

EMBARGO tot VRIJDAG 6 JULI 2018, 12.00 uur



Onderwerp Reflectie op raadsonderzoek Geothermie Groningen

Steller E. van Huissteden

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon 0622446158

Bijlage(n) 1

Ons kenmerk 7029421

Datum 6 juli 2018

Uw brief van

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Op 15 juni 2018 hebben wij van de onderzoekcommissie het 'Eindrapport raadsonderzoek Geothermie Groningen' ontvangen. In onze schriftelijke reactie aan de onderzoekscommissie op dit rapport (28 juni 2018) gaven wij aan dat het rapport een objectief en genuanceerd beeld schetst van de ontstane situatie rond het staken van het geothermieproject en het voorafgaande traject. In dezelfde brief kondigden wij aan onze reflectie op de bevindingen, conclusies en aanbevelingen aan uw raad te sturen voorafgaand aan het debat op 18 juli 2018. Deze brief bevat deze reflectie. Samengevat sluiten wij ons aan bij de conclusies en nemen de aanbevelingen van de onderzoekcommissie over.

Fair eindrapport

De onderzoekers constateren dat Warmtestad en het college in algemene zin op een professionele wijze aan dit complexe project hebben gewerkt. Een project waar wij veel niet eerder gebaande paden bewandelden. Daarbij is ruim aandacht geweest voor de veiligheidsaspecten. Ook lezen wij dat er voldoende kaders zijn gesteld en dat uw raad op een transparante wijze is betrokken. Hiermee bevestigen de onderzoekers onze intentie om de besluitvorming zo zorgvuldig mogelijk te laten verlopen.

Aan de andere kant trekken de onderzoekers conclusies waaruit wij lessen moeten trekken. In deze brief geven wij aan waar de situatie nog scherper ingeschat had moeten worden. Tevens geven wij aan hoe we omgaan met de aanbevelingen die de onderzoekcommissie uw raad en ons meegeven.

Veranderende context

De onderzoekers constateren dat de wereld van Geothermie de laatste twee jaar sterk is veranderd ten opzichte van de start van dit project. De wet- en regelgeving veranderde en bevat nog steeds uitwerkingsvraagstukken. Bij de behandeling van het raadsvoorstel over het staken van Geothermie in november 2017 constateerden wij ook dat de spelregels tijdens de wedstrijd min of meer waren veranderd.

Zo is de rolopvatting van SodM na de publicatie van het rapport 'Aardbevingsrisico's in Groningen' van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (februari 2015) substantieel veranderd en de organisatie daarop aangepast. Zichtbaar is dat er meer eisen gesteld worden aan operators als het gaat om de specialistische kennis. Daarnaast waren de eerste tekenen zichtbaar van de landelijke trend om de toekomst van geothermie van lokale partijen met één of weinig doubletten naar landelijke (internationale) partijen met portefeuilles van meerdere doubletten te verschuiven. Het Groningse project zat daarmee in de interbellumfase tussen 'pionieren met' en 'professionaliseren van' geothermie op landelijk niveau.

Die veranderende context is ons weliswaar overkomen maar roept de vraag op of wij dit niet eerder hadden moeten onderkennen. Veranderende rolopvattingen bij de rijksoverheid en toezichthouder zijn aanleiding om gedurende de hele looptijd van het project comfort te behouden vanuit deze partijen, zowel bestuurlijk als in de uitvoering. Warmtestad en wij hadden dit eerder moeten onderkennen.

Antenne voor signalen SodM

Tot op de dag van vandaag ligt er geen eenduidige conclusie over de veiligheid van het winnen van geothermische warmte uit dit doublet. Het dispuut tussen specialisten is door het staken van het project niet geslecht. De aanname dat met gedegen onderzoek wel tot een (positieve) beoordeling van het project door SodM gekomen kon worden, is onjuist gebleken.

De onderzoekers constateren een omslag in denken bij SodM in 2017. Op projectteamniveau herkennen zij in de loop van de tijd in toenemende mate kritische vragen vanuit SodM. Deze signalen en de urgentie die SodM daarbij zelf voelde, zijn onvoldoende herkend.

Aan de andere kant had SodM haar zorgen over dit project niet eerder onmiskienbaar geuit. Pas na de publicatie van de Staat van de sector Geothermie en in de periode eind augustus – oktober 2017 openbaarde de stelligheid van de zorgen zich. Wij menen dat het in de rede had gelegen dat SodM in een eerder stadium deze zorgen op directie- of bestuurlijk niveau had aangekaart. Dit was, ongeacht de werkdruk, eenvoudig te initiëren geweest.

Bijzondere locatie reservoir

Vanaf het begin van dit project is onderkend dat deze warmtebron geen veiligheidsrisico mocht opleveren voor onze inwoners. In eerste instantie is dit vraagstuk benaderd door onze omstandigheden te vergelijken met projecten elders waar incidenten waren geweest. De lessen daaruit zijn betrokken bij het ontwerp (bijvoorbeeld ligging ten opzichte van breuken), bepalen van debieten waarmee water wordt opgepompt en geïnjecteerd, e.d. Er zijn alleen geen vergelijkbare geothermieprojecten met als complicerende factor een nabij gelegen gasveld dat seismisch actief is. Relatief kort voor de besluitvorming over de investering in 2016 werd door WarmteStad een verband gevonden dat een eventuele verbinding van het gasveld met het geothermiereservoir, onder bepaalde omstandigheden, een relatie kon hebben met geïnduceerde seismiciteit. Daarna is dit vraagstuk door WarmteStad uitgediept en een TLS naar boven gekomen als mitigerende maatregel.

De heersende opvatting in de beginperiode, ook bij betrokken (wetenschappelijke) specialisten, was dat het risico op seismiciteit klein was. Ook de correspondentie rond de opsporingsvergunning vanuit de vergunningverlener en haar adviseurs laat zien dat dit toen geen prominent item was. Uitspraken over mechanismen in de diepe ondergrond zijn alleen wel altijd met onzekerheden omkleed. Binnen de projectorganisatie was gedurende het project juist ook veel aandacht om de seismische risico's zo goed mogelijk in beeld te krijgen. Wij hebben naar eer en geweten de raad over de risico's geïnformeerd zoals die ons bekend waren. We delen de constatering dat achteraf beschouwd de verwoording over de seismische risico's in de beginfase van het project adequater had gekund.

Kwaliteit WarmteStad

Warmtenet Noordwest is een complex project waar naast het realiseren van een warmtebron opgaven lagen om genoeg warmteafzet te committeren, een distributienet te realiseren en een exploitatieorganisatie op te zetten. Het onderzoeksrapport laat een beeld zien dat WarmteStad de zaak op orde heeft bijvoorbeeld op het gebied van projectsturing, projectbeheersing, risico- en stakeholdermanagement. Ook geven de onderzoekers aan dat er veel inzet is gepleegd om het college en de raad volledig, tijdig en juist te informeren.

De onderzoekers concluderen specifiek voor het geothermiedeel van het project Warmtenet Noordwest dat te laat de veranderende landelijke context is onderkend, er meer scherpheid had moeten zijn op (indirecte) signalen van de doorslaggevende stakeholder SodM en dat het risicomangement hierop kwetsbaar is gebleken. De aanbevelingen van de onderzoekers hierover nemen wij in onze aansturing van de verbonden partij WarmteStad over en zien erop toe dat deze wordt toegepast.

In dit kader wijzen wij u erop dat WarmteStad op 8 mei 2018 door Lloyd's Register is gecertificeerd op basis van de ISO 9001-norm. Vanuit een

onafhankelijke audit is gebleken dat de kwaliteit van de cruciale processen binnen WarmteStad op orde zijn. Dan gaat het om de thema's: contextanalyse, risicomangement, leiderschap, procesmanagement, borging/ aantoonbaarheid en evaluatie/ verbetermanagement.

Warmtenet Noordwest

Momenteel werkt WarmteStad aan een keuze voor een alternatieve bron en een nieuwe businesscase. U bent daar de afgelopen periode meerdere keren in meegenomen. Wij hanteren naast criteria over duurzaamheid en betaalbaarheid nadrukkelijk ook het criterium dat de techniek op korte termijn maakbaar is. Daarbij merken wij op dat bij de bronsystemen die Warmtestad haar aandeelhouders nu voorlegt het veiligheidsrisicoprofiel inzichtelijker en ook kleiner is dan bij geothermie.

Wij zien dat WarmteStad in haar werkwijze om tot een nieuwe warmtebron te komen op diverse aspecten al acteert overeenkomstig de aanbevelingen van de onderzoekers. Zo is er onder meer veel aandacht voor stakeholdermanagement, worden second opinions uitgevoerd en ontwikkelingen in het dynamische speelveld van duurzame warmtebronnen gemonitord. Met de analyses en aanbevelingen van de onderzoekers in de hand zullen wij de besluitvorming van september 2018 over de nieuwe warmtebron en Business Case nadrukkelijk ook toetsen.

Aanbevelingen onderzoekscommissie

De aanbevelingen 1, 2, 3 en 4 betreffen meer structurele aandacht bij vergelijkbare projecten voor:

- De positie van een project ten opzichte van complexe en veranderende beleids- en wetgevingscontext;
- Het blijvend werken aan de relatie met alle partijen die de slagingskans van een project kunnen beïnvloeden;
- Het betrekken van extra deskundigheid rond besluitvormingsmomenten aan gemeentelijke zijde over projecten waar de kennis binnen gemeente ontbreekt;
- Het betrekken van deze aspecten bij de risicotaxaties.

Aan deze aspecten was in algemene zin veel aandacht besteed, maar dit is niet afdoende gebleken. Het college trekt daarom lering uit deze aanbevelingen en laat de eigen gemeentelijke organisatie en WarmteStad dit incorporeren in de werkwijzen zodat de scherppte op dit soort aspecten in de toekomst beter is geborgd.

In aanbeveling 5 wordt de raad geadviseerd te vragen om een nadere financiële verantwoording over de hoogte van de afwaardering.

In de bijlage treft u een memo van WarmteStad aan met de onderbouwing van de afwaardering. Wij komen tot de conclusie dat WarmteStad op een adequate wijze de afwaardering heeft opgebouwd. Alle posten die conform de boekhoudkundige regels, waaronder het voorzichtigheidsbeginsel, geen waarde meer vertegenwoordigen binnen de huidige onderneming WarmteStad zijn afgewaardeerd. Inmiddels is deze afwaardering zowel door de accountant van WarmteStad als onze eigen accountant goedgekeurd. Omdat dit een specifiek financieel technisch vraagstuk betreft, bieden wij u de gelegenheid aan om vragen te stellen aan onze financiële specialisten middels een inloopvragenuur.

Aanbeveling 6 betreft beter te anticiperen op het steeds veranderende speelveld van Geothermie en voortaan samen met partijen die het Rijk nu naar voren schuift op te lopen bij Geothermie.

De aanbeveling nemen wij over. Met het besluit in november 2017 over het staken van geothermie hebben wij deze lijn al ingezet. Wij voeren op dit moment weer gesprekken met het ministerie van EZK over de toekomst van geothermie waarbij onder meer EBN betrokken is. Dit doen wij samen met de provincie. Daarbij haken wij ook zoveel mogelijk aan bij het recente gepresenteerde landelijke Masterplan Geothermie en de Structuurvisie Ondergrond (STRONG). Door het ministerie is de opsporingsvergunning wederom verlengd en nu tot eind van dit jaar vigerend. Onze inzet is daarom eind dit jaar meer duidelijkheid te hebben over de toekomstkansen van geothermie in de regio rond Groningen en in onze gemeente.

Wij vertrouwen erop u op met deze informatie van voldoende informatie voorzien te hebben over de visie van ons college op de resultaten uit het raadsonderzoek.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Peter den Oudsten', written over a horizontal line.

de burgemeester,
Peter den Oudsten

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Peter Teesink', written over a horizontal line.

de secretaris,
Peter Teesink

Memo

Van : Dick Takkebos
Aan : Burgemeester en Wethouders
:
Datum : woensdag 27 juni 2018
Onderwerp : Toelichting op "aanbeveling 5" eindrapport onderzoekscommissie

1. Context afwaardering

Met het no-go besluit van juli 2017 om het Geothermieproject als beoogde warmtebron voor de levering van warmte aan afnemers zijn de gemaakte uitgaven voor geothermie als warmtebron van geen waarde meer voor WarmteStad BV. De gemaakte uitgaven zullen immers in de toekomst geen bijdrage meer leveren aan de resultaten van WarmteStad. Des te meer omdat besloten is om naar een nieuwe duurzame bron te gaan. In totaal is voor het project geothermie 6 miljoen euro afgewaardeerd.

Bij de bepaling van de af te boeken kosten geothermiebron hebben wij gekozen voor een jaarrekening technische bepaling (voorzichtigheidsprincipe¹), rekening houdend met de oordeelsvorming door de controlerend accountant (EY Accountants) bij de jaarrekening WarmteStad 2017. Op 11 juni jl. is door EY bij de jaarrekening van WarmteStad een goedkeurende controleverklaring afgegeven. De accountant heeft ingestemd met ons voorstel tot afboeking van kosten geothermiebron, zoals aan u is voorgelegd. Een voorstel dat ook aan de onderzoekers van Lysias is verstrekt.

2. Bevinding en aanbeveling eindrapport onderzoekscommissie:

“Op onderdelen hebben de onderzoekers twijfels bij de financiële verantwoording van het project. Er is een overzicht verkregen van de samenstelling van het bedrag van 6 miljoen euro dat wordt afgewaardeerd. De commissie betwijfelt of alle bedragen die worden afgewaardeerd volledig te relateren zijn aan het geothermiedeel van het project. Onderzoek naar de financiële verantwoording van dit bedrag valt echter buiten de scope van dit onderzoek.”

“Aanbeveling 5:

Vraag het college om de financiële verantwoording van de afwaardering van bijna 6 miljoen euro als gevolg van beëindigen van het geothermie project nader te onderbouwen.

De onderbouwing van het bedrag van 6 miljoen euro dat wordt afgewaardeerd roept op onderdelen vragen op. De commissie betwijfelt of alle bedragen die worden afgewaardeerd volledig te relateren zijn aan het geothermiedeel van het project. Nadere financiële onderbouwing is wenselijk.”

¹ Een boekhoudkundig principe, gebaseerd op wettelijk voorgeschreven accounting rules, dat bepaalt dat kosten alleen mogen worden geactiveerd wanneer het de reële verwachting is dat deze kosten op termijn kunnen worden terugverdiend.

Memo

3. Nadere contextvragen onderzoekscommissie

Wij hebben Lysias gevraagd haar vragen bij de financiële verantwoording die naar voren zijn gekomen uit hun analyse van de stukken nader te specificeren om gericht daar reactie op te kunnen geven.

Lysias geeft aan dat in de door hun ontvangen tabellen met de detaillering van de af te waarderen bedragen meerdere posten zijn opgenomen met de aanduiding 'ontwikkelwerk' of 'accountmanagement'. Volgens de toelichting die zij hebben ontvangen bij deze aanduidingen gaat het bij ontwikkelwerk om werkzaamheden die met name gericht zijn op het opzetten van de WarmteStad-organisatie. Bij accountmanagement gaat het om werk met name gericht op het sluiten van letters of intent met woningcorporaties en het daadwerkelijk sluiten van leveringscontracten voor warmte en koude. Het is onduidelijk voor Lysias waarom deze (geheel) aan de geothermie worden gekoppeld.

Tevens geeft Lysias aan dat bij een aantal posten de aanduiding van de kostensoort ontbreekt, zodat zij niet kunnen uitsluiten dat er meer onder ontwikkelwerk of accountmanagement valt.

4. Toelichting op financiële verantwoording

Samenstelling afgeboekte kosten

Door WarmteStad zijn de kosten voor het geothermieproject geregistreerd op (deel)projectniveau. Enkele voorbeelden van (deel)projecten zijn: Geothermie Productie, Preparing tender procedure and documents, QHSE system and implementation, advise tender rules, preparation subfase technical installations, asset management.

Totaal gespecificeerde kosten

Deze vorm van kostenopbouw is op verzoek van Lysias verrijkt met nadere informatie over de aard van de kosten en/of onderliggende activiteiten. Van de totaal afgeboekte kosten ad € 6 miljoen euro, is een bedrag van € 370 duizend euro (6,1% van de totale kosten) aan geregistreerde geothermieprojectkosten niet expliciet toegelicht. Hierbij rekening houdend met de omvang van de individuele bedragen en de door Lysias aangegeven ondergrens van nadere toelichting van € 20 duizend euro.

Specificatie kosten 'ontwikkelwerk' en 'accountmanagement'

Per saldo is dus een bedrag van € 5,6 miljoen euro (93,9% van de totale kosten) aan afgeboekte kosten expliciet gespecificeerd naar de aard van de kosten.

Memo

Hierbij moet gedacht worden aan engineeringkosten, juridische advisering, aanbestedingskosten, vergunningen, communicatie, business case, financiering en projectbegeleiding.

Onderdeel van deze kosten vormen ook de door Lysias genoemde kosten voor 'ontwikkelwerk' en 'accountmanagement' voor een totaal bedrag van respectievelijk € 325 duizend euro (5,5% van de totale kosten) en € 414 duizend euro (6,9% van de totale kosten).

Over het overgrote deel van de afgeboekte kosten – ca. € 5,2 miljoen – zijn door Lysias geen verdere opmerkingen gemaakt (verwijs ook naar paragraaf 5).

Voorzichtigheidsprincipe als algemeen vertrekpunt

Belangrijk vertrekpunt bij de bepaling van de af te boeken kosten geothermie vormt het eerder genoemde voorzichtigheidsprincipe (jaarrekening technische bepaling). Op basis van de inzichten en kennis per februari 2018 hebben wij alle kosten rond het geothermieproject afgeboekt, waarvan wij de verwachting hebben dat: (a) tegenover deze kosten geen toekomstige baten staan die deze kosten volledig dekken (dus: geen verliezen doorschuiven naar de toekomst) en (b) uitgevoerde werkzaamheden deels opnieuw moeten worden uitgevoerd vanwege de vertraagde en gewijzigde projectopzet (andere duurzame warmtebron). Denk bij dit laatste punt bijvoorbeeld aan hernieuwde contractonderhandelingen met woningbouwcorporaties en andere (potentiële) warmteafnemers.

Goedkeurende controleverklaring controlerend accountant

Inmiddels heeft de controlerend accountant (EY Accountants) van WarmteStad op 11 juni een goedkeurende controleverklaring (zonder controleverschillen) afgeven bij de jaarrekening 2017 van WarmteStad. In deze jaarrekening is de afwaardering van het geothermieproject van ca. € 6 miljoen euro verwerkt. Met het afgeven van deze verklaring geeft de accountant onder meer aan dat de wettelijk geldende accounting rules juist zijn toegepast, waaronder het gehanteerde voorzichtigheidsprincipe. De accountant heeft derhalve ingestemd met ons voorstel tot afboeking van de kosten geothermie in 2017.

5. Nadere toelichting kosten 'ontwikkelwerk' en 'accountmanagement'

Ontwikkelwerk: Opzetten van de WarmteStad-organisatie

Het is van belang te realiseren dat het de bedoeling was het geothermieproject onder te brengen in een tweetal juridische entiteiten – productie entiteit en een leveringsentiteit - onder WarmteStad BV. De kosten zoals door ons opgegeven onder de noemer 'Ontwikkelwerkzaamheden' hebben betrekking op de inrichting van de verschillende processen (w.o. governance, beheer- en onderhoud en bronmonitoring) gerelateerd aan de productie van warmte (geothermie). Procesinrichtingen waarvan met het wegvallen van geothermie als warmtebron onduidelijk is in hoeverre deze in de toekomst nog bruikbaar zijn. Mede ingegeven omdat onduidelijkheid bestaat over de te kiezen

Memo

alternatieve duurzame warmtebron en de nog te maken keuze tussen eigen productie of inkoop van warmte.

Accountmanagement: Letter of intent met woningbouwcorporaties en afsluiten van leveringscontracten

Randvoorwaarden voor besluitvorming Go – No Go geothermiebron waren onder meer de financierbaarheid en gegarandeerde afzet van warmte. Om hierover zekerheid te krijgen is gelijktijdig met de ontwikkeling van de geothermiebron gestart met het afsluiten van LOI's.

Daarnaast was het voor de engineering van de geothermiebron en het uitwerken van de business case geothermiebron noodzakelijk inzicht te hebben in de totale capaciteitsvraag, het afnamepatroon van warmte gedurende het jaar en de investeringsuitgaven. Inzicht dat onder meer is verkregen via de afgesloten LOI's / contracten en aanvullende beoordeling van het potentieel. Vanwege voornoemde afhankelijkheid met de ontwikkeling van de geothermiebron hebben wij de kosten voor de LOI's en contractvorming voorzichtigheidshalve betrokken bij de afwaardering. Waarbij verder nog kan worden opgemerkt dat ten tijde van de vaststelling van de af te boeken kosten nog onzekerheden bestonden in hoeverre de LOI afspraken realiseerbaar zouden zijn met de inzet/ontwikkeling van een alternatieve duurzame warmtebron. Verwachting is reëel dat een andere bron hernieuwde aandacht vergt om de goede contacten en het opgebouwde vertrouwen met afnemers te onderhouden.