

Evaluatie verkenningsfase WarmtelinQ Rijswijk - Leiden

December 2022
Provincie Zuid-Holland



Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Algemene gegevens project	blz. 3
Hoofdstuk 2	Inleiding	blz. 3
Hoofdstuk 3	WarmtelinQ+: het project Warmtelevering Leidse regio	blz. 3
Hoofdstuk 4	Doelstelling van het project	blz. 5
Hoofdstuk 5	Fases in scope en speelveld	blz. 5
Hoofdstuk 6	Risico's	blz. 7
Hoofdstuk 7	Financiën	blz. 9
Hoofdstuk 8	Functioneren Projectorganisatie	blz. 10
Hoofdstuk 9	Vervolg	blz. 11
Hoofdstuk 10	Aanbevelingen	blz. 12
Bijlage 1	Overzicht moties	blz. 13

1 Algemene gegevens

Deze evaluatie omvat de periode tussen het statenbesluit om het warmtedossier als groot project aan te merken en het moment dat Provinciale Staten hebben ingestemd met een investeringssubsidie voor de WarmtelinQ+ warmteleiding (Rijswijk-Leiden) en de verkoop van het Warmtebedrijf Rotterdam aan Vattenfall. Deze periode beslaat de periode van 25 september 2019 tot 13 december 2022. In de evaluatie volgen wij daarbij de chronologie van de in die periode genomen besluiten. Aan uw Staten is het advies te doen besluiten de groot projectstatus te beëindigen en décharge te verlenen aan uw rapporteur.

Hoofdstuk 2 Inleiding

Met het besluit van Provinciale Staten op 25 september 2019 om het project Leiding over Oost (LOO) aan te wijzen als groot Project besluiten Provinciale Staten ook tot beëindiging van de initiatieffase én de start van de verkenningsfase LoO. Op 15 juni 2022 is Provinciale Staten akkoord gegaan met verstrekken van een investeringssubsidie aan Gasunie (GU) voor de WLQ+, de verkoop van het Warmtebedrijf Rotterdam (WbR) en zijn bijbehorende overeenkomsten akkoord bevonden. Inmiddels zijn al deze overeenkomsten definitief ondertekend en alle ontbindende voorwaarden daaraan verbonden vervallen. Gasunie heeft de subsidieaanvraag voor de WarmtelinQ+ (WLQ+) ingediend en die zal naar verwachting beschikt zijn op het moment dat deze evaluatie aan Provinciale Staten voorligt. Op 1 november zijn de aandelen in het warmtebedrijf Rotterdam overgedragen aan Vattenfall en daarmee is ook de onderlinge verrekening tussen de gemeente Rotterdam en de Provincie afgehandeld.

De WLQ+ is een project van derden (Gasunie) geworden waaraan de provincie als subsidieverstrekker en als bevoegd gezag voor de ruimtelijke ordening (Provinciaal Inpassingsplan en coördinatie-regeling) een bijdrage levert. De financiële bijdrage door de Provincie is afgebakend en daarmee zijn de risico's beheerst. Het project WLQ+ loopt wel door maar de uitvoering (realisatie en exploitatiefase) ligt bij de Gasunie. De classificatie van groot project is om die reden niet meer logisch en noodzakelijk.

Hoofdstuk 3 WarmtelinQ+; het project warmtelevering Leidse regio

Korte historie

De oorspronkelijke projectopzet 'Leiding over Oost' (LoO) maakte onderdeel uit van de provinciale ambitie om te komen tot een warmterotonde voor het verstedelijkte deel van Zuid-Holland (Leiden tot en met de Drechtsteden). Hierin dienden bestaande en nog te realiseren warmtetransportleidingen een hoofdinfrastructuur vormen, met onafhankelijk netbeheer. De voorgenomen aanleg van de LoO van de Rotterdamse haven naar de Leidse regio voorzag in een van die transportleidingen. De aanleg stoelde op de beleidsmatige ambitie van de provincie dat restwarmte, geothermie en lokale bronnen kunnen worden ingezet, en dat daarna de groei van de ontwikkeling en inzet van deze warmtebronnen tot verdere ontwikkeling kon komen teneinde in het kader van de energietransitie een verregaande reductie van CO₂-uitstoot te bereiken.

De LoO zou worden aangelegd door het Warmtebedrijf Rotterdam. Vanwege de financiële problemen bij het warmtebedrijf kwam de aanleg nooit van de grond. Hoewel de aanleg van de LoO geen eigen project was van de provincie zelf, hebben Provinciale Staten van Zuid-Holland de LoO in september 2019 als groot project aangewezen in de zin van de Regeling Projecten Zuid-Holland. Nadat de aanleg van de LoO onmogelijk was gebleken, heeft het project zicht gericht op de aanleg van de WarmtelinQ plus leiding (WLQ+) en de daarmee samenhangende onderwerpen. Met de afrondende besluitvorming over de WLQ+ en de beëindiging van de provinciale deelneming in WbR is er een nieuwe situatie ontstaan. Deze evaluatie vormt het sluitstuk van de rapportageverplichtingen die de status van groot project meebracht..

Scope van het project.

De scope van dit project spitst zich toe op de ontwikkeling en aanleg van een warmtetransportleiding voor restwarmte uit de Rotterdamse haven naar Leiden in de vorm van de Leiding over Oost (LoO) (later de LDM/LDM+

en WLQ+). Belangrijke aandachtspunten daarbij waren de juridische, financiële en organisatorische risico's. De provincie was niet de opdrachtgever c.q. eigenaar van de warmtetransportleiding maar wilde vanuit haar warmteambitie de ontwikkeling en aanleg stimuleren.

Het project werd daarnaast beïnvloed door de positie van de provincie als aandeelhouder van het Warmtebedrijf, dat met Vattenfall contracten had gesloten voor de levering van restwarmte uit de Rotterdamse haven aan de Leidse regio per 1-1-2020

Deze evaluatie beslaat de periode vanaf het moment dat de LoO als groot project¹ is aangewezen (19 september 2019) tot het moment van de afrondende besluitvorming in Provinciale Staten op 15 juni 2022.

Een drietal lijnen hebben dit complexe dossier gedomineerd:

1. De ontwikkeling van de LoO en later WLQ+ en daarnaast
2. Het herstructureren van de deelneming WbR en op termijn afstoten van de deelneming in WbR en
3. Afspraken tussen provincie, gemeente Rotterdam met betrekking tot afwikkeling van de deelneming aan WbR en de LoO en onderliggende verplichtingen en risico's.

Deze onderscheiden lijnen zijn telkens in de verschillende besluiten aanwezig geweest.

Stakeholders en speelveld

Bovengenoemde onderwerpen speelden zich af op verschillende tafels met een grote diversiteit aan stakeholders en belangen. Er zijn zowel publieke als private partijen betrokken. Het speelveld was voortdurend in beweging en de besluiten die op verschillende tafels genomen moesten worden moesten in tijd worden gesynchroniseerd.

Provinciale Staten en geheimhouding

Door de aanwijzing van het project als groot project is de aandacht van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie geïntensiveerd. Dit is nodig gebleken om het project tot een goed einde te brengen. De complexiteit van het project en het stakeholderveld en in combinatie met de financiële risico's en dynamiek in de ontwikkelingen vereisten een gedegen dossierkennis en intensievere interactie tussen zowel ambtelijke organisatie en bestuurders, als bestuurders en Provinciale Staten. Met de instelling van een speciale commissie BE-Warmte en het commitment van de staten in de bezetting van deze commissie is hier invulling aangegeven. Tevens hebben de Staten een eigen rapporteur aangesteld.

De commissievergaderingen hadden zowel het karakter van informeren over de stand van zaken als toetsend op benodigde kaders voor verdere onderhandelingen. Door de intensieve dossierkennis leidde dit ertoe dat soms de indruk is ontstaan dat PS op de stoel van de bestuurder werd geplaatst.

Door de aard van het project, waarbij juridische posities, financiële belangen en bedrijfsgevoelige gegevens van vele stakeholders, waaronder zowel publieke als private partijen in het geding waren, was een groot deel van de informatie geheim. En moest deze ook in het geheim gedeeld worden met PS. Dit compliceerde de informatie-uitwisseling en het gesprek tussen de leden van de commissie Bereikbaarheid & Energie – Warmte en andere leden van Provinciale Staten. Dit plaatste hen in een moeilijke positie bij de beoordeling van dit lastige dossier. Steeds is gepoogd zoveel mogelijk in het openbaar te kunnen bespreken. En er is en wordt gewerkt aan het toekomstig openbaar maken van stukken.

¹ Ingevolge het bepaalde in artikel 1.1.1, tweede lid, Regeling projecten is een zgn. Groot Project een niet routinematige, unieke, grootschalige en in de tijd begrensde activiteit, waarvoor de provincie alleen of grotendeels verantwoordelijkheid draagt, die zonder steun en commitment van de provincie niet in die vorm tot stand komt, met substantiële financiële consequenties in het algemeen en voor de provincie in het bijzonder en met d. belangrijke gevolgen voor de maatschappij, de publieke sector en/of het bedrijfsleven.

Hoofdstuk 4 Doelstelling van het project:

De hoofddoelstellingen van het project bij aanvang van de status Groot Project waren voor de Provincie Zuid-Holland:

- het bevorderen van de energietransitie door het leveren van restwarmte uit de Rotterdamse haven aan de Leidse regio, aan het bestaande stadsverwarmingsnetwerk en toekomstige uitbreidingen,
- het beheersen van de juridische, financiële en organisatorische risico's van verplichtingen van en aan het Warmtebedrijf Rotterdam.

Waarbij gedurende het proces als te behalen resultaten werden gedefinieerd:

- een herstructurering van WbR zodat WbR haar verplichtingen aan de Leidse regio kon nakomen (met een warmtetransportleiding met een omvang van DN 400* en een capaciteit van 56 MW).
- het rondkrijgen van de businesscase rondom de aanleg van de LoO, later de WLQ+.
- het maken van afspraken met de betrokken partijen over de financiële verdeling van de kosten.
- het maken van afspraken met het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Gasunie (GU) over de realisatie van de WLQ+.
- het beëindigen van de deelname in WbR

Concreet zijn de volgende eindproducten opgeleverd:

- convenant Betreffende Warmtetransportnet Zuid-Holland in de regio Leiden (met EZK en Gasunie)
- overeenkomst met gemeente Rotterdam over de afwikkeling van het aandeelhouderschap van WbR
- overeenkomst met enerzijds Vattenfall als koper en de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland als verkopers voor de verkoop van WbR

Hoofdstuk 5 Fases in scope en speelveld

Sinds start van de grote projectstatus is de scope en het speelveld van project regelmatig veranderd. Onderstaand volgt een korte beschrijving van de relevante ontwikkelingen en besluiten en de fases die we daarbij kunnen onderscheiden, met bijbehorende activiteiten.

25 september 2019 en 18 december 2019

Belangrijk in deze fase was het zekerstellen van de warmtelevering aan de Leidse regio per 1-1-2020, het uitwerken van de scenariovergelijking tussen de LoO en LdM+. Tevens wordt een melding gemaakt aan de Europese Commissie (EC) in verband met de financiële steun aan WbR en wordt de provinciale financiële steun voor de reguliere bedrijfsvoering van WbR begrenst.

EZK werpt zich in deze fase op als regisseur voor het warmtetransportnet Z-H met Gasunie als beoogd warmtetransportbedrijf en wil bijdragen aan de realisatie van de LdM die voorwaardelijk is voor het realiseren van de LdM+.

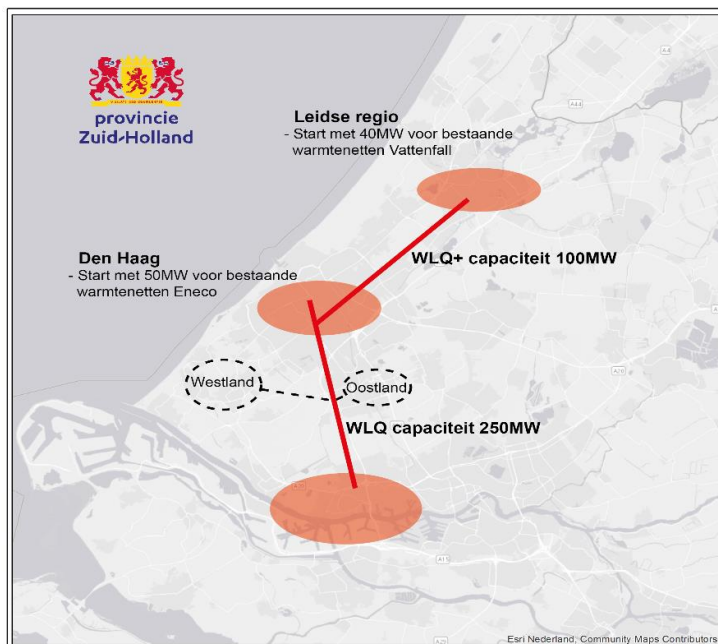
Het WbR blijkt niet in staat zelfstandig aan haar financiële en of contractuele verplichtingen te kunnen voldoen om met ingang van 2020 havenwarmte via de LoO te leveren. Daarnaast heeft zij structurele financiële steun nodig om overeind te blijven. De aanbesteding van de LOO was op dat moment al gestaakt. Provinciale Staten besluiten hierop prioriteit te geven aan het verwezenlijken van de warmteambitie en de financiële bijdrage aan de reguliere bedrijfsvoering van WbR te gaan afbouwen. Temeer ook de grenzen van wat staatssteunrechtelijk mogelijk is, waren bereikt. Door de provincie worden om die redenen alle activiteiten gericht op besluitvorming voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen. Rotterdam focust zich als grootste aandeelhouder op het financieel overeind houden van WbR, vanwege de warmtelevering in de Rotterdamse regio.

De continuïteit van de warmtelevering aan de Leidse regio blijft wel een belangrijke focus voor zowel Rotterdam als provincie.

Reflectie: het bleek dat bij de aanwijzing van groot project het project onvoldoende ver gevorderd was. Er was wel geoetst op de businesscase, maar niet op de status en kwaliteit van het project en de uitvoerende partij. De beleidsambitie en de aandeelhouderspositie raakten te veel verweven.

PS besluiten 1 juli 2020 en 16 december 2020

In het voorjaar van 2020 wordt verder onderzocht hoe de warmtelevering aan de Leidse regio het beste kan worden gerealiseerd. Na een vergelijking van de LoO en de LdM+/WLQ+ spreken Provinciale Staten in juli 2020 de voorkeur uit voor de WLQ+ met een DN500 in plaats van DN400 (capaciteit 100MW), vanwege de verwachte vraagontwikkeling. En met Gasunie als uitvoerende partij en warmtetransportbedrijf en WbR als klant om de warmte aan de Leidse regio te kunnen leveren. De businesscase en financiering voor de WLQ+ wordt nader uitgewerkt.



Onder de inbreng en regie van EZK wordt met betrokken partijen een convenant opgesteld. Daarbij speelt het verkrijgen van voldoende financieel commitment op de afname en garantie op de volloop een belangrijke rol. Uiteindelijk is er binnen Rotterdam en de Leidse regio geen bestuurlijk commitment om deel te nemen aan het convenant. De provincie besluit haar bijdrage aan de WLQ+ in de vorm van subsidie te doen in plaats van een investering via het Warmteparticipatiefonds Zuid-Holland B.V. (WPF). Daarmee wordt de financiële consequentie alsook de rol en positie van de provincie afgebakend. Tegelijkertijd werken Rotterdam, WbR en de provincie Zuid-Holland aan de impact van de WLQ+ op de businesscase en herstructurering van WbR. En is men met de Europese Commissie in overleg over de beoordeling van de beoogde herstructurering op Staatssteun

Reflectie: de businesscase bleek onvoldoende robuust. Bestuurlijk en financieel commitment bij belangrijke stakeholders ontbrak.

2021 PS-besluit 16 juni 2021

Met voorgaande besluiten heeft 2021 in het teken gestaan van het nader uitwerken van de businesscase voor de WLQ+, bijbehorende financiering, de herstructurering van WbR en de afhandeling van de overige kosten voor de warmtelevering aan de Leidse regio. Met het scherper krijgen van rollen en positie van alle betrokken partijen ontstaat de mogelijkheid om met gemeente Rotterdam tot een evenwichtige oplossing te komen. Dit heeft geleid tot het besluit in juni 2021 tot het onder voorwaarden verstrekken van een investeringssubsidie aan Gasunie en akkoord op de afspraken voor de financiële afhandeling met gemeente Rotterdam.

Naast de bijdrage voor subsidie wordt door de provincie ook uitvoering gegeven aan de wettelijk taak om de WLQ+ ruimtelijk mogelijk te maken middels een provinciaal inpassingsplan en of toepassing van de provinciale coördinatierегeling. Hiermee is onder voorbehoud van een definitieve investeringsbeslissing (FID) door Gasunie de verkenningsfase voor de WLQ+ afgerond.

Reflectie: door de financieel-juridische problematiek rondom het Warmtebedrijf werden de verschillen in belangen tussen de gemeente Rotterdam en de Provincie Zuid-Holland scherper. Het kostte tijd om weer tot een gezamenlijke aanpak te komen.

Oktober 2021 – juni 2022

In oktober 2021 echter besluit gemeente Rotterdam, vanwege de grote financiële risico's, WbR niet deel te laten nemen aan de WLQ+. Daarmee ontstond de situatie dat WbR afstevende op een faillissement en er voor de WLQ+ geen launching customer was. Er ontstaat een impasse.

EZK en Gasunie besluiten wel door te gaan met de WLQ en nemen hier begin november eigenstandig een FID. De provincie en andere partijen besluiten te onderzoeken of en op welke wijze de WLQ+ toch doorgang kan vinden. Het warmtebedrijf start een WHOA-procedure om een faillissement te voorkomen en te onderzoeken of een doorstart mogelijk is.

In de periode die daarop volgt wordt overeenstemming bereikt met EZK en Gasunie over de ontwikkeling en realisatie van de WLQ+ dat wordt bekrachtigd in een convenant. En na een intensief onderhandelingstraject met gemeente Rotterdam wordt overeenstemming bereikt over de verkoop van WbR aan Vattenfall, inclusief de afwikkeling van alle daarmee samenhangende onderwerpen. De ondertekening van het convenant voor de WLQ+ op 11 juli 2022 markeert de start van de realisatiefase door Gasunie. Op 1 november zijn de aandelen van WbR overgedragen aan Vattenfall.

Reflectie: het werd duidelijk dat de restrisico's voor het gehele traject te groot bleven, te lang doorliepen en buiten de invloedssfeer van beide overheidspartijen lagen.

Hoofdstuk 6 Risico's

Bij de start als Groot Project is het risicomanagement sterk geïntensiveerd. Er is bij de onderhandelingen en het opstellen van de overeenkomsten continue gestuurd op het inzichtelijk maken en beheersen van de risico's voor de provincie die aan alle overeenkomsten gekoppeld waren. De grootste risico's die de besluitvorming en het uiteindelijke eindresultaat bepaald hebben zijn:

- De soliditeit van WbR als partner om de provinciale beleidsambitie te realiseren
- Beoordeling van financiële bijdragen op Staatssteun;
- Risico's aangaande het verkrijgen en behouden van bestuurlijke en financiële commitment van de diverse stakeholders en het verband tussen de verschillende overeenkomsten.
- Het financieel rondkrijgen van een betrouwbare businesscase voor het warmtetransport naar Leiden: de WLQ+;

In eerste instantie was het risicomanagement erop gericht om bij besluiten de financiële risico's in beeld te hebben en te kwantificeren. Later verschoof de doelstelling er naar om deze zoveel risico's te beleggen bij de partijen die ze het beste kunnen beïnvloeden en zo min mogelijk restrisico's over te houden en de looptijd van deze restrisico's ook in duur zo kort mogelijk te houden. Daarvoor zijn de restrisico's beleg bij de partij die daar invloed op uit kan oefenen of ze het beste kan mitigeren.

Een ander belangrijk aspect in het risicomanagement betrof het aspect dat er op drie tafels overeenkomsten moesten worden gesloten, die voor de provincie met elkaar verbonden waren. En waarvoor soms ook een oordeel van een derde partij nodig was, zoals bijvoorbeeld het oordeel van de EC op het aspect Staatsteun. Het risico was dat een overeenkomst zou worden gesloten, zonder dat de benodigde andere overeenkomst al definitief was. Derhalve zijn bij alle overeenkomsten steeds de benodigde ontbindende voorwaarden in beeld gebracht.

Bij alle besluiten door het college van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten zijn alle risico's in beeld gebracht, geactualiseerd en geduid. Deze worden in deze evaluatie niet herhaald. Wel gaan wij in op de verschuiving van het risicoprofiel dat met de genomen besluiten plaatsvond.

Verloop in Risicoprofiel

De kern van het project is voor de provincie altijd geweest te komen tot een transportnet voor de warmtevoorziening in Zuid-Holland (een warmterotonde). Gedreven door deze ambitie paste de reeds lange tijd bestaande deelneming van de provincie in WbR in dit perspectief. WbR kon worden gezien als middel om het doel te bereiken. WbR bezat de contacten en contracten voor de levering van warmte in belangrijke afzetgebieden in Zuid-Holland. Dit betrof zowel het Rotterdamse zelf als de Leidse regio. Nadat bleek dat WbR in veel grotere financiële problemen verkeerde dan waarop was gerekend alsmede door het tekenen van een comfortletter voor de warmtelevering aan de Leidse regio, zijn ambitie (doel xCO2 besparing) en middel (WbR) door elkaar gaan lopen. Die vermenging/koppeling heeft gedurende lange tijd zijn stempel op het project gedrukt. Hierbij is vanuit de kant van de provincie nooit het zicht verloren op de doelstelling, een warmtetransportsysteem. Maar door de ontstane koppeling kwam de aandacht op meerdere momenten te liggen bij het WbR.

Vanaf het moment dat dit dossier als groot project is aangemerkt is de strategie gericht geweest op ontvlechting. Sturen op een publieke rol ten aanzien van de aanleg van het warmtetransportnet en, het afstoten van de deelneming. Deze strategie is terug te vinden in de besluiten die vanaf 2019 zijn genomen. Met ieder besluit veranderde het risicoprofiel en traden andersoortige risico's op de voorgrond. Met de besluitvorming is gaandeweg meer greep gekregen op de beheersing van de risico's. Ontvlechting is hierbij de overkoepelende strategie geweest waarbij de oplossingen voor de risico's/problemen per spoor behapbaar, uitlegbaar en haalbaar zijn gemaakt. Dat dit geruime tijd in beslag heeft genomen zat in de afhankelijkheid van besluitvorming bij andere partijen en met de tijd die gemoeid is geweest met validatie en onderbouwing van cijfers, gegevens en documenten zoals de businesscase voor de WLQ+.

Risico's bij de start: Financieel- juridisch

De periode voorafgaand aan de status van groot project werd in hoofdzaak gekenmerkt door het in kaart brengen van de financieel-juridische risico's die met het tekenen van de comfortletter voor de provincie mogelijk waren ontstaan. Er zijn eerdere onderzoeken uitgevoerd maar die zijn niet bij deze evaluatie betrokken omdat daar in de periode voorafgaand aan het besluit tot groot project is gerapporteerd.

Besluit december 2019, grenzen aan financiële steun WbR, focus op beleidsambitie.

De financiële problematiek die reguliere bedrijfsvoering van WbR met zich meebracht is in 2019 geijkt aan wat staatsteunrechtelijk mogelijk was om als aandeelhouder een concurrerend bedrijf financieel overeind te houden. Duidelijk werd dat die grenzen bereikt waren. Daarmee is het besluit genomen om als 2,5 %-aandeelhouder de financiële steun aan WbR af te bouwen en uiteindelijk de deelneming af stoten. Want deze stond niet meer ten dienste van de beleidsambitie. Dit in tegenstelling met de belangen van de gemeente Rotterdam om WbR overeind te houden.

Besluit 1 juli 2020: Keuze voor WLQ+ en Gasunie.

Doordat de beleidsambitie nog altijd overeind stond maar de realisatie steeds verder vertraagde namen de kosten toe en is gezocht naar alternatieven voor de LoO. Die diende zich aan in de vorm van de aanleg van de zogenoemde warmteleiding 'door het midden, de LdM, de latere WLQ+ door Gasunie. De LdM bleek nog meer CO2 te kunnen besparen dan de LoO. Gasunie werd gezien als een betrouwbare partner om met steun van EZK, Rotterdam, de Leidse regio en de provincie die warmteleiding met een realistische planning te realiseren. Inherent aan de veel betere papieren van de WLQ+ door Gasunie (uitvoerbaarheid) was de onderbouwing van de businesscase (Buca).

Besluit 3 december 2020: Subsidie i.p.v. participatie

Door de focus op de eigen positie van de provincie t.o.v. de WLQ+ ontstond de ruimte om de participatie af te wegen tegen een subsidie. Met een subsidie zou de provincie terugvallen op een meer vertrouwde vorm van overheidsinstrumentarium die bovendien correspondeerde met de rol en positie van EZK. Het overheidsprofiel is met de keuze voor een subsidie versterkt en de druk van het risico om via participatie de geïnvesteerde gelden terug te verdienen gaf een verdere verbetering van de businesscase en een vermindering van het aantal betrokken partijen inclusief zeggenschap.

De financiële bijdrage aan de WLQ+ en de kosten voor de Provincie werden met deze keuze duidelijk. En de rol en verantwoordelijkheid van de provincie in het vervolgtraject is hiermee afgebakend tot de normale beleids- en wettelijke taken.

Oktober 2021; het herstructureringsplan van WbR bevat teveel risico's

Gemeente Rotterdam constateert dat risico's in de businesscase van de WLQ+ voor de financiële positie van WbR te groot zijn. En pas inzichtelijk na in gebruikname van de WLQ+ in 2027. Tevens is het onzeker of de Europese Commissie akkoord zal geven op de financiële ondersteuning door de overheid. De gemeente besluit daarop negatief over het aangaan van de overeenkomsten tussen WbR en Gasunie met betrekking tot de WLQ+ Daarmee werd de realisatie van de WLQ+ en het voortbestaan van WbR onzeker.

Om het risico op een ongecontroleerd faillissement af te wenden start WbR een zogenoemde WHOA-procedure. Deze door de rechtbank gesanctioneerde procedure gaf WbR financiële bescherming waarbij de tijd kon worden gevonden om tot een oplossing te komen anders dan door faillissement.

Besluit PS 15 juni 2022: Verkoop WbR aan Vattenfall, Overeenkomst over de ontwikkeling en aanleg van de WLQ+I

In de WHOA- procedure is besloten een verkoopprocedure te starten waarbij partijen zijn uitgenodigd een bod te doen. Dat heeft geleid tot de overname van WbR door Vattenfall (VF). Hierbij zijn ook alle verplichtingen met betrekking tot de levering aan de Leidse regio overgenomen. Vattenfall gaat daarvoor gebruik maken van de WLQ+. Met de overname zijn ook alle financiële risico's aangaande de verplichtingen van WbR verrekend. En zijn gemeente Rotterdam en de provincie tot overeenstemming gekomen over verrekening van alle met de verkoop samenhangende kosten.

De daarmee samenhangende afspraken betekenen ook dat de juridische en financiële risico's van implicaties van de comfortletter zijn gemitigeerd. Alle CP's zijn vervuld waardoor ook dit spoor een eindresultaat kent waarop vanaf aanvang gestuurd is.

Hoofdstuk 7 Financiën

De kosten van het project zijn onder te verdelen in kosten voor de financiering voor de WLQ+, kosten die samenhangen met het aandeelhouderschap van WbR en haar rol in de warmtelevering aan de Leidse regio. En de kosten voor externe technisch-inhoudelijke en juridische advisering en inhuur gedurende de looptijd van het project.

Voor de details en informatie over de bijdragen van de diverse stakeholders verwijzen we naar de financiële bijlages behorend bij alle besluiten.

Afboeken leningen aan WbR	€ 7,6 mln.
Afwikkeling warmtelevering Leidse regio	€ 19,7 mln.
Bijdrage CAPEX WLQ+	€ 81 mln.
Totaal	€ 108,3 mln.

Kosten voor externe inhoudelijke en financiële, juridische ondersteuning voor het gehele traject bedroegen EUR 5,1 mln.

Terugkijkend op het project is de oorspronkelijk voorziene investering van € 60 mln. door het Warmteparticipatie Fons (WPF) te laag gebleken voor de hoge ambities en complexiteit van de aanleg van een warmtetransportleiding tussen het Rotterdamse havengebied en de Leidse regio. Wel zijn met de kostenstijging de baten en het beleidsresultaat toegenomen (zie onderstaand) en zijn de risico's in omvang en looptijd aanzienlijk gereduceerd.

Beleidsresultaat: CO2 reductie

Door de keuze voor de WLQ+ in plaats van de LoO zijn ook de baten van het project toegenomen.

In plaats van een leiding van DN400 (400 mm doorsnede) wordt nu een leiding van DN500 aangelegd. Daarmee kan in plaats van 56 MW warmte 100 MW getransporteerd worden.

De daarmee te bereiken CO2 en NOx reductie is eveneens hoger.

	WarmtelinQ		LoO	
	2030	2050	2030	2050
<i>NO_x-reductie per jaar</i>	<i>ca. 32 ton</i>	<i>ca. 73 ton</i>	<i>ca. 33 ton</i>	<i>ca. 57 ton</i>
<i>CO₂-reductie per jaar</i>	<i>ca. 102 kton</i>	<i>ca. 238 kton</i>	<i>ca. 103 kton</i>	<i>ca. 184 kton</i>

Hoofdstuk 8 Functioneren projectorganisatie

Bij de start van het project als Groot Project zijn een aantal disciplines en competenties aan het projectteam toegevoegd die een cruciale rol hebben gespeeld: onderhandelingsvaardigheden, risico-adviseur(s), financiële expertise op het gebied van businesscases, juridische expertise met betrekking tot het beoordelen van contractuele situatie, opstellen van overeenkomsten, fiscaliteit en staatssteun. Vanaf september 2021 is daarbij ook externe expertise op het gebied van faillissement, verkoop van aandelen en bedrijfsovername aan toegevoegd.

De looptijd van het project liep alsmaar uit. Gezien de complexiteit had dit mogelijk aan de voorkant beter kunnen worden voorzien. Consequentie van die lange doorlooptijd is dat de kwetsbaarheid van het projectteam toenam.

Het instellen van risicomanagement bij de start van dit project was essentieel om het project onder controle te krijgen. Zo ontstond de juiste balans tussen beleidsambities en zakelijke-financiële consequenties. Door het in beeld hebben van de risico's, konden daar ook de juiste maatregelen op worden genomen.

FJZ had een onafhankelijke adviesrol en heeft men continu op gepaste afstand meegekeken op het dossier. Dit heeft de benodigde scherpte, nieuwe invalshoeken en reflectie gebracht. Temeer daar het project onder geheimhouding stond, waardoor de wat meer natuurlijke ruggenspraak en reflectie met collega's niet kon plaatsvinden, was dit van essentiële waarde.

Het hele traject heeft ook veel inzet van de GS- ondersteuning en de griffie gevraagd. Er moest op veel borden tegelijk geschakeld worden met een grote afhankelijkheid van (besluitvorming) bij andere partijen waardoor het vaak lastig was om aanlevertermijnen te halen van de procedures. Daarnaast was de geheimhouding een extra aandachtspunt. Dit vereiste flexibiliteit en samenwerking van zowel het bestuur , PS en GS- ondersteuning de griffie En die is er ook altijd geweest.

Geheimhouding

Gezien de aard van het project waarbij juridische posities en financiële belangen van vele stakeholders, waaronder zowel publieke als private, in het geding waren, maakt dat een groot deel van de informatie geheim is. Dit had effect op de informatievoorziening naar de Staten en de werkwijze van het projectteam. Het leverde een extra belasting op bij het voorbereiden van de stukken en had impact op de positie van het projectteam binnen de organisatie.

Bovendien vergde de geheimhouding extra inzet: de periodieke beoordeling van de geheimhouding op de stukken die met PS zijn gedeeld. Dit zal overigens ook nog in het vervolg van het project moeten gebeuren.

Daarnaast is meegewerkt aan een onderzoek van de Rekenkamer en moesten twee Woo-verzoeken worden afgehandeld.

Er waren twee Gedeputeerden aan dit dossier gekoppeld, vanuit financiën en vanuit beleid. Dit leidde tot intensieve samenwerking op ambtelijk niveau, tussen de eenheid verbonden partijen (EVP/FJZ) en het projectteam

(Energieteam). Medewerkers vanuit de eenheid verbonden partijen maakten deel uit van het projectteam. Ook is zowel op bestuurlijk niveau als op ambtelijk niveau gewerkt met het tweede paar ogen-principe. Afdeling FJZ heeft vanuit haar controlefunctie continue meegekeken en elk besluit voorzien van een separaat advies.

Hoofdstuk 9 Vervolg

De realisatie van de WLQ+ is voorzien in 2027, met een mogelijke uitloop tot uiterlijk 31 december 2028. De betrokken partijen hebben afspraken vastgelegd over de governance gedurende de realisatiefase. De Gasunie is de uitvoerende partij en heeft de trekkersrol. Partijen komen minimaal vier keer per jaar op ambtelijk niveau en twee maal op bestuurlijk niveau samen om de voortgang te bespreken van de volgende onderwerpen:

1. Convenant en Subsidiebeschikking monitoren en verantwoorden:

Dit betreft bewaking van afspraken zoals opgenomen in het convenant getekend op 11 juli 2022 en de daaruit voortvloeiende subsidiebeschikking(en). Dat betreft onder andere de voortgang van de realisatie en financieringsritme voor de infrastructuur en de borging van de publieke belangen, betaalbaarheid, leveringszekerheid en verduurzaming van de warmtelevering.

Gasunie stelt per kwartaal een voortgangsrapportage op. EZK en de provincie trekken hierin gezamenlijk op.



2. Halen van het beleidsdoel: voltoop van de leiding.
Met als eindverantwoordelijke de Gasunie, zullen EZK, PZH en GU samenwerken aan de beleidsvorming, sturing en ontwikkeling warmtevraag en doorontwikkeling van het warmtetransportnet (Integraal Ontwerp) met o.a. gemeenten en glastuinbouw. Zodat de warmtetransportleiding ook ten volle wordt benut voor de warmtetransitie.
3. Ruimtelijke Ordening
Er is een separaat overleg tussen de betrokkenen vanuit de provincie en WLQ-organisatie over het Provinciaal Inpassingsplan (PIP) en de vergunningverlening. Relevante zaken worden in het algemene overleg gebracht.

De geheimhouding op veel van de stukken in dit dossier vraagt nog inzet. Hiertoe wordt een separate planning aan PS toegezonden.

Moties en toezeggingen

Tijdens het traject zijn er diverse moties ingediend. In de bijlage ziet u een overzicht van deze moties. Een aandachtspunt is om de thema's uit de moties actueel te houden en te blijven betrekken bij de invoering van wet en regelgeving, provinciaal beleid en uitvoering van de WarmtelinQ. Specifiek betreft dit participatie en de verduurzaming van de warmtelevering.

Verantwoording aan PS over de ontwikkeling van de WLQ+ kan via de reguliere P&C cyclus van de provincie. En het opheffen van de geheimhouding kan via een reguliere overlegstructuren. Waardoor onderwerp WLQ+ via de reguliere commissievergaderingen behandeld kunnen worden.

Hoofdstuk 10 Aanbevelingen

Uit de evaluatie zijn een aantal aanbevelingen te halen die mogelijk relevant zijn voor andere complexe dossiers.

Aanwijzing als groot project

1. bij toekomstige complexe en dynamische dossiers is het aan te bevelen deze als 'Groot Project' aan te wijzen maar pas wel het format en de regeling aan want die is erg toegespitst op projecten die we zelf realiseren.

Betrekken Provinciale Staten

2. Overweeg bij complexe en maatschappelijk gevoelige dossiers een aparte commissie in te stellen. Deze dossiers vragen om meer informerende en toetsende sessies. Maak hierover vooraf ook procesafspraken met de griffie en GSO
3. Blijf daarbij wel alert op de rollen en verantwoordelijkheden van GS en PS

Geheimhouding

4. Doe zoveel mogelijk openbaar en zorg ervoor dat geheimhouding de interne ruggespraak niet onnodig belemmert.

Projectorganisatie

5. Zorg dat het projectteam over de juiste competenties en expertises beschikt met voldoende capaciteit.
6. Bemens de cruciale posities met eigen mensen en maak bewuste keuzes waar je externe expertise nodig hebt. Kijk bij elke wending in het project of het projectteam nog gesteld staat.
7. Borg het commitment in de organisatie juist bij beladen dossiers.

Risicomanagement

8. Risicomanagement bij dit soort projecten is van essentieel belang en stel daar eisen aan en ga als organisatie door met het verstevigen van het risicomanagement
9. Stel bij een groot project als dit een risicomanager aan en laat elk besluit gepaard gaan met een risico-analyse.

Stakeholdermanagement

10. Wees voortdurend bewust van belangen, posities, commitment en soliditeit van betrokken partijen en de veranderingen daarin en stuur daar ook op bij. Het betreft veel onderhandelingen. Houd het speelveld in de gaten.

Onafhankelijke advisering

11. Bekijk bij de start welke onafhankelijke advisering nodig is en beperk dit niet tot de financieel, juridische aspecten maar ook op strategie en stakeholdermanagement.

Bijlage 1 Overzicht Moties

Moties periode 2019 -13 december 2022	Status	Aandachtspunten/vervolg
Motie 857 Warmterotonde met open acces	Afgehandeld	Open acces is opgenomen als voorwaarde in het convenant betreffende Warmtetransportnet Zuid-Holland in de regio Leiden en wordt verwerkt in de warmtewet.
Motie 858 Geen verdienmodel voor fossiele restwarmte	Afgehandeld	De strekking van deze motie is opgenomen in de landelijke SDE++-regeling; de inkomsten voor de restwarmte in de vorm van CO2 rechten worden afgetrokken van de te verstrekken subsidie.
Motie 859 Verduurzaming warmteaanbod	Afgehandeld	Deze motie is ook verwerkt in het convenant betreffende Warmtetransportnet Zuid-Holland in de regio Leiden en wordt verwerkt in de warmtewet.
Motie 872 Openbaar wat kan	Afgehandeld	
Moties 974 Rol externe rapporteur	Afgehandeld	
Motie 995 Betrek inwoners bij het regionaal warmtenetwerk	Afgehandeld	Participatie is een continue aandachtspunt voor provincie, gemeenten en Gasunie bij de ontwikkeling en realisatie van de WarmtelinQ
Motie 996 Restwarmte versus woningisolatie	Afgehandeld	Blijft onder de aandacht in het reguliere beleidswerk
Motie 997 Iedereen profiteert van ETS vrijstellingen	Afgehandeld	De strekking van deze motie is opgenomen in de landelijke SDE++-regeling; de inkomsten voor de restwarmte in de vorm van CO2 rechten worden afgetrokken van de te verstrekken subsidie.
Motie 999 Toestemming PS aangaan privaatrechtelijke overeenkomsten warmteleiding	Afgehandeld	Niet meer van toepassing
Motie 1000 Infographic	Afgehandeld	Infographic staat op internet