warmtenet nog niet definitief was. Het bedrijfsplan is onder andere herzien vanwege een vertraging in de woning- en utiliteitsbouw, nieuwe alternatieve technische oplossingen, de behoefte bij beoogde aandeelhouders aan een precisering van risico's, de economische onzekerheden (crisis) en de afgebroken aanbesteding van het primaire net. Een belangrijke wijziging in de koers is dat men Warmtenet Hengelo gefaseerd tot ontwikkeling wil laten komen. Daar waar eerder de focus vooral op het primaire net (de 'backbone') lag, gaat men zich nu richten op een combinatie van decentrale en centrale warmtevoorzieningen; "Het Warmtenet volgt als het ware de bouwprojecten".

"De keuze voor decentrale en centrale oplossingen zorgt voor een flexibeler energiesysteem en een betere mogelijkheid voor een modulaire opbouw van Warmtenet Hengelo. De modulaire opbouw zorgt voor een financieel lager risico, een hogere milieuprestatie en een bredere toepassing van duurzame energietechnieken die tevens een bijdrage leveren aan een vergroot comfort. Daarnaast worden meer partijen betrokken bij de realisatie. Er vindt aansluiting plaats van een groter deel bestaande woningbouw. Hierdoor kan tevens beter worden geanticipeerd op de huidige marktomstandigheden. De herziening van de plannen leidt er toe dat sprake is van een grotere toegevoegde waarde, maar dat daarbij wel in ogenschouw moet worden genomen dat de planning om tot realisatie te komen langer is dan beoogd".⁷

Een tweede belangrijke wijziging, nauw samenhangend met bovenstaande, is dat wordt aangegeven, dat niet alleen de restwarmte vanuit Twence voorziet in de warmtelevering. Voor een zo flexibel mogelijke invulling zullen er decentrale opties worden ingepast. Andere opvallendheden in het herziene bedrijfsplan zijn dat, gebaseerd op de huidige prognoses van warmte-afname, een aansluiting op Twence rond 2018 plaats zal kunnen vinden, er in de periode 2009 tot en met 2018 wordt uitgegaan van een zogenaamd groeinet, dat er een *worstcase scenario* is opgenomen (aanneمة ten opzichte van basecase scenario: vier jaar uitstel van de plannen gecombineerd met 20% vermindering van de woning- en utiliteitsbouw) en dat het Warmtenet Hengelo vanaf 1 juni 2009 als een zelfstandig bedrijf zal functioneren.

2.9 Raad besluit in 2009 tot participatie van gemeente in Warmtenet Hengelo BV

Op 27 maart 2009 geven Gedeputeerde Staten van Overijssel goedkeuring aan het plan om een BV op te richten, waarbij de gemeente Hengelo in eerste instantie 100% aandeelhouder is. Goedkeuring van Europese Commissie met betrekking tot staatssteun is nog wel nodig.

12 mei besluit de commissie Fysiek dat het raadsvoorstel 'Participatie Warmtenet Hengelo BV' als hamerstuk door kan naar de gemeenteraadsvergadering van 26 mei. In die raadsvergadering besluit de raad in te stemmen met de statuten van Warmtenet Hengelo BV, de aandeelhoudersovereenkomst van Warmtenet Hengelo BV, het (geheime) herziene bedrijfsplan van Warmtenet Hengelo BV, de storting van aandelenkapitaal voor in totaal 3,57 miljoen euro, Twence BV de mogelijkheid te bieden om een aandelenbelang te nemen van in eerste instantie 15% en de Provincie Overijssel de mogelijkheid te bieden om een aandelenbelang te nemen van 30%. Hiermee lijkt de participatie en financiering van Warmtenet Hengelo BV geregeld. Bovendien zijn alle risico's in beeld gebracht en concludeert men ook nu dat Warmtenet bestaansrecht heeft. De BV kan worden opgericht na instemming van de overige beoogde participanten en nadat een positieve

⁷ Bron: Bedrijfsplan Warmtenet Hengelo BV, versie A-I, 24 maart 2009.

verklaring is verkregen van de Europese Commissie voor staatssteun. Verwacht wordt dat de EU in november 2009 haar finale oordeel uitspreekt.

Andere zaken die spelen in 2009 zijn dat AkzoNobel heeft aangegeven dat zij hun restwarmte beschikbaar willen stellen en dat eind van het jaar de eerste nieuwbouwwoningen in de Berflo es worden voorzien van warmte van Warmtenet.

2.10 Crisis manifesteert zich in 2010; opnieuw geactualiseerd bedrijfsplan

Na het herziene bedrijfsplan van 24 maart 2009, actualiseert Warmtenet Hengelo haar bedrijfsplan in juli 2010 opnieuw. Aanleiding daarvoor is dat Twence zich als beoogd aandeelhouder heeft teruggetrokken en zich richt op de rol van mogelijke warmteleverancier (januari 2010); AkzoNobel haar restwarmte beschikbaar stelt (kenbaar gemaakt in 2009); de gasprijzen per 1 juli 2009 fors zijn gedaald (20 tot 30%), dat de woningbouw nu echt stagneert als gevolg van de economische crisis en dat er nieuwe technieken zijn ontwikkeld om warmtenetten vorm te geven. Het belangrijkste verschil met het bedrijfsplan uit 2009 is dat in de opzet de aansluitingen voor utiliteitsgebouwen niet meer zijn opgenomen. Deze worden nu van geval tot geval beoordeeld en daarbij geldt een financiële rendementseis van minimaal 7%.

“Door bovengenoemde invloeden is alle lucht uit het project gehaald. Er is nog steeds sprake van een verwacht positief resultaat, maar dat is laag en er zijn vele onzekerheden. De terugverdientijd van de investeringen is zeer lang”.

“Het Warmtenet Hengelo blijft een interessant project mits geconcentreerd wordt op uitbreidingen met slechts de ‘krenten in de pap’ en een stringente kostenbewaking”⁸.

In het bedrijfsplan wordt aangegeven dat Warmtenet Hengelo op zijn vroegst vanaf 1 januari 2011 als zelfstandig bedrijf zal functioneren. In het vorige bedrijfsplan van 24 maart 2009 was de verwachting nog 1 juni 2009.

Bij de Europese Commissie loopt de staatssteunmelding voor het oprichten van een BV met de provincie Overijssel en de gemeente Hengelo als aandeelhouders. In 2009 werd nog een finale uitspraak verwacht in november van dat jaar. Die verwachting is later bijgesteld naar 7 juni 2010 en inmiddels geeft men, in het nieuwste bedrijfsplan, aan geen datum meer aan te kunnen geven waarop het besluit wordt verwacht.

In oktober 2010 vraagt de projectdirecteur van Warmtenet Hengelo instemming van het college om het geactualiseerde bedrijfsplan aan de raad te presenteren. Dat gebeurt op 23 november op een ‘Informeel Bijeenkomst Raad’ (IBR). Op dat moment wordt overigens gesproken van het ‘Bedrijfsplan 2010-2039’, in plaats van het geactualiseerde ‘Bedrijfsplan 2009-2039’. Naast ontwikkelingen als de dalende energieprijzen en de stagnerende woningbouw, wil men de raad informeren omdat zij aan de vooravond staan van forse investeringen (behoefte aan aanvullende financiering) voor Warmtenet tegen de achtergrond van de algemene gemeentelijke bezuinigingsopgave. Tot en met 2017 gaat het om een netto-investering van 17 miljoen euro voor met name de aanleg van leidingen en de realisatie van duurzame energiebronnen. Geld dat bovenop het krediet van 4 miljoen⁹ euro komt, dat door de gemeenteraad in december 2007 beschikbaar is gesteld voor Warmtenet.

⁸ Bron: Bedrijfsplan Warmtenet Hengelo BV (i.o.) 2009-2038, 6 september 2010.

⁹ De raad heeft in 2007 een krediet verstrekt van 6,3 miljoen euro; ambtelijk is daarvan in 2008 2,3 miljoen euro, als bestemd voor ‘fase 2’ afgezonderd. Zodoende wordt hier geschreven over 4 miljoen.

In de collegevergadering van 12 oktober 2010 deelt de wethouder mee dat de provincie de lening van 1,8 miljoen euro effectueert.

Er werd inmiddels al warmte via warmtenet (via een tijdelijke voorziening) geleverd aan het ROC, nieuwbouwwoningen in de Berflo Es en Metropool. Dit jaar komen het Brouwerijterrein, Veldwijk Zuid, 't Groothuis, het Gezondheidspark en de Berflo Es fase 2 erbij.

2.11 College houdt in 2011 voorstellen hele jaar aan

In dit jaar wordt er maar weinig besloten door de raad, voornamelijk omdat voorstellen de raad niet bereiken doordat ze, gedurende het gehele jaar, meerdere keren worden aangehouden door het college. Zo houdt het college op 11 januari van dit jaar al het collegevoorstel 'Financiering Warmtenet Hengelo' aan. Er dient eerst nader overleg tussen de wethouder duurzaamheid en de wethouder financiën plaats te vinden. Een week later deelt de wethouder mee aan het college dat de provincie, in het kader van de provinciale subsidieaanvraag van 1,8 miljoen euro, een derde partner per december 2011 als eis heeft gesteld. Twee weken later deelt de wethouder mee een overeenkomst te hebben getekend voor een provinciale geldlening van 1,8 miljoen euro voor het warmtenet in het Gezondheidspark. Weer twee weken later deelt de wethouder duurzaamheid in de wekelijkse collegevergadering mee, dat er overleg met AkzoNobel is geweest. De ontwikkelingen gaan sneller dan voorzien en het college wil de mogelijkheid onderzoeken om de bemensing voor dit project te versterken om zodoende de vaart bij te kunnen houden.

Medio maart wordt het voorstel 'Financiering Warmtenet Hengelo' voor de tweede maal door het college aangehouden. Belangrijkste reden daarvoor is, dat het college inzichtelijk wil hebben welke voorzieningen en verplichtingen er zijn als er nu alsnog wordt overgestapt op laagtemperatuur.

Inbedding in de gemeentelijke organisatie

Eind maart 2011 geeft de projectdirecteur Warmtenet desgevraagd richting de directie van de gemeente aan, hoe Warmtenet Hengelo beter kan worden verankerd in de gemeentelijke organisatie. Dat was nog niet op alle punten even goed geregeld, voornamelijk omdat bij iedereen de gedachte heerste dat Warmtenet Hengelo spoedig zou worden verzelfstandigd tot een BV. De directie stemt in met het voorstel en een belangrijke wijziging is, dat Warmtenet voortaan meedraait in de P&C-cyclus van de gemeente. Voorheen bleven de zelfstandige begrotingen, jaarverslagen en jaarrekeningen van Warmtenet 'hangen' op het niveau van de stuurgroep en werden zodoende niet vastgesteld door directie en/of B&W. Daarnaast vindt er een versterkte verankering in de gemeente plaats op organisatorische, financiële, overleg en administratieve aspecten.

Op 10 mei wordt het voorstel 'Financiering Warmtenet Hengelo' wederom behandeld en voor de derde keer aangehouden. Het college geeft onder andere aan in principe achter het voorstel te staan, maar dat het een meer inspirerend en overtuigend verhaal voor de raad moet worden. In dezelfde vergadering deelt de gemeentesecretaris mee dat Welbions de medewerking lijkt te willen stoppen. Op korte termijn is een gesprek gewenst tussen het college van de gemeente Hengelo en de directie van Welbions.

Op 31 mei deelt de wethouder mee dat het geactualiseerde bedrijfsplan van 2010 na de zomer van 2011 aan B&W wordt voorgelegd (eerdere planning was 14 december 2010). Dat gebeurt uiteindelijk op 15 november 2011, maar ook nu houdt het college het raadsvoorstel 'Bedrijfsplan Warmtenet Hengelo 2012-2041' aan. De reden daarvoor is dat, op basis van het (financiële) meerjarenresultaat blijkt dat de gemeente voorzieningen moet treffen. Men wil eerst in overleg met de wethouder financiën zoeken naar alternatieve dekking, zo mogelijk bij de provincie. In dezelfde collegevergadering wordt ook de 'Kredietaanvraag planvoorbereiding primaire net' aangehouden,

vanwege de aanhouding van het bedrijfsplan. Een week later worden beiden weer aangehouden. Het is dan inmiddels eind november en de wethouder deelt mee, dat er naar financiële oplossingsrichtingen is gezocht en dat er een second opinion op het bedrijfsplan is aangevraagd bij de accountant (Ernst & Young). Contact met de provincie over financiering is dan nog niet gelukt. Daarnaast kondigt de wethouder aan om een brief naar de raad te sturen met een toelichting op het proces. Het college verschaft de wethouder het mandaat om de brief te versturen. Op 14 december ontvangt de raad de brief waarin de wethouders mededelen, dat de bevindingen van de second opinion tezamen met het nieuwe bedrijfsplan en de bijbehorende investeringsvoorstellen in maart 2012 aan de raad voorgelegd zullen worden. Wel liggen er twee van de drie delen van het conceptbedrijfsplan ter inzage klaar voor de raad.

Het enige voorstel dat de raad in 2011 wel bereikt betreft de 12^e wijziging van de Beleidsbegroting 2011, waarin ook de exploitatiebegroting van Warmtenet 2011 is opgenomen. Dat gebeurt op 20 december, met een behoorlijke discussie in de raad. Over het algemeen is de raad van mening dat zij al veel eerder geïnformeerd hadden kunnen en wellicht moeten worden, maar het college wilde dit samen, met het nu uitgestelde bedrijfsplan, als totaalpakket aanbieden. Dat is niet gebeurd en verdient aldus de wethouder financiën ook geen schoonheidsprijs. Een fractie geeft aan dat het budgetrecht van de raad ernstig is geschonden en dat daar normaliter moties uit volgen. Ze vinden het echter nu niet zwaar genoeg en het raadsvoorstel wordt aangenomen.

Overige noemenswaardige gebeurtenissen uit dit jaar zijn dat het college heeft besloten (maart) het Twentebad te verduurzamen via warmtenet met een houtgestookte ketel, dat Eaton Warmtenet Hengelo heeft benaderd, dat er eind dit jaar 450 woningen en 80.000 m² utiliteitsgebouwen op Warmtenet zijn en dat de raad in augustus middels de tweede Beleidsrapportage (Berap) is geïnformeerd over de stand van zaken van Warmtenet.

2.12 Vaststelling Bedrijfsplan2012, raad verstrekt fors krediet in 2012

Inbedding in de gemeentelijke organisatie

Vanaf 2012 gaat de gemeente Hengelo werken met programmasturing. Daarbij hoort een programmabegroting waarin voor het eerst vijf nieuwe beleidsprogramma's staan en twee facetagenda's. Warmtenet valt vanaf nu onder de facetagenda duurzaamheid. Boven de facetagenda staan een programmamanager en een programmaregisseur en een facetagenda heeft als kenmerk 'door alle beleidsprogramma's heen te snijden'.

Begin 2012 komt de uitgevraagde second opinion op het bedrijfsplan binnen. In de eerste collegevergadering van februari deelt de wethouder dit mee onder de toevoeging dat het er redelijk positief uitziet en er spoed is gewenst in het proces. Nadat er begin april een technisch beraad heeft plaatsgevonden, wordt op 10 april het nieuwe bedrijfsplan besproken in de commissie Fysiek. Ook aanwezig is een vertegenwoordiger van Siemens die mededeelt dat Siemens, Stork en AkzoNobel erg enthousiast zijn over het voorliggende plan. Hij beveelt het bedrijfsplan aan als een eerste stap richting een beter Warmtenet Hengelo. De aanwezigheid van een zakelijke partner wordt gewaardeerd door de raad. In de vergadering stelt de raad veel verschillende vragen, die beantwoord worden door de wethouders duurzaamheid en financiën en de projectdirecteur Warmtenet. De vraag, welk deel van het totaalkrediet van 13,9 miljoen euro in directe relatie staat tot de in te dienen staatsteunmelding, wordt later per brief beantwoord door de projectdirecteur Warmtenet. Hij deelt me dat de staatssteunmelding zich volledig toespitst op de aanleg van het warmtenet in Hart van Zuid en directe omgeving. Projecten als het Gezondheidspark, Twentebad, Trivium en Eaton vallen er daarmee buiten.

De commissie had reeds akkoord gegeven om de stukken als besprekstuk naar de raadsvergadering door te leiden. Twee weken later vindt die vergadering plaats. Aan de raad wordt (onder andere) voorgesteld om:

- In te stemmen met het Bedrijfsplan Warmtenet Hengelo 2012-2041 (delen A, B en C).
- In principe een vervolgraamkrediet beschikbaar te stellen van 13,4 miljoen euro bruto voor de jaren 2012 en 2013, met daarnaast een werkkrediet van 0,5 miljoen euro voor kansrijke aansluitingen buiten het plangebied. Totaal 13,9 miljoen euro met een dekking uit de aansluitbijdragen en verkoop van warmte en koude.
- Te besluiten om het gevraagde krediet van 13,9 miljoen euro in twee tranches beschikbaar te stellen: a) eerste tranche van 3,5 miljoen nu en b) tweede tranche van 10,4 miljoen euro na afsluiting van contracten met AkzoNobel, Stork en Siemens. Daar zal in een afzonderlijk raadsvoorstel op worden teruggekomen met een go-no go-moment.
- Er kennis van te nemen dat het beschikbaar stellen van het krediet, zolang nog geen sprake is van een zelfstandige BV, inhoudt dat het financiële risico voor de gemeente Hengelo wordt vergroot en dat hierover zal worden bericht in zowel tussentijdse rapportages als in de begroting en het jaarverslag van de gemeente Hengelo.

In het raadsvoorstel wordt de raad ook voorgelegd wat er gebeurt als zij niet instemmen met het voorstel. Men presenteert twee terugvalopties waarvan de eerste 'warmtenet in stationairstand' heet en de tweede 'warmtenet in een tussenversnelling'. De eerste spreekt voor zich; de tweede verschilt er in dat men wél inzet op kansrijke projecten met niet al te lange terugverdientijden. Indien de raad kiest voor één van deze beide opties zal er een nieuw bedrijfsplan nodig zijn.

Tijdens de raadsvergadering stelt een fractie meerdere kritische vragen over de second opinion in relatie tot het bedrijfsplan. Er vindt een stevig debat plaats. Twee fracties willen graag een wijziging in het raadsvoorstel. Zij maken gebruik van hun recht van amendement vanwege de zorgwekkende financiële situatie van de gemeente Hengelo, het hoge risicoprofiel van de investeringen (Ernst & Young) en de noodzaak voor een breder draagvlak voor de planvorming en uitvoering van Warmtenet Hengelo. Zij willen dat de hierboven genoemde bedragen van 3,5 en 10,4 miljoen euro worden gewijzigd in respectievelijk 1,7 en 12,2 miljoen euro. Het amendement wordt verworpen met 15 stemmen voor en 21 stemmen tegen. Vice versa stemt de raad later die avond in met het ongewijzigde raadsvoorstel met 15 stemmen tegen en 21 stemmen voor.

Medio juni deelt de wethouder in de collegevergadering mee dat er 1,5 miljoen euro subsidie is verleend voor het verduurzamen van Eaton door Warmtenet.

Medio oktober deelt de wethouder mee dat er een offerte is aan Thales en Norma is verzonden. Als zij instemmen is de gemeente aan de beurt om een investering te doen.

Eind november praat de directeur Warmtenet het college bij over de stand van zaken bij Warmtenet. Op dit moment liggen bij CTT de 'bodemplaten' open en is het aanleggen van de infrastructuur een stuk goedkoper, dan wanneer dit later nogmaals zou moeten gebeuren. Daarom besluit het college direct tweehonderdduizend euro beschikbaar te stellen en de raad noodzakelijkerwijs zo snel mogelijk achteraf te informeren.

Begin december 2012 geeft het college aan dat zij een definitieve oplossing wil zien (in de vorm van mandatering) voor het verstrekken van opdrachten en het besluiten over offertes. Hiervoor wordt een procesnotitie opgesteld. Daarnaast informeert zij de raad middels een brief over de voortgang van enkele grote ophanden zijnde warmtenetprojecten waaronder de aanleg van het primaire net tussen AkzoNobel en Stork City. Daarbij geeft het college ook al te kennen dat er in januari 2013 een krediet zal worden aangevraagd bij de raad (voor de vergenvorderde nieuwbouw van Thales en aansluiten CTT). De raad wordt ook geïnformeerd over de stand van zaken van de

staatssteunmelding, waarbij men goede hoop heeft op een uitspraak begin 2013. De afspraak met de provincie, dat pas na goedkeuring de verzelfstandiging van Warmtenet Hengelo in een BV kan plaatsvinden, is nog steeds van kracht. Om te gaan participeren in die BV had de provincie al eerder de voorwaarde voor een 3^e partner gesteld. Daarbij gaat de voorkeur uit naar een energiebedrijf. Hieraan verbonden is er met de provincie en de gemeente Enschede en andere potentiële partners een verkenning gestart naar de samenwerkingsmogelijkheden.

Vlak voor de kerst deelt de burgemeester mee dat twee Tweede Kamerleden bereid zijn een lobby te starten voor de staatssteunmelding.

Overige zaken die spelen, of hebben gespeeld in 2012 zijn dat de eerste delen van het primaire net (backbone) zijn gelegd bij de Boortorenweg/Zuidelijke Havenweg, dat Warmtenet in gesprek is over warmtelevering met enkele scholen en met Welbions en dat er een nieuwe beleidsnota 'Hengelo Verduursamen'; duurzaamheidsagenda 2012-2016 als opvolger van de verouderde nota is. Uiteraard vormt Warmtenet een belangrijke speerpunt in de nieuwe nota.

2.13 Versteving projectorganisatie en raad wordt vaker geïnformeerd in 2013

Aan het einde van het vorige jaar heeft het college de raad geïnformeerd via een brief. Een dag voordat de raad die brief ontving, had een raadsfractie juist per brief vragen gesteld aan het college. Door deze kruising en het kerstreces, beantwoordt het college deze vragen begin januari. Door de kruising is het grootste deel al beantwoordt, maar in de toevoeging valt op dat het college aangeeft dat de snelle beslissingen die soms nodig zijn in relatie tot potentiële (zakelijke) partners niet samengaan met de bestuurlijke procedures. Hier ging het om het voorbeeld van de openliggende grond bij de CTT.

Op 11 februari 2013 vindt er een belangrijk overleg plaats tussen ongeveer alle betrokkenen bij Warmtenet op dat moment. Uit dit overleg komt onder andere naar voren dat, gezien de breed gevoelde urgentie voor versnelling van het traject (AkzoNobel, Siemens, Stork), de conclusie wordt getrokken dat bijsturing noodzakelijk is. AkzoNobel wil snelheid maken en daarbij is, ook vanuit de gemeente Hengelo/Warmtenet Hengelo, professioneel projectmanagement nodig. Het advies aan het college omvat:

- Een versteving van de projectorganisatie. De aansturing van het project wordt verstevigd door de algemeen strategische leiding van warmtenet tijdelijk te beleggen bij een projectdirecteur met speciale opdracht, met ruime ervaring ten aanzien van de realisatie, contractvorming en onderhandelingen rond warmtenetten. De projectdirecteur heeft als speciale opdracht:
 - o Regie voeren op de realisatie van het project gebruik restwarmte LT AkzoNobel;
 - o daarvoor noodzakelijke relatiebeheer met stakeholders;
 - o zorgdragen voor de totstandkoming van convenanten en noodzakelijke contractvorming;
 - o formuleren van een heldere strategie en bijbehorend stappenplan en
 - o het verder vormgeven en realiseren van strategische doelen van Warmtenet, voor zowel de korte als de lange termijn (o.a. met het oog op samenwerking c.q. derde partner.
- De oprichting van een Taskforce (Warmtenet Hengelo & AkzoNobel) met als doel extra versnelling aan te brengen.

Het college stemt in met dit advies en mede om de raad te informeren over deze veranderingen. De gemeenteraad ontvangt de brief op 5 maart. Naar aanleiding hiervan stelt een fractie enkele vragen aan het college, dat op 16 april antwoord geeft. In die beantwoording deelt het college de raad mee

om, conform het verzoek van de raad in de commissievergadering Fysiek van 12 maart, de raad frequenter te gaan informeren. Dat zal in ieder geval gaan gebeuren via een IBR (Informele Bijeenkomst Raad). Middels een memo geeft het college aan de raad te kennen dat de eerste IBR over Warmtenet op 25 juni plaats zal vinden.

Inmiddels is de projectorganisatie van Warmtenet Hengelo met een projectdirecteur A.I. in maart al versterkt, waarmee er nu tijdelijk twee projectdirecteuren met beiden een verschillend takenpakket naast elkaar werken.

Vlak voor die IBR heeft de wethouder financiën nog een onvruchtbaar gesprek met de CEO van Enexis. Enexis geeft aan met warmtelevering op basis van restwarmte weinig ervaring te hebben en dat dat bij hen ondergeschikt is aan gas en elektra.

Eind juni wordt de raad in de IBR geïnformeerd door de projectdirecteur A.I. over de ontwikkelingen van het project Backbone, de aanpak rond opwek, infra en afzet, verschillende scenario's vanuit een businesscase, de planning en besluitvorming en 'Warmte in Twente' (op de langere termijn).

In juni (college) en juli (raad) wordt er kennisgenomen van het rapport 'Verkenning samenwerking warmtenetten Twente', dat adviesbureau Innoforte in opdracht van de provincie Overijssel en de gemeenten Enschede en Hengelo heeft uitgevoerd. De belangrijkste algemene conclusie uit dat rapport is dat samenwerking tussen de warmtenetten Hengelo en Enschede meerwaarde biedt; zowel op bedrijfseconomisch als op maatschappelijk vlak.

Van maart tot en met juli is Warmtenet in gesprek geweest met de groot zakelijke klanten Siemens, Stork (Stork City en Stork Thermeq) en Thales.

Na de zomervakantie, begin september, beantwoordt het college van B&W enkele raadsragen die een fractie in de zomer aan het college heeft gesteld. In één van die antwoorden bevestigt het college dat er voor Warmtenet Hengelo veel meer toekomst ligt in het aansluiten van bedrijven dan (nieuwbouw)woningen. Het accent van woning- naar utiliteitsbouw was overigens al verlegd in het bedrijfsplan 2012-2041.

Op 29 oktober vindt de tweede IBR over Warmtenet van dit jaar plaats. De projectdirecteur en de projectdirecteur A.I. informeren de raad over de stand van zaken van het Backbone project (opwek, infra en afzet), meerdere scenario's en de haalbaarheid daarvan, risico's en kansen, planning en besluitvorming en de voortgang van overige zaken. Ook komt de kredietbehoefte op de korte termijn aan de orde. In dat kader wordt men geïnformeerd dat de losse projecten tot een kredietoverschrijding van bijna 1,25 miljoen euro hebben geleid en dat er op korte termijn een kredietbehoefte is van bijna 2,7 miljoen euro voor de projecten die op korte termijn gaan starten. Tot slot wordt een update van de nog steeds lopende staatssteunmelding gegeven. Die bevindt zich nog in de prenotificatiefase, waardoor een signaal vanuit Brussel niet eerder dan over maanden wordt verwacht. Toch is men daar niet negatief over, omdat de laatste tijd alle staatssteunmeldingen van warmtenetten positief zijn bevonden.

Vlak voor de kerst houdt het college zelf een themabijeenkomst over Warmtenet en houdt het een brief aan, waarmee de raad zou worden geïnformeerd over de stand van zaken rondom Warmtenet. Reden voor het college om de brief aan te houden is, dat er op 14 januari van het volgende jaar een derde IBR over Warmtenet wordt gehouden.

Op 1 januari 2014 treedt de nieuwe Warmtewet in werking. Men beziet welke gevolgen dat heeft, of kan hebben voor Warmtenet Hengelo.

2.14 Het jaar 2014: Een nieuw college en een negatief verraste raad

Zoals aangegeven vindt er op 14 januari wederom een IBR plaats. Inhoudelijk verschilt deze niet veel van de IBR die vorig jaar oktober werd gehouden. De belangrijkste ontwikkelingen zijn de stand van zaken met AkzoNobel (warmtelevering), Stork Thermeq, Stork City/Siemens en Thales/CTT/Upsides (warmteafname). Voor wat betreft Stork City/Siemens; zij staan positief tegenover een aansluiting, maar hebben aangegeven dat er op de korte termijn geen besluitvorming over plaats zal vinden. Stork City en Siemens zijn eigenlijk beide nodig, omdat de afzet van een dergelijke hoeveelheid warmte essentieel is voor de financiële haalbaarheid. Een andere ontwikkeling die wordt gepresenteerd is dat Twence is aangehaakt voor wat betreft de langere termijn van 'Warmte in Twente'. Ook is men op zoek naar een derde partner en in dat kader worden gesprekken gevoerd met Alliander en Dalkia.

Medio februari gaat de commissie Fysiek akkoord met de raadsbehandeling (als bespreekstuk) van het raadsvoorstel om in te stemmen met de voortgang van het backbone project en de aangekondigde kredieten beschikbaar te stellen. Raadsbehandeling zal plaats vinden op 4 maart. In de commissievergadering worden veel vragen door diverse partijen gesteld. Ook in de dagen er voor dienen verschillende fracties al vragen in voor tijdens de vergadering. Op de nog niet beantwoorde vragen, reageert het college schriftelijk naar de raad op 18 februari. Deze vragen gaan over de overschrijding van het huidige krediet en de risico-inschatting van het aan te vragen krediet. De kredietoverschrijding van ruim één miljoen euro kent volgens de overtuiging van het college twee hoofdoorzaken. De eerste is, dat na de kredietverstrekking door de raad, de urenregistratie van Warmtenet anders is ingericht. Daarnaast waren er enkele noodzakelijke wijzigingen in de uitvoering ten opzichte van de plannen (bijvoorbeeld aanleg primaire net Boortorenweg). Ook wenste de commissie Fysiek een meer onderbouwde inschatting van het risico op het aan te vragen krediet. Het gaat dan met name om de grip op de inkoopprijzen enerzijds en de grip op verkoopprijzen anderzijds. Die onderbouwing ontvangen zij en men maakt zich op voor de raadsvergadering van 4 maart.

Het raadsvoorstel 'voortgang backbone vanaf AkzoNobel naar grote afnemers en kredietaanvraag voor overige niet aan de backbone gelieerde projecten' wordt besproken in de raad. De gemeenteraad besluit om:

- Kennis te nemen van de actuele voortgang rondom de contractering van opwek en afzet in het backboneproject – in te stemmen met de verdere planontwikkeling van het backboneproject in twee fasen (zuid en noord);
- de daarbij behorende kredietaanvragen te zijner tijd tegemoet te zien indien er wordt voldaan aan de eisen uit het bedrijfsplan 2012-2041, er groen licht is verkregen op de staatssteunmelding en er getekende langjarige contracten liggen;
- het beschikbaar stellen van een voorbereidingskrediet voor de planontwikkeling van de backbone van honderdduizend euro ten laste van het Warmtebedrijf en
- een raamkrediet beschikbaar te stellen voor de uitvoering van de overige projecten van ruim 5,4 miljoen euro en te dekken uit aansluitbijdragen, vastrechtbijdragen en de verkoop van warmte. En het college daarbij toe te staan het geld per project aan te wenden.

Tijdens de raadsvergadering dienen drie fracties gezamenlijk een motie in waarmee zij het college opdragen om nog gedurende deze zittingstermijn (dus voor de gemeenteraadsverkiezingen van 19 maart 2014), verantwoording af te leggen over de kredietoverschrijding van ruim 1 miljoen euro. Deze motie wordt verworpen.

Begin april, wanneer de uitslagen van de verkiezingen bekend zijn, deelt de wethouder vanwege het vertrek op 10 april mee, dat de overdracht op ambtelijk niveau goed is voorbereid. Bestuurlijk neemt

de wethouder financiën Warmtenet over, totdat dit definitief wordt overgenomen op 14 mei door een nieuwe wethouder (men is op dat moment nog bezig met coalitievorming). Het ambtelijk overdrachtdossier 'spreekt' van de volgende opdracht:

- 1) Het instandhouden, beheren, exploiteren en verder uitrollen van een duurzaam warmtenet in Hengelo.
- 2) Toewerken naar verzelfstandiging in BV-vorm, met naast de gemeente en de provincie minimaal één private partner, al dan niet in samenwerking met Enschede en de eigenaar van Enschedese warmtenetten.
- 3) Realiseren van het hoofdnet (backbone) tussen AkzoNobel en grote aansluitingen in Hart van Zuid en eventueel door de kanaalzone zuid naar Thales.
- 4) Aansluiten van woningen en niet-woningen in de verplichte aansluitingsgebieden.

In april laat de afdeling financiën aan de directie van de gemeente Hengelo weten zich zorgen te maken over het project Warmtenet. Zij adviseert om het project 'on hold' te zetten en alle verdere investeringen tot nader order te staken. Financiën kan op dit moment voorstellen aangaande Warmtenet niet van een positief advies voorzien. Het nieuwe college reageert daar later op door enkele kritische randvoorwaarden te stellen in het coalitieakkoord 2014-2018.

"Het basisidee van de backbone van Warmtenet,....., zien we nog altijd als een geweldige duurzaamheidskans. Tegelijk vinden we wel dat de backbone alleen door de gemeentelijke overheid kan worden ondersteund als voldaan is aan de volgende voorwaarden:

- De rentabiliteit voldoet aan de daarvoor in het bedrijfsplan gestelde norm;
- de backbone op voldoende draagvlak kan rekenen bij de grote industriële afnemers;
- het aanbod van restwarmte langjarig is gegarandeerd;
- de risico's inzichtelijk en aanvaardbaar zijn en
- in het geval van verzelfstandiging een positieve staatssteuntoets is verkregen".¹⁰

Vlak na zijn aanstelling uit de nieuwe wethouder met Warmtenet in portefeuille zijn zorgen naar aanleiding van het overdrachtdossier. Dit leidt tot de aanvraag van een extern bedrijfseconomisch onderzoek waarin vooral zal worden ingegaan op de risicoaspecten. Tegelijkertijd wenst het college ambtelijk advies over het opvangen van de projectdirecteur A.I., die na ruim een jaar per 1 juni vertrekt.

Op 27 mei vindt er een 'Politieke Markt' plaats.¹¹ Onderwerp is het jaarverslag en de jaarrekening 2013 van de gemeente Hengelo, die nog vastgesteld moeten worden. Op de politieke markt uit de raad wederom zijn zorgen over Warmtenet en dan met name over de backbone. Ook hadden zij meer uitleg in het jaarverslag en –rekening verwacht over de eerder genoemde kredietoverschrijding van ca. één miljoen euro. Het college verwijst voor het eerste naar het coalitieakkoord en voor het tweede doet zij de toezegging dat de raad meer gedetailleerd geïnformeerd zal worden voor de raadsbehandeling. De projectdirecteur Warmtenet informeert de raad en twee weken later worden op 11 juni het jaarverslag en de jaarrekening vastgesteld door de raad (5 stemmen tegen).

Na het zomerreces komt begin september het bericht uit Brussel dat Warmtenet Hengelo waarschijnlijk onder een groepsvrijstelling valt (AGVV), waardoor met een kennisgeving vanuit de gemeente naar Brussel kan worden volstaan. Na die kennisgeving is de weg vrij voor de provincie en de gemeente om te gaan participeren in een verzelfstandigd Warmtenet Hengelo BV. Verder in september vraagt het college de provincie voor een financiële bijdrage, wordt er een contract

¹⁰ Bron: Coalitieakkoord 2014-2018; Samen aan de slag voor een energiek en aangenaam Hengelo.

¹¹ In de raadsperiode 2014-2018 is gekozen voor een andere vergaderstructuur van de Hengelose gemeenteraad. De politieke markten vervangen de commissievergaderingen en kunnen zowel een informatief als een oordeelvormend karakter voor de raad hebben (geen besluitvorming).

ondertekend met Bolk (locatie CTT) en is het uitgevraagde externe bedrijfseconomisch onderzoek binnengekomen.¹² De voornaamste conclusie uit het rapport is dat doorgaan met de beoogde verduurzaming een must is voor Warmtenet Hengelo. Wanneer daar van af zou worden gezien betekent dat, dat Warmtenet Hengelo tot in lengte van jaren fors verlieslatend zal zijn (totaal 31,9 miljoen euro). Een zo snel mogelijk aanleg van de backbone, voor de benutting van de restwarmte van AkzoNobel en warmtelevering aan afnemers, biedt de grootste kans op een duurzame én rendabele bedrijfsvoering van Warmtenet.

In oktober doet de provincie een mondelinge toezegging voor een bijdrage aan de 'onrendabele top' met betrekking tot Warmtenet. Ook zal zij op zoek gaan naar extra middelen bij het Rijk.

Alle gebeurtenissen van de afgelopen maanden leiden er toe dat het college in haar vergadering van 25 november besluit de raad voor te stellen:

- Kennis te nemen van het rapport van CE Delft en de daarin verwoorde conclusies ten aanzien van Warmtenet Hengelo;
- de realisatie van de backbone en daarmee de benutting van de restwarmte van AkzoNobel als meest wenselijk toekomstscenario te onderschrijven;
- het college opdracht te geven dit scenario verder uit te werken tot een concreet investeringsvoorstel onder voorwaarde dat de provincie hierin mede participeert;
- dit investeringsvoorstel, inclusief de update van het bedrijfsplan, uiterlijk medio 2015 voor te leggen aan de gemeenteraad en eventuele financiële consequenties hiervan te verwerken in het meerjarenperspectief 2016-2019;
- het college opdracht te geven over te gaan tot oprichting van het bedrijf Warmtenet Hengelo BV met als uitgangspunt dat dit bedrijf een kansrijke start kan maken met een gezonde businesscase en een gezonde openingsbalans. Als streefdatum voor de oprichting 1 januari 2016 aan te merken en
- het college uw eventuele zienswijzen ten aanzien van de overeenkomst met AkzoNobel kenbaar te maken.

De planning is om de gemeenteraad over bovenstaande te laten besluiten in de raadsvergadering van 14 januari 2015.

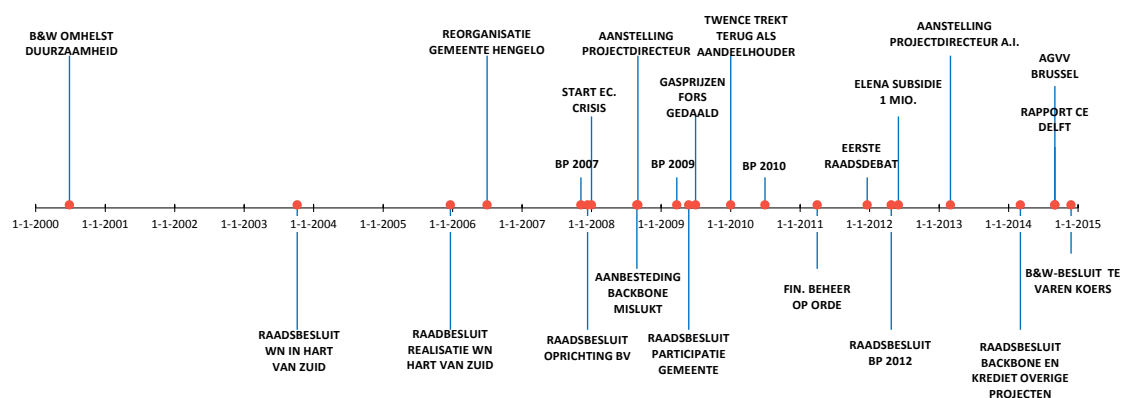
Begin december van het huidige jaar wordt er een contract getekend voor de warmtelevering aan Galvano. Medio december vindt er nog een oordeelvormende politieke markt over het collegevoorstel plaats. Bij terugkoppeling aan het college vermeldt de wethouder duurzaamheid dat een meerderheid in de gemeenteraad voor het voorstel lijkt te zijn, maar dat er helderheid moet komen over de vraag: "Hoe kan het dat we nu pas weten, dat het 'point of no return' reeds achter ons ligt?". Het college ziet als alternatieven een raadsenquête of een artikel 213a-onderzoek. Zij spreekt een voorkeur uit voor een artikel 213a-onderzoek.

¹² CE Delft; Herijking Warmtenet Hengelo, september 2014.

2.15 Voornaamste gebeurtenissen

In onderstaande figuur zijn de voornaamste gebeurtenissen door de jaren heen grafisch weergegeven.

Figuur 2.1: Tijdlijn met de voornaamste gebeurtenissen Warmtenet Hengelo 2000-2014



Hoofdstuk 3 Projectmatig werken

In dit hoofdstuk zullen we Warmtenet behandelen als een project, al is het alleen al om de werkwijze Warmtenet te confronteren met projectmatig werken om daaruit leerpunten te destilleren. Daarvoor wordt nagegaan of enkele belangrijke onderdelen van projectmatig werken zijn toegepast.

Een aantal aspecten van projectmatig werken passeren de revue. Het gaat om de doelstelling, rollen en verantwoordelijkheden, stakeholdermanagement, draagvlak en projectbemensing. Projectmatig werken kent nog meer belangrijke aspecten die in andere hoofdstukken ter sprake komen, zoals risicomanagement (hoofdstuk 6) en informatievoorziening (hoofdstuk 7). Tot slot wordt een puntsgewijze samenvatting gegeven.

3.1 Is het als project op te vatten?

Een essentieel kenmerk van een project is dat er sprake is van een tijdelijke situatie met een begin en eindpunt. Een project wordt vaak gebruikt om een uniek en vooraf gedefinieerd product te realiseren of resultaat te behalen. De activiteiten binnen een project zijn gericht op het behalen van een eindresultaat, dat toegevoegde waarde heeft voor en wordt gedragen binnen de gemeente.

Normen waaraan projectmatig werken minimaal moet voldoen zijn een beschrijving/toepassing van:

- een projectdefinitie, welke producten of diensten gaat het project leveren, op welke momenten en hoe worden de resultaten geleverd;
- een projectaanpak en uitwerking in een projectplan,
- de rollen en verantwoordelijkheden zijn vastgesteld en overeengekomen;
- hoe risico's zijn ingericht, hoe wijzigingen in de besluitvorming worden afgestemd, hoe kwaliteit wordt gemonitord en geborgd en op welke momenten welke communicatie wordt gedeeld;
- de beheersinstrumenten die voor de gemeenteraad beschikbaar zijn gesteld.

Het basisdocument van projectmatig werken is het project initiatiedocument (PID). In dit document zijn de producten, de beoogde levermomenten en de benodigde materialen, hulpmiddelen en mensen beschreven. Verder geeft het PID inzicht in het benodigde budget en de kwaliteitseisen. Het PID is de norm om de voortgang van het project te bewaken en om – bij wijzigingen – te beslissen over de voortzetting van het project.

In 2008 is een kadernotitie projectmatig werken¹³ verschenen en in 2012 een handleiding projectmatig werken¹⁴. In de handleiding zijn criteria opgenomen waaraan een project moet voldoen, hoe rollen en verantwoordelijkheden worden ingevuld, evenals de projectfases met een checklist voor het eindresultaat per fase. Op papier is dus vastgelegd waaraan een project moet voldoen. Warmtenet voldoet aan de criteria voor de status Groot Project en zou dus volgens de voorwaarden projectmatig werken moeten handelen. Vanaf 2012 worden verbeteringen voor het projectmatig werken ingevoerd, maar voldoet Warmtenet aan de belangrijkste criteria uit het normenkader projectmatig werken? In deze paragraaf gaan we hier kort op in en in volgende paragrafen en hoofdstukken wordt er dieper op ingegaan en worden ook interviews betrokken.

¹³ Gemeente Hengelo, Sector SPP/Afdeling Projecten en Subsidies, Kadernotitie Projectmatig Werken, Hengelo, 2008.

¹⁴ Gemeente Hengelo, Sector SPP/Afdeling Projecten en Subsidies, Het kompas voor projecten in Hengelo. Handleiding Projectmatig Werken, Hengelo, 2012.

Uit documenten, het actieplan en projectplannen, wordt onvoldoende duidelijk wat de scope en afbakening is van Warmtenet als geheel. Wat hoort wel en wat niet tot het werkgebied van Warmtenet? De doelstellingen en tussentijdse uitkomsten (planning en fasering) zijn niet of onvoldoende uitgewerkt en het blijft onduidelijk wanneer Warmtenet een succes is. Er is niet terug te vinden wat, wanneer door wie en hoe gerealiseerd gaat worden. Gedetailleerde uitwerkingen van de projectaanpak zijn niet in projectplannen of in de bedrijfsplannen aangetroffen. Ook randvoorwaarden en aannames zijn niet voldoende uitgewerkt of gefundeerd om te kunnen voldoen aan de voorwaarden van een goed PID.

Het ontbreken van scherpe doelstellingen en tussentijdse uitkomsten en fasering van het project en beslisdocumenten op grond waarvan een *go* of *no go* besluit mogelijk is, geven college en raad te weinig instrumenten in handen om het project te sturen dan wel te beheersen.

Bij grote investeringen en risico's van omvang, zoals het geval is bij Warmtenet, is een beschrijving van afhankelijkheden van andere overheden en aanleveringsbedrijven als AkzoNobel en Twence van belang. Deze afhankelijkheden zijn onvoldoende beschreven.

Uit de interviews bleek dat het vanaf het begin de bedoeling was Warmtenet als een project op te vatten en er projectmatig aan te werken.

“Het is in ieder geval projectmatig opgepakt in het begin. Er was een bestuurlijk opdrachtgever, een ambtelijk opdrachtgever een projectleider. Het werd echt opgepakt als een project en ik kan het goed vergelijken met een regulier woningbouwproject. In een later stadium zou dat verwaterd kunnen zijn doordat we ons ook gingen richten op de deelprojecten.” (ambtelijk betrokkene)

Nadat er besloten was van Warmtenet een BV te maken, gaven veel geïnterviewden aan dat het projectmatig werken niet de juiste aandacht kreeg. Terugkijkend wordt aangegeven dat er bijvoorbeeld duidelijkere mijlpalen voor Warmtenet hadden moeten worden gedefinieerd en de aansturing te beperkt was. Bij deelprojecten binnen Warmtenet zou er wel degelijk projectmatig worden gewerkt, maar voor Warmtenet als geheel gold dit niet.

“De gemeente had serieuzer om kunnen gaan met warmtenet. Het was een ondergeschoven kindje. Het was ergens ondergebracht, er zat totaal geen projectorganisatie op. Dat werd van daar moet even wat gebeuren en daar moet wat gebeuren. Daar waren enkele ambtenaren mee bezig.” (bestuurlijk betrokkene)

Warmtenet als geheel voldoet wel degelijk aan de criteria die de gemeente zelf hanteert voor grote projecten, maar is niet dienovereenkomstig behandeld binnen de gemeente. WNH is ondanks de complexe materie en hoge kosten niet opgevat als een project in de zin van projectmatig werken. Echt projectmatig werken deed in 2008 zijn intrede in Hengelo. Bij Warmtenet was toen de focus al verschoven van het totaal naar de deelprojecten. Die deelprojecten zijn wel (in meer of mindere mate) projectmatig opgepakt.¹⁵

3.2 Doelstelling Warmtenet Hengelo

Projectmatig werken betekent dat er doelgericht wordt gewerkt en daarvoor moeten doelen zo concreet mogelijk beschreven worden (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden). Ook is het belangrijk aan te geven hoe die doelen behaald en gemonitord worden. Uit verschillende documenten over duurzaamheid en de bedrijfsplannen Warmtenet blijkt dat Warmtenet voor de gemeente Hengelo een instrument is om haar duurzaamheidsdoelen te behalen.

¹⁵ De deelprojecten vallen buiten de scope van dit onderzoek.

In een drietal documenten over duurzaamheid in de gemeente Hengelo is een ambitie uitgesproken. In het Werkplan energie 2002-2005 is de ambitie op duurzame energie cijfermatig als volgt geformuleerd:

“In 2010 dient 472 Tera Joules (14.915.200 m3 aardgasequivalenten) Duurzame Energie gebruikt te worden in Hengelo. Dit komt overeen met 5% van het totale energiegebruik op dat moment in Hengelo.

In 2020 dient 1.000 Tera Joules (31.600.000 m3 aardgasequivalenten) Duurzame Energie gebruikt te worden in Hengelo. Dit komt overeen met 10% van het totale energiegebruik op dat moment in Hengelo.”

Het Beleidsplan Duurzame Ontwikkeling 2006-2010 herhaalt de doelstelling uit het Werkplan energie 2002-2005. Vervolgens verschijnt in 2012 de duurzaamheidsagenda 2012-2016 wordt in deel II ‘Visie’ een aantal ambities uitgesproken. In deze visie is over warmtegebruik de volgende tekst opgenomen.

“We maken als stad vooral gebruik van zonne-energie, aardwarmte en biobrandstoffen. Burgers bedrijven en gemeente wekken deels zelf hun energie op. Woningen en kantoren zijn kleine energiefabriekjes geworden, waarmee zij hun eigen gebouwen verwarmen c.q. koelen en voorzien van elektriciteit. Onze buurten en wijken zijn volledig energieneutraal. De gemeentelijke organisatie functioneert energieneutraal.”

In de genoemde beleidsplannen is niet beschreven wat de doelstelling van WNH is en ook niet wat de bijdrage is aan de duurzaamheidsdoelstelling van Hengelo. Als in deze documenten geen expliciete doelstelling en bijdrage van WNH is geformuleerd, dan geven mogelijk de bedrijfsplannen WNH meer helderheid. Hiervoor gaan we te rade in het bedrijfsplan 2012-2041.

In het bedrijfsplan 2012-2041 staat dat één van de duurzaamheidsdoelstellingen van Hengelo is een CO2-reductie in 2020 van 30%. Welk aandeel WNH hieraan moet bijdragen is niet vermeld. Wat wel vermeld wordt zijn de doelgroepen van WNH en dat die groepen 176 kton CO2-uitstoten. Van deze uitstoot moet 30% ofwel 53 kton worden bespaard. Met de projecten Hengelo Zuid, Twentebad, Gezondheidspark en TriviumMeulenbeltZorg draagt WNH hieraan 10% bij. Dat is een CO2-reductie per jaar van ruim 5 kton. Hoe de resterende kton worden bereikt zegt het bedrijfsplan niets. Het blijft daarmee onduidelijk wat de bijdrage van WNH is aan het geformuleerde resultaat. Het is ook niet duidelijk of er tussendoelen of resultaten zijn gesteld en op welke momenten die behaald moeten worden.

Uit de documenten is dus onvoldoende inzicht te krijgen wat de concrete doelstelling is, wat het effect van WNH als geheel is aan de CO2-reductie en hoe dat te bereiken resultaat in de tijd wordt weggezet. In de interviews is daarom nagegaan wat de betrokkenen als doelstelling van WNH formuleren en hoe ze de resultaten proberen te bereiken. Op de vraag wat het doel van Warmtenet Hengelo is, zijn de antwoorden weinig specifiek. Er volgt een antwoord met de strekking van het volgende citaat.

*“Een duurzame samenleving. Een bijdrage leveren aan de duurzaamheidsdoelstellingen.”
(bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen)*

Uit gesprekken met het projectteam WNH wordt duidelijk dat die projecten worden uitgevoerd die minimaal een 50% CO2-reductie ten opzichte van de gasprijzen kunnen waarmaken. Als vervolgens gevraagd wordt hoe die doelstelling bereikt en gemonitord wordt, dan wordt aangegeven dat een project voldoet als het binnen de voorwaarden van het bedrijfsplan wordt uitgevoerd.

*“Doe je een project binnen de voorwaarden van het bedrijfsplan, dan doe je het goed.”
(ambtelijk betrokkene)*

Het is de vraag waarop je dan als organisatie stuurt. Geoperationaliseerde tussen- en einddoelen die in de tijd worden uitgezet, zijn nodig als richtpunten voor een betere sturing en monitoring voor de projectorganisatie. Eén van de geïnterviewde verwoordde het als volgt:

“Het zou goed zijn scherpere doelstellingen te hebben, waar je je op kunt richten. Als een soort thermometer. Smarter en vaker de thermometer erin steken.” (ambtelijk betrokkene)

Het is op dit moment dan ook niet aan te geven in welke mate WNH effectief is. Tussendoelen zijn niet geformuleerd en daarom is de mate van doeltreffendheid van WNH pas te beoordelen nadat de overstap op restwarmte is gemaakt. De doelmatigheidsvraag – is het doel behaald met beperkte kosten – kan ook pas worden beantwoord na voltooiing van de backbone en de levering van restwarmte aan bedrijven en particulieren in Hengelo. Een deel van de warmtelevering komt uit andere bronnen dan restwarmte – bodemwarmte in het Gezondheidspark en houtgestookte installaties voor het Twentebad en Eaton – en voor deze ‘losse’ projecten is de effectiviteit wel te bepalen, maar niet voor Warmtenet Hengelo als geheel. Het ontbreken van een goede set aan doelstellingen en een duidelijke aanpak maken het voor de raad moeilijk, zo niet onmogelijk, Warmtenet aan te spreken op wat er gerealiseerd. Want wanneer het is dan te veel of te weinig, te duur of te complex?

3.3 Rollen en verantwoordelijkheden

Binnen de tijdelijke organisatiestructuur van een project zijn verschillende rollen te onderscheiden. Bij deze rollen horen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De rollen die in deze paragraaf beschreven worden zijn die van de stuurgroep, de opdrachtgever en de projectleider.

Stuurgroep

Een stuurgroep is een besluitvormingsorgaan dat binnen een door het college verstrekt mandaat besluiten kan nemen. De samenstelling bestaat uit een ambtelijk opdrachtgever en/of bestuurlijk opdrachtgever en de belangrijkste stakeholders.

In de gemeentelijke organisatie Hengelo is vastgelegd dat een stuurgroep wordt ingesteld bij een Groot Project, waarbij de besturing van het project continue bestuurlijke afstemming vraagt met bestuurders van andere gemeenten of instellingen en waarbij het wenselijk is dat deze andere bestuurders ook zitting nemen in de stuurgroep.¹⁶ In de kadernotitie projectmatig werken is de instelling van een stuurgroep voor een Groot Project geregeld, maar de rol en bijbehorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn niet uitgewerkt.

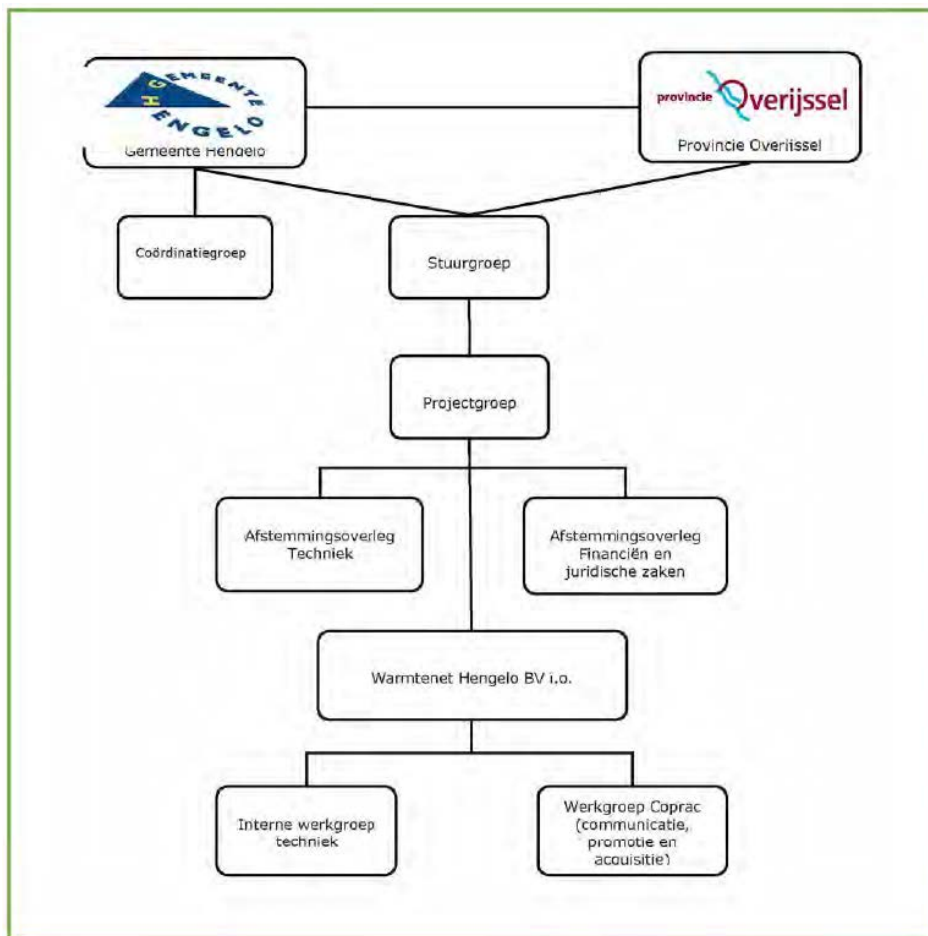
Aan Warmtenet Hengelo is een stuurgroep gelieerd, die rond 2007 de opdracht kreeg te onderzoeken of met warmteleverancier Twence een gezamenlijk warmtebedrijf is op te zetten. Een gezamenlijk bedrijf om risico's te spreiden en een optimale samenwerkingsvorm te krijgen.¹⁷ Overigens, de samenwerking met Twence als aandeelhouder in WNH is in 2009 beëindigd, omdat Twence zich strategisch op andere zaken ging richten. In het bedrijfsplan 2012 is over de rol van de stuurgroep geschreven dat vooruitlopend op de feitelijk oprichting van de BV de stuurgroep als primair aanspreekpunt fungeert bij belangrijke beslissingen binnen het bedrijf.¹⁸ Ook is een

16 Gemeente Hengelo, Sector SPP/Afdeling Projecten en Subsidies, *Kadernotitie Projectmatig Werken*, Hengelo, 2008.

17 Gemeente Hengelo, *Actieplan Warmtenet*, 2007.

18 Warmtenet Hengelo, *Bedrijfsplan Warmtenet Hengelo 2012-2041*, Deel B.

organisatieschema opgenomen en hieronder weergegeven. Een nadere beschrijving van de rol en de daaraan verbonden taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn niet in beschikbare documenten gevonden.



Bron: Bedrijfsplan Warmtenet Hengelo 2012-2041, Deel B.

Uit de interviews is aanvullende informatie gekomen over de rol van de stuurgroep. De functie van de stuurgroep was het uitzetten van de strategische koers en ondersteuning te bieden bij strategische gesprekken. Daarnaast het vaststellen van de bedrijfsplannen en jaar- en werkplannen. Er is volgens een ambtelijk betrokkene een moment gekomen dat de jaarverslagen ter informatie in de stuurgroep werden behandeld en niet meer om vast te stellen. De stuurgroep is vervolgens in 2013 “doodgebloed”.

Wat hieraan voorafging was een bijeenkomst van de stuurgroep met strategische partners. Het was in de ogen van de provincie de projectdirectie niet voldoende gelukt om de juiste partners aan te trekken. Dit is een bijeenkomst geweest die escaleerde en heeft geleid tot het stellen van voorwaarden door de provincie aan versterking van de projectleiding. Deze escalatie is voor het college een signaal geweest van onvoldoende kwaliteit in de projectorganisatie.

Over de informatievoorziening vanuit de stuurgroep richting college is gezegd dat die te summier was. Mededelingen uit de stuurgroep kwamen via de wethouder alleen in de rondvraag van een collegevergadering aan de orde en liepen niet via de formele procedure.

Opdrachtgever en opdrachtnemer

In de opdrachtverlening worden de basale randvoorwaarden van een project geregeld. De projectleider of opdrachtnemer krijgt van de opdrachtgever te horen welk resultaat hij binnen welke

termijn moet behalen, welke middelen daarvoor beschikbaar zijn over welke menskracht hij kan beschikken en welke bevoegdheden hij heeft. Met de opdrachtverlening ontstaat er een relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, de kwaliteit van deze relatie is van cruciaal belang voor het behalen van de projectresultaten. Uiteraard is het succes van een project van meer factoren afhankelijk. Echter, is de relatie onvoldoende dan ligt mislukking op de loer.

Van een kwalitatief goede relatie spreken we als aan minimaal de volgende voorwaarden wordt voldaan.

- Zowel opdrachtgever als opdrachtnemer zijn elk één persoon.
- Opdrachtgever en opdrachtnemer opereren op hetzelfde (strategische, tactische of operationele) niveau.
- Opdrachtgever en opdrachtnemer hebben hun wederzijdse verwachtingen verduidelijkt en vastgelegd.
- De opdrachtgever is aanspreekbaar op zijn rol.¹⁹

In de Handleiding Projectmatig Werken van de gemeente Hengelo zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de opdrachtgever en opdrachtnemer beschreven. In deze beschrijving moet na te gaan zijn of aan bovenstaande voorwaarden wordt voldaan en welke aanvullende verantwoordelijkheden ingevuld moeten worden. Drie rollen zijn van belang: het bestuurlijk opdrachtgeverschap, het ambtelijk opdrachtgeverschap en het opdrachtnemerschap (de projectleider/ projectdirecteur).

Het college is bestuurlijk opdrachtgever omdat het college in totaliteit bestuurt. Tevens stelt het college de bestuurlijke opdracht voor Grote Projecten vast. De portefeuillehouder is eerste bestuurlijk aanspreekpunt voor het project. De portefeuillehouder is dus de wethouder die in eerste instantie verantwoordelijk is voor het realiseren van politiek en maatschappelijk draagvlak voor het project. De portefeuillehouder speelt vooral een rol bij projecten met een grote relationele/bestuurlijke complexiteit. In het duale stelsel is de portefeuillehouder verantwoordelijk voor de verbinding van het project naar de raad. Het college wijst voor Grote Projecten de verantwoordelijk wethouder aan.

De rol van de ambtelijk opdrachtgever is vierledig: hij geeft opdracht door goedkeuring van een opdrachtformulering, hij stelt de benodigde middelen (personeel, financiën, ruimte, enz.) beschikbaar aan de projectleider, hij onderhoudt tijdens het project de (bestuurlijke) netwerken en geeft relevante signalen door en hij is klankbord voor de projectleider, kan bijsturen en indien nodig conflicten oplossen.

De projectleider is de functionaris die verantwoordelijk is voor het resultaat van het project en voor het proces van voorbereiding, uitvoering, afronding en rapportage daarover van een project of fasen daarvan, zoals die zijn vastgesteld in de opdrachtformulering. Hij legt verantwoording af aan de opdrachtgever en zorgt voor gestructureerd overleg met de opdrachtgever.

In de handleiding is de kwaliteit van de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer geregeld. Uit de beschrijving blijkt zowel de ambtelijk opdrachtgever als de projectleider elk één persoon is en de rollen en verantwoordelijkheden niet samenvallen. De wederzijdse verwachtingen zijn verduidelijkt door goedkeuring van een opdrachtformulering. De opdrachtgever is aanspreekbaar op zijn rol doordat hij (bestuurlijke) netwerken onderhoudt, relevante signalen doorgeeft, is klankbord voor de projectleider, stuurt zo nodig bij en lost conflicten op. Alleen blijft onduidelijk of de opdrachtgever en projectleider bij grote projecten op hetzelfde niveau functioneren. Conclusie is dat op papier de rollen en verantwoordelijkheden van de opdrachtgever en opdrachtnemer zo beschreven zijn, dat

¹⁹ http://www.oio.nl/pdf/opdrachtgeven_en_opdrachtnemen.pdf

een kwalitatief goede relatie tot stand kan komen. De praktijk kan weerbarstiger zijn, zoals hieronder blijkt.

In de raadsvergadering van 11 december 2007 is besloten van WNH een BV i.o. te maken, waarbij het warmtebedrijf 100% eigendom is van de gemeente Hengelo. Het college wordt gemachtigd om op zoek te gaan naar partijen, die mede risicodragend willen investeren in de BV. Dit is een situatie die nog steeds voortduurt. Uit interviews met bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen blijkt dat WNH in die tijd kon acteren alsof het een bedrijf was, dat het al los stond van de gemeente. Een teken aan de wand is dat WNH tot 2011 buiten de gemeentelijke administratie is gehouden. Voor betrokken ambtenaren (duurzaamheid, stedelijk beheer, financiën) uit de gemeentelijke organisatie was het iets dat ze *“erbij moesten doen”*, het zou immers binnen een paar maanden een BV zijn. Verder werd WNH als een complex project ervaren waaraan zich liever niemand brandde. Mede ingegeven door de complexiteit van het project heeft het een hele tijd ontbroken aan een gevoel van urgentie, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Wisselingen in het opdrachtgeverschap, wat persoon en aandacht betreft, zijn het gevolg. Dit geeft aan dat er binnen de gemeentelijke organisatie te weinig aandacht was voor de aansturing van de opdrachtnemer. Het heeft daardoor ontbroken aan een projecteigenaar. In 2014, met het aantreden van het huidige college, is er weer een kritisch oog voor Warmtenet Hengelo.

“Vanuit de leiding van het ambtelijk apparaat was er weinig tot geen ondersteuning. Ik heb regelmatig met de vuist op tafel moeten slaan ... om meer aandacht en een bredere aanpak binnen de organisatie.” (bestuurlijk betrokkene)

Projectmanagement gaat om informatie halen en brengen, om kritische vragen stellen. Het is dus een verantwoordelijkheid van zowel opdrachtgever als opdrachtnemer om op gezette tijden stil te staan bij wat er aan de hand is en betrokkenheid te organiseren. Vanuit ambtelijk betrokkenen is aangegeven dat meer betrokkenheid en tegen-denken gestimuleerd had kunnen worden. Mogelijk waren er dan meer kritische vragen gesteld.

De complexiteit en financiële risico's, die met het project gepaard gingen, resulteren erin dat niemand zijn handen eraan wilde branden. Uit dit gebrek aan betrokkenheid volgt vervolgens dat zaken in goed vertrouwen worden aangenomen en daarmee ontbreekt een adequate aansturing op de koers van Warmtenet. De opdrachtnemer kan naar eigen inzicht bepalen wat goed was voor Warmtenet Hengelo. Geïnterviewden verwoordden het als volgt:

“De cultuur in Hengelo gaat veel meer uit van vertrouwen en dat het wel goed komt. De raad is niet scherp op kredieten en het college ook niet.” (ambtelijk betrokkene)

“Er was geen voelbare betrokkenheid vanuit het college en MT. (red. de opdrachtnemer) kon gewoon doorgaan en werd niet opgetrommeld voor uitleg.” (ambtelijk betrokkene)

De opdrachtgever heeft verschillende mogelijkheden om te bepalen of het project goed verloopt. Ten eerste heeft de opdrachtgever, zoals eerder in deze paragraaf is aangegeven, de rol om de projectleider kritisch te bevragen. Uit bovenstaande citaten blijkt dat dit in onvoldoende mate is gebeurd. De oorzaak hiervoor kan gezocht worden in een gebrek aan kennis, prioriteit en/of tijd. Een mogelijke oplossing wordt door een geïnterviewde gegeven.

“Er zijn te weinig mensen die de inhoud kunnen coachen. Het is veel te hoog opgehangen. Er had veel meer power in het middenmanagement tegen aan moeten zitten.” (ambtelijk betrokkene)

Ten tweede zijn er geluiden uit de organisatie gekomen richting opdrachtgever/directie over de bemensing en competenties. Dit blijkt o.a. uit de expertise die op verschillende momenten is aangetrokken om de organisatie te professionaliseren, mede door een voorwaarde voor een subsidie van de Provincie. Het is daardoor in een bepaalde periode voorgekomen dat Warmtenet Hengelo twee gezichten naar buiten had, maar ondanks bezorgde signalen hierover, is het niet opgepakt.

“Twee gezichten werkt erg verwarrend en was op dat moment gewoon niet verstandig. Dat heb ik ook regelmatig aanhangig gemaakt; bij de opdrachtgever tot aan het provinciehuis toe.” (ambtelijk betrokkene)

De verantwoordelijkheden van de projectdirecteur (opdrachtnemer), projectleider en opdrachtgever zijn in de praktijk niet adequaat ingevuld. In al de jaren van Warmtenet zijn er ook wisselingen geweest in het opdrachtgeverschap. Met name het ambtelijk opdrachtgeverschap is na 2008 niet helder belegd geweest binnen de gemeente. De balans in verantwoordelijkheden van opdrachtgever en opdrachtnemer lijkt hierdoor te zijn verstoord. De opdrachtnemer heeft en neemt dan dubbele verantwoordelijkheden (projectleider, opdrachtnemer en opdrachtgever). Gevolg hiervan is dat hij niet de structurele ondersteuning krijgt die nodig is, hij krijgt het draagvlak onvoldoende voor elkaar en projectresultaten worden tegen te hoge kosten gerealiseerd of niet gerealiseerd.

3.4 Stakeholdermanagement

Stakeholdermanagement is het proces van het managen van de verwachtingen van mensen die invloed kunnen uitoefenen op een project. Primair gaat het over het opbouwen en onderhouden van een relatie gedurende het project. Een goede relatie met en participatie van invloedrijke mensen is belangrijk in een project, omdat deze mensen de boodschap van het project moeten dragen. Als zij het voortouw nemen, volgt de rest sneller. Als zij het belang niet inzien, komt het project niet of slechts zeer moeizaam van de grond. Bij het managen van de stakeholders is het belangrijk:

- om de frequentie van de contactmomenten vast te stellen;
- bij de stakeholder na te gaan wat zijn belangen zijn en hoe die zich verhouden tot het project, welke risico's hij ziet en hoe hij tegenover veranderingen staat;
- regelmatig te reflecteren op het gevoel van de stakeholder; is zijn houding positief, neutraal of negatief? Gevoel voor wat er in de omgeving speelt houden;
- plezier en passie bezitten om relaties/netwerken te onderhouden.

In het communicatieplan Warmtenet Hengelo (2009) zijn doelgroepen onderscheiden en negen doelen geformuleerd om tot een adequate communicatie te komen.²⁰ Het gaat om doelen die voor een geclassificeerd projectleider eigenlijk vanzelfsprekend zijn. Over de frequentie en het relatiebeheer met zakelijke en strategische stakeholders is in het communicatieplan niets te vinden. De indruk is dat het communicatieplan de nadruk legt op het zenden en minder op de wisselwerking tussen luisteren en aanbieden, het opbouwen en onderhouden van relaties en het afstemmen van verwachtingen.

Omgevingsgevoeligheid

Door zowel bestuurlijke, ambtelijke als externe betrokkenen is aangegeven dat de strategische contacten van de projectorganisatie met toekomstige aandeelhouders en leveranciers soms onder de maat waren. Het zou de organisatie aan snelheid en daadkracht richting potentiële afnemers en partners binnen het bedrijfsleven. Volgens de ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen had de projectorganisatie te weinig feeling met het bedrijfsleven. Het project en de omgeving werden

20 Botter, B., *Bijgestelde uitgangspunten voor communicatie Warmtenet Hengelo BV*, Enschede 2009

onvoldoende op elkaar afgestemd. Het meenemen van stakeholder- en projectbelangen is een dynamisch en spannend proces. Door het ontbreken van zakelijke overtuigingskracht en het onvoldoende meenemen van de stakeholders in de ontwikkelingen kunnen belangrijke partners afhaken.

Op een zeker moment is het project geëscaleerd mede door het stakeholdermanagement – men vond dat er onvoldoende kwaliteit aanwezig was in de projectorganisatie - dit leidt tot een versterking van de projectdirectie. Dat het stakeholdermanagement onvoldoende uit de verf kwam, is niet eenzijdig toe te dichten aan het projectteam. In de kadernotitie projectmatig werken wordt gesteld dat het hogere doel is projectleiders in staat te stellen door middel van training en coaching hun competenties te ontwikkelen zodat zij in principe alle projecten kunnen leiden. Dit roept de vraag op of de bestuurlijk en ambtelijke opdrachtgever voldoende oog hebben gehad voor de capaciteiten van het projectteam op dit vlak en of er voldoende coaching of ondersteuning is geboden.

Geconstateerd kan worden dat een escalatie nodig was om op het punt van stakeholdermanagement het team te versterken. Deze versterking was nodig om belangrijke bedrijven als gesprekspartners weer terug aan tafel te krijgen.

Passie

Plezier, passie en trots zijn belangrijke waarden bij stakeholdermanagement..²¹ Aan de aanwezigheid van deze waarden bij de warmtenetorganisatie werd hier en daar bij betrokkenen getwijfeld. Er wordt gesproken over een cultuur van bescheidenheid die zich manifesteert in een profilering die achterblijft. Dit zou hebben geleid tot gemiste kansen.

“In Twente lagen en liggen erg goede kansen, mede door de aanwezigheid van veel innovatieve bedrijven. Hengelo had echt de samenwerking moeten zoeken in Twente, omdat Hengelo toch eigenlijk wat te klein is. (...) In Twente moeten ze over de kinnesinne heen stappen. De Hengelose cultuur vond ik soms wat angstig en eigenwijs en het lijkt er op dat ze hun eigen familie wat te veel beschermen.” (ambtelijk betrokkene)

Het technisch ambassadeurschap wordt door de projectorganisatie wel met verve en passie uitgedragen. Het is niet voor niets dat Warmtenet Hengelo in 2012 steun kreeg uit het EU-programma ‘Intelligent Energy Europe’ (IEE). Het Hengelose project wordt een lichtend voorbeeld genoemd voor duurzame warmte.

Commitment organiseren, draagvlak creëren en iedereen meekrijgen, heeft naar het bedrijfsleven toe te weinig aandacht gekregen. De interactie met de stakeholders kon beter georganiseerd worden. Een belangrijke oorzaak is het ontbreken van competenties. Tegelijkertijd heeft het ontbreken van het gevoel van urgentie voor en betrokkenheid bij WNH in de gemeentelijke organisatie niet geholpen bij een adequaat stakeholdermanagement.

3.5 Draagvlak voor Warmtenet

De vorige paragraaf hebben we afgesloten met de constatering dat het draagvlak (commitment) een aandachtspunt is. Hierop gaan we in deze paragraaf verder in, omdat uit de gesprekken met de betrokkenen bij Warmtenet is gebleken dat onvoldoende draagvlak verder reikt dan alleen stakeholdermanagement.

21 Vgl. het waardecreatiemodel van Achmea.

Wensdenken

In 2006 is het besluit genomen om kaders te ontwikkelen voor projectmatig werken, in 2008 is hierover een kadernotitie verschenen en in 2012 een handleiding. Warmtenet is aanvankelijk gestart met een projectmatige opzet, later is dit verwaterd. Dit heeft volgens bestuurlijke en ambtelijke betrokkenen ermee te maken, dat er vanuit werd gegaan dat het binnen afzienbare tijd een zelfstandig bedrijf zou zijn met de gemeente als aandeelhouder. Het citaat hieronder geeft goed weer, wat in verschillende formuleringen tijdens de interviews werd gezegd over de positie van Warmtenet in de gemeentelijke organisatie.

“Er was geen projectstructuur, want over een jaar zou het een BV zijn.” (ambtelijk betrokkene)

In 2008 kreeg de projectdirecteur de opdracht Warmtenet als BV van de grond te tillen. Volgens betrokkenen was het vooral een politieke wens om met Warmtenet een bijdrage te leveren aan de duurzaamheidsdoelstellingen en mede daardoor hebben de politieke doelstellingen geprevaleerd boven de bedrijfseconomische doelstellingen. Mogelijk hebben deze politieke wens en het ontbreken van een projectfasering met beslismomenten ertoe geleid dat er onvoldoende aandacht is geweest om bij tijd en wijle een pas op de plaats te maken, voor een moment van reflectie.

“Bij langer lopende projecten zou er af en toe een moment moeten worden geprikt om te zeggen: ho stop, pas op de plaats, eerst eens even verder kijken. Het zou goed zijn om go/no go-momenten in te passen.” (ambtelijk betrokkene)

Iedereen ging ervan uit dat Warmtenet snel een BV zou worden. Het proces naar een BV heeft echter veel meer tijd in beslag genomen dan aanvankelijk gedacht, waardoor de organisatorische inbedding niet de benodigde aandacht heeft gekregen. Het gevolg was dat Warmtenet in een spanningsrelatie zat tussen enerzijds als een bedrijf acteren en anderzijds functioneren binnen de gemeentelijke organisatie. Uit de interviews met bestuurlijke en ambtelijke betrokkenen bleek ook dat het eigenaarschap en de verantwoordelijkheden punten van aandacht zijn.

“De gemeente had serieuzer om kunnen gaan met warmtenet.(...) Het was ergens ondergebracht, er zat totaal geen projectorganisatie op. Dat werd van: daar moet even wat gebeuren en daar moet wat gebeuren.” (bestuurlijk betrokkene)

“Ik denk wel dat je kunt zien dat er maar een heel kleine groep mensen was, met name bij Warmtenet zelf die hard daaraan (red. samenwerking met ruimtelijke projecten) trokken. Ik denk niet dat daar vanuit het hogere kader heel erg op gestuurd is.” (ambtelijk betrokkene)

“Ambtelijk gezien was er op het laatst minder draagvlak door de risico's van WNH. Wij kregen ook te maken met bezuiniging op bezuiniging op bezuiniging. Zo'n zes ronden vanaf 2009 gehad. En dan is het logisch dat het ambtelijk draagvlak voor de risicovolle projecten afneemt. We moesten ook terug naar onze kerntaken en dat is het oprichten van een warmtebedrijf volgens mij niet.” (ambtelijk betrokkene)

De complexiteit van Warmtenet is onderschat en bijkomende omgevingsfactoren, bijvoorbeeld de economische crisis, hebben het proces van realisatie extra bemoeilijkt.

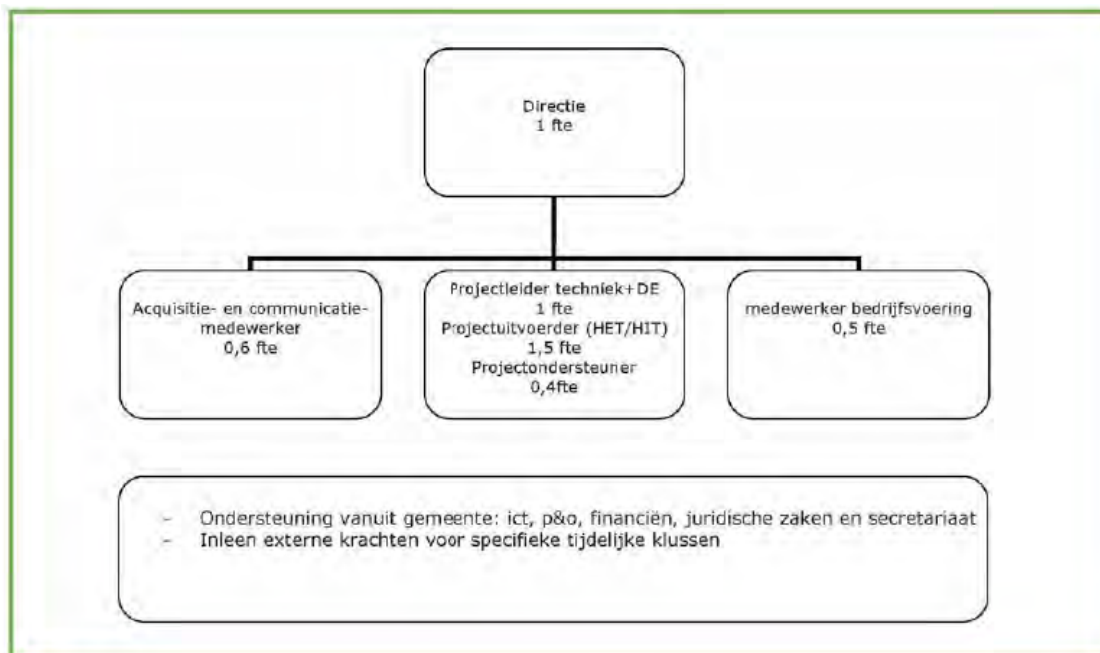
De conclusie die te trekken valt is, dat de politieke doelstelling, inbedding in de organisatie, complexiteit van het project en omgevingsfactoren (crisis, bezuinigingen) van invloed zijn geweest op

de aandacht en het draagvlak in de organisatie voor Warmtenet. Met een sterkere projectmatige aanpak van Warmtenet was aandacht en draagvlak beter geborgd geweest. Immers, na iedere fase moet dan besluitvorming moeten plaatsvinden over een 'go or no go'. Inmiddels is met de komst van het nieuwe college in 2014 de bestuurlijke aandacht voor Warmtenet Hengelo sterk toegenomen.

3.6 Bemensing en competenties

Een groot project in een complexe omgeving, waarin publiek-private samenwerking een belangrijk onderdeel is, vraagt om een afgewogen bemensing. Van het projectteam vraagt het lef, ondernemingszin, overtuigingskracht, verbindend vermogen, durven aanspreken en het nemen van verantwoordelijkheid, om maar een aantal eigenschappen te noemen. Daarnaast wordt bij de keuze van de projectleider van een groot project gekeken of en hoe hij vergelijkbare projecten heeft uitgevoerd. De kerncompetenties voor het uit te voeren project dient een projectorganisatie eigenlijk zelf in huis te hebben. Voor specifieke zaken kan expertise worden ingehuurd.

In onderstaande figuur is het organogram weergegeven van Warmtenet met het aantal formatie-eenheden.



Bron: Bedrijfsplan Warmtenet Hengelo 2012-2041, Deel B.

De projectdirecteur is door de opdrachtgever op dit project gezet omdat hij financiële expertise had en politieke ervaring had. Een track record op vergelijkbare projecten had hij echter niet. Nadat de projectdirecteur het project had opgepakt bleken de exploitatielasten hoger dan verwacht en vervolgens kreeg de economische crisis ook zijn effect op Warmtenet. Zaken die het tot een complex project maakten.

Enkele geïnterviewden geven aan dat de gemeente als opdrachtgever de complexiteit van het project onvoldoende in het vizier had en dat niet duidelijk was welke competenties bij zo'n project horen. In één van de interviews wordt het als volgt verwoord:

“... De gemeente had hem (red. de opdrachtnemer) erop gezet, maar de zaak was te complex. Het lag dus niet aan hem... Het gaat erom dat je door hebt welke competenties je nodig hebt voor dit project.” (bestuurlijk betrokkene)

De vraag die geïnterviewden stellen over de bemensing is, of een juiste afweging is gemaakt tussen de complexiteit van het project – een pioniersproject - en de omvang en kwaliteit van het projectteam.

“... het is een hele kleine kwetsbare groep. Als er een extra vraag is moet er extern worden opgeschaald. Men heeft nooit ingezet op een goede structuur van een bedrijf onder de gemeentevleugel. Ook heeft men te weinig ingezet op de opbouw van deskundigheid.” (ambtelijk betrokkene)

“Je hebt hiervoor ondernemerschap nodig, assertiviteit, overtuigingskracht en de doorsnee ambtenaar heeft die eigenschap niet. Je hebt dat nodig voor gesprekken met je stakeholders.” (extern betrokkene)

Een complicerende factor voor de bemensing van Warmtenet was, dat het als onderdeel van de gemeente gedwongen was mensen uit de flexpool te halen. De keuzemogelijkheden, de zoekopties naar expertise en snelle inzet zijn dan beperkter.

Wat de bemensing betreft wordt gesteld dat het project binnen de gemeentelijke organisatie niet de prioriteit kreeg die het verdiende. Dit geldt zowel de ambtelijke als de bestuurlijke opdrachtgevers binnen de gemeente. De projectbemensing bestond uit “anderhalve man en een paardenkop” en de bezetting was beperkt begroot. Hiermee is de kwetsbaarheid groot: bij het uitvallen van één persoon valt een groot deel van de expertise weg.

“Het had projectmatiger moeten worden aangepakt. Zet het financieel strak neer en neem voldoende mensen met de juiste competenties en inzichten – power en lef. Misschien hebben we jaren achtereen Warmtenet Hengelo onderschat.” (bestuurlijk betrokkene)

Men is kritisch over de bemensing en de competenties van de organisatie, anderzijds wordt het projectteam ook omschreven als gedreven mensen die open staan voor nieuwe inzichten. Verbeterpunten die genoemd worden voor het team zijn de helicopterview, de koersbepaling, de strategie en het multidisciplinair overleg, tactisch handelen en ondernemerschap.

3.7 Samenvatting

- Warmtenet als geheel voldoet aan de criteria grote projecten, maar is niet als dusdanig behandeld dat sprake is van een duidelijke fasering van het project met na iedere fase een besluitmoment voor een ‘go or no go’. Na 2008 is de focus verschoven van Warmtenet als totaal naar deelprojecten, welke laatste wel min of meer projectmatig zijn aangepakt.
- Randvoorwaarden en aannames zijn niet voldoende uitgewerkt om te beantwoorden aan de voorwaarden van een goed Project Initiatie Document (PID). Doelstellingen zijn onvoldoende uitgewerkt, waardoor de afbakening van Warmtenet onduidelijk blijft en niet helder is wanneer het project een succes is. Een kenmerk van een project is de tijdelijkheid, maar het eindpunt is niet helder gedefinieerd.
- Aanvankelijk denkt iedereen dat Warmtenet op korte termijn een BV wordt, hierdoor is de betrokkenheid vanuit de ambtelijke organisatie beperkt en krijgt de inbedding in de organisatie onvoldoende aandacht. Het opdrachtgeverschap blijft diffuus en het is de vraag wie zich eigenaar van het project voelt. De balans tussen verantwoordelijkheden tussen

opdrachtgever en opdrachtnemer is niet helder, mogelijk liggen hier wisselingen van het opdrachtgeverschap aan ten grondslag.

- Warmtenet als BV i.o. en als onderdeel van de gemeentelijke organisatie levert een spanning op tussen enerzijds snel beslissingen nemen als bedrijf en anderzijds in een bestuurlijke omgeving verantwoording afleggen, wat tijd kost.
- Een complex en groot project als Warmtenet, waarbij grote risico's op het spel staan, vraagt om specifieke competenties, zeker bij de projectleiding. De bemensing lijkt vanuit het bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgeverschap onvoldoende aandacht te hebben gehad. De bezetting was in kwalitatieve en kwantitatieve zin beperkt en daarmee kwetsbaar. Versterking van Warmtenet kan met externe expertise gebeuren, maar de benodigde kerncompetenties moeten binnen het project aanwezig zijn.
- Het stakeholdermanagement heeft een groot deel van de tijd beperkt aandacht gekregen. In de periode 2013-2014 is dit met een projectdirecteur a.i. ingevuld.

Hoofdstuk 4 Financiën Warmtenet

Het thema "financiën" kan voor dit onderzoek worden uiteengehaald in een aantal onderwerpen. Hieronder komen aan de orde financiële planning van Warmtenet, investeringsaanvragen, kredietverantwoording, rapportage in de gemeentebrede Planning & Control cyclus en de eigen jaarverslagen van Warmtenet en de sturing en verantwoording op het meerjarenperspectief, gezien vanuit de invalshoek van baten en lasten als vanuit de kasstromen (liquiditeit).

4.1 Investeringsplanning- en verantwoording o.b.v. de bedrijfsplannen

Als norm geldt dat investeringsplannen aansluiten op de geaccordeerde bedrijfsplannen, waarop kredieten zijn verstrekt, middelen worden verkregen. Investeringsplannen dienen dusdanig in rubrieken en in de tijd te worden uitgewerkt dat er tussentijds over voortgang kan worden verantwoord. In Hengelo ligt dit ook vast in een interne norm. Het raads kader, de financiële verordening ex artikel 212 GW, stelt uitdrukkelijk dat er een investeringsverantwoording dient te zijn die tenminste inzicht geeft in: *"(...) de planning en realisatie van voorgenomen investeringen inclusief voorbereidingskosten, omvang en planning van de met de investeringen verband houdende kapitaallasten, de relatie tussen de voorgenomen investeringen en de vastgestelde kredieten en de financiële relatie tussen investeringen, kapitaallasten en de beleidsbegroting."*

De financiële planning van Warmtenet bestond sinds 2005 uit een uitgewerkt spreadsheet-model met 30 jaars-doorrekening. Dit was een extern ontwikkeld model door Nuon Tecno. Hierin werden de investeringen, onderverdeeld in primair net, secundair net en decentrale (tijdelijke) voorzieningen evenals de overige kosten en de omzet opgenomen. Het spreadsheet had vooral tot doel de haalbaarheidsanalyse te ondersteunen. Het was geen uitgewerkte investeringsbegroting. Een investeringsbegroting is bij geen enkel bedrijfsplan te vinden en is ook niet als uitwerkingsslag vervaardigd. Men treft in de gemeentelijke meerjarenbegrotingen dan ook geen investeringsbegrotingen voor Warmtenet aan. Het is daardoor niet mogelijk om cijfermatig eenduidige relaties te leggen tussen bedrijfsplan, specifieke investeringsplanningen en de gemeente(meerjaren)begrotingen. Verschillen betreffen de rubricering en de spreiding over de tijd.

Bij gemeenten is het gebruikelijk om bij meerjarige investeringsvoorstellen te spreken over kredietaanvragen. Naar gangbaar gebruik ligt er onder een investeringsvoorstel voor de raad een onderbouwing met een specificatie. Op basis daarvan kan dan later worden verantwoord over voortgang en afwijkingen. Deze is voor de gehele looptijd van het onderzoek tot 2014 niet aangetroffen. Er is wel investeringsverantwoording, maar deze is achteraf en vindt plaats op basis van ambtelijk 'opgeknipste' en over de looptijd verspreide deeltkredieten. Deze is niet bruikbaar als bestuurlijke verantwoording. Deze bevinding strookt ook met de regelmatig in controlerapporten te lezen opmerkingen van opeenvolgende accountants van de gemeente over de gebrekkige investeringsverantwoording en ontoereikende implementatie van kaderstellende afspraken. Warmtenet is hierop geen uitzondering, al wordt dit project tot 2013 nooit specifiek genoemd.

Het volgende overzicht geeft inzicht in de investeringsgroei.

Tabel 4.1 Overzicht investeringen in miljoenen euro²²

Investerings	t/m 2010	t/m 2011	t/m 2012	t/m 2013	t/m 2014
Primair net	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Secundair net en decentrale voorzieningen	2,1	4,1	7,0	7,5	9,2
Project restwarmte			0,8	0,9	0,9
Totaal	3,3	5,3	9,0	9,6	11,3

Idealiter zet men in een tabel als deze ook een overzicht van de (jaarlijkse en cumulatieve) investeringskredieten verleend door de raad. Het is in het bestek van een doelmatigheidsonderzoek bij gebrek aan een solide basis niet doenlijk om een dergelijke analyse achteraf te maken. Een dergelijke analyse bleek intern in de organisatie niet voorhanden. De kredietaanvragen waren onvoldoende gespecificeerd. Zie voor een nadere toelichting paragraaf 5.3. en 5.4.

4.2 Verdieping: financiële planning van de hoofdinfrastructuur (primair net)

Elke financiële planning is gebaseerd op een businessstrategie, hoe rudimentair ook. Deze businessstrategie met de kerninvesteringen en hun bekostiging dient in elke financiële planning terug te komen (rode draad).

Bij Warmtenet was gedurende de gehele onderzoeksperiode 2002-2014 de visie dat Warmtenet kan bijdragen aan programmadoelen van programma Mens en Milieu en dat deze bijdrage budget-neutraal kan worden gerealiseerd. In de eerste bedrijfsplannen tot en met 2009 werd zelfs met een zeer hoge zogenaamde “internal rate of return” gewerkt (zie voor overzicht van de algemene teneur en vermelde risico’s in de bedrijfsplannen bijlage 3).²³ De redenering was dat alle investeringen, ook die in de hoofdinfrastructuur, uiteindelijk zouden worden goedge maakt vanuit de bijdragen van afnemers. De gekozen uitgangspunten leiden tot de conclusie bij de opstellers (en hun beslissers) dat dit een zeer bedrijfsmatig verantwoord investeringsproject zou zijn. Hiermee zouden ook financiers zoals de Bank Nederlandse Gemeenten over de streep kunnen worden getrokken.

Een belangrijk deel van de investeringsopgave betreft de aanleg van een primair net vanaf een restwarmtebron. Dat was en is immers de kern van een duurzaam warmtenet. Wat was het historisch verloop van deze ramingen?

Hiervan kunnen de volgende overzichten worden verstrekt, gebaseerd op verschillende uitkoppelingsmogelijkheden:

²² Bij deze cijfers geldt ook dat het lastig is een nauwkeurig consistent beeld te verkrijgen, het jongste CE Delft rapport spreekt over investeringen in 2011 ad 3,2 mio euro en 2012 ad 2,7 mio euro. Cijfers sluiten alleen op hoofdlijnen aan. Ze bevestigen wel het beeld dat 2011 en 2012 een investeringspiek vertoonden als gevolg van uitvoering van het Bedrijfsplan 2009.

²³ De internal rate of return (IRR) is het rentepercentage waarbij alle uitgaven en inkomsten over de gehele looptijd van de bedrijfsplannen, teruggerekend naar koopkracht van nu (het berekenmoment), precies het saldo nul vertonen. Een investeerder kan dan een afweging maken: weegt de IRR op tegen wat ik als aanvaardbaar beleggingsrendement in relatie tot de risico’s van deze belegging zie? Het is daarmee een totaal andere benadering dan die bij de overheden waarbij rente uitsluitend als kostenfactor wordt gezien en niet als besluitvormende parameter.

Ramingen gebaseerd op uitkoppeling bij Twence	
2005	5,5 mio euro
2007	13,7 mio euro
Ramingen gebaseerd op uitkoppeling bij AKZO	
2009	8,1 mio euro
2012	6,8 mio euro
2015	nog niet bekend

De geraamde bedragen wisselen dus sterk. De investeringen in het hoofdnet lijken in het plan van 2005 erg mager te zijn gecalculeerd. In 2007 zijn ze volledig gecalculeerd, maar wordt bij de haalbaarheidsanalyse van het bedrijfsplan een bedrag van 6,0 mio euro geëlimineerd omdat men er vanuit ging dat Twence deze investeringsbedragen kon goedmaken in de prijs van de door Twence geleverde warmte. Hier was echter op het moment van voorleggen van het bedrijfsplan geen afspraak over tot stand gekomen, laat staan vastgelegd. De zekerstelling van middelen voor de aanleg van de hoofdinfrastructuur was in besluitvorming op basis van bedrijfsplan 2007 ontoereikend. Uiteindelijk is in 2008 na een mislukte aanbesteding van die infrastructuur de verdere reservering van middelen hiervoor geheel verlaten.²⁴ Formeel vindt deze heroriëntatie zijn weergave in bedrijfsplan 2009. Er is toen voor gekozen de publieke middelen in te zetten voor secundaire delen van het net en decentrale voorzieningen. De aanleg en aansluiting op een hoofdnet vanuit een restwarmtebron werd verdaagd tot - op zijn vroegst - 2018. In de financiële planning zien we dan ook de grote investeringen voor een primair net niet meer terugkomen. Men zag hierin ook een financieel voordeel want investeringen zouden kunnen worden uitgesteld en de investeringsopgave zou beter te dragen zijn als er meer warmte-afzet zou zijn gerealiseerd. Wel zou er zodanig gewerkt worden dat decentrale voorzieningen als de tijd rijp is, gemakkelijk aangekoppeld kunnen worden. Er is echter niet gereserveerd voor het maken van deze koppelingen en er is geen rekening gehouden met (des-)investeringen op de warmte-overslagpunten.

Uit de repliek van de organisatie op de second opinion rapportage van Ernst & Young in 2012 blijkt dat men de investeringsproblematiek niet hoog op het aandachtspuntenlijstje had staan. Ramingsrisico's kwamen niet voor omdat de organisatie meende voldoende ervaring met het ramen van infrastructurele werken te hebben opgedaan. Men verwees hierbij naar de ervaringen met de teruggetrokken aanbesteding uit 2008. Kenners uit de wereld van warmtenetten wijzen echter allen op de lastige infrastructurele obstakels die moeten worden overwonnen bij de aanleg. Dit klemmt des te meer indien een spoorweg en een kanaal dienen te worden gekruist.

²⁴ Het is overigens de vraag waar men de middelen vandaan had gehaald indien de aanbesteding wel was gelukt, daar het om een inschatting van 7 mio euro ging (die door de ene aanbieder verre werd overschreden).

4.3 Kredietverlening: onderbouwing voor autorisatie en kader voor verantwoording

Kredietverlening wil zeggen dat de raad toestemming geeft de meerjarige investeringen te verrichten en akkoord gaat met de dekking, althans deze plausibel vindt. In de voorgedragen bestuurlijke besluitvorming moet helder zijn voor welke investeringen welke bedragen beschikbaar komen, binnen welke (aanvullende) kaders en spelregels, wat de procedure is bij afwijkingen en voor de verantwoording. Bestuurlijke besluitvorming wordt vertaald in eenduidige administratieve vastlegging.

De raad heeft in 2007 6,3 mio euro krediet verleend en ook nog een achtergestelde lening van 3,0 mio euro toegezegd.²⁵ Onduidelijk is of met het krediet van 6,3 mio euro de investeringen zouden worden gerealiseerd die bij dit besluit pasten; het raadsvoorstel vermeldt expliciet dat dit bedrag nodig is voor een secundair net en tijdelijke voorzieningen en voor de organisatie die dit uitvoert.²⁶ Dit bedrag is echter niet onderbouwd en sluit niet aan op het overzicht van totale investeringen in dit bedrijfsplan (p. 17).

In 2008 is ambtelijk het in 2007 van de raad verkregen krediet gesplitst in een deel dat fase 2 werd genoemd en 2,3 mio euro bedroeg en de resterende 4,0 mio euro (die nadien ook steeds in de officiële stukken terugkomt) bestaande uit een post hoofdleiding ad 2,3 mio euro, tijdelijke voorzieningen 0,3 mio euro, een secundair net voor Berflo Es van 0,5 mio euro en organisatiekosten van 1,0 mio euro. Deze informatie is ontleend aan ambtelijke interne overzichten en nooit gedeeld met de raad. Er heeft geen verantwoording plaatsgevonden. Ambtelijk werd aangegeven dat het afgezonderde deel van 2,3 mio euro beschikbaar zou dienen te blijven in afwachting van het op te richten bedrijf (de BV) en tijdstip van overhevelen. Strikt formeel geredeneerd is deze kredietruimte dus nog steeds beschikbaar, maar er staat geen dekking tegenover.

Er zijn meer verschillen tussen officiële besluiten rond kredietverlening en ambtelijke interpretaties. Tijdens het onderzoek zijn door betrokkenen vanuit financiën en Warmtenet overzichten gemaakt over kredietverlening. In bijlage 4 wordt een samenvattend overzicht met de geconstateerde verschillen weergegeven. De grootste verschillen betreffen het ROC-krediet (2007) en een administratief 'krediet' ad 1,4 mio euro in verband met een andere wijze van verwerking van aansluitbijdragen. In paragraaf 5.7 wordt op dat laatste nader ingegaan.

Eind 2011 is volgens de verantwoording achteraf het krediet van 4,0 mio euro met 1,3 mio euro overschreden. Volgens een intern administratief overzicht kan deze overschrijding worden toegerekend aan de decentrale voorzieningen, waarmee in het kader van het bedrijfsplan 2009 voortvarend is gestart. In 2008 is de aanbesteding van realisatie van het hoofdnet mislukt. Verdere inspanningen om dit net te realiseren worden uitgesteld naar een verre toekomst. Uit de investeringsverantwoording blijkt dat er wel substantieel is geïnvesteerd in een primair net, maar welke kosten waarvoor zijn gemaakt blijft onduidelijk. Opvallend is dat er een omvangrijke

²⁶ Dit blijkt uit de toelichting bij het raadsbesluit. Het is niet consistent met de besluitvorming zelf die spreekt over een gemeentelijke inbreng in een BV ten bedrage van 6,3 mio euro en daarnaast nog 3,0 mio euro voor een achtergestelde lening; uiteindelijk is van deze 9,3 mio euro dus 'slechts' 4,0 mio euro aangewend.

component organisatiekosten deel van uit maakt.²⁷ Vastgesteld kan worden dat er onvoldoende duidelijk verantwoording is afgelegd over de besteding van de middelen die de raad in december 2007 heeft toegekend en dat onduidelijk blijft of ze in de toegezegde bestedingsrichting zijn aangewend.

Kredietoverschrijdingen ten opzichte van de formele kredietbesluiten doen zich ook in de jaren daarna voor. Ambtelijk was het helder dat bij de directeur van Warmtenet die qua mandaten gelijk werd gesteld met een sectormanager de verantwoordingsrol berustte. Maar concreet werd hier niets op uitgedaan. In het in 2008 genomen mandaatbesluit voor de projectdirecteur wordt “het budget voor het warmtebedrijf” aan hem toebedeeld, maar wat dit budget concreet inhoudt, wordt niet beschreven. De vraag is of hierbij wel voldoende werd stilgestaan:

“De raad is niet scherp op kredieten en het college ook niet” (bestuurlijk betrokkene).

In een dergelijke cultuur kan dan ook een eerste bestuursrapportage over 2011 verschijnen waarin staat:

*“Van het krediet Warmtenet (4 mio euro) was ultimo 2010 netto besteed: 3.329.000 euro. Nog te besteden derhalve 671.000 euro. (...) In het eerste kwartaal 2011 is er 671.000 euro besteed. Dit betekent dat het krediet per die datum is uitgeput. De noodzakelijke investeringen voor de reeds in opdracht gegeven projecten lopen echter door. Dat zal leiden tot een kredietoverschrijding. Daarom zal nog vóór de zomer 2011 een nieuwe kredietaanvraag, samen met een actualisering van het bedrijfsplan 2009 – 2038 en het opnemen van geactualiseerde begrotingscijfers aan de raad worden voorgelegd.”*²⁸

De gangbare praktijk leidt ertoe dat raadsbesluiten met (aanvullende) kredietbesluiten nodig zijn om overschrijdingen uit het verleden te compenseren en niet zozeer om toekomstige investeringen goed te keuren. Het betreft dus autorisatie achteraf. Eind 2011 moest in kader van begrotingsrechtmatigheid nog ijlings een kredietaanpassing worden gevraagd. Aan het eind van het eerste kwartaal van 2011 was de formele ruimte besteed, zo werd in de eerste bestuursrapportage 2011 al aangekondigd. Pas eind december werd dit hersteld.²⁹

De externe accountants van de gemeente hebben periodiek in aan bestuur en management uitgebrachte rapportages kanttekeningen geplaatst bij gebrekkige kredietbeheersing (en de al genoemde onvolledige investeringsverantwoording) binnen de gemeente.

Toegenomen scherpste en bewustwording van kaderstelling bij de raad heeft ertoe geleid dat het raadsbesluit van april 2012 waarbij het bedrijfsplan werd goedgekeurd voorzien werd van een meer nauwkeurige omschrijving van de kredietverlening. Hierbij werd ook onderscheid gemaakt tussen raam- en werkkrediet.

²⁷ Deze zijn dus “geactiveerd” op de balansrekening van de investeringen; tot 2011 werden alle kosten zo behandeld, vanaf dat jaar werd nog “maar” 75 % van de ambtelijke kosten aan de investeringen toegeschreven. De taxatiewaarde/vervangingswaarde van de investeringen is niet onderzocht. Een potentieel participant zal hier zeker een check op verrichten.

²⁸ Deze planning is uiteindelijk niet gehaald en eind 2011 moest de begroting ijlings worden bijgesteld (zie verderop).

²⁹ Zie over deze gang van zaken meer in paragraaf 5.1.

Sinds 2014 wordt gewerkt met een nieuw kader, Spelregels Kredietbeheersing, maar dit kader is nog maar recent geïmplementeerd.³⁰ Een voorbeeld binnen Warmtenet van een systeem van meerjarige kredietplanning en –verantwoording betreft de verduurzaming van Eaton. Indien dit systeem goed wordt geïmplementeerd kan de organisatie de kredietbesteding goed monitoren. De investeringen worden ingedeeld in rubrieken en volgens een tijdlijn uitgezet.

4.5 Interne verankering in de gemeentelijke P&C systematiek

Als norm geldt: Warmtenet als project dient te beschikken over een eigen projectsystematiek die adequaat aansluit op de hoofdstructuur van de gemeente. De uitgewerkte bedrijfsplanning en –administratie van het project dient de eigen bedrijfsdoelen. Door deze periodiek af te stemmen met de hoofdstructuur van de P&C van de gemeente kan ook verantwoording worden afgelegd.

Het project Warmtenet is tot 2011 in de gemeentelijke begrotingen en rekeningen “neutraal” meegenomen. Investeringen werden op een verzamelpost verantwoord. Alle bestedingen, ook ambtelijke kosten, werden weliswaar in de exploitatie verantwoord maar direct weer geneutraliseerd met een post “te verrekenen”. Er werden slechts twee kostensoorten onderscheiden, kapitaallasten en omzet. Deze werden in bedragen aan elkaar gelijk gesteld. De bedoeling was aanloopverliezen te middelen via de daartoe ingestelde reserve Warmtenet ad 2 mio euro; deze reserve stond dan ook te boek als egalisatiereserve. Deze systematiek leidde ertoe dat tot en met 2010 geen enkel nadeel in de gemeentelijke boeken te zien was. Sterker nog, in 2011 werd het saldo over de aanloopjaren opgemaakt en gecijferd op een positief saldo van 80.000 euro. Ook in het interview met stafmedewerkers financiën kwam dit aan de orde; daar had men zich erover verbaasd dat de egalisatiereserve Warmtenet in die jaren alsmat op 2 mio euro bleef staan.³¹ Financiële experts van de gemeente waren weinig tevreden met de gang van zaken, getuige ook dit citaat uit een nagekomen mail van een ambtelijk betrokkene:

“In de aanloopfase en de eerste periode van vaststellen bedrijfsplan en beschikbaar stellen middelen (2005-2008) moesten we er steeds van uitgaan dat binnen niet al te lange termijn het Warmtebedrijf i.o. een zelfstandig bedrijf zou zijn. Dit was geen kwestie van vele jaren, maar van hooguit 1 à 2 jaar. De te plegen aanloopkosten en investeringen pasten binnen het bedrijfsplan, dat aangaf dat er na verloop van tijd een rendabel bedrijf zou ontstaan. De gedachte was dat al de beschikbaar gestelde en bestede middelen wel in eerste instantie bij de gemeente Hengelo vastgelegd zouden worden, maar daarna in het nieuwe bedrijf als actief opgenomen zouden worden. Binnen de exploitatie van de gemeente Hengelo zou er geen Warmtebedrijf meedraaien. Na verloop van tijd bleek (o.a. door gedoe met de staatssteunmelding) dat de overgang naar een zelfstandig bedrijf steeds maar weer uitgesteld werd en de aanloopkosten steeds verder opliepen. Dat had een signaal moeten zijn om actie te ondernemen. Echter steeds werd vanuit het Warmtebedrijf (en directe omgeving) aangegeven dat het een kwestie van tijd was en we nog even geduld moesten hebben.”

(ambtelijk betrokkene)

Eind 2010 raakt dit geduld op en in 2011 komt er verandering in de begrotingsopzet, als na een interventie vanuit directie/financiën de administratie geheel opnieuw wordt opgezet. Dan breken ook de jaren van de zichtbare exploitatietekorten aan. De oorzaken die hiervoor worden gegeven

³⁰ In opdracht van de rekenkamercommissie van Hengelo is een bacheloronderzoek gedaan naar kwaliteitscriteria voor kredietaanvragen in de gemeente (2012). Dit heeft bijgedragen aan de bewustwording dat verbetering noodzakelijk was.

³¹ Uit het onderzoek blijkt daarnaast dat de in het raadsbesluit van december 2007 afgesproken voeding van de reserve met renteopslagen ook niet werd geëffectueerd. Het raadsbesluit is op dit punt niet verwerkt.

zijn: kapitaallasten van in gebruik genomen investeringen en meer apparaatskosten (waaronder externe inhuur) door een kostenplaatsensystematiek.³² Een systematische en grondige analyse van verschil in aannames en uitkomsten ten aanzien van lopende bedrijfsplannen is niet aangetroffen, evenmin als technische bijstellingen van die bedrijfsplannen. Hier is overigens vanuit de staf financiën wel op aangedrongen. Bij de hersteloperatie begroting 2011 werd geconstateerd dat er grote verschillen waren tussen ramingen voor inkoop, kapitaallasten, aansluitbijdragen en *operational costs*; de directie van Warmtenet werd verzocht de lopende begrotingen 2011 en 2012 e.v. hierop aan te passen. Onduidelijk is of dit afdoende is gebeurd. Wel zagen medewerkers van de afdeling financiën verbeteringen in 2012:

“Daarbij vind ik dat het WNH bedrijfsplan -zoals in april 2012 is vastgesteld en nu nieuwe versie onderhanden- er al veel kenmerken van heeft. Immers, zoals al eerder beschreven, langjarige ramingen van volume-, prijs-, kosten-, opbrengsten- en renteontwikkelingen en daaruit volgende ontwikkelingen voor resultaat, kasstroom en vermogensbeslag. Het grote gebrek is dat het plan niet dynamisch is, lees: veranderingen in deze grootheden, alsmede voortschrijdend financieel en overig inzicht kunnen niet eenvoudig het model ingeschoven worden. Ware dit wel het geval, dan zouden de effecten hiervan op termijn inzichtelijk kunnen worden gemaakt, en zou over inzicht hierin en maatregelen ‘naar aanleiding van’ kunnen worden besloten.” (ambtelijk betrokkene)

Daarmee was nog niet de basis op orde. Het onderzoeksbureau CE Delft constateerde in zijn eerste onderzoek (2014) nog tekortkomingen in het basismateriaal. In het jongste rapport van CE (2015) wordt dit verder geduid. De activa-administratie omvatte gebreken. Investerings in energie-opwekking, primair net, overslagstations, secundair net en gebouwen werden onder een noemer gebracht. Afschrijvingsbedragen worden zeer grofmazig bepaald en het moment van aanvang afschrijvingen is niet te herleiden tot een ingebruikname-moment. Hierdoor beschikte men ook niet over inzicht in eventuele structurele verliezen en bleef men bij het adagium van het vastgestelde bedrijfsplan 2009 dat sprake was van aanlooptekorten. Blijkbaar is dit euvel ook in 2015 nog niet geheel hersteld. Er kan nog niet worden gesproken van ordelijk financieel beheer.

4.6 Investing, de middelen (financiering)

Kredietverlening is bij gemeenten vooral een publiekrechtelijke rol waarbij de gemeenteraad het budgetrecht ten aanzien van meerjarige investeringen vorm en inhoud geeft. Kredietverlening betekent nog niet dat er middelen zijn. Dit laatste moet worden onderbouwd bij de aanvraag; Hoe komen we aan financiering voor de plannen? Bij een langjarig project als Warmtenet dient er dan ook een liquiditeitenplanning (cash flow prognoses) te worden vervaardigd en gemonitord.

In 2007 heeft de raad krediet verleend voor in totaal 6,3 mio euro. De dekking daarvan zou worden gevonden in toekomstige winsten van het op te richten bedrijf. Het was dus een onzekere dekking. Men zou eerst door een diep dal gaan van ongeveer 15 mio euro negatief (dit werd wel het laagste punt van de badkuip genoemd). Om dit te monitoren is een gedegen kasstromenplanning en monitoring van de liquiditeitsontwikkeling een belangrijk sturingsmiddel. Een periodieke liquiditeitenplanning en –verantwoording is tijdens het onderzoek niet aangetroffen. Hierdoor en

³² De eerste berap 2011 doet hier uitvoerig verslag van.

door het ontbreken van een goede administratieve vastlegging (herstelactie in 2011) was het onmogelijk de uitvoering van de bedrijfsplannen gedurende de eerste vijf jaren te monitoren op het binnen de bandbreedte blijven van de aannames van de liquiditeitsontwikkeling. Noch de gemeentelijke administratie, noch die van de BV in oprichting waren hiervoor toereikend ingericht. De bedrijfsplannen hebben op dit punt een tamelijk zwevend bestaan gekend.

Kon de gemeente niet beter? Binnen de systematiek van de grondbedrijfprojecten wordt sinds jaar en dag gewerkt met een bedrijfsmatige administratie die tevens aansluit op de gemeentelijke hoofdstructuur. Bij een grondbedrijfproject gaat het ook om omvangrijke investeringen die pas na jaren worden terugverdiend. Opties om de administratie van warmtenet op diezelfde leest te schoeien, zijn wel eens benoemd, maar niet nader onderzocht.

Uiteindelijk is alles liquiditeit. Men kan een sluitende begroting op baten- en lastenniveau presenteren maar als de middelen niet binnenkomen, gaat een bedrijfsmatige activiteit uiteindelijk ten onder. De gevolgen van de investeringsrealisatie en de andere bestedingen bij Warmtenet kwamen tot uiting in het “rood staan” bij de treasury, getuige een citaat uit een ambtelijk interview:

“Het krediet werd meer gezien als een rekening-courant-verhouding met concern, de vraag is of je dit niet strakker moet inregelen.” (ambtelijk betrokkene)

De financieringsbehoefte per ultimo 2013 is opgelopen tot 10,6 mio euro waarvan de provincie 1,8 mio euro voor zijn rekening neemt en de gemeente 8,8 mio euro. Het saldo dat de gemeente financiert, zal in 2014 en 2015 overigens verder oplopen.

4.7 Warmtenet, de eigen interne verantwoording

Warmtenet was bedoeld als project dat als een van de belangrijkste doelstellingen had om een BV in te richten. Hierbij hoort een gedegen administratie met controle.

Warmtenet was al vanaf 2005 gedacht als BV maar aan interne administratieve processen en verantwoording op het niveau van een eigenstandige BV heeft het lang ontbroken. Vanaf 2011 werden er afzonderlijke jaarverslagen van Warmtenet, als BV io, gemaakt. De cijfers van deze verslagen zijn overigens niet onderworpen aan specifieke accountantscontrole, omdat de BV nog in oprichting was en de stuurgroep desgevraagd aparte controle niet nodig achtte. De overzichten zijn beeldbepalend voor het verloop van het investeringsprogramma en het oplopen van het saldo in rekening-courant met “de gemeente”. In een risico-managementgesprek in 2009 werden bij de zogenaamde meerjarenbalans van de BV io kritische vragen gesteld en werd gewezen op de financieringsproblematiek. Maar follow-up bleef uit en omdat Warmtenet, zoals we al eerder zagen toch uit de gemeente zou treden en er geen visie bestond op sturing en verantwoording op Warmtenet als verbonden partij, kregen de eigen cijfers van de BV io zeer beperkt aandacht. In 2009 was er echter wel een bestuurlijk aandeelhouder aangewezen maar vanuit diens rol treffen we geen toezichtsactiviteit ten aanzien van de BV io aan. Er is gewacht met het inregelen van de sturings- en verantwoordingsrelatie totdat de BV een feit zou zijn, aldus een bestuurder:

“Er is nooit sprake geweest van een verbonden partij. WNH komt ook niet op die lijst voor. Pas wanneer WNH een echte BV wordt, is hier aan te denken.” (bestuurlijk betrokkene)

Voor het goed kunnen volgen van de financiën van een meerjarig complex project met steeds nieuwe bedrijfsplannen zijn consistente administratieve gedragslijnen van groot belang, evenals was – wordt – analyses bij voortschrijdend inzicht en aanpassingen. Project Warmtenet deed de aanname dat alle bestedingen konden worden terugverdiend op de (zeer) lange termijn en dus voor de gemeentebegroting budgettair neutraal zouden zijn. De lange terugverdientijd werd hierbij voor lief genomen. De risico's van het "badkuipmodel", waarbij pas na verstrijken van veel jaren sprake is van inlopen van het liquiditeitstekort, werden onvoldoende onderkend.

In een meer realistisch stelsel van begroten en verantwoorden zou men ook kunnen specificeren welke bestedingen meerjarig nut hebben en kunnen worden terugverdiend en welke algemene bestedingen direct als jaarkosten moeten worden genomen. Pas in 2011 zien we daartoe aanzetten met als gevolg een reeks toenemende exploitatieverliezen. In de jaarverantwoording 2012 is een boekhoudkundige maatregel doorgevoerd om de mogelijkheid om jaarverliezen te dekken uit de egalisereserve te verlengen met een paar jaar. De aansluitbijdragen werden alsnog uit de investeringsbedragen geteld en als eenmalig voordeel in de jaarrekening verwerkt. Deze majeure stelselwijziging (het ging om meer dan 2 mio euro) is maar zeer summier in de gemeentelijke stukken vermeld en komt in het accountantsrapport bij die rekening niet voor. De stelselwijziging was echter een afwijking van de gemeentelijke regels en paste niet bij de verkregen kredietverlening (het totaalkrediet is later administratief verruimd). Medewerkers van financiën zijn kritisch over deze ingreep waarmee zij in een laat stadium werden geconfronteerd. Het wordt nu nog moeilijker de investeringslasten goed te maken in de exploitatie. De boekhoudkundige ingreep lijkt daarmee vooral bedoeld te zijn om geen negatieve stand van de egalisereserve in de meerjarenbegroting te hoeven tonen. De reserve steeg met de noodgreep op balansdatum 2012 van 1,6 mio euro naar 3,0 mio euro.

4.8 Point of no return?

In de probleemstelling van dit onderzoek is sprake van duiding van een point of no return. Men kan een point of no return zowel benaderen vanuit besluitvorming, bestuur, dienstverlening als financiën. Vanuit financiën benaderd is er een point of no return als de opties van stoppen met het Warmtenet of "houden wat je hebt" (stand-still-scenario) niet opwegen tegen de investerings- en exploitatieperspectieven, hoe risicovol ook, van doorgaan met de ontwikkeling. Waar ligt dit point of no return vanuit financieel perspectief? Twee momenten zijn hiervoor aan te geven.

Het gaat dan ten eerste om een cumulatief aan investeringstotalen dat onverkoopbaar is zonder grote verliezen te lijden en dat niet door te exploiteren is zonder grote verliezen omdat er onvoldoende bruto marge is tussen in- en verkoop van het primair product warmte. Dit moment heeft ergens gelegen in de voltooiing van de investeringsvoornemens vanuit bedrijfsplan 2009 maar kan zonder diepte-onderzoek niet exacter worden gededd. Op de eindbalans 2012 staat voor een bedrag van 9,5 mio euro aan investeringen. Het point of no return ligt ergens in 2012, maar staat relatief los van de besluitvorming in de raad van april, omdat de raad dan de investeringen uit het verleden achteraf sanctioneert (en duidelijke kaders stelt voor vervolg-investeringen). De boekhoudkundige ingreep in de jaarcijfers 2012 heeft ervoor gezorgd dat het point of no return optisch werd verlegd omdat de bestemmingsreserve voor de aanloopverliezen een aantal jaren extra mee kon.

Een ander belangrijk moment is de ‘valse start’ van het project in 2005. Het project is gestart met zeer optimistische inschattingen en met onvoldoende aandacht voor de inrichting van het project en de samenwerking met participanten. Strikt economisch gesproken is dit misschien geen point of no return, maar de ervaring leert dat eenmaal onder een te optimistisch en ambitieus gesternte van start gegane overheidsprojecten zelden succesvol zijn omgebogen.

Een belangrijke factor bij het niet tijdig onderkennen van verstreken points of no return is de beleidsopvatting dat indien de BV er eenmaal is, de risico's kunnen worden verlegd of zelfs weggeregeld. Deze opvatting is een constante in de gehele onderzoeksperiode en heeft gezorgd voor uitstel van veel belangrijke maatregelen die ertoe hadden kunnen leiden dat eerder een potentieel point of no return was onderkend.

4.9 Samenvatting

Ten aanzien van financieel beleid en beheer kan het volgende in samenvattende zin met betrekking tot Warmtenet worden gesteld:

- Warmtenet beschikte niet over een naar rubricering en tijd uitgewerkte investeringsplanning ondanks dat hierover in de gemeente wel kaderstellende afspraken over waren vastgelegd in de financiële verordening.
- De investeringen in het primair net, de hoofdinfrastructuur, hebben in de opeenvolgende plannen onvoldoende aandacht gekregen en zijn zelfs vanaf 2009 niet meer meegeeraamd.
- De kredietvoorstellen aan de raad vanuit Warmtenet waren onvoldoende duidelijk gespecificeerd naar categorieën (soort investeringen) en naar jaren. Kredietvoorstellen in bestuurlijke stukken werden ambtelijk vertaald, zodat er een bestuurlijke en een ambtelijke kredietrealiteit naast elkaar is ontstaan.
- Of binnen de doelen van de raadsaders van december 2007 is gewerkt, valt niet met zekerheid vast te stellen. De basisinformatie om dit vast te stellen ontbreekt.
- Nieuwe kredietvoorstellen sanctioneren voor een deel de reeds gerealiseerde bestedingen. Met uitzondering van een debat over begrotingsrechtmatigheid in december 2011 lijkt dit bestuurlijk noch ambtelijk een “kwestie”.
- Warmtenet is vanwege de (alsmaar uitgestelde) aanstaande BV - vorming in de gemeentelijke Planning & Control tot 2011 nauwelijks aanwezig. Ook de interne (administratieve) inrichting van de BV io was een ondergeschoven kindje. Het bedrijfsplan kon dan ook niet worden gemonitored anders dan op grove, globale lijnen. Het ontbrak aan een liquiditeitenplannen en –monitoring. Warmtenet wist zowel bedrijfseconomisch als financieel-administratief onvoldoende uit de startblokken te komen.³³
- Accountants hebben regelmatig gewezen op de gebrekkige investeringsverantwoording en ontoereikende spelregels en naleving daarvoor inzake kredietbeheer. Warmtenet is daarin tot 2013 niet met name genoemd, maar is een schoolvoorbeeld hiervan.
- De boekhoudkundige ingreep in de jaarrekening 2012 om de investeringen anders te presenteren heeft onvoldoende scherppte in het doordenken van de consequenties gehad en

³³ Een Europese subsidie van 1 mio euro is onder andere aangewend voor het verbeteren van de financiële planning; hier is in dit onderzoek nog geen aandacht naar uitgegaan, omdat de subsidie nog niet is afgewikkeld. Medio 2015 moeten de resultaten zichtbaar zijn.

ervoor gezorgd dat de aanloopverliezen nog een aantal jaren vooruit konden worden geschoven.

- Er zijn meerdere points of no return aan te wijzen naar gelang de definitie die men hanteert. Strikt bestuurskundig en bedrijfseconomisch zijn 2005 en 2011/12 momenten waarop een point of no return expliciet of geleidelijk passeert.

Hoofdstuk 5 Control

Control is beheersing van bedrijfsactiviteiten en zorg dragen voor adequate sturings- en verantwoordingssystemen en informatie daaruit. Ten aanzien van projecten heeft control een specifieke rolinvulling. Controlrollen en activiteiten zijn samen te vatten in kritisch adviseren, bevorderen van het voldoen aan randvoorwaarden, signaleren en toetsen. Dit betreft zowel voorgesteld beleid, implementatie en uitvoering van beleid. De laatste jaren is naast aandacht voor “hard controls” in toenemende mate sprake van aandacht voor “soft controls”. Control vanuit verschillende rollen draagt bij aan de beheersing van projecten en de inbedding van projecten in het totaal kader van de gemeente. Control is zowel ambtelijk als bestuurlijk een thema, of zou dat moeten zijn. Veel gemeenten stellen zichzelf al geruime tijd periodiek de vraag: “zijn we in control?”

5.1 Control-omgeving voor Warmtenet

Warmtenet ging van start in een periode dat control vooral was gericht op financiële advisering en toetsing. Stukken vanuit het project werden voorzien van een advies van centrale medewerkers financiën en dan doorgeleid. Andere controlrollen waren op dat moment niet zichtbaar betrokken bij het project Warmtenet.

In 2006 heeft Hengelo in het kader van Swing-Hengelo gekozen voor integraal management, dat zelf de controlrollen moet waarmaken. Centrale control werd afgeschaft of mocht hoogstens helpend acteren (vanaf 2008). Met SwingH werden een aantal doelen nagestreefd: integraal management voor alle bedrijfsvoeringsaspecten, geen stafsturing en dus geen verbijzonderde controlfuncties en overheadreductie. Centraal stond de figuur van de sectormanager, een positie waarmee de functie van directeur Warmtenet in alle opzichten gelijk werd gesteld:

“De sector manager is verantwoordelijk. De afdelingshoofden zijn verantwoordelijk dat de mensen hun werk goed doen, dat de klant/product combi goed is en de hrm kant, de sector manager is dan voor de checks and balances, die moet wel hulp krijgen om die verantwoordelijkheid te kunnen dragen, het werd daarom helpende control, de controllers werden dienstverleners aan het management. De controllers hadden toen het idee: wij zijn niet meer nodig, dus zoek het dan ook maar uit, maar dat is later wel beter geworden.”
(ambtelijk betrokkene)

Ook kaderstelling op control kwam niet verder in ontwikkeling. Zo bleef kaderstelling op het gebied van investeringsverantwoording en kredietbeheersing tot 2012 uit. Op het gebied van risicomanagement was er wel sprake van kaderstelling op hoofdlijnen. Kaders voor deelname in verbonden partijen en actieve informatievoorziening waren er niet of niet voldoende actueel om houvast te bieden. Alle staffuncties deden stappen terug maar functionarissen bleven nog wel actief deelnemen in werkgroepen, zo ook bij Warmtenet. Stafmedewerkers waren dus vanuit een persoonlijke expertise betrokken als financieel ondersteuner, bedrijfseconomisch adviseur en adviseur risico-management. De basishouding daarbij is ondersteuning bieden aan het verantwoordelijk management om in control te komen van taken en projecten. Ook de functionarissen vanuit audit verantwoordelijk voor gemeentebreed risico-management werkten vanuit die basishouding. Informatie moest worden opgehaald in een “harmonie-model”. Aanbod van expertise kon dus alleen effectief zijn bij een verantwoordelijk manager of projectleider die er actief

mee aan de slag wenste te gaan. SwingH deed dus een groot beroep op bewust (on)bekwaam management dat gericht expertise en tegendenken inschakelde. Het gaat echter fout als tegenover het “wel kunnen niet mogen” van stafexpertise het “niet kunnen niet nodig vinden” van het management komt te staan. Ook als de kaderstelling voor de bedrijfsvoering en het beheer niet op orde is, kan een dergelijk managementconcept averij oplopen. Het lijkt erop dat een op zichzelf interessant managementconcept als SwingH onvoldoende is voorzien van een risico-analyse. Voor Warmtenet kan de conclusie worden getrokken dat dit project verweesd achterbleef, vooral omdat het toch buiten de gemeente zou worden geplaatst. Hierop werd in interviews door een beleidscoördinerend ambtenaar gereflecteerd:

“Ik denk dat de organisatie een slinger van centrale controle naar de andere kant heeft gemaakt. Misschien een beetje in het extreme. Wat je nu ziet is dat er weer meer aandacht is voor control. Er is heel veel verantwoordelijkheid naar het sectormanagement gebracht, zonder dat daar een duidelijke tegenhanger op zat. We hebben geen algemene controller gehad vanaf dat moment. Of dat invloed op wnh heeft gehad, daarover durf ik niks te zeggen. Ik heb een paar gesprekken gehad vanaf het moment dat het fout ging. Wat er in al die tijd is gebeurd op dat vlak tussen wnh en sectormanager dat is volledig buiten mijn beeld geweest. Het was mijn taak niet.” (ambtelijk betrokkene)

In het dossieronderzoek is, consistent met voorgaande, in de periode 2006 – 2013 geen advies van een centrale stafafdeling, bijvoorbeeld financiën, met betrekking tot Warmtenet aangetroffen. Desgevraagd bleek dat stafmedewerkers financiën in het geheel niet betrokken waren bij het trekken van conclusies uit de second opinion op het bedrijfsplan 2012. Zelfs raadsvoorstellen werden achteraf ontvangen waardoor de mogelijkheid erop te adviseren gering was. Dit betekent niet dat medewerkers niet de gelegenheid probeerden te vinden om het project beter in control te krijgen. Integendeel medewerkers bleven zich bekommeren om het op orde brengen van het project. Zo vond in 2011 een ingrijpende administratieve herstelactie plaats om het project goed in te bedden in de gemeentelijke planning en controlsystematiek. De berap 11-1 doet hier openhartig verslag van. Aangegeven wordt dat er een fors negatief resultaat is te verwachten, van ongeveer 500.000 euro over 2011. Ter geruststelling wordt opgemerkt dat dit tekort geheel in lijn is met jaarschijf 2011 van bedrijfsplan 2009 – 2038. Voor 2012 wordt eveneens een groot tekort verwacht maar aangegeven wordt dat de raad bij vaststelling van de primitieve begroting 2012 hier al mee heeft ingestemd. Een analyse op verschillen tussen aannames in de bedrijfsplannen en in de realisatie was overigens lastig omdat bedrijfsplannen en administratie niet op dezelfde leest waren geschoeid en er ook een verschillend begrippenkader is bij bedrijfseconomen en gemeentelijke boekhoudkundige adviseurs. De vergelijking bleef dus op hoofdlijnen.³⁴ Een ambtenaar constateert achteraf:

“Ik denk dat er bij onze afdeling financiën onvoldoende deskundigheid op dit vlak is, net zoals we dat inhoudelijk op warmtenetten intern niet hadden, om hier correct over te adviseren. En dat erkennen dat men op dit punt misschien niet zo deskundig is, dat is lastig. Je had dit vanaf het begin toch wat serieuzer op moeten pakken en er op, financieel gebied, meer body aan moeten geven.” (ambtelijk betrokkene)

³⁴ Zo gaven financieel medewerkers aan dat er in toenemende mate kapitaallasten van voltooide investeringen zouden komen; deze moesten worden gedekt uit de bestemmingsreserve. Afgezien van de vraag of men structurele lasten uit eenmalige middelen kan dekken, kan worden opgemerkt dat de vraag of de steeds toenemende kapitaallasten strookten met de aannames in het bedrijfsplan onvoldoende is beantwoord. De raad is hierdoor ook niet goed voorgelicht over structurele problemen met de kapitaallasten.

Het eerstvolgende kritische advies (aan de directie) dateert van voorjaar 2014. In een memo werden als centrale vragen gesteld: Opereert het project Warmtenet nog binnen de financiële kaders van het bedrijfsplan? Wordt voldoende rekening gehouden met veranderende financiële kaders en omgevingsfactoren? Het advies eindigt met een procedurevoorstel om het project *on hold* te zetten en alle investeringen tot nader order te staken, totdat alle alternatieven volledig zijn verkend en doorgerekend.

Deze vragen zouden ook relevant zijn geweest voor eerdere perioden. De vraag of binnen de kaders van het vastgesteld bedrijfsplan wordt geopereerd en of de kaders voldoende actueel zijn, zijn altijd de kernvragen in financial control. Hoe landde dit signalerend maar toch ook confronterend memo? Vanuit het project Warmtenet werd het deemoedig aanvaard met de opmerking: “Dit hadden we al eerder verwacht.” De vraag komt op waarom vanuit het project niet eerder zelf een dergelijk advies is gevraagd, maar is afgewacht tot de centrale staf ermee kwam. Deze observatie geeft aan dat helpende control alleen werkt bij management dat zich scherp bewust is van de eigen controlltaken en actief het mee- en tegendenken organiseert en analyses bestelt. Ambtelijk wordt nu gereflecteerd:

“Wat had je anders gedaan: meer financiële know how erbij in hebben gezet, om de bedrijfsplannen sneller en kritischer te volgen en om te kunnen informeren en te kunnen acteren daarop. Wat CE Delft heeft doorgerekend hadden we zelf ook kunnen doen, maar we hebben het niet gedaan. Door eerder doorrekenen was de strategie misschien wel geweest: eerst de backbone en dan de klanten.” (ambtelijk betrokkene)

Wat is de impact van dit advies geweest? Verwezen wordt naar de passage in het college-akkoord 2014 – 2018, waarin wordt gesteld dat de investeringen in de back-bone alleen zullen worden voorgesteld als de risico’s inzichtelijk en aanvaardbaar zijn.

In projecten met een dermate hoog risicoprofiel als Warmtenet dient bij de samenstelling van het projectteam ook de expertise projectcontrol te worden meegenomen. Dit is niet gebeurd. Het projectteam maakte wel veelvuldig gebruik van externe adviseurs, maar nooit op het vlak van het inrichten van systemen van projectbeheersing. Ook analyses van afwijkingen tussen uitgangspunten en parameters in de bedrijfsplannen ten opzichte van de realisatie zijn niet aangetroffen.³⁵ Vanuit het besluitvormend orgaan ten aanzien van het project, de stuurgroep, werd hier geen aandacht aan gegeven, kritische geluiden kwamen in een bepaalde periode uitsluitend vanuit de directie van Twence. Ook van directie en college werd projectbeheersing niet als thema benoemd.

Het gebrek aan control van heeft er met betrekking tot begrotingsrechtmatigheid toe geleid dat eind december 2011 ijlings aan de raad een begrotingswijziging moest worden voorgelegd om overschrijdingen van begrotingsposten te wettigen. Overigens was al uit de eerste berap 2011 bekend -want gemeld- dat er per eind maart 2011 kredietoverschrijdingen aan zaten te komen. Men

³⁵ In een bedrijfsplan komen talloze technische en externe uitgangspunten, parameters en prognoses voor. Financieel gaat het met name om kengetallen voor nieuwe en vervangende investeringen, afschrijvingstermijnen, onderhoud, beheer, projectorganisatie, in- en verkoopprijzen, aansluitbijdragen, marge, rente, inflatie, onvoorzien buffers. Deze dienen systematisch te worden gemonitord. Projectcontrol levert hierin idealiter een belangrijke bijdrage.

zou dit gebrek aan control en de spoedbrief die erop volgde overigens ook positiever kunnen duiden. Het gevolg was namelijk een – eerste - kritisch raadsdebat over de beheersing van het project.

Bij de invoering van programmaregie in 2012 is niet opnieuw naar de toedeling van de controlfuncties gekeken. De programmaregisseur werd wel het “geweten van het programma” genoemd. Uit diverse interviews is gebleken dat deze rol amper kon worden waargemaakt bij gebrek aan expertise, capaciteit en doorzettingsmacht. Van programmacontrol was dan ook geen sprake.

Een belangrijke controlmaatregel die risico's kan beperken, is het inhuren van externe expertise. Bij diverse bedrijfsplannen zijn externe expertises opgevraagd. Van acties die leidden tot bijsturing in de projectbeheersing is alleen in 2011 iets te zien, daarvoor en daarna maar weinig. De bijsturing in 2011 kwam voort uit interne actie omdat de BV vorming te lang duurde en het niet langer verantwoord werd geacht de status aparte van Warmtenet met zeer globale en neutrale verwerking van lasten en baten in de gemeentelijke cyclus te bestendigen. Een tekortkoming is dat het trekken van conclusies uit second opinions geheel werd overgelaten aan het project zelf. Gemist is de aandacht van hoger management en bestuur voor het trekken van de juiste conclusies en maatregelen uit die bevindingen. Dit speelt bijvoorbeeld in 2007 als externe adviseurs zich kritisch uitlaten over de onduidelijke aansturing van het project en in 2011/12 als EY aangeeft dat de risico-inventarisatie niet volledig is en het instrumentarium kan worden versterkt. Het college volstaat op vragen van de raad hierover de antwoorden van de projectdirecteur Warmtenet te overhandigen.

Controlfuncties in een organisatie kunnen nog op een andere manier worden benaderd en in tweeën worden verdeeld. We spreken dan over hard controls (meten/weten en bijsturen) en soft controls (sturing op waarden, houding en gedrag). Bij een concept als SwingH hoort zeker sturing op waarden en houding/gedrag. In de interviews is deze sturing ten aanzien van het project Warmtenet echter niet aangetroffen. Warmtenet werd integendeel als Fremdkörper gezien waar veel risico's aan zitten en waar men verre van wenste te blijven. BV - vorming werd gezien als een relatief eenvoudig proces en er was geen sprake van beleving bij regietaken en verantwoordelijkheden die voortvloeien uit programmasturing. Men zou er "vanaf zijn". De soft controls hebben onvoldoende gewerkt.

Voor wat betreft de bestuurlijke control is vooral het partnerschap tussen de portefeuillehouders duurzaamheid en financiën van belang. In de periode 2006 – 2010 lijkt daarvan het meest sprake te zijn geweest terwijl in de periode 2010 – 2014 er juist ook vanuit collegiaal meebesturen vanuit andere collegeleden zorgen werden geuit. Maar dit werkte niet zichtbaar door in sturing op de projectorganisatie. Desgevraagd gaf een kritisch collegelid aan niet over de organisatie te gaan. Wel werden er kritische kanttekeningen bij bedrijfsplan 2012 in wording gesteld, maar uiteindelijk werd geruststelling ervaren na verschijnen van de second opinion van EY.³⁶

5.2 Samenvatting

Samenvattend kan worden gesteld:

- Gelijktijdig met het optuigen van de Warmtenet organisatie speelde in Hengelo een reorganisatie waarbij alle stafcontrol werd afgeschaft. Van specifieke controlrollen was gedurende lange tijd geen sprake was. De manager was zelf de controller. Dit model is ook toegepast op Warmtenet bij de komst van de directeur (2008).

³⁶ Het ambtelijk advies bij de second opinion van EY was dat dit een steun in de rug was voor het bedrijfsplan. De onderzoekers achten dit geen correcte samenvatting.

- Managementcontrol kan goed werken indien de randvoorwaarden zijn vervuld, zoals management dat zelfkritisch is en bewust (on)bekwaam hulp inroept. Management dient begeleid en aangesproken te worden. Dit – en de aanstaande BV – vorming – heeft ertoe geleid dat Warmtenet “verweesd” achterbleef. Soft controls werkten onvoldoende.
- Er is niet gebleken dat de directeur Warmtenet in zijn nieuwe rol waarmee hij gelijk werd geschakeld met de positie van sectorhoofd indringend werd begeleid en beoordeeld. Contacten liepen rechtstreeks naar gemeentesecretaris en college.
- Medewerkers van financiën bleven in weerwil van louter managementcontrol zich toch beijveren om Warmtenet in de begrotingen te verankeren. Dit had deels succes maar leidde niet tot adequate monitoring van bedrijfsplannen in relatie tot de gemeentelijke Planning & Controlstukken.

Hoofdstuk 6 Risicomanagement

Risicomanagement was bij de start van het project Warmtenet Hengelo geen onbekend fenomeen in gemeenteland. Er bestond sinds 2004 een verplichte paragraaf weerstandsvermogen in begroting en rekening. Maar daadwerkelijk risico management stond nog in de kinderschoenen; de focus lag vooral op registratie en analyse ten behoeve van het rapporteren over financiën. Hierin is pas na de recessie van 2008 bij gemeenten een fundamentele kentering gekomen. Er kwam toen ook aandacht voor maatregelen om risico's te beheersen. Uit de stukken en de toelichtingen van de meest betrokken ambtenaren blijkt dat Hengelo in deze marsroute niet in de achterhoede opereerde. De gemeente was bijvoorbeeld een van de eersten die een landelijk gangbaar registratiesysteem voor onderkende risico's invoerde.

6.1 Risico management Warmtenet in de startfase: kansenverkenning

Risicomanagement in een startfase van een groot en strategisch project dient onlosmakelijk onderdeel te zijn van de besluitvorming en er dienen alternatieven en beheersingsstrategieën benoemd te worden.

In het eerste uitvoerige integrale raadsstuk over realisatie van een warmtenet in Hengelo uit november 2005 wordt dan ook een summiere paragraaf over risico's en kansen toegevoegd. Hierin wordt aangegeven dat de gevolgen van de onzekerheden moeten worden opgenomen in een risicoanalyse. In het raadsstuk wordt toegelicht dat de gemeente kiest voor eigen opdrachtgeverschap voor het project omdat marktpartijen het risico dat zij mogelijk lopen bij de gemeente in rekening zullen brengen. Men meende het risico van de ontwikkeling te kunnen beheersen door het project in delen op te knippen en voor eigen rekening en risico als gemeente aan te besteden. De risico-analyse die is gedeeld met de betrokken raadscommissie van december 2005 ging uit van een gemeentelijk bedrijfsvorming met weliswaar aanlooprisico's van 2 mio euro maar op termijn een winstgevende verkoop van het bedrijf die het aanloopverlies ruim zou goed maken.³⁷ Uit de bijlagen bij het raadsvoorstel blijkt dat de stellers zich toen al terdege bewust waren van de noodzaak om scenario-analyses te maken van bijvoorbeeld de nieuwbouwplanningen en van kosten van de infrastructuur. Door de afdeling financiën die het voorstel toetste, werd nog eens extra gewezen op risico's rond de exploitatie. Uit de stukken blijkt verder dat de focus vooral ligt op onzekere aannames met vrij directe financiële gevolgen en niet op risico's die voortvloeien uit besluitvorming, dienstverlening (zoals leveringsplicht) en organisatie van het project. Met andere woorden: de risico-analyse richtte zich op de financiële haalbaarheid in een alomvattend meerjarenperspectief van meer dan 20 jaar. Daarbij werd veel aandacht besteed aan het toelichten van de afdekking van de aanloopverliezen, die tot 2012 zouden optreden en met mathematische precisie werden voorspeld. Potentiële pijnpunten zoals ontoereikende ramingen van investeringen en projectorganisatiekosten kregen veel minder aandacht en vielen bij de besluitvorming niet op.

³⁷ Het grootste maximaal risico was geen of veel latere realisatie van Hart van Zuid en Berflo Es, maximaal gevolgschade met 9 mio euro nagenoeg aan gecalculeerde kans op winst bij verkoop van het bedrijf, dus ook 9 mio euro.

In het enige aangetroffen organisatie- en planningsgerichte document van het project, het Actieplan Warmtenet uit maart 2007, wordt iets meer ingegaan op procesrisico's, maar concretisering en benoeming van beheersmaatregelen zijn daarin niet te zien. Evenmin is duidelijk hoe destijds de verantwoordelijkheidstoedeling was van risico's, wat lag op bordje van het projectteam en wat op het bordje van anderen, beslissers, collega-ambtenaren, externen.³⁸ Hierover zou mogelijk het kader projectmatig werken nadere aanwijzingen voor moeten geven. In de kadernota uit 2008 komt echter eigenaarschap van risicomanagement als thema niet voor.

6.2 Risico-management bij het eerste bedrijfsplan

Bij een bedrijfsplan dient een uitvoerige risico-analyse beschikbaar te zijn met uitwerking naar maatregelen en procedures. In het bedrijfsplan 2007 is een opsomming van kansen en bedreigen opgenomen. Deze zijn onderverdeeld in strategisch en beleidsmatig, bedrijfsmatig en financieel. De opsomming van twaalf kansen stond tegenover vijf bedreigingen. Hoewel het verstandig is om kansen te benoemen³⁹, blijft dit wensdenken als niet wordt aangegeven hoe op die kansen wordt ingespeeld. In het bijbehorend raadsvoorstel is te lezen dat de risico's worden geminimaliseerd doordat het warmtenet in de vorm van een BV zal worden geëxploiteerd. De gemeente kan dan hooguit aansprakelijk worden gesteld voor de inbreng in het risicodragend vermogen. De risico's van de onderneming achtte de steller (en de beslissers) daarmee voldoende in beeld en beheersbaar. Later zullen we zien dat juist in de periode in de aanloop naar een afzonderlijke rechtspersoon de grootste risico's werkelijkheid worden waardoor die vennootschap niet uit de startblokken kon komen en externe financiering uitbleef. De risico's in de periode van toewerken naar een publiek-private samenwerking zijn onderschat; het gaat hier met name om het verkrijgen van draagvlak voor de businesscase bij externe gegadigden en het daadwerkelijk binnenhalen van externe financiering. Er bestond een wens om risico's te spreiden en men rekende er daarbij op en aantal risico's over te dragen aan Twence. Twence zou een aantal investeringsrisico's moeten overnemen door een vaste verkoopprijs van geproduceerde warmte met Warmtenet aan te gaan. Hierbij werd een dubbele strategie gevoerd: enerzijds Twence verleiden tot deelname in het risicodragend vermogen en anderzijds Twence het investeringsrisico te laten dragen inzake de aanleg van de infrastructuur die nodig is voor het beschikbaar maken van restwarmte. Toen deze strategie niet bleek te werken, zijn hier geen consequenties aan verbonden, anders dan het uitfasen van de backbone tot 2018.

6.3 Risicomanagement in professionalisering

Risico-management, vooral in de zin van risico-registratie, kreeg gemeentebreed stevige aandacht vanaf najaar 2007 en ook de raad werd in een informele bijeenkomst hierbij betrokken. Hiermee liep gemeente Hengelo zeker mee in de hoofdstroom van ambitieuze gemeenten op dit thema. Onderstaand citaat komt uit de programmabegroting 2008, paragraaf weerstandsvermogen, die in najaar 2007 is behandeld:

³⁸ Vanuit de klankbordgroep voor dit onderzoek is opgemerkt dat echte gevoeligheidsanalyses ontbreken; als de warmteverkoopprijs daalt en de investeringen hoger uitvallen en beide doen zich tegelijk voor dan valt de bodem onder de business case weg. Hoe men daarop anticipeert, behoort tot het strategisch risicomanagement van dit project.

³⁹ Eén van de benoemde kansen in bedrijfsplan 2007 (blz. 22) was bijvoorbeeld: *“Door de mogelijke aanleg van de stoomleiding van Twence naar Akzo Nobel, komt het aansluitpunt dichterbij. Investerings in transport kunnen daarbij lager uitvallen dan geraamd”*.

‘De ambities voor 2008 gaan uit van actief risicomanagement door de lijnorganisatie bij de begroting, beraps en jaarrekening in overeenstemming met de principes van integraal management. De risico’s zijn in deze opzet gekoppeld aan de beleidsprogramma’s en zijn eveneens verbonden met de kans op het (niet-) realiseren van de programmadoelstellingen. Deze ambitie past in het streven naar een organisatie waarin het normaal wordt gevonden dat managers hun programmadoelstellingen realiseren. Risicomanagement is bedoeld om managers bij die taak te ondersteunen.’

Dit citaat illustreert een tot op dat moment nog weinig gangbare want ambitieuze benadering van risico-management door het expliciet te relateren aan het sturen op programmadoelen. Er is hiermee een professioneel kader gesteld. Er was echter als gevolg van de organisatiewijziging SWINGH (2006) geen concernsturing op de implementatie. Er waren spelregels gesteld, en via Hengelo Academie kwamen trainingen beschikbaar. Bij het management berustte de actieve haal- en brengplicht van informatie om risico’s op waarde schatten. Op gemeentelijk niveau werd vanuit vakgebied audit het systeem van risico-management beheerd. Dit kreeg vorm door een centrale registratie ten behoeve van vulling van de paragraaf weerstandsvermogen en een verdere voortzetting van de gestructureerde gesprekscyclus op de verschillende verantwoordelijkheidsniveaus.

6.4 Inventariseren en vermelden van risico’s t.b.v. de paragraaf weerstandsvermogen

De risico’s van Warmtenet hebben vanaf 2009 steeds de nodige aandacht gekregen in de paragraaf weerstandsvermogen van de programmabegroting. In de beleidsbegroting 2008 komen de risico’s van Warmtenet nog niet expliciet voor. Programma 7 heeft in deze begroting een bruto ratio van 0,6 (onvoldoende). De benodigde weerstandscapaciteit voor dit programma is 7,3 mio euro. Het aandeel van Warmtenet hierin is niet vermeld. In de beleidsbegroting 2009, behandeld in najaar 2008, treft men dan het project Warmtenet dan voor het eerst aan onder de belangrijkste 26 risico’s met als omschrijving “verkoop aansluitingen stagneert” en “Berflo-Es niet of later op warmtenet aangesloten”. De invloed op het totale weerstandsvermogen wordt ingeschat op 4% en dat is op een totaal berekende weerstandsbehoefte van 45 mio euro een substantieel beroep. Ook in de jaren daarna is sprake van significante percentages. Het is niet mogelijk een duidelijke trend in de zin van toe- of afnemend financieel belang waar te nemen, omdat de risico’s voor Warmtenet gerelateerd worden aan andere risico’s binnen de gemeente; de risico’s voor Warmtenet moeten als het ware ‘concurreren’ met andere risico’s.

Het tweemaal voorkomen in de lijst van top risico’s zou verder voldoende moeten zijn voor nadere aandacht en monitoring. Vanaf de komst van een directeur voor Warmtenet in 2008 vinden vanaf dat moment systematische gesprekken met het management van het project plaats. In een van de eerste gesprekken wordt de kersverse directeur bevraagd op aanwezige contracten en het binnenkomen van aansluitbijdragen en dient hij op het afbreukrisico en het risico dat alle investeringen in rook op gaan te reflecteren. De gesprekken zijn er met name op gericht een adequate risico-registratie te voeren (in systeem NARIS) en daarom gericht op onderlinge afstemming. Ze hebben geen confronterend karakter. Uit de interviews is gebleken dat hierin steeds indringender vragen werden gesteld maar dat er geen follow-up was in de zin van het toezien op het opstellen van

beheersmaatregelen, het toetsen op het daadwerkelijk nemen van die maatregelen en gevolgen voor de begroting die de manager diende te bespreken met medewerkers van financiën, waarvan ambtelijk dan ook wordt gezegd in interviews:

“De verplichte paragraaf weerstandsvermogen is niet bedoeld om uitgebreid in te zoomen op individuele risico’s, en het instrumentarium is daar ook niet op ingericht. Dat moet in de project/investeringsrapportages gebeuren en als dat achterwege blijft is er het leerstuk van de actieve informatieplicht. Dat is in dit huis een managementverantwoordelijkheid, zeker als het gaat om een erkend hoofdpijn dossier als WNH BV i.o.”(ambtelijk betrokkene)

In de organisatiefilosofie was destijds de opvatting dat vooral helpende gesprekken met het management dienden te worden gevoerd en het management zelf de verantwoordelijkheid droeg voor het daadwerkelijk toepassen van risicomanagement. Daarbij diende een angstcultuur te worden vermeden en een goed evenwicht vinden tussen risico’s beheersen en risico’s accepteren was een belangrijk uitgangspunt’. Hierbij was een belangrijke rol weggelegd voor het opdrachtgeverschap (bij Warmtenet stuurgroep/college- en MT lid).

Hoewel uit de lijst blijkt dat het risico van het niet door de staatssteuntoets komen pas relatief laat doorklinkt in de top 20 (vanaf begroting 2013), is uit de verschillende beleidsrapportages en de interviews wel gebleken dat het staatssteundossier een hoofdpijndossier was. Omdat zonder verzelfstandiging in een BV en het kunnen aantrekken van participatie van derden in die BV de gemeente Hengelo bij voortduring alle risico’s droeg, had eerdere vermelding in de top niet misstaan. Dit risico lag overduidelijk op het kritieke pad.

6.5 Risico management als werkvorm in project Warmtenet

Risico-management is meer dan risico-registratie en rapportage. Het gaat bij het risicomanagement in projecten om werkvormen waarbij risico’s worden onderkend, gepreciseerd, geprioriteerd en van maatregelen en bijbehorende “risico-eigenaren” worden voorzien. Het centraal risicoregistratiesysteem is hierop gebaseerd. Daarnaast worden op centraal niveau afwegingen gemaakt tussen transparantie en bedrijfsbelangen van de gemeente en deze afwegingen worden bestuurlijk verankerd.

In de interviews is beklemtoond dat de paragraaf weerstandsvermogen geen mathematische precisie prentendeert maar dat het vooral gaat om de robuustheid van de begroting voor externen te onderbouwen. Er vindt een vakmatige ambtelijke afweging plaats tussen maximale transparantie versus schade van de belangen van de gemeente. Het risico-registratiesysteem is aanvullend op het risico-management vanuit de bedrijfsplannen die weer invulling dienen te krijgen binnen de projecten. Uit de interviews en de verslagen is gebleken dat risico-management als standaard manier van werken binnen het project niet aan de orde was. Een standaard manier van werken wil zeggen dat in projectteams er regelmatig risicosessies zijn, deze worden vastgelegd en periodiek geactualiseerd en bovenal dat risico’s worden toebedeeld aan risico-eigenaren die actief met maatregelen aan de slag gaan om de risico’s te managen. Er is geen overzicht beschikbaar van binnen het totaal-project Warmtenet onderkende risico’s, beheersmaatregelen en verantwoordelijken voor die risico’s en maatregelen.

In de second opinions bij de bedrijfsplannen, met name die van 2007 en 2012, zijn door de externen wezenlijke opmerkingen gemaakt over ontbrekende risico's. Zo is in 2007 gewaarschuwd voor het niet adequaat in beeld brengen van de instandhoudingsverplichtingen en –kosten van een warmtenet en dringend aangeraden een eenduidiger projectmanagementstructuur op te zetten. In 2012 is door de consultants van EY gewezen op investeringsrisico's en contractrisico voor gegarandeerde warmteafname door grootverbruikers. Deze opmerkingen vonden echter niet hun weg in de definitieve stukken. De stuurgroepverslagen geven geen blijk van gestructureerde gespreksvoering over de projectrisico's. Externe potentiële participanten, zoals Twence, drongen vergeefs aan op meer diepgang in de risico-analyses van de business cases. Dit staat regelmatig in de stuurgroepverslagen te lezen.⁴⁰

Een rode draad gedurende een groot deel van de periode lijkt eerder de idee fixe te zijn dat de BV vorming de risico's wegeregelt, blijkens dit citaat die een ambtelijke mening weergeeft die in andere bewoordingen ook in andere gesprekken te beluisteren viel.

“Ik denk dat de urgentie is onderschat. Er is onvoldoende bijgeschakeld. Wij dachten het allemaal wel te kunnen regelen, omdat de BV er kwam. Maar die kwam niet. Zodoende is er intern nooit een goede bedrijfscultuur neergezet en is men altijd blijven werken met een soort projectorganisatie. Die ook nog eens te klein was” (ambtelijk betrokkene)

6.6 Samenvattend beeld

- Het denken in kansen en bedreigingen en het vervaardigen van risico-analyses was vanaf de start van Warmtenet geen onbekend fenomeen. Ook was er zeker vanaf 2008 sprake van weergave van de risico's in een centraal systeem waarin op hoofdlijnen de financiële gevolgen van tegenvallers werden geëvalueerd.
- Risico-informatie was toegankelijk voor de raad. Warmtenet komt vanaf najaar 2008 (begroting 2009) prominent in beeld en vanaf 2012 was sprake van een dubbele vermelding (rendementsrisico en staatssteunrisico). De raad is via het risicoregistratiesysteem in de paragraaf weerstandsvermogen op hoofdlijnen adequaat geïnformeerd over risico's.
- De risico-informatie in specifieke Warmtenetstukken is tendentiekus. De raad had inzage in opsommingen van de belangrijkste projectrisico's in raadsvoorstellen en bedrijfsplannen. Deze overzichten waren echter niet volledig, tot en met 2012 zeer positief getoonzet, werden overvleugeld door kansen en omvatten geen beheersmaatregelen. Het raadsvoorstel bij het bedrijfsplan 2009, op basis waarvan de investeringen in secundaire netten en decentrale voorzieningen zouden groeien tot 7 mio euro per eind 2012, sprak bijvoorbeeld van een solide rendement en merkte op dat de risico's uitvoerig in beeld waren gebracht.⁴¹
- Er is geen risicomanagementsysteem specifiek voor het project Warmtenet aangetroffen. Risicomanagement als werkvorm binnen het project was onvoldoende zichtbaar aanwezig.
- Uit de stukken blijkt geen focus op de belangrijkste risico's. Uit de interviews bleek dat de respondenten de risico's wel kenden en er op eigen wijze ook wel rekening mee hielden. Uit

⁴⁰ In het interview met een voormalig lid van de RvC van Twence kwam dit ook manifest aan de orde.

⁴¹ Eén van de ambtelijke betrokkenen zegt nu over dit plan: 'Deze nota is naar mijn inzicht vanuit een intern perspectief geschreven en gaat volledig voorbij aan het ten gevolge van de kredietcrisis radicaal veranderde economische perspectief.'

de interviews is gebleken dat belangrijke spelers de belangrijkste risico's wel konden opnoemen: kapitaalintensieve bedrijfstak, lange terugverdiertijden, afhankelijkheid van bouwprogramma's, onzekerheid over beschikbare restwarmte, regulering van overheidswege van tarieven en relatie met dalende gasprijzen, leveringsplicht, ontbreken van externe financiering. De risico's werden echter niet systematisch besproken en voorzien van tegenmaatregelen en bijsturingen. Worst case scenario's werden niet voldoende hard gemaakt; men volstond met cijfermatige gevoeligheidsanalyses; deze bieden echter geen handelingskader: wat doet men bij tegenvallende ontwikkelingen? Een aantal majeure risico's werd onvoldoende onderkend: bijvoorbeeld het ramingsrisico (investeringen), het financieringsrisico en het omgevingsrisico (wettelijke beperkingen, complexe relatie met stakeholders).

- Onduidelijk is wat er in besluitvormende zin met onderkende risico's werd gedaan. Systematische terugkoppeling naar de besluitvormende organen zoals de stuurgroep, het gemeentelijk managementteam en het college is niet aangetroffen.
- Binnen het kader van projectmatig werken hebben bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgevers een belangrijke rol in het toezien op het risico/management. Hiervan is echter weinig gebleken. Er bestond geen systematische aanpak vanuit het projectteam, met toezicht vanuit de stuurgroep op de sturing en beheersing op de risico's en de consequenties voor de uitvoeringsstrategie van het project.
- Risico-management bleef vooral risico-beheer en –registratie en was geen onderdeel van een integrale projectaanpak met sturing op top-risico's.

Risicomanagement in projecten is een kritieke succesfactor maar op zichzelf staand is het onvoldoende: risico-management moet verankerd zijn in de projectstrategie, de investeringsplanning en de financiële strategie en haalbaarheidsanalyse. Indien risico's niet systematisch worden onderkend en gecommuniceerd en eigenaren niet sturen op de vermindering van risico's en dit in verband wordt gebracht met bijstelling van strategie, planning en financiën, is de kans groot dat projecten ontsporen.

Hoofdstuk 7 Informatievoorziening

Bij grote projecten is een goede organisatie van de informatievoorziening geen sinecure, maar wel belangrijk voor een goed projectverloop en voorwaarde voor draagvlak. De informatievoorziening moet tijdig, juist en volledig zijn, zodat de raad zijn controlerende en kaderstellende rol kan uitvoeren. De informatievoorziening kan binnen de organisatie plaatsvinden richting het college en een tweede lijn is die naar de gemeenteraad.

In dit hoofdstuk ligt de nadruk op de informatie-uitwisseling met de gemeenteraad. Eén van de aanleidingen van het onderzoek naar het functioneren van Warmtenet Hengelo was de vraag welke informatie beschikbaar was en gebruikt is in de besluitvorming? De gemeenteraad is steeds in de veronderstelling geweest dat het 'point of no return' niet bereikt was, dus dat ze nog konden besluiten tot een 'stand still' of het project te stoppen zonder financiële consequenties.

7.1 Informatiepositie raad

De gemeenteraad heeft tijdig de juiste en volledige informatie nodig om zijn kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen. Voor het nemen van besluiten over een groot project als Warmtenet Hengelo, een project dat gepaard gaat met grote financiële belangen en risico's, is een stevige informatiepositie van de raad van groot belang. Dit betekent dat de raad, als eindverantwoordelijke, regelmatig informatie moet krijgen over de wijze waarop het project wordt uitgevoerd, zicht moet hebben op een heldere risicoanalyse en de beheersbaarheid daarvan én weet welke besluiten genomen moeten worden. De handleiding projectmatig werken uit 2012 geeft per fase aan wanneer de raad geïnformeerd moet worden. Het is dus van belang dat het college deugdelijke informatie uit de organisatie krijgt om de raad van informatie te voorzien op basis waarvan besluiten genomen kunnen worden.

Tot 2012 heeft de gemeenteraad vooral een kredietverlenende rol en vanaf 2013 wordt de raad frequenter geïnformeerd over de uitvoering en risico's en ontwikkelingen waarmee het project geconfronteerd wordt. De informatievoorziening liep meestal via een Informele Bijeenkomst Raad (IBR). Dit was de gelegenheid om een strategisch debat te voeren over hoe nu verder, stand still, verkoop, uitbreiding, maar de strategische informatie ontbreekt dan blijkbaar. In de besluitvormende raadsvergadering werd het bedrijfsplan vastgesteld of moest een besluit genomen worden over een te verlenen krediet. Informatie via de IBR's en besluitvormende vergaderingen moeten de raad informeren over de mate waarin het college 'in control' is ten aanzien van Warmtenet Hengelo. Raadsleden zeggen hierover:

"Risico's werden altijd wel getoond, maar dat waren de bekende risico's. We hadden het gevoel dat het te optimistisch werd voorgesteld. Er is nooit een worst case scenario – wat als we geen backbone aanleggen – gepresenteerd. We hadden het beeld, dat wat er nu draait rendabel is, maar dat bleek niet zo te zijn."

Vanuit verschillende colleges is aangegeven dat er geen informatie en risico's werden achtergehouden. De raad had ook toegang tot de risico-informatie. Er zijn wel momenten geweest

dat er een gat zat in de informatiestroom, dit kwam omdat er door lopende onderhandelingen geen nieuws te melden was.

Het optimisme waar de raad het over heeft is voorstelbaar als we bijvoorbeeld naar een passage uit een raadsvoorstel kijken, al is dit een raadsvoorstel uit 2007.

“Wij zijn ervan overtuigd dat de kans dat één of meer van de in de vertrouwelijke bijlage genoemde partijen een substantiële bijdrage zal gaan leveren aan de uitvoering van het Warmtenet Hengelo zeer groot is. De tijdsdruk is echter te groot om met besluitvorming en voortgang te wachten tot deze procedures afgerond zijn.”

Deze laatste zin maakt meteen duidelijk dat er voor de warmtenetorganisatie een spanning is tussen slagvaardig handelen van Warmtenet en het informeren van de raad via een raadsvoorstel.

Rol van der raad

Het is tegelijkertijd de vraag of de raad zijn controlerende rol stevig genoeg heeft ingezet. Zoals ze zelf hebben aangegeven hebben ze nooit de vraag gesteld wat er gebeurt als het project stopt. Raadsleden zijn (achteraf) van mening dat ze steviger op de controlerende rol hadden moeten inzetten. Bij de raad bestond al langer het gevoel dat het college onvoldoende informatie heeft verstrekt en dat had reden kunnen zijn om al eerder zich door deskundigen te laten informeren of om een gemeentelijk of raadsonderzoek in te stellen.

Eind december 2011 is een eerste debat in de raad gevoerd over Warmtenet. De informatie in beraps en in de paragraaf weerstandsvermogen was zorgelijk en dit had bij de raad tot interventies kunnen leiden.

De raad heeft kaders gesteld, maar het is de vraag hoe adequaat ze zijn toegepast. Doordat het informatiebeheer in de periode 2005-2012 onvoldoende was, werd de controle bemoeilijkt. Adequate informatie kon daardoor niet worden verstrekt. Of de aard en omvang van de informatie passend was voor de raad om haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen, kan ook ter discussie worden gesteld. De raad kreeg veel informatie, technische informatie en vanuit verschillende financiële invalshoeken (gemeentesystematiek, BV systematiek) en ook werd informatie niet duidelijk vertaald in alternatieve beslisroutes.

In april en december 2012 heeft de raad vragen gesteld over onder andere de rendementseis, garanties voor voldoende investeringen, risico's die de gemeente loopt en over de uitvoering van gevoeligheidsanalyses bij overschrijdingen en vertragingen en over de eerste en tweede tranche waarover afspraken zijn gemaakt in het Bedrijfsplan (2012-2041). Begin 2013 volgen er nog meer vragen aan het college over onder andere het dalende rendement van warmtenet op woningen, het niet verplichtend bijdragen van bewoners met een aansluiting op stadsverwarming en hoe de raad meer betrokken wordt bij dit risicovolle project. Vanaf 2013 wordt de raad vaker via IBR's van informatie voorzien. In de beleving van de raad horen ze steeds weer de bekende risico's, waarvan ze denken dat die te rooskleurig worden voorgesteld.

Sinds 2012 ligt er een handleiding projectmatig werken en die kan voor de raad aangrijpingspunten bieden om de kaderstellende en controlerende rol verder in te vullen. De raad zou specifieke

afspraken met betrekking tot periodieke informatie over strategische projecten kunnen vastleggen en naleven, eventueel in lijn met het kader projectmatig werken en afgestemd op het type project en de specifieke randvoorwaarden.

7.2 Beslismomenten

Een belangrijk principe van projectmatig werken is het faseren en beslissen. Na iedere projectfase wordt daarvoor een beslisdocument gemaakt op grond waarvan over de voortgang kan worden besloten en over het beschikbaar stellen van budgetten. De handleiding projectmatig werken geeft aan op welk moment wie geïnformeerd of om een advies gevraagd dient te worden. De raad blijft hierdoor als eindverantwoordelijke voor financiële en maatschappelijke risico's bij grote projecten geïnformeerd en kan hij ook zijn controlerende en kaderstellende taak uitvoeren.

Een voorbeeld van kaderstelling is dat de raad in 2012 een krediet van 13,9 miljoen euro in twee tranches beschikbaar heeft gesteld. Aan deze kredietverlening was de voorwaarde verbonden, dat op de tweede tranche van 10,4 miljoen euro in een afzonderlijk raadsvoorstel wordt teruggekomen, met op dat moment een go/no go moment.

De raad heeft voortdurend het idee gehad een keuzemoment te hebben om door te gaan of te stoppen met Warmtenet, om het zogenaamde 'point of no return' voor te zijn. De vraag is of het college de raad voldoende heeft geïnformeerd of dat de raad zich onvoldoende heeft verdiept. Hierover zeggen geïnterviewden dat in 2009 en 2012 het (herziene) bedrijfsplan door de raad is goedgekeurd. Zeker uit het laatste plan bleek dat het een lange termijn project was. In het plan wordt gesproken over een contracttermijn met AkzoNobel voor de levering van restwarmte van 10 jaar.

“Je praat niet over de stekker eruit trekken. Je praat over of je het project verder moet uitbreiden of zo groot laten als het nu is om de verliezen te beperken. ... Een point of no return is er nooit geweest, dat was er meteen aan het begin.” (bestuurlijk betrokkene)

Hiermee is niet gezegd dat er expliciet een 'go or no go'-beslismoment is geweest voor Warmtenet; impliciet waren die momenten er wel met de vaststelling van de (herziene) bedrijfsplannen.

7.3 Interne informatievoorziening

Met interne informatievoorziening worden hier de informatiestromen binnen de organisatie bedoeld. Het kan gaan om informatie van de projectorganisatie richting het college of van het stuurgroep richting het college. De informatie richting het college is van belang om zorg te dragen voor een tijdige, volledige en juiste informatievoorziening aan de raad.

Dubbele petten

Voor een goede informatievoorziening moeten ambtenaren en collegeleden goed samenwerken en afstemmen. De ambtelijk opdrachtgever heeft de taak om zaken goed te consolideren en zorg te dragen dat alle relevante informatie op de bestuurstafel van het college komt. Deze rol werd door de projectdirectie opgepakt, maar dan komt het probleem van 'dubbele petten' ofwel

belangenverstrengeling om de hoek kijken. Het is in het belang van het project, zeker daar het een BV moet worden, om zaken met enig optimisme voor te stellen en sterk gericht op voortgang van het project. Met de opdracht het bedrijf goed in de markt te zetten, schets je geen te somber beeld.

Second opinions

In aansluiting op deze beleving van de raad, waarnaar eerder in dit hoofdstuk wordt verwezen, is de vraag of de second opinions te optimistisch zijn vertaald door de projectorganisatie. In 2007 heeft bureau OOO een slotadvies uitgebracht en hiervan is niets terug te vinden in de stukken naar het bestuur. In 2012 heeft Ernst & Young een advies uitgebracht. Om dit second opinion rapport als steun in de rug voor het bedrijfsplan op te vatten is te optimistisch uitgedrukt.

Stuurgroep

De informatievoorziening vanuit de projectorganisatie naar de stuurgroep vond vooral plaats over bedrijfsplannen, actuele ontwikkelingen en beheers- en verantwoordingsinformatie. Informatie uit de stuurgroep kwamen summier in de rondvraag van collegevergaderingen aan de orde. De informatie en onderliggende stukken waren niet van te voren beschikbaar. Vanaf 2014 is het beter geregeld en komen richtinggevend voorstellen in het college.

7.4 Informatie in een dynamische omgeving

Door de positie van Warmtenet Hengelo in de gemeentelijke organisatie, als project en BV in oprichting, kreeg de informatievoorziening een dubbele betekenis. Enerzijds moet de projectorganisatie transparant zijn en anderzijds moet Warmtenet zich als bedrijf in de markt zetten. Twee zaken die elkaar kunnen bijten. Hier wordt informatievoorziening in het spanningsveld geplaatst van een slagvaardig bedrijf en de inbedding in de gemeentelijke organisatie met formele besluitvormingsprocedures.

“Het project is eigenlijk te dynamisch voor de besluitvorming bij de overheid. We moesten en wilden als een bedrijf handelen, snel en daadkrachtig. Dan moest en kon je soms pas achteraf de raad informeren. Het was geen ideale situatie, ...” (bestuurlijk betrokkene)

De projectorganisatie heeft een krediet van de raad gekregen om zaken die passen binnen het bedrijfsplan en die om snelheid vragen te regelen en niet op besluitvorming door de raad kunnen wachten. De verantwoording vindt dan achteraf plaats. Toch kan het voorkomen dat zich situaties voordoen, een voorbeeld is de ‘Boortorenweg’, waarbij een grote investering is gedaan die buiten dit krediet viel. Via het college is besloten tot deze investering en is het achteraf aan de raad verantwoord.

Een bedrijfsmatige activiteit binnen de gemeentelijke organisatie maakt het zelfstandig, bedrijfsmatig, opereren lastig. Volgens het projectteam moet veel tijd gestoken worden in de interne communicatie naar het college en de raad. Als zelfstandig bedrijf kun je die tijd anders inzetten.

7.5 Samenvatting

- De raad heeft het gevoel gehad niet volledig geïnformeerd te zijn over de risico's van het project, maar de risico-informatie was toegankelijk voor de raad. Twee zaken kunnen hier spelen: de invulling van de controlerende rol, zoals de raad zelf ook aangeeft, had op bepaalde momenten meer aandacht moeten krijgen en mogelijk was de toonzetting van de risico's te positief.
- De rol van de raad kan op basis van het kader projectmatig werken en in afstemming op het type project en de specifieke randvoorwaarden verder ingevuld worden, door specifieke afspraken met betrekking tot periodieke informatie over strategische projecten vast te leggen en na te leven.
- Door het ontbreken van een duidelijke fasering van Warmtenet met beslismomenten en gebrek aan transparantie op dit vlak is er verwarring ontstaan over het point of no return. Vanaf 2012 is de fasering van projectmatig werken in een handleiding vastgelegd, met daarbij aangegeven welke informatie voor besluitvorming naar de raad gaat.
- Door onduidelijkheid in de scheiding van verantwoordelijkheden en door de organisatorische inbedding, was de kans groter dat informatie optimistisch gekleurd werd gebracht. Warmtenet als een BV i.o. en tegelijkertijd onderdeel van de gemeentelijke organisatie maakt het slagvaardig handelen moeilijker, omdat ook voldaan moet worden aan de besluitvormingsprocedures.

Hoofdstuk 8 Conclusie en aanbevelingen

8.1 Inleiding

Het college van gemeente Hengelo heeft Kennispunt Twente verzocht een onderzoek te doen in het kader van art. 213a GW naar Warmtenet Hengelo. Bij raadsfracties leeft het gevoel dat het 'point of no return' is gepasseerd en dat alleen met omvangrijke investeringen en een hoog risicoprofiel het Warmtenet kan worden voortgezet. Het college wil dan ook weten hoe het de afgelopen jaren inhoudelijk, financieel, organisatorisch en qua informatievoorziening is verlopen met Warmtenet. Dit met het doel hier lering uit te kunnen trekken voor het vervolg en voor andere grote strategische projecten binnen de gemeente.

Een 213a onderzoek impliceert een focus op doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur. Een 213a onderzoek heeft ook een focus op leren en verbeteren. Om het lerend karakter van het onderzoek te versterken, staan naast de informatievoorziening voor de besluitvorming de verschillende facetten van projectmatig werken centraal. Deze worden in de context geplaatst van de financiën, de control en het risicomanagement. De doelstelling van het onderzoek is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

- Welke kaders voor werken aan grote strategische opgaven binnen gemeenten zijn op dit vlak voor Warmtenet van toepassing?
- Op welke wijze zijn deze kaders toegepast in de organisatie?
 - o Hoe zijn projectmatig werken, financieel beleid en beheer, risico-management en de controlfunctie concreet vormgegeven?
 - o Hoe verliep de (bestuurlijke) informatievoorziening tussen projectorganisatie, college en raad?
- Wat kan er geleerd worden van de gang van zaken rond Warmtenet voor de toekomst van Warmtenet en voor andere grote projecten binnen de gemeente Hengelo?

8.2 Projectmatig werken

Warmtenet Hengelo voldoet aan de criteria die de gemeente hanteert voor grote projecten, maar is niet dienovereenkomstig behandeld. Ondanks de complexe materie, de dynamische omgeving en hoge kosten is het niet opgevat als een groot project en is er in veel opzichten geen sprake geweest van projectmatig werken. Projectmatig werken deed in 2008 formeel zijn intrede in Hengelo. Bij Warmtenet was toen de focus al verschoven van het totaal naar de deelprojecten. Die deelprojecten zijn wel (in meer of mindere mate) projectmatig opgepakt.⁴²

De doelstellingen en tussentijdse uitkomsten (planning en fasering) zijn niet of onvoldoende uitgewerkt en het is niet helder wanneer Warmtenet een succes is. De scope en afbakening van Warmtenet zijn onvoldoende duidelijk: Wat hoort wel en wat niet tot het werkgebied van Warmtenet? Ook is niet terug te vinden wat, wanneer door wie en hoe gerealiseerd gaat worden. Randvoorwaarden en aannames zijn niet voldoende uitgewerkt of gefundeerd om te kunnen voldoen

⁴² De deelprojecten vallen buiten de scope van dit onderzoek.

aan de voorwaarden van een goed Project Initiatie Document (PID). Zonder scherp geformuleerde doelstellingen en mijlpalen, fasering en beslisdocumenten op grond waarvan een *go* of *no go* besluit mogelijk is, is het moeilijk een project te sturen dan wel te beheersen.

Mede omdat iedereen ervan uitging dat Warmtenet Hengelo snel een BV zou worden, is de ambtelijke betrokkenheid bij Warmtenet beperkt. Er is niet voldoende aandacht besteed aan de inbedding van Warmtenet Hengelo in de gemeentelijke organisatiestructuur. Het ambtelijk opdrachtgeverschap van Warmtenet Hengelo is lange tijd diffuus; het is onduidelijk wie zich eigenaar van het project voelt. De verantwoordelijkheden van de projectdirecteur (opdrachtnemer), projectleider en opdrachtgever zijn in de praktijk niet adequaat ingevuld. Met name het ambtelijk opdrachtgeverschap is na 2008 niet helder belegd geweest binnen de gemeente. De balans in verantwoordelijkheden van opdrachtgever en opdrachtnemer lijkt hierdoor te zijn verstoord.

Als BV is ondergebracht binnen de gemeentelijke organisatie moet de Warmtenet organisatie enerzijds bedrijfsmatig kunnen werken, er moeten snel beslissingen kunnen worden genomen, anderzijds moet hierover in een bestuurlijk-ambtelijke omgeving verantwoording worden afgelegd. Dit is niet onmogelijk maar vereist maatwerkinstrumentarium en –afspraken. De projectopzet en de gekozen werkwijze voorzagen hier onvoldoende in.

De bemensing van Warmtenet Hengelo – een pioniersproject- lijkt van de bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgevers onvoldoende aandacht te hebben gekregen. De bezetting was beperkt en bleef daarmee kwetsbaar. Een project als Warmtenet vraagt daarnaast om specifieke competenties, zeker bij de projectleiding. Hoewel een projectorganisatie goed kan worden versterkt door externe expertise, is het van belang om de benodigde kerncompetenties zelf voldoende in huis te hebben. De marketing en het stakeholdermanagement zijn, buiten de tijd dat speciaal hiervoor een projectdirecteur a.i. was aangesteld, bij uitstek onderwerpen die te beperkt aandacht kregen.

8.3 Financieel beleid en beheer

Bij Warmtenet heeft het ontbroken aan een voortschrijdende en steeds bijgestelde financiële planning, die voldeed aan sturing, beheersing en verantwoording vanuit het gezichtspunt van aandeelhouders- en managementverantwoordelijkheid voor een bedrijf. Warmtenet is vanwege de (alsmaar uitgestelde) aanstaande BV - vorming in de gemeentelijke begrotingsstukken tot 2011 nauwelijks aanwezig en was niet ingebed in de Planning & control - systematiek van de gemeente. Op college-, stuurgroep en managementniveau werd niet op bedrijfseconomische beheersing aangekoerst, ondanks dat het investeringsbedrag voor rekening en risico van de gemeente alsmaar opliep. Hierdoor heeft in een cruciale periode (start – 2012) de bedrijfsactiviteit geen verankering gevonden in een adequate financieel-administratieve sturing en beheersing.

Ook de interne (administratieve) inrichting van de BV is een ondergeschoven kindje. Het bedrijfsplan kon dan ook niet worden gemonitord anders dan op grove, globale lijnen. Het ontbrak aan liquiditeitsplanning en –monitoring. Warmtenet wist zowel bedrijfseconomisch als financieel-administratief onvoldoende uit de startblokken te komen.

Accountants hebben regelmatig gewezen op de gebrekkige investeringsverantwoording en ontoereikende spelregels en naleving daarvoor inzake kredietbeheer binnen de gemeente. Warmtenet is een schoolvoorbeeld hiervan.

Warmtenet beschikte niet over een naar rubricering en tijd uitgewerkte investeringsplanning ondanks dat hierover in de gemeente wel kaderstellende afspraken waren vastgelegd in de financiële verordening. De investeringen in het primair net, de hoofdinfrastructuur, hebben in de opeenvolgende plannen onvoldoende aandacht gekregen en zijn zelfs vanaf 2009 niet meer meegeraamd. Inhoudelijk hapert de verantwoording. Of binnen de doelen van de raadsaders van december 2007 is gewerkt, valt bijvoorbeeld niet met zekerheid vast te stellen. De basisinformatie om dit vast te stellen ontbreekt.

De kredietvoorstellen aan de raad vanuit Warmtenet waren onvoldoende duidelijk gespecificeerd naar categorieën (soort investeringen) en naar jaren. Kredietvoorstellen in bestuurlijke stukken werden ambtelijk vertaald, zodat er een bestuurlijke en een ambtelijke kredietrealiteit naast elkaar zijn ontstaan. Nieuwe kredietvoorstellen sanctioneren voor een deel de reeds gerealiseerde bestedingen. Met uitzondering van een debat over begrotingsrechtmatigheid in december 2011 lijkt dit bestuurlijk noch ambtelijk aandacht te hebben gekregen.

Een boekhoudkundige ingreep in de jaarrekening 2012 om de investeringen anders te presenteren, is onvoldoende doordacht op de consequenties en heeft ervoor gezorgd dat de aanloopverliezen nog een aantal jaren vooruit konden worden geschoven.

8.4 Controlfunctie

Gelijktijdig met het opstapelen van de Warmtenet organisatie speelde in Hengelo een reorganisatie waarbij alle stafcontrol werd afgeschaft. Van specifieke controlrollen was gedurende lange tijd geen sprake was. De manager was zelf de controller. Dit model is ook toegepast op Warmtenet bij de komst van de projectdirecteur (2008).

Managementcontrol kan goed werken indien de randvoorwaarden zijn vervuld, zoals management dat zelfkritisch is en bewust (on)bekwaam hulp inroept. Naast hard controls dient er aandacht te zijn voor soft controls. Management dient begeleid en aangesproken te worden. Het een noch het ander kreeg voldoende invulling. Er is niet gebleken dat de directeur Warmtenet in zijn nieuwe rol waarmee hij gelijk werd geschakeld met de positie van sectorhoofd indringend werd begeleid en beoordeeld. Contacten liepen rechtstreeks naar gemeentesecretaris en college. Dit – en de aanstaande BV – vorming – heeft ertoe geleid dat Warmtenet “verweesd” achterbleef.

Een tekortkoming is dat het trekken van conclusies uit second opinions geheel werd overgelaten aan het project zelf. Gemist is de aandacht van hoger management en bestuur voor het trekken van de juiste conclusies en maatregelen uit die bevindingen.

Medewerkers van financiën bleven in weerwil van louter managementcontrol zich toch beijveren om Warmtenet beter in de gemeentelijke begrotingen te verankeren. Dit had deels succes, maar het leidde niet tot adequate monitoring van bedrijfsplannen in relatie tot de gemeentelijke Planning & Controlstukken.

8.5 Risico-management

Het vervaardigen van risico-analyses was vanaf de start van Warmtenet geen onbekend fenomeen. Zeker vanaf 2008 was er sprake van weergave van de risico's in een centraal systeem waarin op hoofdlijnen de financiële gevolgen van tegenvallers werden geduid. Er is geen risicomanagementsysteem specifiek voor het project Warmtenet. Risicomanagement binnen het project was onvoldoende vorm gegeven. Het bleef vooral risico-beheer en –registratie en was geen onderdeel van een integrale projectaanpak met sturing op top-risico's.

De risico's van Warmtenet zijn opgenomen in bedrijfsplannen en werden gecomprimeerd in college- en raadsstukken. Risico- informatie was toegankelijk voor de raad. Warmtenet komt vanaf najaar 2008 prominent in beeld en vanaf 2012 was sprake van een dubbele vermelding (rendementsrisico en staatssteunrisico). De raad is via het risicoregistratiesysteem in de paragraaf weerstandsvermogen op hoofdlijnen adequaat geïnformeerd over risico's. Het is de vraag of de indringendheid van de boodschap overkwam. Het risicoprofiel werd immers alleen vertaald in percentages en niet in – indicatieve – bedragen.

De risico-informatie in specifieke Warmtenetstukken is tendentieus te noemen. De raad had inzage in opsommingen van de belangrijkste projectrisico's in raadsvoorstellen en bedrijfsplannen. Deze overzichten waren echter niet volledig, tot en met 2012 zeer positief getoonzet, werden overvleugeld door kansen en omvatten geen beheersmaatregelen. Het raadsvoorstel bij het bedrijfsplan 2009, op basis waarvan de investeringen in secundaire netten en decentrale voorzieningen zouden groeien tot 7 mio euro per eind 2012, sprak bijvoorbeeld van een solide rendement en merkte op dat de risico's uitvoerig in beeld waren gebracht.

De belangrijke spelers kenden de risico's wel en hielden er op eigen wijze ook wel rekening mee. De risico's werden echter niet systematisch besproken en voorzien van tegenmaatregelen en bijsturingen. Ook uit de documentatie blijkt geen focus op de belangrijkste risico's. Worst case scenario's werden niet voldoende hard gemaakt; men volstond met cijfermatige gevoeligheidsanalyses; deze bieden echter geen handelingskader: wat te doen bij tegenvallende ontwikkelingen? Majeure risico's als het ramingsrisico, het financieringsrisico en het omgevingsrisico werden onvoldoende onderkend.

Binnen het kader van projectmatig werken hebben bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgevers een belangrijke rol in het toezien op het risicomanagement. Hiervan is echter weinig gebleken. Onduidelijk is wat er in besluitvormende zin met onderkende risico's werd gedaan. Er bestond geen systematische aanpak vanuit het projectteam, met toezicht vanuit de stuurgroep of de opdrachtgevers op de sturing en beheersing op de risico's en de consequenties voor de uitvoeringsstrategie van het project. Doorvertaling naar college en raad vond navenant onvoldoende plaats.

Risicomanagement in projecten is een kritieke succesfactor maar op zichzelf staand is het onvoldoende: het moet verankerd zijn in de projectstrategie, de investeringsplanning en de

financiële strategie en haalbaarheidsanalyse. Indien risico's niet systematisch worden onderkend en gecommuniceerd en eigenaren niet sturen op de vermindering van risico's en dit in verband wordt gebracht met bijstelling van strategie, planning en financiën, is de kans groot dat projecten ontsporen..⁴³

8.6 Informatievoorziening

De raad heeft het gevoel gehad niet volledig geïnformeerd te zijn over de risico's van het project, maar de risico-informatie was toegankelijk voor de raad. Het is de vraag of de controlerende rol, zoals de raad zelf ook aangeeft, meer aandacht moet krijgen of dat de toonzetting van de risico's te positief was. In de periode 2005-2012 werd de controlerende taak van de raad bemoeilijkt doordat het informatiebeheer niet op orde was.

Door het ontbreken van een duidelijke fasering van Warmtenet met beslismomenten en gebrek aan transparantie op dit vlak is er verwarring ontstaan over het point of no return. Vanaf 2012 is de fasering van projectmatig werken in een handleiding vastgelegd, met daarbij aangegeven welke informatie voor besluitvorming naar de raad gaat.

Onduidelijkheid in de scheiding van verantwoordelijkheden een door de organisatorische inbedding, was de kans groter dat informatie optimistisch gekleurd werd gebracht.

Warmtenet als een BV i.o. en tegelijkertijd onderdeel zijn van de gemeentelijke organisatie maakt het slagvaardig handelen moeilijker, omdat ook voldaan moet worden aan de besluitvormingsprocedure.

Warmtenet Hengelo moet enerzijds als onderdeel van de gemeentelijke organisatie transparant zijn (verantwoording afleggen aan de raad, risico's inzichtelijk maken), anderzijds zich als een bedrijf in de markt zetten (een lonkend perspectief op de toekomst). Dit zijn zaken die elkaar kunnen bijten. De raad ervoer dat de risico's te rooskleurig werden voorgesteld.

8.7 Conclusie

Een 213a onderzoek impliceert een focus op doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur. Over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid kan worden gezegd dat dit pas kan worden beoordeeld over een langere periode waarin ook de restwarmteinfrastructuur langere tijd operationeel is. Het Warmtenetbedrijf Hengelo is een goedbedoelde poging om invulling te geven aan beleidswensen op het gebied van klimaatneutraliteit en vermindering van CO2 uitstoot. Het Warmtenet is echt gestart in 2005 maar nu, 10 jaar later, is er nog geen restwarmtebron in bedrijf en meer sprake van een verzameling losse projecten dan van een warmtenetwerk. Indien de restwarmte-backbone er op redelijk korte termijn komt, kan een aantal jaren daarna een studie worden verricht naar de vraag zijn de beleidsdoelen met de gepaste instrumenten behaald? Op dit moment moet deze vraag nog met een voorlopige ontkenning worden

⁴³ Over dit thema is veel literatuur voorhanden, een mooi voorbeeld biedt het proefschrift van Marc Otten uit 2000 met de veelzeggende titel "Verstrikt in grote projecten".

beantwoord en is het gevoerde bestuur door het college niet als effectief te kenschetsen. Het is een tussenstand.

Over de bedrijfsvoering kan worden gesteld dat met een beperkte werkorganisatie behoorlijk is gepresteerd. Dat is de doelmatigheid in engere zin. Kijken we echter naar de al maar toegenomen terugverdiëntijden en de afgenomen rentabiliteit van de investeringen en de toegenomen risico's dan is dit oordeel minder positief. De beschikbare middelen en de benodigde reserveringen voor risico's staan niet in een gunstige verhouding met de geleverde prestaties (aantal aansluitingen, geleverde duurzame warmte met name). Men kan zich de vraag stellen of de doelmatigheid van de bedrijfsvoering intern wel voldoende aandacht heeft gekregen. De organisatie en de administratieve systemen, tot uiting komend in de P&C rapportages, waren er in ieder geval niet op toegerust.

Benaderen we doelmatigheid van beleid en bedrijfsvoering vanuit de randvoorwaardelijke, - instrumentele – kant dan is de conclusie scherper en kan tot zeker zeven jaar na van start gaan niet gesproken worden over een dusdanige invulling van projectmatig werken aan een grote investeringsopgave en een strategisch initiatief dat er in opzet (laat staan in de dagelijkse praktijk) doelmatig gewerkt kon worden. Wij noemen hier het ontbreken van realistische bedrijfsplannen, van plannen van aanpak, van toereikende communicatie met partners en klanten, van risico-sessies met borging in beheersmaatregelen, van echt doorleefde second opinions, van ordentelijk administratief beheer, van een ordentelijke begroting, van informatievoorziening. Pas vanaf de toenemende druk vanuit het bestuur naar aanleiding van de second opinion van Ernst & Young in 2012 is daar stap voor stap meer aandacht voor gekomen, maar het moet nog blijken of daadwerkelijk straks sprake is van een volwaardige, gefocuste en goed toegeruste projectorganisatie. In dit kader is ook de verantwoording van de Europese Elena-subsidie van groot belang.

Point of no return

Er zijn meerdere points of no return aan te wijzen naar gelang de definitie die men hiervoor hanteert. Strikt bestuurskundig en bedrijfseconomisch zijn 2011/12 en al eerder 2005 'momenten' waarop een point of no return geleidelijk passeert. Vanuit financieel oogpunt is er een point of no return als de opties van stoppen met het Warmtenet of het *stand-still*-scenario niet opwegen tegen de investerings- en exploitatieperspectieven, hoe risicovol ook, van doorgaan met de ontwikkeling. Dit moment ligt ergens tijdens de voltooiing van de investeringsvoornemens vanuit het bedrijfsplan van 2009: Op de eindbalans van 2012 staat voor een bedrag van €9,5 mio aan investeringen. Het point of no return ligt zo ergens in 2012, maar staat relatief los van de besluitvorming in de raad van april van dat jaar, omdat de raad dan de investeringen uit het verleden achteraf sanctioneert..⁴⁴ De boekhoudkundige ingreep in de jaarcijfers van 2012 heeft ervoor gezorgd dat het point of no return optisch werd verlegd omdat de bestemmingsreserve voor de aanloopverliezen een aantal jaren extra mee kon.

Een ander belangrijk moment is de 'valse start' van het project in 2005. Het project is gestart met zeer optimistische inschattingen en met onvoldoende aandacht voor de inrichting van het project en de samenwerking met participanten. Strikt economisch gesproken is dit geen point of no return, maar de ervaring leert dat eenmaal onder een te optimistisch en ambitieus gesternte van start gegane overheidsprojecten zelden succesvol zijn omgebogen.

⁴⁴ Zonder diepte-onderzoek kan het point of no return niet preciezer worden geduïd.

Een belangrijke factor die bij het niet tijdig onderkennen van verstreken points of no return is de opvatting dat indien de BV er eenmaal is, de risico's kunnen worden verlegd of zelfs weggeregeld. Deze opvatting is een constante in de gehele onderzoeksperiode en heeft gezorgd voor uitstel van veel belangrijke maatregelen die ertoe hadden kunnen leiden dat eerder een potentieel point of no return was onderkend.

Als de bedrijfseconomische gevolgen buiten beschouwing blijven, zijn er nog altijd keuzen voor door ontwikkelen, temporiseren of stoppen. Politiek gezien bestaat het point of no return niet, anders dan dat er een lastige keuze moet worden gemaakt.

8.8 Aanbevelingen

Hoewel Warmtenet Hengelo hier veel baat bij zou hebben gehad, is het instrumentarium voor goed projectmatig werken voor Warmtenet als geheel niet ingezet. De eerste les voor Warmtenet en voor andere grote strategische projecten is een stevige bodem:

Les 1

Zorg dat bedrijfsplannen worden uitgewerkt in concrete plannen van aanpak die voldoen aan de eisen van een project initiatiedocument. Besteed aandacht aan een heldere projectdefinitie: aan de scope en afbakening van het project, aan de doelstellingen en gewenste uitkomsten en de fasering. Werk randvoorwaarden en aannames in detail uit, evenals de afhankelijkheden. Ook de projectaanpak wat wanneer op welke wijze door wie gaat worden gerealiseerd behoeft aandacht. Management van risico's, kwaliteit en communicatie en beschikbare beheersinstrumenten dienen ook een vast onderdeel te zijn.

Een goed uitgewerkt PID is nodig om de voortgang van het project te kunnen bewaken en om – bij wijzigingen – te beslissen over de voortzetting van een project. Het kan ook voorkomen dat politiek wensdenken gaat prevaleren boven bedrijfseconomisch beleid en beheer.

Leer dynamisch te plannen. Breng niet een keer in de twee, drie jaar een statisch plan uit waarvan het maken zoveel tijd vergt dat het bij vaststelling al achterhaald is, maar maak een globaal plan op hoofdlijnen met periodieke bijstellingen op alle relevante deelgebieden: Van plan naar planning.

Les 2

Voor projectmatig werken is het van belang voldoende aandacht te besteden aan de rollen en verantwoordelijkheden en aan de inbedding in de gemeentelijke organisatie. De rollen van bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever en opdrachtnemer dienen te worden gedefinieerd om duidelijk te maken wie waarover gaat. Het ambtelijk opdrachtgeverschap verdient daarbij nadrukkelijker positionering. Daarnaast is het omgaan met second opinions een aandachtspunt, dit kan niet enkel aan de projectorganisatie zelf worden overgelaten, maar is ook een zaak voor bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgevers.

Les 3

Zorg voor voldoende aandacht voor de bemensing van grote strategische projecten. De kerncompetenties voor het goed kunnen uitvoeren van het project dienen in de projectorganisatie aanwezig te zijn. Dit kan betekenen dat mensen moeten worden bijgeschoold of van buitenaf dienen te worden aangetrokken. Succesvolle ervaring met gelijksoortige projecten, oftewel een goed track record is de beste voorspeller van succes.

Les 4

Zet in op scherper financieel beheer. Financiële besluiten dienen preciezer te worden geformuleerd en vervolgens goed geïmplementeerd, zodat er geen ruis kan ontstaan tussen ambtelijk kredietbeheer en de raadskaders. Investerings nauwkeurig plannen en begroten zodat bedrijfsplannen gemonitored kunnen worden.

Les 5

Zorg voor een controlfunctie die in staat is op de juiste momenten tegengas te geven, die kan (en mag) tegendenken, ongeacht de ophanging binnen de gemeente. Heb daarbij oog voor kaderstelling en toezicht op alle niveaus; bevorder een cultuur van gevraagd en ongevraagd tegendenken.

Les 6

Bed risico management als werkvorm binnen de projectorganisatie in.

Les 7

De raad zou specifieke afspraken met betrekking tot periodieke informatie over strategische projecten moeten vastleggen en naleven, afgestemd op het type project en de specifieke randvoorwaarden. Daarbij dient monitoring een vaste plek te krijgen.

Les 8

Zie het toewerken naar verbonden partijen niet als doel op zich, maar zie het als middel om programmatische doelstellingen te realiseren en denk vooraf na over sturing en toezicht.

Les 9

Leef naar je regels. Maak de kaders levend, breng ze naar de praktijk en bevorder het gebruik. Neem de eigen opgestelde kaders serieus- dat geldt voor projectmatig werken, voor kader verbonden partijen en voor de andere relevante kaders.

Bijlage I Relevante aspecten van projectmatig werken

- Projectdefinitie: scope en afbakening, doelstellingen en gewenste uitkomst, uitwerking randvoorwaarden, aannames en afhankelijkheden van derden
- Projectplan, projectfasering, projectbemensing, projectplanning en projectcontrol
- Procedures mbt scope-wijzigingen en “bijhouden wijzigingen” in besluitvorming
- Expertise, competenties en capaciteiten in de projectorganisatie
- Governance structuur gemeente – projectorganisatie – BV in oprichting (i.o.)
- Rollen, taken en bevoegdheden
- Verhouding bestuurlijk/ambtelijk opdrachtgeverschap versus opdrachtnemerschap
- Kwaliteitsmanagement: Kwaliteitsborging, audits en doorlichtingen van het project
- Balans slagvaardig handelen versus inbedding in de gemeentelijke bureaucratie
- Betrokken externe expertise, met welk oogmerk en met welk effect
- Risicomanagement: Risicobewustzijn in projectorganisatie, omgaan met risicobeheersing/acceptatie/monitoring
- Samenwerking met en leren van andere initiatieven
- Communicatie, vastlegging op wanneer welke informatie moet worden gedeeld
- Stakeholdermanagement:
 - stakeholderanalyse en bindingsplan voor stakeholders
- Strategische koers mbt publiek-private samenwerking / dienstverleningsmodel
- Opzet en validering van bedrijfsplannen, berekeningen en risicoprofielen:
 - Uitwerking bedrijfsplannen en relatie met duurzaamheidsdoelstellingen
 - Koppeling risicoprofielen met (concern) reserves en weerstandsvermogen
 - Inzicht in kasstromen, liquiditeitsbehoeften, terugverdientijd
- Marktverkenningen op alle niveaus, inkoop en verkoop
 - Agendering alternatieve inkoop- en uitrolstrategieën

Bijlage 2 Geïnterviewde personen naar functie

Naam	Functie relevant voor het onderzoek
Mevr. Doornbos	Raadslid Burger Belangen, gemeenteraad Hengelo
Dhr. van der Grouw	Raadslid SP, gemeenteraad Hengelo
Dhr. Vis	Raadslid CDA, gemeenteraad Hengelo
Dhr. Kok	Raadslid VVD, gemeenteraad Hengelo
Dhr. Goosen	Projectdirecteur Warmtenet Hengelo
Dhr. Frank	Projectleider Warmtenet Hengelo
Mevr. Zwart	Projectdirecteur Warmtenet Hengelo Ad Interim
Dhr. Licht	Gemeentesecretaris/Algemeen directeur
Dhr. Wolsink	Juridisch Controller/Adviseur
Dhr. Kruese	Sectorhoofd Stedelijk Beheer
Dhr. Flohr	Programmamanager Duurzaamheid
Dhr. van Bree	Beleidsmedewerker Treasury
Dhr. Oude Hesselink	Financieel adviseur
Dhr. Hofman	Financieel adviseur
Dhr. van Eldik	Auditor (tot 2006 Controller)
Dhr. Meijvis	Sectorhoofd Regulering Leefomgeving
Mevr. ten Heuw	Wethouder Financiën
Dhr. Mulder	Wethouder Financiën
Mevr. Oude Alink	Wethouder Duurzaamheid
Dhr. Weber	Wethouder Duurzaamheid
Dhr. Wilms	Adviseur OOO BV.
Dhr. Pötze	Programmaleider Provincie Overijssel
Dhr. van Walré de Bordes	Lid van Raad van Commissarissen Twence tot 2008

Bijlage 3 Overzicht Risico's in bedrijfsplannen

Bedrijfsplan	Raad	I.R.R	Terugverdiëntijd	Belangrijkste risico's	Algemene teneur
2005	Ja	10,3	2006-2018	Planning nieuwbouw, aansluitbijdragen	++++
2007	Ja	9,2	2007-2024*)	Warmtevraag en warmtetarieven	+++
2009	Ja	6,9	2009-2029	Marge op inkoop en verkoopprijzen	++++
2010 update	Neen	2,4	2010-2038	Dalende gasprijzen	+
2012	Ja	2,4	2012-2037	Warmtewet en aanloopverliezen	-
2014 Update	Ja	var.	Varianten**)	Uitkopp. Akzo, backbone vraagdaling	---- ***)

*) volgens second opinion OOO, bedrijfsplan zelf vermeldt dit niet.

**) 2014 is geen integraal bedrijfsplan maar een doorrekening op basis van wat er al aan voorzieningen is en toekomstvarianten, bij varianten die het meest rendement opleveren zijn de meest cruciale risico's gelegen in de uitkoppeling, de backbone en de warmtevraag.

***) going concern is zwaar negatief, "niets doen is geen optie", varianten zijn kansrijk, maar cruciaal is een restwarmte bron met realisatie van een net.

Bijlage 4 Vergelijking overzichten besluitvorming raadskredieten

Hieronder wordt het centrale overzicht van raadskredieten vergeleken met de opgave van directie Warmtenet

Vastgestelde raadskredieten (volgens centraal overzicht)			Door raad gevoteerd en door financiën vrijgegeven (volgens opgave directie Warmtenet)	
			Vorbereidingskrediet 20-dec-2005	€ 100.000,00
			Krediet 29-mei-2007 (nr. 129241)	voor het ROC € 1.683.500,00
1. Warmtenetkrediet < 2010 1)		€ 4.000.000,00	Krediet 11-dec-2017 *)	€ 4.000.000,00
2. Bedrijfsplan WNH 2012-2014	11G201832 raad	€ 3.500.000,00	Krediet 24 april 2012	(1 ^e tranche) € 3.500.000,00
3. Verkoop installatie Trivium	12G200960 college (comm. fysiek geïnformeerd)	€ -330.000,00		
4. Bedrijfsplan, aansluitbijdragen	11G201832 raad	€ 1.366.060,81		
5. Verduurzaming Eaton	1009481 raad	€ 1.550.000,00		
6. Voortgang Backbone	1010579 voortgang Backbone	€ 250.000,00		
7. Planvoorbereiding Backbone	1010579 raad	€ 100.000,00	Planvoorbereiding 4 maart 2014	€ 100.000,00
			Stand-alone projecten ca	€ 1.800.000,00
8. CTT, komt voort uit 1015079	1010421, komt voort uit 1015079 raad	€ 162.500,00		
Totaal		€ 10.598.560,81	Totaal	€ 11.183.500,00

*) Het raadsbesluit legt een krediet vast van 6,3 mio euro, ambtelijk is in 2008 2,3 mio als bestemd voor "fase 2" afgezonderd, dit komt nadien in de stukken niet meer terug.