



**DUURZAME
ENERGIEVOORZIENING IN
DE BELJAART**

Eindrapport
Juni 2015

INHOUDSOPGAVE

BESTUURLIJKE NOTA

1	Aanleiding, vraagstelling en aanpak van het onderzoek	7
2	Samenvatting bevindingen	11
3	Conclusies en aanbevelingen van rekenkamercommissie	15
4	Bestuurlijke reactie van College van B&W	19
5	Nawoord van rekenkamercommissie	21

NOTA VAN BEVINDINGEN

1	Inleiding	25
2	Bevindingen	27
2.1	Referentiekader	27
2.2	Aanbestedingen	28
2.3	Concessieverlening	31
2.4	Garantiestelling (fase 2)	35
2.5	Toezicht en Risicomanagement	38

BIJLAGEN

1	Tijdslijn	45
2	Gesprekken	47
3	Geraadpleegde documenten	48
4	Projectmatig werken	51

BESTUURLIJKE NOTA
DUURZAME ENERGIEVOORZIENING IN DE BELJAART

1 AANLEIDING , VRAAGSTELLING EN AANPAK VAN HET ONDERZOEK

Aanleiding

Op 4 juli 2014 heeft de Raad aan de rekenkamercommissie het verzoek gedaan om onderzoek te doen naar de duurzame energievoorziening in De Beljaart. De aanleiding was, dat de gemeente in juni 2014 een voorziening heeft getroffen van 1.800.000 Euro in verband met de kosten die zijn veroorzaakt door problemen bij de energievoorziening in woonwijk De Beljaart.

Het Presidium sprak van een 'financieel debacle' en een 'stapsgewijs toegenomen betrokkenheid van de gemeente' bij de Beljaart. Onderdelen zijn:

- De gemeente heeft in Fase 2 van De Beljaart een garantie gegeven voor een goede energievoorziening door middel van een collectieve warmte-koude opslag (wko) installatie.
- Mogelijke overdraagbaarheid van de concessie.
- Faillissement van exploitant.
- Slechte technische kwaliteit koude-warmte installatie, mede blijkend uit vele storingen in de energievoorziening en weigering van andere partijen om de installatie over te nemen.

Reactie rekenkamercommissie op verzoek van de Raad

De rekenkamercommissie heeft aan het verzoek van de Raad gehoor gegeven door onderzoek te doen naar:

1. Aanbesteding
2. Concessieverlening
3. Garantstelling
4. Toezicht en risicomanagement

Doel onderzoek

Doel van het onderzoek is te leren van het verleden. De Raad wil lessen trekken om in het vervolg de controletaak beter te kunnen uitoefenen.

Doel van het onderzoek is niet om een oordeel te geven over politieke afwegingen, die in het verleden omtrent de energievoorziening aan De Beljaart zijn gemaakt.

Centrale vraagstelling

De centrale vraagstelling van de rekenkamercommissie is:

Welke lessen kan de gemeente Dongen trekken uit het projectmanagement en risicomanagement bij de concessieverlening voor duurzame energievoorziening in fase 1 en fase 2 van De Beljaart?

Onderzoekvragen:

Op basis van de centrale vraagstelling hanteert de rekenkamercommissie de volgende onderzoekvragen:

Aanbestedingen

1. Heeft de gemeente in de aanbestedingsprocedures van Fase 1 en Fase 2 eisen gesteld aan de levering van energie (in casu collectieve wko installatie)?
2. Hoe zijn de eisen van de gemeente tot stand gekomen?
3. Heeft de gemeente zich het recht voorbehouden om de leverancier aansprakelijk te stellen, indien de wko-installatie niet aan de eisen zou voldoen?
4. Op welke wijze zijn de risico's ten aanzien van de aanleg en aanbesteding van de wko in kaart gebracht en gewogen bij de besluitvorming?

Concessieverlening

1. Hoe zijn de voorwaarden bij de concessieverlening tot stand gekomen? Op welke wijze zijn de concessies verleend?
2. Heeft de gemeente voorwaarden gesteld in de concessies?
3. Op welke wijze heeft de gemeente de aansprakelijkheid van de gemeente afgebakend?
4. Is de concessie – zonder instemming van de gemeente (concessieverlener) - overdraagbaar door de exploitant/concessiehouder)?

Garantiestelling

1. Op welke wijze is de garantiestelling voor de goede levering van energie tot stand gekomen?
2. Heeft de gemeente beoordeeld in hoeverre de garantie in overeenstemming is met de Wet Fido?
3. Op welke wijze heeft de gemeente de eigen aansprakelijkheid bij de garantiestelling afgebakend?
4. Op welke wijze zijn de risico's ten aanzien van de garantieverlening in kaart gebracht en gewogen bij de besluitvorming?

Toezicht en Risicomanagement

1. Heeft de gemeente zich – bij aanvang van het project - vergewist van de stand van de techniek ter zake van een collectieve wko installatie?
2. Hoe heeft de gemeente toezicht gehouden op de ingebruikname en exploitatie van de collectieve wko installatie?
3. Op welke wijze worden de risico's ten aanzien van de energievoorziening Beljaart up to date gehouden en gewogen bij de besluitvorming?
4. Op welke wijze is de Raad geïnformeerd over de risico's en de maatregelen die zijn getroffen om de risico's weg te nemen?
5. Op welke wijze is/wordt de Raad geïnformeerd over de voorzienbare/toekomstige financiële risico's voor de gemeente?

Aanpak

De rekenkamercommissie heeft het onderzoek als volgt aangepakt:

1. Opvragen cruciale documenten bij gemeente (programma's van eisen bij aanbestedingen, concessies, garantiestelling, verslagen college, verslagen Raad e.d.).
2. Analyseren van eerdere onderzoeken van rekenkamercommissie Dongen op aanknopingspunten voor onderhavig onderzoek (2007 Grondbeleid; 2010 Grote Projecten; 2014 Financieel Beleid).
3. Interviews met betrokken portefeuillehouder(s) en ambtenaren.
4. Gesprekken - op basis van vrijwilligheid - met externe sleutelfiguren/partijen (concessiehouders, adviseurs gemeente).
5. Inschakeling externe expertise om te kunnen beoordelen of de gemeente bij de aanbestedingsprocedure, concessieverlening, garantiestelling en toezicht de eigen belangen optimaal heeft beschermd.
6. Beoordeling van toezicht door gemeente op ingebruikname en exploitatie van de levering van energie / collectieve koude-warmte technologie.

Leeswijzer

De rekenkamercommissie heeft zich in dit onderzoek laten bijstaan door METRUM, een externe deskundige op het gebied van zowel projectmanagement en risicobeheersing bij gemeenten als duurzame energievoorziening .

In hoofdstuk 2 staat een samenvatting van de bevindingen(pagina's 11-13). Een uitgebreide beantwoording van de onderzoeksvragen staat in de bijgevoegde Nota van Bevindingen, die voor ambtelijk wederhoor is voorgelegd aan de gemeentesecretaris. De reactie van de gemeentesecretaris heeft geleid tot enkele aanpassingen van de Nota van Bevindingen.

In hoofdstuk 3 trekt de rekenkamercommissie conclusies en doet de rekenkamercommissie aanbevelingen aan Raad en College. (pagina's 15-18).

De bestuurlijke reactie van het college is integraal opgenomen in hoofdstuk 4 (pagina 19-20).

Het nawoord van de rekenkamercommissie staat in hoofdstuk 5 (pagina 21).

2. SAMENVATTING BEVINDINGEN

Inleiding

In dit hoofdstuk vat de rekenkamercommissie de bevindingen van het onderzoek samen. In de bijgevoegde Nota van Bevindingen staat een uitgebreidere weergave.

Referentiekader: visie op projectmatig werken

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is het belangrijk het referentiekader te kennen: wat is het kader dat de gemeente gebruikt, als basis voor eventuele verbetermogelijkheden voor project- en risicomanagement.

Om het referentiekader te kennen heeft Metrum de werkwijze ‘projectmatig werken’ van de gemeente opgevraagd. Een dergelijke beschrijving van de werkwijze binnen de gemeente blijkt ten tijde van de voorbereiding van het project (2005 – 2010) niet te hebben bestaan. (NB: de gemeente heeft ‘projectmatig werken’ enkele jaren geleden voorzichtig geïntroduceerd. Er zijn, naar het oordeel van de gemeente, echter maar weinig projecten binnen de gemeente waar de methode op toegepast kan worden).

Met name in de voorbereidingsfase voor de ontwikkeling en realisatie van de energievoorziening was de projectleiding in handen van externe, door de gemeente ingehuurde projectmanagers. Deze externen brachten hun eigen projectmatige werkwijze mee. Deze medewerkers van het bureau Antea Group (destijds actief onder de naam Oranjewoud) hebben ervaring met het leiden van projecten en zijn gewoon te denken en te handelen in de principes van projectmanagement: faseren, beslissen en beheersen.

Voor het onderdeel duurzame energievoorziening heeft de gemeente zich laten adviseren door W/E adviseurs om zich er zo van te verzekeren dat de gemeente kon beschikken over state of the art kennis. Kortom, de gemeente heeft bewust, op basis van de kracht van haar eigen organisatie en de voorliggende opgave om een nieuwe duurzame woonwijk te realiseren, gekozen voor de inhuur van projectmanagers en adviseurs van gerenommeerde bureaus met bijbehorende kennis, kunde en ervaring, om haar bij te staan bij de voorbereiding en realisatie van de energievoorziening.

Hoewel de besturingsdriehoek (bestuurlijk opdrachtgever – ambtelijk opdrachtgever – projectleider) uit de theorie van het projectmatig werken binnen de gemeentelijke organisatie van de gemeente Dongen niet als zodanig is beschreven, blijkt uit de interviews met betrokkenen dat deze wijze van besturing in de praktijk van De Beljaart wel zo heeft gefunctioneerd.

Aanbestedingen

De gemeente heeft in de aanbestedingsprocedures van zowel fase 1 als fase 2 (prestatie) eisen gesteld aan de levering van energie c.q. de wko-installatie. Deze prestatie-eisen zouden normaliter moeten kunnen leiden tot een goed functionerende voorziening.

De gemeente heeft bij het opstellen van de eisen ten aanzien van de wko-installatie en de te selecteren partijen gebruik gemaakt van de kennis en

ervaring van een gerenommeerd adviesbureau. Het betreffen gebruikelijke en algemeen toegepaste eisen in dergelijke selectieprocedures. De gemeente heeft zich het recht voorbehouden om de leverancier aansprakelijk te stellen, indien de wko-installatie niet aan de eisen zou voldoen. Metrum heeft in de beoordeelde stukken geen risicoanalyses aangetroffen. In de format van de adviesnota's voor besluitvorming in het college van B&W wordt het onderwerp risico's niet apart genoemd. Wel wordt gewezen op bijvoorbeeld tijdsdruk (planning halen ten behoeve van de ontwikkeling van De Beljaart). Daarnaast worden onder het kopje 'financiële aspecten' eventuele financiële consequenties met betrekking tot het besluit vermeld. Technische risico's ten aanzien van de aanleg van de wko zijn slechts kwalitatief in beeld gebracht. Overige risico's van de aanleg en aanbesteding van de wko, zoals financiële, maatschappelijke of juridische, zijn niet aantoonbaar noch herleidbaar in kaart gebracht en gewogen bij de besluitvorming.

Concessieverlening

De concessies zijn verleend na diverse gesprekken (onderhandelingen) tussen de gemeente en de beoogde concessiehouders: Nuon en Evelop/GEO Dongen. De standaardvoorwaarden 'energielevering' van deze partijen, welke dus ook voor locaties elders in Nederland toegepast worden, vormden de basis voor de besprekingen.

De gemeente heeft voorwaarden gesteld in de concessies, dat wil zeggen aanpassingen laten doorvoeren in de concept-concessieovereenkomsten. Middels overleg en onderhandelingen met de beoogde concessiehouders over de concessieovereenkomst heeft de gemeente de aansprakelijkheid van de gemeente afgebakend.

De concessies van fase 1 en 2 zijn zonder schriftelijke instemming van de gemeente (concessieverlener) niet overdraagbaar, tenzij het een fusie of een afsplitsing van de concessiehouder betreft (fase 1) of een overdracht aan een zogenaamde groepsmaatschappij (fase 2).

Garantiestelling

De garantiestelling is op aandringen van de woningbouwontwikkelaars in de ontwikkel-/koopovereenkomsten voor fase 2 opgenomen.

De gemeente heeft niet beoordeeld in hoeverre de garantie in overeenstemming is met de Wet Fido. De garantie heeft betrekking op de levering van energie en niet op een geldlening. Naar de mening van de gemeente is en was de wet derhalve hier niet van toepassing.

De gemeente kon de eigen aansprakelijkheid bij de garantiestelling alleen afbakenen voor wat betreft de duur, maar die bedroeg wel 30 jaar.

De risico's ten aanzien van de garantieverlening zijn niet of nauwelijks aantoonbaar in kaart gebracht en gewogen bij de besluitvorming.

Toezicht en risicomanagement

De gemeente heeft zich – bij aanvang van het project - vergewist van de stand van de techniek ter zake van een (collectieve) wko -installatie. De gemeente wilde zich baseren op 'proven technology' om er voor te zorgen dat zij zo min mogelijk risico's zou lopen bij de verduurzaming van de energievoorziening. Op zich is een wko-systeem een bewezen technologie. Achteraf blijkt echter dat de toepassing van deze veronderstelde 'proven technology' in de praktijk voor de nodige problemen kan zorgen, en systemen functioneren niet altijd zoals verwacht. Belangrijkste oorzaken zijn inregelproblemen aan de gebouwszijde van de wko-systemen: het goed inregelen van lage temperatuur systemen luistert zeer nauw.

Ten tijde van de start van fase 2, begin 2008, waren er in den lande de eerste signalen van niet optimaal functionerende (collectieve) wko-installaties voor woningbouw-projecten. Uit de bestudeerde documenten en gevoerde gesprekken is niet op te maken wat de gemeente (in het licht van risicomanagement) in de overgang van fase 1 naar fase 2 met deze signalen heeft gedaan. Het proces en de resultaten van fase 1 zijn weliswaar geëvalueerd, echter voordat de woningen waren aangesloten op het wko-systeem. De vraag of, op basis van de stand van de techniek, ook in fase 2 een wko-systeem toegepast zou moeten worden, kwam daarbij niet aan bod.

De gemeente heeft geen toezicht gehouden op de ingebruikname en exploitatie van de collectieve wko-installatie. Dat was ook logisch gelet op de verdeling van de verantwoordelijkheden: de energieleverancier (concessiehouder) dient te voldoen aan van te voren vastgelegde prestatie-eisen. De gemeente toetst (achteraf) de prestaties.

De gemeente stelt risicoanalyses niet op schrift en vermeldt risico's niet of nauwelijks in de Adviesnota's. Risico's ten aanzien van de energievoorziening van De Beljaart worden niet aantoonbaar up to date gehouden en niet of nauwelijks gewogen bij de besluitvorming. Maatregelen om risico's te beheersen neemt men direct op in de relevante documenten (bv. selectieleidraad). Een schriftelijk overzicht van geïnventariseerde risico's met bijbehorende maatregelen is niet aangetroffen.

Aangezien er nauwelijks of geen risico's zijn geïnventariseerd is de Raad ook niet geïnformeerd over eventuele risico's en beheersmaatregelen. Adviseurs, management en college gingen bij de voorbereiding en besluitvorming steeds uit van het idee dat wko een 'proven technology' betrof en derhalve nauwelijks risico's met zich mee bracht. Op basis van die gedachten was er geen aanleiding de Raad over risico's te informeren.

De in programmabegroting en bestuursrapportages beschreven risico's hebben een algemener karakter en gaan niet specifiek in op de risico's van de energievoorziening in De Beljaart (wel die van de grondexploitatie).

3. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN VAN REKENKAMERCOMMISSIE

Conclusies

De gemeente is zich bij de voorbereiding van de concessieverlening en de aanbesteding bewust geweest van de eigen beperkingen en van mogelijke risico's en heeft zich laten bijstaan door ervaren adviesbureaus.

Toelichting:

De gemeente was zich bij de voorbereiding bewust van de eigen, beperkte kwaliteiten en van de beperkt aanwezige kennis binnen de eigen organisatie over de ontwikkeling van een nieuwe woonwijk zonder gasaansluiting. Zij heeft er zorg voor gedragen dat zij de benodigde expertise, kunde en ervaring voor het managen van een dergelijk project inhuurde:

- Antea Group (voorheen Oranjewoud) voor het projectmanagement;
- W/E adviseurs voor adviezen bij de keuze van een geschikte partij voor de aanleg en exploitatie van de energievoorziening.

Deze partijen werkten op een gestructureerde, projectmatige wijze met de gemeente samen aan de ontwikkeling van de nieuwbouwwijk De Beljaart en de bijhorende energievoorziening.

De gemeente is bekend met de principes van projectmatig werken en heeft tijdens de voorbereiding van het project de gebruikelijke fasering toegepast, maar beschikt niet zelf over een methodiek voor projectmatig werken, bijvoorbeeld vastgelegd in een handboek of leidraad.

Toelichting:

De voorbereidingen voor de ontwikkeling van de energievoorziening van de duurzame, nieuwe woonwijk De Beljaart hebben – dankzij de inschakeling van externe deskundigen - gestructureerd en projectmatig plaatsgevonden.

Voor zowel fase 1 als fase 2 van De Beljaart is een duidelijk herkenbare fasering toegepast met bijbehorende besluitvorming:

- Visievorming
- Programma van Eisen
- Selectieleidraad
- Aanbesteding en gunning
- Contractering
- Uitvoering

De gemeente heeft deze stappen doorlopen met duidelijke, afgebakende resultaten: de concessie aan de energieleveranciers en de aanbesteding zijn op een logische en gestructureerde wijze verleend.

De gemeente is zich bewust van het nut van risicomanagement, maar zet het instrument risicomanagement niet op structurele basis en volgens een vastgestelde methodiek in.

Toelichting:

In de stukken zijn geen schriftelijke risicoanalyses voor het project aangetroffen. Het benoemen van risico's vormt geen vast onderdeel van de adviesnota's van het college van burgemeester en wethouders. Bij de besluitvorming heeft de gemeente sommige risico's wel besproken zoals het risico op een faillissement van de leverancier van de energievoorziening van fase 2, GEO Dongen.

De gemeente heeft te lang aangenomen dat 'wko in woningen' een bewezen techniek met een laag risicoprofiel was.

Toelichting:

De gemeente en haar adviseurs hebben het toepassen van een wko-systeem steeds aangemerkt als 'bewezen techniek', in gelijke mate voor zowel utiliteitsbouw als woningen. Daarmee hebben zij het risico op het niet goed functioneren van de energievoorziening in de woningbouw als klein beoordeeld. Met de huidige kennis kan men stellen dat de stelling 'proven technology = klein risico' niet opging voor de toepassing van wko in woningen.

Nuon zag in 2008, op basis van haar ervaringen met de exploitatie van wko-installaties in de woningbouw, af van deelname aan de selectie voor fase 2. Het onderzoeksbureau CE Delft heeft in 2010 en 2014 onderzoek gedaan naar het technisch potentieel van warmtebesparing, waaronder wko. Het rapport uit 2014 met als titel "Het technisch potentieel voor warmtebesparing en hernieuwbare warmte" is destijds opgesteld in opdracht van de Stichting Warmtenetwerk en gepubliceerd in februari 2014. Uit het rapport van CE Delft kwam destijds naar voren dat wko in de woningbouw 'niet vanzelf gaat' en niet wordt gezien als goedkope oplossing.

Aanbevelingen

De Raad wordt aanbevolen de eigen controletaak waar te maken, zeker waar het gaat om (strategische) projecten.

Toelichting:

Het college heeft de Raad over De Beljaart als onderdeel van het grondbeleid en vanaf 2014 over de problematiek omtrent de energievoorziening in de woonwijk De Beljaart uitvoerig geïnformeerd. Vanwege de problematiek omtrent de energievoorziening is "De Beljaart" in 2014 en 2015 zelfs een vast agendapunt op de Raadvergaderingen. De Raad volstaat echter vaak met het stellen van vragen om nadere informatie te ontvangen van het college. De rekenkamercommissie heeft in het onderzoek Grote Projecten (2010) reeds gesignaleerd, dat de Raad over het algemeen 'volgend' gedrag vertoont. Controle is echter meer dan het vragen om informatie.

De vragen van de Raad worden – volgens de regels - door het college mondeling of schriftelijk beantwoord. Het geven van antwoorden is echter geen doel op zich. Hier liggen kansen voor zowel Raad als College.

De Raad kan gericht vragen naar bijvoorbeeld de diepgang van risicoanalyses en het effect van getroffen maatregelen. Mogelijke controle-instrumenten van de Raad zijn:

- Vastleggen wat door de Raad wordt verstaan onder een (strategisch) project.
- Halfjaarlijkse voortgangsrapportages verlangen van (strategische) projecten', met bijvoorbeeld een stoplichtmethode voor cruciale beheersaspecten (Geld, Organisatie, Tijd, Informatie en Kwaliteit) en concrete risicoduiding .
- Gerichte aandachtspunten meegeven aan externe accountant (zoals garanties)
- Tussentijds visie of advies vragen aan Financiële Commissie, aparte Raadscommissie of rekenkamercommissie.

In het rapport Grote Projecten (2010) van de rekenkamercommissie worden handvatten gegeven voor het definiëren van grote/strategische projecten en voor de informatievoorziening over zulke projecten.

Het college kan van zijn kant vertrouwen 'organiseren' door middel van een (pro)actieve informatievoorziening en dienstverlening aan de Raad, waarbij keuzemogelijkheden (scenario's) aan de raad worden voorgelegd. Hierdoor wordt de Raad – bijvoorbeeld in opiniërende raadsvergaderingen - meer meegenomen in het maken van afwegingen.

Het college wordt aanbevolen om binnen de organisatie een standaardaanpak voor projectmanagement in te voeren en deze gestructureerd toe te passen op activiteiten, die in overleg met de Raad worden aangewezen als strategische projecten.

Toelichting:

Een gestructureerde manier van werken zorgt voor een gestructureerde en gefaseerde werkwijze, besluitvorming, uitvoeringsinformatie en verantwoording. Veel gemeenten doen daar hun voordeel mee bij grote/strategische projecten in zowel het ruimtelijke als het maatschappelijke domein. Het bevordert het integraal werken: het samenwerken tussen verschillende beleidsvelden. Het maakt de gemeente tevens minder afhankelijk van externen bij de ontwikkeling van grotere, complexere projecten. Professionalisering heeft niet alleen betrekking op het instrumentarium (handboek) en de opleiding, maar ook op het gedrag van medewerkers en het commitment van het management.

Bij de Beljaart had een grondige evaluatie van Fase 1 een rol kunnen spelen bij de start van Fase 2. Dit geldt des te meer, wanneer de gemeente een gekozen beleid in een volgende fase van een project of anderszins wil continueren. Omstandigheden kunnen wijzigen. Ervaringen zijn er om te delen. Schakel daarvoor zo nodig externe, onafhankelijke expertise is.

Het college wordt aanbevolen om in de ontwikkeling van risicomanagement in de organisatie de vervolgstap te zetten naar integraal risicomanagement.

Toelichting:

Het onderzoek naar de energievoorziening bij De Beljaart heeft geleerd dat het verstrekken van garanties een aanzienlijk (financieel) risico voor de gemeente bleek te zijn.

De Algemene Rekenkamer heeft op Rijksniveau meermalen aanbevolen de garanties op een rij te zetten en kritisch te analyseren op risico's. De Algemene Rekenkamer wees erop, dat er weinig regelgeving is op dit gebied, maar dat niettemin het verstandig is om verleende garanties en de hiermee samenhangende risico's goed in de gaten te houden. Zie onderzoeken van Algemene Rekenkamer: Garanties (2005) en Risico's Rijk bij internationale garanties (2012).

De rekenkamercommissie heeft het college in het Onderzoek Financieel Beleid (2014) aanbevolen integraal risicomanagement in te voeren en niet te volstaan met financieel gedreven risicomanagement.

De rekenkamercommissie bepleit het benutten van de resultaten van risicoanalyses bij de berekening van het weerstandsvermogen van de gemeente. De rekenkamercommissie had hiertoe in het onderzoek Financieel Beleid een stappenplan opgenomen. Het doel is tijdig beheersmaatregelen te nemen en de raad actief te informeren over de risico's in projecten bijvoorbeeld middels een halfjaarlijkse zogenaamde 'stoplichtenrapportage' voor de vijf beheersaspecten (Geld, Organisatie, Tijd, Informatie en Kwaliteit).

4. BESTUURLIJKE REACTIE VAN COLLEGE VAN B&W

In het kader van de bestuurlijke wederhoor ontvingen wij uw concept rapport "Onderzoek De Beljaart". Het concept rapport geeft ons aanleiding tot de volgende bestuurlijke reactie.

De in het kader van de ambtelijke hoor en wederhoor gegeven reactie op het concept rapport van bevindingen zijn door u grotendeels verwerkt. In de gevallen waar dat niet zo is, is ons niet duidelijk waarom dat niet gebeurd is. Wellicht kunt u dat nader aangeven in uw definitieve rapport.

Wij richten ons in deze reactie met name op de conclusies en aanbevelingen die zijn vervat in de bestuurlijke nota.

De eerste conclusie spreekt in de toelichting over "de eigen, beperkte kwaliteiten". Dat vinden wij een ongelukkige kwalificatie c.q. formulering. Zoals daarna in het rapport wordt gesteld, is vanwege de binnen de organisatie ontbrekende specifieke kennis en expertise, besloten deze in te huren.

In de tweede conclusie wordt gesteld dat de gemeente niet zelf beschikt over een methodiek voor projectmatig werken. Dat was toentertijd inderdaad het geval, maar inmiddels is die er wel in de vorm van de methodiek "projectmatig creëren".

In de derde conclusie wordt gesteld dat de instrumenten toezicht en risicomanagement niet op structurele basis en volgens een vastgestelde methodiek worden ingezet.

Waar het betreft het onderdeel toezicht, is deze wijze van formulering te algemeen gesteld (want deze zou daarmee ook betrekking hebben op de overige toezichtstaken van de gemeente). Bovendien sluit de formulering niet aan bij uw bevinding dat het in casu logisch was dat de gemeente geen toezicht hield, gelet op de verdeling van de verantwoordelijkheden (onderzoeksvraag 14).

Als vierde conclusie komt u tot de slotsom dat de gemeente te lang heeft aangenomen dat 'wko in woningen' een bewezen techniek met een laag risicoprofiel was. Voor de onderbouwing van deze conclusie verwijst u onder meer naar een besluit van Nuon, een besluit van de gemeente Goirle en een tweetal onderzoeken van CE Delft uit 2010 en 2014. Waar het betreft Nuon is het zo, dat Nuon heeft afgezien van inschrijving voor fase 2 omdat men toen al gekozen had voor een andere strategie ten aanzien van wko-projecten en niet vanwege de ervaringen die waren opgedaan in fase 1.

Wij wijzen u er verder op, dat het besluit van de gemeente Goirle is genomen en bekend geworden na de besluitvorming over de energievoorziening in fase 2; overigens lagen aan dit besluit andere dan technische redenen ten grondslag. In lijn met wat eerder in de ambtelijke reactie is opgemerkt, zijn wij van mening dat de besluitvorming die destijds is gepleegd niet met de kennis van nu kan worden beoordeeld, maar moet worden gezien aan de hand van de kennis die men toentertijd had of had kunnen hebben. Van het besluit van Goirle en de onderzoeken van CE Delft had het toenmalige gemeentebestuur geen kennis en

ook geen kennis kunnen hebben. Dit heeft dan ook geen invloed op de besluitvorming van dat moment kunnen hebben. Dat laat overigens voor de goede orde onverlet, dat wij de problematiek zoals die zich met de energievoorziening heeft voorgedaan betreuren.

Aanbeveling aan de gemeenteraad

De aanbeveling aan de gemeenteraad laten wij ter beoordeling aan de raad over.

Aanbevelingen aan het college

Uw aanbeveling aan ons college om een standaardaanpak voor projectmanagement in te voeren en gestructureerd toe te passen op als zodanig aanwezige strategische projecten kunnen wij op zich onderschrijven. Uw toelichting hinkt onzes inziens wel een beetje op twee gedachten Enerzijds stelt u dat de gemeente hierdoor minder afhankelijk kan worden van externen bij de ontwikkeling van grote, complexe projecten; anderzijds adviseert u om externe, onafhankelijk expertise in te schakelen.

Verder tekenen wij bij deze aanbeveling aan, dat ook al wordt gestructureerd projectmatig gewerkt, het voor een aantal projecten met een bijzonder karakter zo zal zijn dat de hiervoor benodigde specifieke expertise niet in huis zal zijn. Onze schaalgrootte laat het niet toe te kunnen beschikken over specifieke expertise die soms maar een keer in een lange periode nodig is. Derhalve zal er voor dergelijke weinig voorkomende, specifieke projecten immer een beroep op externen nodig zijn.

Wat wij tot slot in uw aanbeveling missen is een passage over de gevolgen voor de rol, opstelling en gepaste distantie van bestuur en politiek bij een projectmatige aanpak van strategische projecten.

De tweede aanbeveling aan ons college is om de vervolgstap te gaan zetten naar integraal risicomanagement. Wij kunnen die aanbeveling onderschrijven. De raad zou wellicht via de bestuursrapportages in de vorm van een stoplichtenrapportage voor de als zodanig aangewezen projecten geïnformeerd kunnen worden over de beheersaspecten.

Slot

Wij zeggen u dank voor uw concept rapport en verzoeken u in uw definitieve rapport aan de raad nader in te gaan op deze bestuurlijke reactie.

5. NAWOORD VAN REKENKAMERCOMMISSIE

De rekenkamercommissie heeft met waardering kennis genomen van de bestuurlijke reactie van het College van B&W.

De rekenkamercommissie wil graag onderstrepen dat het onderzoek en de daaruit getrokken conclusies zoveel mogelijk zijn gebaseerd op de kennis die men toentertijd had of had kunnen hebben op het gebied van wko in woningbouw en de op dat moment beschikbare methoden en technieken op het gebied van toezicht, risicomanagement en projectmatig werken.

De aanbevelingen zijn daarentegen naar de huidige kwaliteit van de bedrijfsvoering geformuleerd.

In het verlengde van eerdere onderzoeken van de rekenkamercommissie vragen wij nogmaals aandacht voor doorontwikkeling van projectmanagement en risicomanagement om de kwaliteit van beleid en bedrijfsvoering te verbeteren passend bij schaalgrootte en ambitieniveau van de gemeente Dongen. In goed overleg tussen de Raad en het college dienen kaderstellende en controlerende rol van de Raad en uitvoerende rol van het college goed te worden afgebakend. Hierbij vormt de inrichting van een compacte en controleerbare informatievoorziening een essentiële rol.

De rekenkamercommissie vertrouwt erop met het uitgevoerde onderzoek inzicht te hebben gegeven in de lessen die op het gebied van projectmanagement en risicomanagement kunnen worden getrokken uit de concessieverlening voor duurzame energievoorziening in fase 1 en fase 2 van De Beljaart. We zullen de ontwikkeling van projectmanagement en risicomanagement bij de gemeente Dongen met veel belangstelling blijven volgen.

NOTA VAN BEVINDINGEN

1 INLEIDING

Achtergrond

De Beljaart is een nieuwbouwwijk aan de noordkant van Dongen. De eerste woningen werden medio 2008 opgeleverd. Er zijn nu ongeveer 250 woningen gebouwd, waarvan 160 woningen in fase 1. Fase 2 is momenteel in ontwikkeling. Voor De Beljaart heeft de gemeente Dongen in het verleden een Energievisie opgesteld. Uitgangspunt is dat bewoners met behulp van een pakket energiebesparende maatregelen comfortabel, gezond, energiezuinig en toekomstgericht kunnen wonen in de nieuwe wijk.



In fase 1 van het project was Nuon verantwoordelijk voor de aanleg en levering van energie (warmte en koude) door middel van één collectief warmtepompsysteem. In fase 2 was GEO-Dongen verantwoordelijk voor de aanleg van de energievoorziening en de levering van warmte en koude. Dit bedrijf heeft een collectief systeem gerealiseerd met een kleinschaligere toepassing dan in fase 1. Per cluster van circa 25-30 woningen is een ondergrondse technische ruimte

voorzien. GEO-Dongen is op 22 oktober 2013 failliet verklaard. De gemeente Dongen staat garant voor de levering van energie in fase 2. Het huidige collectieve energiesysteem zal in fase 2 vervangen worden door individuele voorzieningen (CV-ketel of individuele warmtepomp)

Voor beide fasen zijn problemen ontstaan met de duurzame energievoorziening. Bewoners hadden klachten over de prestaties van het systeem. Om de problemen op te lossen is de gemeente Dongen in toenemende mate betrokken geraakt, mede als gevolg van de garantstelling voor de energielevering in fase 2. Het Presidium van de gemeenteraad spreekt van een 'financieel debacle'. De ontstane situatie is aanleiding voor de gemeenteraad om de Rekenkamercommissie (RKC) te verzoeken een onderzoek te doen naar het besluitvormingsproces rond de energievoorziening van De Beljaart.

1.1 Vraagstelling

De RKC van de gemeenten Dongen, Goirle en Loon op Zand voert het onderzoek naar het besluitvormingsproces rond de energievoorziening van De Beljaart uit. De centrale onderzoeksvraag van de RKC luidt:

Welke lessen kan de gemeente Dongen trekken uit het projectmanagement en het risicomangement van de gemeente bij de levering van energie in fase 1 en 2 in De Beljaart?

De door de RKC geformuleerde onderzoeksvragen hebben betrekking op

- Het aanbestedingsproces;
- De wijze waarop de concessie voor de energielevering is verleend;
- De garantstelling voor fase 2;
- Het toezicht en risicomangement.

Onderzoeksbureau

Voor het onderzoek zelf heeft de RKC zich laten ondersteunen door advies- en projectmanagementbureau Metrum uit Nijmegen. Metrum voerde het feitelijke onderzoek uit waarna de RKC de bevindingen kan delen met de gemeenteraad. Voor Metrum gold uiteraard dezelfde, bovengenoemde centrale onderzoeksvraag met bijbehorende deelvragen.

Werkwijze en afbakening

Basis voor de werkwijze is het onderzoeksprotocol van de RKC d.d. juni 2012. Deze sluit aan op de werkwijze die Metrum hanteert bij vergelijkbare onderzoeken:

- Formuleren en vaststellen centrale onderzoeksvraag en hoofdvragen;
- Bepalen referentiekader;
- Uitvoeren onderzoek: documentenanalyse en het houden van interviews;
- Vastleggen bevindingen in een Nota (een feitenrelaas, het voorliggende stuk);
- Nota van bevindingen aanbieden voor ambtelijk wederhoor;
- Opstellen bestuurlijke nota met conclusies en aanbevelingen.

Gelet op de centrale onderzoeksvraag (project- en risicomangement) richt het onderzoek zich met name op de periode van de initiatieffase (energievisie op de Beljaart) tot en met de ingebruikname van de energievoorziening voor fase 1 en 2. Dat is de periode waarin men de basis legt voor een goed functionerend systeem. Het onderzoek besteedt geen aandacht aan de wijze waarop de ontstane klachten nadien zijn verholpen.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 behandelt de bevindingen, dat wil zeggen de antwoorden op de onderzoeksvragen van de RKC.

Voor de context van de antwoorden van de onderzoeksvragen verwijzen wij ook naar de tijdlijn van fase 1 en van fase 2 van De Beljaart, welke opgenomen is in bijlage 1. Lijst met geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 2, de geraadpleegde documenten in bijlage 3.

2 BEVINDINGEN

2.1 Referentiekader: visie op projectmanagement

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is het belangrijk het referentiekader te kennen: wat is het kader dat de gemeente gebruikt als basis om eventuele verbetermogelijkheden te formuleren ten aanzien van project- en risicomanagement.

Om het referentiekader te kennen heeft Metrum de werkwijze ‘projectmatig werken’ (PMW) van de gemeente opgevraagd. Een dergelijke beschrijving van de werkwijze binnen de gemeente blijkt ten tijde van de voorbereiding van het project (2005 – 2010) niet te hebben bestaan. (NB: de gemeente heeft PMW enkele jaren geleden voorzichtig geïntroduceerd. Er zijn, naar de mening van de gemeente, echter maar weinig projecten binnen de gemeente waar de methode integraal op toegepast kan worden).

Met name in de voorbereidingsfase voor de ontwikkeling en realisatie van de energievoorziening was de projectleiding in handen van externe, door de gemeente ingehuurde projectmanagers. Deze externen brachten hun eigen projectmatige werkwijze mee. Deze medewerkers van het gerenommeerde bureau Antea Group (destijds actief onder de naam Oranjewoud) hebben ervaring met het leiden van projecten en zijn gewoon te denken en te handelen in de principes van projectmanagement: faseren, beslissen en beheersen.

Voor het onderdeel duurzame energievoorziening heeft de gemeente zich laten adviseren door W/E adviseurs om zich er zo van te verzekeren dat de gemeente kon beschikken over state of the art kennis. Kortom, de gemeente heeft bewust, op basis van de kracht van haar eigen organisatie en de voorliggende opgave om een nieuwe duurzame woonwijk te realiseren, gekozen voor de inhuur van projectmanagers en adviseurs van gerenommeerde bureaus met bijbehorende kennis, kunde en ervaring, om haar bij te staan bij de voorbereiding en realisatie van de energievoorziening.

Hoewel de besturingsdriehoek (bestuurlijk opdrachtgever – ambtelijk opdrachtgever – projectleider) uit de theorie van het projectmatig werken binnen de gemeentelijke organisatie van de gemeente Dongen niet als zodanig is beschreven, blijkt uit de interviews met betrokkenen dat deze wijze van besturing in de praktijk van De Beljaart wel zo heeft gefunctioneerd.

Aangezien voor wat betreft PMW bij de gemeente Dongen geen referentiekader is aangetroffen zal Metrum eventuele leer- en verbeterpunten baseren op haar eigen brede en jarenlange ervaring met en kennis van PMW binnen gemeenten (Ervaring en kennis zijn mede gebaseerd op het standaardwerk van Gert Wijnen c.s. ‘Projectmatig werken’, zie ook bijlage 4). Als referentiekader voor de ontwikkeling van duurzame energievoorzieningen zal de kennis van toen (2006 tot 2008) dienen.

2.2 Aanbestedingen

De door Metrum bestudeerde documenten laten zien dat de gemeente een zorgvuldig proces heeft doorlopen voor de selectie van een ontwikkelaar en exploitant van de energievoorziening. De gemeente heeft diverse eisen en vragen gesteld waaruit de betrouwbaarheid en ervaring van de te selecteren partij dient te blijken.

Onderzoeksvraag 1 van de RKC:

Heeft de gemeente in de aanbestedingsprocedures van fase 1 en fase 2 eisen gesteld aan de levering van energie (in casu collectieve warmte koude opslag (wko) installatie)?

Antwoord:

Fase 1:

Ja. W/E adviseurs heeft een Programma van Eisen opgesteld voor de energievoorziening. Het Programma van Eisen vormt de basis voor uitvraag en daarmee voor de aanbestedingsprocedure. Het betreft een zogenaamd prestatiebestek (Zie 20060207_WE_uitnodiging_tot_inschrijving). De opdrachtgever, in casu de gemeente, schrijft het ontwerp niet voor. De inschrijver dient te voldoen aan eisen ten aanzien van de levering van warm water voor de ruimteverwarming en warmtapwater. Daarnaast stelt de gemeente eisen aan de bijdrage aan de CO2 reductie. Bij de beoordeling van de inschrijvingen heeft de gemeente ook gescoord op flexibiliteit, leveringszekerheid en garantie (Zie Overige aspecten uit eindrapport aanbesteding W/E, 20060523).

De selectie van de aannemer vond plaats op basis van een aanbieding op hoofdlijnen, met daaraan gekoppeld bovengenoemde prestaties en kosten. De aanbieding en daarmee het ontwerp is vervolgens in samenspraak met partijen, waaronder de ontwikkelaars nader uitgewerkt (met de afgegeven prijs als maximum). Basis voor de uitwerking was een intentieovereenkomst.

Fase 2:

Ja. Gelijk aan fase 1 stelt de gemeente eisen aan de energievoorziening. Deze eisen zijn verwoord in het aanbestedingsdocument: Programma van Eisen voor de aanbesteding van de aanleg, de exploitatie en het beheer van de energievoorziening van de Beljaart (document 20080411). Punt 3 van 5.2.2. uit dit document stelt: *Het exploitatie- en leveringscontract zal worden aangegaan onder vooraf te formuleren prestatie-eisen waarbij deze getoetst zullen worden door een onafhankelijk orgaan.* Daarnaast stelt de gemeente milieu en service eisen (met boetebedingen, zie punt 4 tot en met 7 van paragraaf 5.2.2)

Bevinding:

Ja, de gemeente heeft in de aanbestedingsprocedures van zowel fase 1 als fase 2 (prestatie) eisen gesteld aan de levering van energie c.q. de wko-installatie. Deze prestatie-eisen zouden normaliter moeten kunnen leiden tot een goed functionerende voorziening.

Onderzoeksvraag 2 van de RKC:

Hoe zijn de eisen van de gemeente tot stand gekomen?

Antwoord:

De gemeente heeft zich in zowel fase 1 als 2 laten adviseren door W/E adviseurs, een bureau met veel ervaring in het begeleiden van en adviseren over de ontwikkeling van een duurzame energievoorziening. Het adviesbureau heeft de relevante eisen voor de selectieprocedure aangeleverd. Zij is tevens opsteller van de documenten die nodig zijn in de aanbestedingsprocedure. Zo vraagt het document preselectie fase 2 (20080304), opgesteld door W/E adviseurs bijvoorbeeld naar:

- Ervaring;
- Referenties;
- Visie;
- Aansprakelijkheid (getekende verklaring);
- (Financiële) uitsluitingsgronden, waaronder faillissement (getekende verklaring);
- Financiële situatie (w.o. solvabiliteit) (getekende verklaring);
- Prestatiegaranties (getekende verklaring).

Bevinding:

De gemeente heeft bij het opstellen van de eisen ten aanzien van de wko-installatie en de te selecteren partijen gebruik gemaakt van de kennis en ervaring van een gerenommeerd adviesbureau. Het betreffen gebruikelijke en algemeen toegepaste eisen in dergelijke selectieprocedures.

Onderzoeksvraag 3 van de RKC:

Heeft de gemeente zich het recht voorbehouden om de leverancier aansprakelijk te stellen, indien de wko-installatie niet aan de eisen zou voldoen?

Antwoord:

Fase 1:

Ja, zie artikel 7.5, lid 1 tot met 4, uit de concessieovereenkomst met Nuon voor energielevering (20071211 ovk gem Nuon deel A).

Fase 2:

Ja, zie artikel 10.1 van de concessieovereenkomst (20090707, deel A). Het Programma van Eisen is onder meer uitgangspunt (20080411_WE_programma_van_eisen). In dit document zijn de te leveren technische prestaties en de milieuprestaties van de energievoorziening opgenomen.

Bevinding:

Ja, de gemeente heeft zich het recht voorbehouden om de leverancier aansprakelijk te stellen, indien de wko-installatie niet aan de eisen zou voldoen.

Onderzoeksvraag 4 van de RKC:

Op welke wijze zijn de risico's ten aanzien van de aanleg en aanbesteding van de wko in kaart gebracht en gewogen bij de besluitvorming?

Antwoord:

Fase 1:

De risico's zijn voor fase 1 globaal beoordeeld door W/E adviseurs bij de beoordeling van de 6 aanbiedingen (rapport 20060523_WE_aanbesteding_eindrapportage). Het betreft technische risico's, zoals risico's met betrekking tot het benodigde thermische evenwicht in de bodem. Andere, zoals juridische, maatschappelijke en/of financiële risico's worden niet besproken. De risico's zijn bovendien kwalitatief. Kansen van optreden zijn niet genoemd.

Fase 2:

De gemeente heeft door adviesbureau Syncera onderzoek laten doen naar de geschiktheid van de bodem voor wko. Het rapport is kritisch (zie conclusies bijlage 2, onder 6.3 - 20080411). Deze resultaten zijn meegenomen in de aanbestedingsleidraad en heeft in fase 2 geleid tot een ander wko-systeem: in plaats van één collectief systeem, zoals aangelegd door Nuon, een systeem waarbij meerdere bronnen telkens een kleinere hoeveelheid woningen (ca. 30) voorziet. Overige risicoanalyses zijn niet aangetroffen.

Bevinding:

Metrum heeft in de beoordeelde stukken geen risicoanalyses aangetroffen. In de format van de adviesnota's voor besluitvorming in het college van B&W wordt het onderwerp risico's niet apart genoemd. Wel wordt er gewezen op bijvoorbeeld tijdsdruk (planning halen ten behoeve van de ontwikkeling van De Beljaart). Daarnaast worden onder het kopje 'financiële aspecten' eventuele financiële consequenties met betrekking tot het besluit vermeld.

Technische risico's ten aanzien van de aanleg van de wko zijn slechts kwalitatief in beeld gebracht. Overige risico's van de aanleg en aanbesteding van de wko, zoals financiële, maatschappelijke of juridische, zijn niet aantoonbaar in kaart gebracht en gewogen bij de besluitvorming.

2.3 Concessieverlening

De gemeente selecteert voor fase 1 Nuon en voor fase 2 Evelop als beoogde concessiehouder. De standaard voorwaarden van deze energieleveranciers vormden de basis voor de concessieverlening. Gemeente onderhandelde over aanpassingen en aanscherpingen om, bijgestaan door haar adviseurs, uiteindelijk tot overeenstemming te komen met de genoemde partijen (Nuon, resp. GEO Dongen, aan wie Evelop gaande het onderhandelingsproces haar verplichtingen overdroeg).

Onderzoeksvraag 5 van de RKC:

Hoe zijn de voorwaarden bij de concessieverlening tot stand gekomen? Op welke wijze zijn de concessies verleend?

Antwoord:

Fase 1:

De (algemene) voorwaarden van Nuon voor de aansluiting en de levering van warmte en warmtapwater vormden de basis voor de onderhandelingen over de te verlenen concessie. Deze voorwaarden maakten onderdeel uit van de inschrijving (aanbieding) van Nuon voor De Beljaart (20060911_Nuon_voorstel). Nuon stelt dat dit document integraal onderdeel is van de aanbieding en stelt als voorwaarde dat de opdrachtgever (in casu de gemeente) 'zich bij deze en op voorhand akkoord verklaart'. Het is niet onlogisch dat de exploitant zijn eigen voorwaarden als basis neemt voor het sluiten van de concessieovereenkomst. Op deze wijze kan de exploitant er voor zorgen dat de concessieovereenkomsten, die zij voor de verschillende installaties met verschillen partijen (waaronder gemeenten) sluit, (zoveel mogelijk) overeenkomen.

Fase 2:

Overeenkomstig fase 1 stuurt ook de beoogde exploitant van de energievoorziening van fase 2, Evelop, haar voorwaarden mee als onderdeel van haar aanbieding d.d. 6 juni 2008. Als Evelop zich later in het proces terugtrekt (zie 20090525_brfevelop_overname_verplichtingen) en GEO Dongen de activiteiten overneemt, blijven deze voorwaarden de basis vormen voor de te verlenen concessie. Het betreft de:

- Algemene voorwaarde energielevering Evelop;
- Aansluitvoorwaarde Warmte en Warmtapwater;
- Leveringsvoorwaarde Warmte, Koude en Warmtapwater huishoudelijke verbruikers.

De gemeente bespreekt deze voorwaarden met Evelop (20080828 - verslag startoverleg). Gemeente meldt overigens in dat overleg dat de aansprakelijkheidsstelling van art. 10.2 niet akkoord is. W/E adviseurs adviseren over de contractvorming (20081029 - aandachtspunten contractvorming).

Evelop en de gemeente hebben diverse overleggen, op momenten samen met de woningbouwontwikkelaars, om de tekst van de verschillende overeenkomsten aan te scherpen (zie verslagen overleggen waaronder 20081216). Gemeente laat zich daarbij ook ondersteunen door een interne jurist. Het zou in eerste instantie gaan om vier overeenkomsten:

- Concessieovereenkomst: Evelop – gemeente (Ontwikkelaars tekenen niet mee);
- Ontwikkelovereenkomst: Ontwikkelaars – gemeente over de integrale woningbouwontwikkeling van De Beljaart;
- Realisatieovereenkomst: Ontwikkelaars – Evelop over onder meer de aansluitvoorwaarden;
- Leveringsvoorwaarden: Evelop – gebruiker/bewoner.

Gemeente en Evelop spreken ook ‘what if scenario’s’ door zoals een mogelijk faillissement van Evelop. Evelop overweegt een Stichting op te richten met daarin een financiële buffer ten behoeve van toekomstige investeringen in de energievoorziening (2008111). Partijen leggen dit vervolgens vast in de concessieovereenkomst (20090707, art. 4.4).

Evelop meldt medio 2009, nog vóór het tekenen van de concessieovereenkomst, per brief dat zij haar activiteiten in warmte koude opslag zal staken. De besprekingen worden overgenomen door Evelex en uiteindelijk GEO Dongen BV (20090525 – brief Evelop overname_ verplichtingen). Gezonde Energie Opwekking Dongen, kortweg GEO Dongen is een 100% dochter van Evelex en wordt speciaal opgericht voor de exploitatie van de energievoorziening van de tweede fase van De Beljaart. In Evelex participeert de Van Tintelen Groep BV. Dit bedrijf met technische kennis is reeds betrokken bij de technische uitwerking van de energievoorziening: ook in het geval dat Evelop op zou treden als concessiehouder zou zij de energievoorziening realiseren en onderhouden.

De gemeente verleent de concessie vervolgens aan GEO Dongen, bestaande uit partijen en personen die reeds bij de Contractering fase betrokken waren, zie Adviesnota 20090714. Deze nota stelt dat GEO Dongen op basis van onderzoek zowel technisch inhoudelijk als financieel wordt beoordeeld als een solide partij. De nota bevat een (soort) risicoanalyse: hoe worden de risico’s voor de gemeente afgedekt in geval dat Evelex, of GEO Dongen of Van Tintelen failliet gaan.

Bevinding:

De concessies zijn verleend na diverse gesprekken (onderhandelingen) tussen de gemeente en de beoogde concessiehouders: Nuon en Evelop/GEO Dongen. De standaardvoorwaarden 'energielevering' van deze partijen, welke dus ook voor locaties elders in Nederland toegepast worden, vormden de basis voor de besprekingen.

Onderzoeksvraag 6 van de RKC:

Heeft de gemeente voorwaarden gesteld in de concessies?

Antwoord:

Fase 1:

Ja, zie ook het antwoord op de vorige vraag. De gemeente overlegt in de maanden oktober en november 2006 diverse malen met Nuon. De voorwaarden cq. de tekst uit de concept concessieovereenkomst komt daarbij nadrukkelijk aan de orde (zie 20061116 verslag gem-Nuon). De gemeente stelt zich in het overleg kritisch op en doet voorstellen de 'voorwaarden' uit het belang van de gemeente en de toekomstige bewoners aan te scherpen.

Fase 2:

Ja, zie ook het antwoord op de vorige vraag. Het Programma van Eisen uit de aanbestedingsprocedure is uitgangspunt voor de concessieovereenkomst (20090707 - bijlage s van de concessieovereenkomst). Het programma van Eisen benoemt de prestatie, waaraan de energievoorziening dient te voldoen. Voorafgaand aan het sluiten van deze overeenkomst heeft de gemeente regelmatig overleg met Evelop om de teksten van de conceptovereenkomst aan te scherpen (zie verslagen uit de periode november 2008 tot en met februari 2009). De uiteindelijke overeenkomst is een 'coproductie', zo besluiten de partijen. (20081023 – verslag). Gemeente stelt de voorwaarden op tussen ontwikkelaars en Evelop. In het vervolg zal dit demarcatielijst heten.

Evelop werkt met een aparte realisatieovereenkomst (tussen gemeente en Evelop), die na realisatie van de energievoorziening komt te vervallen en een exploitatieovereenkomst. Zie ook 20081023.

Bevinding:

Ja, de gemeente heeft voorwaarden gesteld in de concessies, dat wil zeggen aanpassingen laten doorvoeren in de concept-concessieovereenkomsten.

Onderzoeksvraag 7 van de RKC:

Op welke wijze heeft de gemeente de aansprakelijkheid van de gemeente afgebakend?

Antwoord:

Fase 1:

De gemeente heeft, ondersteund door haar adviseur (W/E adviseurs) de leveringsvoorwaarden besproken met Nuon, zie verslag 20061116. In het B&W voorstel (20071016 AN ovk_Nuon) is opgenomen dat de overeenkomst met Nuon inhoudelijk is getoetst door W/E adviseurs en juridisch door Oranjewoud en de eigen bedrijfsjuristen. Het collegevoorstel meldt dat vooral aandacht is besteed aan de aansprakelijkheden. Aansprakelijkheden staan vermeld in art. 7.5 van de concessieovereenkomst (20071211_ovk_gem_Nuon_deel_A): 'het energiebedrijf vrijwaart de gemeente tegen aanspraken van derden voor vergoeding (...)'

Fase 2:

Artikel 10 van de concessieovereenkomst met GEO Dongen (20090707) betreft de aansprakelijkheid. De gemeente bespreekt de voorwaarden uit de concept concessieovereenkomst reeds in het startoverleg met Evelop (20080828 - verslag startoverleg). Zij meldt in dat overleg dat de aansprakelijkheidsstelling van art. 10.2, 10.3 en 10.4 niet akkoord is. Hoewel dit niet direct terug te vinden is in de stukken mag verondersteld worden dat Evelop en de gemeente de kwestie van de aansprakelijkheid met elkaar hebben besproken en dat partijen overeenstemming over het artikel hebben bereikt. De Adviesnota, waarin voorgesteld wordt akkoord te gaan met de concessieovereenkomst, maakt geen melding van de verdeling van de aansprakelijkheden (20090714_AN_concessieovereenkomst).

In artikel 3 van de concessieovereenkomst (samenwerking, afstemming) neemt de gemeente de regie: zorgen dat de ontwikkelaars deugdelijke installaties laten aanleggen.

Bevinding:

Middels overleg en onderhandelingen met de beoogde concessiehouders over de concessieovereenkomst heeft de gemeente de aansprakelijkheid van de gemeente afgebakend.

Onderzoeksvraag 8 van de RKC:

Is de concessie – zonder instemming van de gemeente (concessieverlener) - overdraagbaar door de exploitant/concessiehouder)?

Antwoord:

Fase 1:

Nee, zie artikel 7.7 van de concessieovereenkomst energievoorziening fase 1 (20071211): de concessie is alleen overdraagbaar met schriftelijke instemming van de gemeente, tenzij het een fusie of een afsplitsing van de concessiehouder betreft.

Fase 2:

Nee, zie artikel 12.3 van de concessieovereenkomst fase 2 (20090707): de concessie is alleen overdraagbaar met schriftelijke instemming van de gemeente, tenzij het een overdracht aan een zogenaamde groepsmaatschappij betreft.

Bevinding:

De concessies van fase 1 en 2 zijn zonder schriftelijke instemming van de gemeente (concessieverlener) niet overdraagbaar, tenzij het een fusie of een afsplitsing van de concessiehouder betreft (fase 1) of een overdracht aan een zogenaamde groepsmaatschappij (fase 2).

2.4 Garantstelling (fase 2):

Voor fase 2 laten de woningontwikkelaars een garantstelling opnemen in de ontwikkel-/koopovereenkomst, die zij sluiten met de gemeente: de gemeente stelt zich garant voor een aansluiting en levering van energie voor een periode van 30 jaar. Op het moment dat GEO Dongen failliet gaat dient de gemeente er voor zorg te dragen dat de energielevering aan de woningen is gegarandeerd.

Onderzoeksvraag 9 van de RKC:

Op welke wijze is de garantstelling voor de goede levering van energie tot stand gekomen?

Antwoord:

Op het moment dat bekend is dat zowel het moederconcern van Evelop, E-concern, als Evelop failliet zijn verklaard (het faillissement staat geheel los van het project De Beljaart) sturen de ontwikkelaars een brief aan de gemeente (20090619_brFvDVen_energievoorziening_GEO) waarin zij hun zorg uitspreken over de ontwikkeling en exploitatie van de energievoorziening. Zij stellen dat “garanties en zekerheden uwerzijds (de gemeente) onontbeerlijk zijn”. De gemeente houdt vast aan de duurzame energievoorziening en laat derhalve een garantstelling in de ontwikkel-/koopovereenkomsten met de ontwikkelaars opnemen (zie

bijvoorbeeld art. 4.3 van document 20100727_Fase_2_Ovk_Moeskops): 'dat de gemeente garant staat voor een aansluiting en levering van energie voor een periode van 30 jaar'. In de ontwikkel-/koopovereenkomst voor fase 1 met dezelfde ontwikkelaar is deze garantstelling niet opgenomen.

Adviesnota AN20090526 geeft een update van de voortgang van het project De Beljaart en bevat een voorstel voor een garantiestelling. De Nota stelt: "In de achter ons liggende periode is echter gebleken dat de situatie aanzienlijk complexer is dan voorzien". Een garantiestelling is nodig om de energielevering aan de woning te garanderen voor een periode van 30 jaar: gemeente draagt zorg voor de continuïteit van de levering.

Bevinding:

De garantiestelling is op aandringen van de woningbouwontwikkelaars in de ontwikkel-/koopovereenkomsten voor fase 2 opgenomen.

Onderzoeksvraag 10 van de RKC:

Heeft de gemeente beoordeeld in hoeverre de garantie in overeenstemming is met de Wet Fido?

Antwoord:

Nee, uit de bestudeerde stukken, waaronder de adviesnota's, en de gesprekken blijkt niet dat de gemeente heeft beoordeeld of de garantiestelling in overeenstemming is met de Wet Fido. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de Wet Fido niet van toepassing is en daarom deze beoordeling achterwege kon blijven. De gemeente gaat uit van het volgende (bron: gesprekken en schriftelijke toelichting). De Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido) bepaalt in artikel 2 lid 1 dat openbare lichamen (provincies, gemeenten en waterschappen) uitsluitend leningen mogen aangaan, middelen mogen uitzetten en garanties mogen verlenen voor de uitoefening van de publieke taak.

Ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak kunnen openbare lichamen een beroep doen op de kapitaalmarkt en middelen uitzetten (in de vorm van het verstrekken van leningen en het nemen van deelnemingen) of garanties verlenen. Gemeentegarantie wordt omschreven als een zekerheid voor de geldgever dat de in de overeenkomst van geldlening aangegane verplichtingen zullen worden nagekomen.

In het geval van de garantiestelling in het kader van de energievoorziening is, naar de mening van de gemeente geen sprake van een gemeentegarantie ter meerdere zekerheid van de nakoming van

verplichtingen uit hoofde van een geldlening. Het gaat immers om de levering van energie. De Wet Fido is daarmee niet van toepassing.

Voor de bevoegdheid om een dergelijke garantiestelling te verlenen moet dan ook worden teruggegrepen op de bevoegdheidsverdeling zoals de gemeentewet die kent. Het afgeven van een garantstelling zoals de onderhavige moet worden beschouwd als het verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling, het welk behoort tot de bevoegdheid van burgemeester en wethouders, aldus de gemeente.

Bevinding:

Nee, de gemeente heeft niet beoordeeld in hoeverre de garantie in overeenstemming is met de Wet Fido. De garantie heeft betrekking op de levering van energie en niet op een geldlening. Naar de mening van de gemeente is en was de wet derhalve hier niet van toepassing.

Onderzoeksvraag 11 van de RKC:

Op welke wijze heeft de gemeente de eigen aansprakelijkheid bij de garantiestelling afgebakend?

Antwoord:

De garantiestelling geldt voor de duur van 30 jaar, gelijk aan de duur waarvoor de concessie voor de energievoorziening is verleend. Ten aanzien van de garantiestelling is de redenatie van de gemeente als volgt. WKO is een bewezen techniek, waarmee in den lande voldoende ervaring is. De gemeente heeft hier bewust voor gekozen en dat aspect meegewogen in haar besluiten (bron: interviews projectmanagement en adviseur). Wanneer de exploitant van een goed functionerend systeem onverhoopt niet meer aan zijn verplichtingen kan voldoen en failliet gaat dan kan de gemeente de exploitatie tijdelijk overnemen om deze vervolgens onder te brengen bij een andere, nieuwe exploitant. De gemeente ging er vanuit dat in zo'n geval de investering reeds was gedaan, het zou alleen nog het beheer en de exploitatie betreffen. Voor wat betreft De Beljaart liep het uiteindelijk anders. Het systeem functioneerde niet naar behoren en vervolgens ging de ontwikkelaar/exploitant failliet. Dat betekende dat de gemeente eerst moest zorgen voor een goed functionerende wko-installatie. Dat bracht niet voorziene kosten voor de gemeente met zich mee (20131010_raadsvoorstel_krediet).

Overigens voorziet de Warmtewet van 1 januari 2014, die dus nog niet van kracht was ten tijde van het faillissement van GEO Dongen, in dergelijke situaties: mocht de exploitant failliet gaan dan dient een andere exploitant, op aanwijzing van het Rijk, de exploitatie over te nemen, zonder tussenkomst of garantstelling van de gemeente (bron: interviews met betrokkenen).

Bevinding:

De gemeente kon de eigen aansprakelijkheid bij de garantiestelling alleen afbakenen voor wat betreft de duur, maar die bedroeg wel 30 jaar.

Onderzoeksvraag 12 van de RKC:

Op welke wijze zijn de risico's ten aanzien van de garantieverlening in kaart gebracht en gewogen bij de besluitvorming?

Antwoord:

Uit de Adviesnota voor het college (AN20090526), waarin de garantieverlening wordt behandeld, blijkt weinig tot niets van een risicoanalyse. Onder het hoofdstuk financiën maakt men gewag van de vertraging in het project en 'de consequenties van een langere voorfinanciering'. 'Hiervoor is nadere verdieping/uitvoering nodig' zo stelt de nota. De gemeenteraad stelde rond de zomer van 2009 vragen over de garantieverlening.

Los van de verplichting die volgt uit garantiestelling voelt de gemeente zich verantwoordelijk voor de energievoorziening zodra zij verneemt dat GEO Dongen failliet dreigt te gaan, zie het raadsvoorstel 20131010. De garantiestelling van de gemeente is één, maar het verantwoordelijkheidsgevoel om de problemen met de energievoorziening op te lossen lijkt zwaarder te wegen.

Bevinding:

De risico's ten aanzien van de garantieverlening zijn niet of nauwelijks aantoonbaar in kaart gebracht en gewogen bij de besluitvorming.

2.5 Toezicht en Risicomanagement

De vraag rijst of de gemeente toezicht had moeten houden op de aanleg, gelet op de technische mankementen en het niet goed functioneren van de wko-installatie na oplevering, Waren dergelijke risico's van te voren in kaart gebracht?

Onderzoeksvraag 13 van de RKC:

Heeft de gemeente zich – bij aanvang van het project - vergewist van de stand van de techniek ter zake van een collectieve wko-installatie?

Antwoord:

Ja, in de zin dat de gemeente zich vanaf de start van dit proces, zowel in fase 1 als 2, heeft laten ondersteunen door een gerenommeerd adviesbureau W/E adviseurs op het gebied van duurzame energievoorziening. Het betreft advisering en begeleiding vanaf de

energievisie (20051227), vervolgens de aanbesteding, contractering en evaluatie van fase 1 tot en met aanbesteding van fase 2 en de eerste gesprekken met de geselecteerde aanbieder Evelop fase 2 (20090127 _verslag_gem_Evelop).

Bij de start van fase 2 ligt de situatie iets genuanceerder. Nuon geeft bij de start aan geen interesse te hebben om de energievoorziening voor fase 2 te ontwikkelen en te exploiteren. Terwijl dat wel voor de hand zou liggen. Het besluit is gebaseerd op de ervaringen van de Nuon met wko-installaties voor middelgrote woningbouwprojecten.

Voor de nieuwbouwwijk De Boschkens te Goirle, waar de eerste woningen van fase 1 in 2006 werden opgeleverd, onderzocht Ecofys (rapportage d.d. mei 2008) de ervaringen met het door Eneco aangelegde wko-systeem. De bewoners waren na aanloopproblemen met de wko installatie gematigd positief. De gesprekken met de ontwikkelaars leverden diverse knelpunten op, relevant voor de eventuele toepassing van het systeem in een volgende fase. Uiteindelijk zag de gemeente Goirle - vanwege de stagnatie in de woningbouw en twijfels bij de exploitatiebaarheid van kleine aantallen woningen met een wko installatie - af van een wko-systeem voor fase 2.

In de jaren die volgen blijken meer wko-projecten te kampen met problemen. Onderzoek uit januari 2014 in het kader van het SKB-project 'WKO, waar voor je geld!' leert dat ruim 80% van de gecontroleerde klimaatinstallaties voorzien van een – open bodemenergiesysteem – in de exploitatiefase minder rendement behalen dan vooraf geprognosticeerd. Oorzaken van het niet optimaal functioneren zijn:

- Bij 70 % zijn inregelingsproblemen in het gebouwzijdige deel van het bodemenergiesysteem;
- Bij 33 % is de monitoring van het bodemenergiesysteem door tal van redenen niet op orde;
- Bij 24 % zijn er problemen aan de bron;
- Bij 10 % bleek een bodemenergiesysteem niet geschikt voor warmte- en koudevraag van het gebouw of gebruik.

Begin 2008 evalueert de gemeente samen met haar adviseurs en de woningbouwontwikkelaars het proces en de resultaten fase 1 tot dan toe (20080115_verslag_evaluatie_fase_1). Ook het wko-systeem komt aan bod. Partijen trekken lering uit de ervaringen van fase 1: een 'uitvoerig technisch onderzoek' ontbrak voorafgaand aan de aanbesteding, een tijdrovende proefboring bleek noodzakelijk. Voor fase 2 heeft W/E adviseurs daarom onderzoek laten doen naar de technische haalbaarheid van een wko-systeem in de gehele Beljaart: is er voldoende capaciteit in het beschikbare watervoerende pakket (zie ook beantwoording vraag 4)? Daarnaast doet W/E adviseurs onderzoek naar de voor- en nadelen van collectieve versus individuele wko-systemen (20080616_WE_keuze_energiesysteem - fase 2). De vraag of, op basis van

de stand van de techniek, ook in fase 2 een wko-systeem toegepast zou moeten worden, wordt niet gesteld noch behandeld.

Bevinding:

De gemeente heeft zich – bij aanvang van het project - vergewist van de stand van de techniek ter zake van een (collectieve) wko-installatie. De gemeente wilde zich baseren op ‘proven technology’ om er voor te zorgen dat zij zo min mogelijk risico's zou lopen bij de verduurzaming van de energievoorziening. Op zich is een wko-systeem een bewezen technologie. Achteraf blijkt echter dat de *toepassing* van deze ‘proven technology’ in de praktijk voor de nodige problemen kan zorgen. Systemen functioneren niet als verwacht en zelden optimaal. Belangrijkste oorzaken zijn inregelproblemen aan de gebouwszijde van de wko-systemen: het goed inregelen van lage temperatuur systemen luistert zeer nauw.

Ten tijde van de start van fase 2, begin 2008, waren er in den lande (onder andere in de gemeente Goirle) de eerste signalen van niet optimaal functionerende (collectieve) wko-installaties voor woningbouwprojecten. Uit de bestudeerde documenten en gevoerde gesprekken is niet op te maken of cq. wat de gemeente (in het licht van risicomanagement) in de overgang van fase 1 naar fase 2 met deze signalen heeft gedaan. Het proces en de resultaten van fase 1 zijn weliswaar geëvalueerd, echter voordat de woningen waren aangesloten op het wko-systeem. De vraag of, op basis van de stand van de techniek, ook in fase 2 een wko-systeem toegepast zou moeten worden, kwam daarbij niet aan bod.

Onderzoeksvraag 14 van de RKC:

Hoe heeft de gemeente toezicht gehouden op de ingebruikname en exploitatie van de collectieve wko-installatie?

Antwoord:

De gemeente heeft geen toezicht gehouden op de aanleg en ingebruikname van de energievoorziening. Dat past in de wijze waarop de verantwoordelijkheden zijn verdeeld tussen concessieverlener (de gemeente) en de concessiehouder (Nuon resp. GEO Dongen). De concessiehouder dient op basis van de overeenkomst van te voren en eenduidig vastgelegde prestaties te leveren. De prestaties toetst de concessieverlener achteraf en periodiek, tijdens de exploitatie van de energievoorziening. De wijze van toezicht is vastgelegd in de concessieovereenkomst:

- Fase 1, zie bv. art. 4.3.8 (tarieven) en art. 6.2 (milieuprestaties) van de concessieovereenkomst (20071211_ovk_gem_Nuon_deel_A).
- Fase 2, zie bv. art. 4.5 (d) (prestatie van de energievoorziening en resultaten storing afhandeling (20090707_Concessieovereenkomst_deelA).

De gemeente is na ingebruikname van de energievoorziening van fase 1 en 2 niet toegekomen aan deze wijze van toezicht: de problemen deden zich zowel in fase 1 als 2 voor al snel na de start van de exploitatie. De problemen hebben partijen vervolgens aangepakt.

Bevinding:

De gemeente heeft geen toezicht gehouden op de ingebruikname en exploitatie van de collectieve wko-installatie. Dat was ook logisch gelet op de verdeling van de verantwoordelijkheden: de energieleverancier (concessiehouder) dient te voldoen aan van te voren vastgelegde prestatie-eisen. De gemeente toetst (achteraf) de prestaties.

Onderzoeksvraag 15 van de RKC:

Op welke wijze worden de risico's ten aanzien van de energievoorziening Beljaart up to date gehouden en gewogen bij de besluitvorming?

Antwoord:

Uit de bestudeerde stukken en de ontvangen mondelinge toelichting blijkt dat de gemeente geen uniforme methode voor risico-inventarisatie en –beheersing hanteert. Risico's in projecten worden volgens betrokkenen besproken (bron: interviews), maatregelen neemt men op in documenten (programma van eisen aanbesteding, concessieovereenkomst en dergelijke) maar de gemeente legt deze niet vast in een risicoanalyse. In de format van de adviesnota voor het college is het onderwerp risico's en risicobeheersing niet benoemd. De standaardindeling luidt:

- Aanleiding;
- Doelstelling;
- Bestuurlijk kader;
- Wettelijk kader;
- Beleidsinhoudelijk aspecten;
- Personele/organisatorische aspecten;
- Technische aspecten;
- Juridische aspecten;
- Milieuaspecten;
- Subsidieaspecten;
- Financiële aspecten;
- Communicatie aspecten.

Op basis van een dergelijke opzet kan het college (en de gemeenteraad) zich derhalve geen beeld vormen van de risico's, tenzij deze worden vermeld onder één van de genoemde onderwerpen. Met betrekking tot de energievoorziening van De Beljaart was dit laatste niet (of nauwelijks) het geval, zie de desbetreffende adviesnota's aan het college:

- AN 20090526 met betrekking tot knelpunten in de voorbereiding van fase 2 (geen risicoanalyse);
- AN 20090602 (geen risicoanalyse);
- AN 20090714 (risico's ten aanzien van faillissement).

Bevinding:

De gemeente stelt risicoanalyses niet op schrift en vermeldt risico's niet of nauwelijks in de Adviesnota's. Risico's ten aanzien van de energievoorziening van De Beljaart worden niet aantoonbaar up to date gehouden en niet of nauwelijks gewogen bij de besluitvorming. Maatregelen om risico's te beheersen neemt men direct op in de relevante documenten (bv selectieleidraad). Een overzicht van geïnventariseerde risico's met bijbehorende maatregelen is niet aangetroffen.

Onderzoeksvraag 16 van de RKC:

Op welke wijze is de Raad geïnformeerd over de risico's en de maatregelen die zijn getroffen om de risico's weg te nemen?

Antwoord:

De raad kan zich te allen tijde laten informeren middels de B&W-besluitenlijst en/of door het stellen van vragen aan het college. Daarnaast is de gemeenteraad op de volgende wijze geïnformeerd:

- Raadsdebat/-vragen voor het zomerreces van 2009 met betrekking tot de verleende garantiestelling voor fase 2 (AN20090526);
- Raadsvoorstel met betrekking tot een aanvullend krediet voor het doen van onderzoek (20131010_raadsvoorstel_krediet);
- Diverse raadsinformatiebrieven, met name over de periode dat er problemen ontstonden met de levering van warm (tap) water;
- De behandeling van risico's in de jaarlijks op te stellen programmabegroting en bestuursrapportages. De in deze documenten beschreven risico's hebben een algemener karakter.

Bovenstaande stukken gaan niet of nauwelijks in op de risico's die zijn verbonden aan de aanleg en exploitatie van een betrekkelijk nieuwe wijze van energievoorziening voor woonwijk De Beljaart: een wko-systeem. Maatregelen komen dan ook niet aan de orde.

Bevinding:

Aangezien er nauwelijks of geen risico's zijn geïnventariseerd is de Raad ook niet geïnformeerd over eventuele risico's en beheersmaatregelen. Adviseurs, management en college gingen bij de voorbereiding en besluitvorming steeds uit van het idee dat wko een 'proven technology' (zie beantwoording vraag 13) betrof en derhalve nauwelijks risico's met zich mee bracht. Op basis van die gedachten was er geen aanleiding de Raad over risico's te informeren.

Onderzoeksvraag 17 van de RKC:

Op welke wijze is/wordt de Raad geïnformeerd over de voorzienbare/toekomstige financiële risico's voor de gemeente?

Antwoord:

Zie het antwoord hier boven: de jaarlijks op te stellen programmabegroting van de gemeente en de bestuursrapportage (Berap) bevatten een risicoparaagraaf. Deze paraagraaf is financieel ingestoken.

Bevinding:

De in programmabegroting en bestuursrapportages beschreven risico's hebben een algemener karakter en gaan niet specifiek in op de risico's van de energievoorziening in De Beljaart (wel die van de grondexploitatie).

BIJLAGE 1

Tijdslijn Fase 1 De Beljaart (opsteller: gemeente Dongen)

September 2005	milieuprofiel De Beljaart vastgesteld
December 2005	energievisie De Beljaart Dongen, opgesteld door W/E adviseurs
Maart 2006	start aanbestedingsprocedure warmteproject fase 1 de Beljaart; begeleiding door W/E adviseurs Beoordeling aanbiedingen Keuze voor aanbieding Nuon; start besprekingen m.b.t. concessiecontract
Oktober 2006	B&W stemmen in met contract waarbij concessie wordt verleend aan Nuon een collectieve wko-installatie in fase 1 van de Beljaart aan te leggen en te exploiteren aanleg wko-systeem volgt de bouwstroom; eerste aansluiting in 2008, de laatste in 2014
Vanaf juni 2009	regelmatig overleg met bewoners(commissie) en Nuon n.a.v. klachten bewoners: te veel verbruik, te hoge rekening, vuil in het systeem, kleppen die vastzitten. gemeente Dongen heeft regelmatig overleg met Nuon over de klachten die bewoners hebben. Voorts ook over de CO2 prestatie die niet wordt gehaald. Zie verslagen van besprekingen
Februari 2013	opdracht aan TNO om problematiek fase 1 (en fase 2) te onderzoeken
Juni 2013	rapportage problemen met warmtelevering in fase 1 van de Beljaart
Juli 2013	rapportage besproken met bewonerscommissie
V.a. juli 2013	regelmatig overleg met bewoners, ontwikkelaars en Nuon over de actiepunten uit de TNO-rapportage
December 2013	overeenkomst tussen ontwikkelaars, Nuon en gemeente Dongen over vervangen kleppen en inregelen binnenhuisinstallatie Opdrachtverlening aan Entech en Feenstra

Tijdslijn Fase 2 De Beljaart (opsteller: De Gemeente Dongen)

Maart 2008	start aanbestedingsprocedure; openbare preselectie met een aanbesteding in een niet-openbare procedure
April 2008	programma van eisen voor aanbesteding aanleg, beheer en exploitatie energievoorziening in de Beljaart fasen 2 e.v., opgesteld door W/E adviseurs
Juni 2008	eindrapportage keuze energiesysteem Beljaart; opgesteld door W/E adviseurs
Juli 2008	aanbieding Evelop (werkt samen met de Van Tintelen Groep) is beoordeeld als beste uit de aanbiedingen; B&W stemmen in met opstarten contractonderhandelingen met Evelop

Aug. 2008	start besprekingen in werkgroepverband: Evelop, ontwikkelaars, gemeente.
Voorjaar 2009	ontwikkelingen bij Evelop; Evelop wil zich richten op uitsluitend zon- en windenergie; overige activiteiten worden afgesloten. Evelop draagt wko-projecten over aan Evelex B.V. Daarna zal Evelex het project onderbrengen in projectvennootschap GEO-Dongen b.v. (i.o.)
Mei 2009	B&W stemmen in met deze overname; oud-medewerker Evelop en de Van Tintelen Groep vormen Evelex b.v. en nemen de wko-projecten van Evelop over. Voor het project Dongen is GEO-Dongen b.v. in oprichting.
Mei 2009	B&W stemt in met het opnemen van een garantieverklaring in de concessieovereenkomst voor levering van energie.
Juli 2009	gemeente Dongen heeft ontwikkelaars schriftelijk geïnformeerd, garant te staan voor de energielevering gedurende 30 jaar.
Juli 2009	ondertekening concessieovereenkomst tussen gemeente Dongen en GE)-Dongen b.v.; concessiehouder heeft het exclusieve recht om voor 30 jaren in het exploitatiegebied de energievoorziening te realiseren en te exploiteren. In de fysieke aanleg en exploitatie van de energievoorziening heeft de gemeente als concessieverlener geen inhoudelijke rol; uitsluitend een toetsende rol.
Vanaf 2010	aanleg wko-systeem; aanleg i.c.m. bouwontwikkeling
Mei 2011	ontvangst enquête resultaat onder aantal bewoners; initiatief van aantal bewoners; meest voorkomende klacht: te weinig warm tapwater. Enquête resultaten doorgezet naar Geo-Dongen
Nov 2012	gesprek met ongeveer 20 bewoners; afspraak dat gemeente Dongen klachten bespreekt met Geo-Dongen; bewoners formeren een bewonerscommissie als gesprekspartner van gemeente.
Nov 2012	gesprek met bewonerscommissie, ontwikkelaars en Geo-Dongen; afspraken gemaakt over aanpassingen in binnenhuisinstallatie, over oplossen warm waterproblematiek en over verbeteren performance storingsdienst
Febr. 2013	opdracht aan TNO om problematiek fase 2 (en fase 1) te onderzoeken
Juni 2013	Presentatie rapport TNO
Juli 2013	TNO-rapport besproken met bewonerscommissie; vervolgspraken gemaakt.
Juli 2013	wko-installatie heeft schade opgelopen als gevolg van blikseminslag; Geo-Dongen blijkt financieel niet bij machte om de schade te herstellen.
Sept 2013	B&W besluit om GEO-Dongen een lening te verstrekken om de schade als gevolg van de blikseminslag te herstellen.
Okt. 2013	faillissement Geo-Dongen

BIJLAGE 2

Gesprekken

In het kader van het onderzoek naar de energievoorziening van De Beljaart heeft Metrum gesproken met:

1. Ton Steegh, Antea Group en voormalig projectleider De Beljaart (juni 2007 – eind 2011)
2. Lucia Kleinegriss - voormalig adviseur W/E adviseurs en tot januari 2009 betrokken bij De Beljaart
3. Daan Hosli - voormalig projectontwikkelaar Van de Ven
4. Raymond van Bulderen – business manager Nuon
5. Michiel van Summeren – projectontwikkelaar Moeskops' Bouwbedrijven
6. Henk van Noort – gemeentesecretaris
7. Joop Velthoven – voormalig (project-)wethouder

De rekenkamercommissie heeft tevens de heer Van Keulen (tot medio 2012 betrokken bij GEO-Dongen BV) uitgenodigd voor een gesprek ten behoeve van het onderzoek De Beljaart. Op 23 maart 2015 heeft de heer van Keulen afgezien van deelname aan het onderzoek onder vermelding van de volgende reden:

"Alle stukken gelezen te hebben kom ik tot de conclusie dat het onderzoek vooral betrekking heeft op de fase van het project in de tijd voordat ik er bij betrokken was. De onderzoeksvragen hebben voornamelijk betrekking op de periode voor en tijdens de aanbesteding en vooral vanuit het perspectief van de gemeente/opdrachtgever/aanbesteder. Ik ben van mening dat ik niet of nauwelijks kan bijdragen aan de beantwoording van de onderzoeksvragen en dus de inhoud van het rapport. Ik zie daarom af van een afspraak met de commissie".

BIJLAGE 3

Geraadpleegde documenten

Fase 1

The screenshot shows a Windows File Explorer window titled 'Zoeken in 02_Fase 1'. The address bar shows the path 'Computer > DATA (D:) > RKC Dongen 3143 > Documenten > 02_Fase 1'. The window contains a list of 91 PDF files, each with a file name, a date modified, and a size. The files are sorted by name. The list includes files such as '2006_Nuon_demarcatielijin.pdf', '20060220_ofierte_WE_aanbesteding_WKO_systeem.pdf', '20060911_Nuon_voorstel.pdf', '20061012_verslag_gem_Nuon.pdf', '20061024_verslag_gem_WE.pdf', '20061116_verslag_gem_Nuon.pdf', '20070322_ITechnology_projectdefinite.pdf', '20070406_gem_voorl_gunning_Nuon.pdf', '20070522_Memo_EPCberelingen.pdf', '20071016_ANB&W_ovk_NUON.pdf', '20071130_WE_gunningsprocedure.pdf', '20071211_ovk_gem_Nuon_deel_A.pdf', '20071211_ovk_gem_Nuon_deel_B.pdf', '20071211_ovk_gem_Nuon_deel_C.pdf', '20080115_verslag_evaluatie_fase_1.pdf', '20080219_Sitelletter_ovk_gem_Nuon.pdf', '20080407_Syncera_ondergrondmodellering.pdf', '20080606_NUON_overdracht_ovk.pdf', '20080616_WE_keuze_energiesysteem - fase 2.pdf', '20080620_NUON_leveringovk.pdf', '20080828_brfdwv_vertraging_Nuon.pdf', '20081013_brfdwv_overzicht_meerkosten_vertraging_Nuon.pdf', '20081015_brfdwv_herinnering_vertraging_Nuon.pdf', '20091116_brfdwv_leidingloop_Hamsesticht.pdf', '20091222_brfdwv_vervolg_jaarafrekening_NUON.pdf', '20100929_fase1_verslag_bewcie.pdf', '20101004_verslag_gem_Nuon_ontw.pdf', '20101208_brfdwv_CVmonstername.pdf', '20101215_HorizonSolutions_thermografisch_onderzoek.pdf', '20101221_fase1_verslag_bewcie.pdf', '20101221_fase1_verslag_bewcie_2.pdf', '20110118_fase1_verslag_bewcie.pdf', '20110224_fase1_verslag_bewcie.pdf', '20110318_MailOranjewoud_bewc_thermografisch_onderzoek.pdf', '20110411_HorizonSolutions_Totale_gebruikskosten_vergelijking.pdf', '20110413_fase1_verslag_bewcie.pdf', '20110428_HorizonSolutions_Protocol_falende_kleppen.pdf', '20110525_fase1_verslag_bewcie.pdf', '20110614_Entech_start_Moeskops_protocolHS.pdf', '20110914_fase1_verslag_bewcie.pdf', '20111102_afsprakenlijst_gem_Nuon.pdf', '20111212_HorizonSolutions_onderzoek_kleppen_rev2.pdf', '20111220_fase1_verslag_bewcie.pdf', '2011222_MailOranjewoud_vragen_bewcom.pdf', '20120113_MailHS_uitleg_EPC_energieverbruik.pdf', '20120214_brfdwv_voorts', '20120404_verslag_gem_Nuon_concept.pdf', '20120425_addendum_ovk_gem_Nuon.pdf', '20120601_verslag_gem_Nuon_concept.pdf', '20120828_fase1_verslag_bewcie.pdf', '20120911_fase1_verslag_bewcie.pdf', '20121031_verslag_gem_Nuon_concept.pdf', '20121111_MailKaisbeek_rapportage_watermonsters.pdf', '20121112_brfdwv_energievoorziening.pdf', '20121120_fase1_verslag_bewcie.pdf', '20121121_brfdwv_Moeskops_energievoorziening.pdf', '20121121_brfdwv_Vieya_energievoorziening.pdf', '20121203_brfdwv_Moeskop_fase1.pdf', '20121203_brfdwv_Noun.pdf', '20121203_brfdwv_Vieya_fase1.pdf', '20121205_verslag_gem_Nuon_concept.pdf', '20130207_bewbrf_onderzoekTNO.pdf', '20130214_fase1_verslag_bewcie.pdf', '20130704_Afsprakenlijst_TNOrapport.pdf', '20130902_brfdwv_vragen_energieproblemen.pdf', '20130926_fase1_verslag', '20131002_brfdwv_vrage', '20131007_HorizonSoluti', '20131008_bewbrf_voorts', '20131010_raadsvoorstel', '20131029_AN_ombouww', '20131030_afsprakenlijst', '20131030_fase1_verslag', '20131126_fase1_verslag', '20131203_AN_vaststellin', '20131210_Vaststellingso', '20140120_TNO_onderzo', '20140122_HorizonSoluti', '20140507_HorizonSoluti', '20140513_AN_vervanger', '20140603_brfdwv_Entec', '20140605_bewonersbrief', '20140620_brfdwv_Feens'. The window also shows a search bar at the top, navigation buttons, and a status bar at the bottom indicating '91 items' and 'McAfee status: OK'.

Fase 2

92 items

Overige documenten (programmabegroting, bestuursrapportage, energievisie)

Computer > DATA (D:) > RKC Dongen 3143 > Documenten > Beraps en programmabegrotingen

Organiseren > In bibliotheek opnemen > Delen met > Branden > Nieuwe map

39 items

- 2004-1 Bestuursrapportage.pdf
- 2004-2 Bestuursrapportage.pdf
- 2010_inkoop_en_aanbestedingsbeleid_.pdf
- 20051028_WE_Energievisie_Beljaart.pdf
- 20051227_WE_energievisie_beljaart.pdf
- 20080220_Memo_uitgangspunt_keuze_type_warmtelevering.pdf
- aanbiedingsbrief begroting 2003 deel 1.pdf
- begrotingsboek.pdf
- berap 2 definitief.pdf
- Berap 2005-1 definitief.pdf
- Berap 2006-1.pdf
- Berap 2006-2.pdf
- berap 2007-2 definitief.pdf
- berap 2009-1 definitief 19 juni 2009.pdf
- berap 2009-2 definitief.pdf
- berap 2010-1 definitief.pdf
- berap 2010-2 definitief.pdf
- Bestuursrapportage 2003.pdf
- Bestuursrapportage 2003-2.pdf
- Bestuursrapportage 2005-2.pdf
- Bestuursrapportage 2008 definitief.doc.pdf.pdf
- BR 11 oktober 2012 07 Raadsvoorstel 12-39 berap 2012-2.pdf
- BR 12 december 2013 10 berap 2013-3 definitief.pdf
- BR 20 december 2012 13 berap 2012-3 definitief.pdf
- BR 24 oktober 2013 08 Raadsvoorstel 13-40 berap 2013-2 definitief.pdf
- BR 28 juni 2012 08 Raadsvoorstel 12-24 berap 2012-1.pdf
- BRV dec 09 RV 0969 Berap 2009-2 definitief.pdf
- BRV dec 09 RV 1143 Berap 2011-2 definitief.pdf
- BRV dec 15 RV 1069 Berap 2010-2 definitief.pdf
- BRV juli 06 BERAP 2011-1 versie 6 definitief.pdf
- BRV juli 16 RV 0948 Berap 2009-1 definitief 19 juni 2009.pdf
- ORV juni 10 RV 1034 Berap 2010-1 definitief.pdf
- Programmabegroting 2005.pdf
- Programmabegroting 2007.doc
- Programmabegroting 2008 definitief 9-11.pdf
- Programmabegroting 2009 definitief.doc.pdf.pdf
- Programmabegroting 2010 definitief.pdf
- Programmabegroting_2006.pdf
- Raad 20 juni 2013 05 berap 2013-1 definitief.pdf

BIJLAGE 4

Projectmatig werken

Projectmatig werken is een ingeburgerde aanpak binnen de meeste organisaties. Het is zinvol wanneer er sprake is van mensen die met beperkte middelen een maximale prestatie moeten leveren.

De eerste druk van Wijnen c.s., *Projectmatig werken*, is verschenen in 1984 en een standaardwerk op zijn terrein. In de herziene edities is meer aandacht voor strategisch management, risicomangement en crisisbestrijding. Ook zijn de onderdelen procesmanagement en programmamangement uitgebreid.

Onderdelen van projectmatig werken zijn:

1. Wat is projectmatig werken?
2. Waarom projectmatig werken?
3. Wanneer is een project een succes?
2. Het ontstaan van een project
3. De aanpak van een project
4. De afronding, overdracht en evaluatie van een project
7. Risico's en crises in projecten
8. Het ontwikkelen van draagvlak voor een project
9. Teamgericht samenwerken en projectleiderschap
10. Procesmatig werken, de tweede natuur van projectmanagers
11. Programmamangement: een broedplaats voor succesvolle projecten
12. Professionaliseren van projectmatig werken

In het boek van Wijnen zijn de volgende bijlagen opgenomen:

- . Inhoudelijke activiteiten per projectfase
- . Checklist beslisdocumenten van een project
- . Projectdiagnose
- . Vragenlijst: de cultuur van een organisatie
- . Vragenlijst: teamsamenstelling
- . Voorbeeld van een Project Start Up programma
- . Voorbeeld van een competentiescan
- . Inhoudsopgave van een compleet programmaplan

Bron:

Standaard werk voor 'projectmatig werken' is het boek van Gert Wijnen, Willem Renes en Peter Storm, 'Projectmatig werken', 2008.

De eerste druk is verschenen in 1984.

