



Onderzoek Vlieland Duinwijck Gasvrij

24 januari 2025

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING	3
1. TOTSTANDKOMING EN UITVOERING	5
1.1 Aanloop tot en met de aanvraag van de PAW gelden (2013-2018)	5
1.2 Honoreren van de PAW-gelden en oprichting van de coöperatie en de BV (2018-2019)	7
1.3 Ontwikkeling en exploitatie (2019-heden)	8
1.4 Samenvatting betekenisvolle momenten	11
2. ORGANISATIE EN FINANCIËN	13
2.1 Organisatie	13
2.1.1 Coöperatie VlieWaCo en Duinwijck Warmte BV	13
2.1.2 Het bestuur	14
2.1.3 Raad van Toezicht van de coöperatie	15
2.1.4 Gemeente Vlieland	16
2.1.5 Bewoners Duinwijck	18
2.1.6 Andere partijen	19
2.2. Financiën	19
3. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	22
3.1 Samenvatting en reflectie	22
3.2 (Deel)conclusies per thema	23
3.3 Aanbevelingen	26
BIJLAGEN	
I Geïnterviewde organisaties en betrokken partijen	28
II Documentatie en andere bronnen	29
III Tijdslijn	30
IV Duurzaamheidskader	32
V Reflectieverslagen BZK	34
VI Bestuurlijke reactie	35

INLEIDING

Het project Duinwijck Gasvrij

Het project Duinwijck Gasvrij¹ is een project in het kader van het Programma Aardgasvrije Wijken (hierna PAW) van de rijksoverheid.² Het PAW (nu onderdeel van het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie) bevat een subsidieregeling voor experimenten (proeftuinen) voor aardgasvrije wijken. Gemeenten in Nederland konden een aanvraag doen voor wijken waar men wil leren hoe in zo'n wijk de transitie naar aardgasvrij verwarmen en koken vormgegeven kan worden. Omdat deze wijken voorlopen op de rest van Nederland, ontvangen de wijken waarvan de subsidieaanvraag wordt toegekend een vergoeding voor het deel van de investering dat op dat moment als onrendabel wordt beschouwd (de onrendabele top). Sinds 2018 nemen 27 proeftuinen deel aan de 1e ronde proeftuinen voor aardgasvrije wijken, waarvan Duinwijck Aardgasvrij er een is. In 2020 is de 2e ronde gestart met 19 proeftuinen; hier zijn in 2021 nog 4 proeftuinen aan toegevoegd. De 3e ronde is gestart in 2022, met daarin 16 proeftuinen.³

Doelstelling en onderzoeksvragen

Vanuit de gemeenteraad van Vlieland is de Rekenkamer de Waddeneilanden gevraagd een onderzoek te doen naar het project Duinwijck Gasvrij. In een gesprek met de fractievoorzitters van de gemeenteraad is de focus van het onderzoek afgestemd en gekozen voor een evaluerend en lerend onderzoek.⁴ Uitgangspunt is dat het geen afrekenonderzoek is. Het doel van het onderzoek is het maken van een reconstructie en analyse op hoofdlijnen van het project Duinwijck Gasvrij - vanuit het perspectief van de gemeente Vlieland - om van te leren voor toekomstige projecten. Doel is ook dat er inzicht wordt gegeven in de effectiviteit en efficiëntie van de voorbereiding, besluitvorming, sturing op de uitvoering, en verantwoording over het project aan de gemeenteraad. De focus ligt op de rollen, het proces en de informatievoorziening over het project.

De rekenkamer heeft de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat is precies de rol en verantwoordelijkheid van de gemeente bij het project? Welke afwegingskaders en strategie heeft de gemeente Vlieland gehanteerd bij de voorbereiding, besluitvorming en andere betekenisvolle momenten in het project Duinwijck Gasvrij?
2. Hoe is het besluitvormingstraject tot oprichting van de BV, stichting en coöperatie verlopen, zijn alternatieve inrichtingsmodellen besproken en in hoeverre zijn de gemeente en inwoners daarbij betrokken?
3. Wat zijn de leer- en verbeterpunten voor toekomstige vergelijkbare (grote) projecten in termen van de voorbereiding, opzet en inrichting van het project, de inwonersparticipatie, de informatievoorziening en de borging van risico's?
4. Wat zijn de huidige en toekomstige financiële, bestuurlijke en maatschappelijke risico's voor de gemeente Vlieland, zijn deze voldoende in beeld, en wordt er gestuurd op die risico's?

¹ Zie <https://duinwijckgasvrij.nl/>.

² Het PAW was ten tijde van de start van het project een programma van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), en vormde een uitwerking van de afspraken over de gebouwde omgeving van het Klimaatakkoord. Het PAW is nu onderdeel van het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie dat een interbestuurlijk programma is van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO), het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO). Zie <https://www.nplw.nl/>.

³ <https://www.nplw.nl/data-en-monitoring/rapporten/voortgang-proeftuinen#voortgang-proeftuinen-in-het-kort>.

⁴ Op 4 maart 2024 heeft de rekenkamer gesproken met de fractievoorzitters.

Het onderzoek is geen evaluatie van het wel of niet succesvol zijn van het project Duinwijd Gasvrij in termen van de energiereductie doelen. Ook gaat de rekenkamer de documenten in het dossier niet inhoudelijk op juistheid en volledigheid beoordelen. De focus is kijken naar de toekomst: wat gaat al goed en wat kan beter vanuit het perspectief van de gemeente Vlieland.

Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode mei tot en met november 2024. De volgende aanpak is gevolgd:

- Documentstudie: documenten met het project Duinwijd Gasvrij zijn bestudeerd, evenals de raadsinformatie daarover. In bijlage II is een overzicht opgenomen van de documenten die hiervoor zijn gebruikt.
- Interviews: er zijn interviews gehouden (bijlage I) over het beleid, de uitvoering, de sturing, de rollen en de verantwoordelijkheden.
- Sessie met de gemeenteraad: er is een sessie met leden van de gemeenteraad geweest waarin haar rol en betrokkenheid bij het project is besproken.
- Ambtelijke wederhoor: de ambtelijke organisatie is in de gelegenheid gesteld om te reageren op het bevindingsrapport ten behoeve van een feitencheck (start december 2024).
- Bestuurlijk wederhoor (januari 2025): de rekenkamer heeft vervolgens conclusies en aanbevelingen geformuleerd en toegevoegd aan het eindrapport. Dit eindrapport is voorgelegd aan het college voor een bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen. Op basis van de bestuurlijke reactie is het rapport zelf niet aangepast; het bestuurlijk wederhoor is in een afzonderlijke bijlage toegevoegd aan het rapport.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 is een opsomming gemaakt van de meest betekenisvolle momenten die relevant waren bij de totstandkoming en de uitvoering van het project. In hoofdstuk 2 staan de bevindingen ten aanzien van de organisatie van het project. Hoofdstuk 3 bevat de conclusies en aanbevelingen.

In de bijlagen zijn de geïnterviewde organisaties opgenomen, een lijst met documentatie en andere bronnen, een beknopte tijdslijn, en de reactie van het college (bestuurlijk wederhoor).

1. TOTSTANDKOMING EN UITVOERING

In dit hoofdstuk wordt het project Duinwijk Gasvrij beschreven in de vorm van betekenisvolle momenten voor dit project. Dit betekent dat niet alle stappen in het project worden benoemd. Vanuit de documentstudie en de gesprekken met de betrokkenen zijn de momenten beschreven die belangrijk waren en zijn voor de totstandkoming en uitvoering. Hierna worden drie fases van de ontwikkeling van het project beschreven:

1. *Aanloop tot en met de aanvraag van de PAW -gelden (2013-2018)*
2. *Honoreren PAW gelden en oprichting van de coöperatie en de BV (2018-2019)*
3. *Ontwikkeling en exploitatie (2019 tot heden)*

De betekenisvolle momenten zijn hierna cursief weergegeven.

1.1 Aanloop tot en met de aanvraag van de PAW-gelden (2013-2018)

NUON (Vattenfall) wil van het warmtenet af

De woningen van Duinwijk werden al via een warmtenet met twee gasketels voorzien van warmte. Het warmtenet is dan nog in eigendom van NUON. NUON (later Vattenfall, hierna in het rapport Vattenfall) wil het warmtenet afstoten, omdat het niet in haar warmtestrategie van grootschalige warmtenetten past. Het warmtenet op Vlieland is te klein en een beperkte energievoorziening. De twee gasketels zijn verouderd en moeten worden vervangen, en de leidingen zijn slecht geïsoleerd.

De gemeente Vlieland is ambitieus en neemt het initiatief voor onderzoek naar aardgasvrij Duinwijk

De ideeën over de verduurzaming van dit warmtenet gaan ver terug; vanaf 2013 zijn er al plannen. De gemeente Vlieland heeft het initiatief genomen om te onderzoeken wat de stand van zaken van het warmtenet is en hoe dit kan worden gemoderniseerd richting gasvrij. De wijk Duinwijk is door de VNG⁵ uitgekozen als innovatief project en heeft daarmee in 2016 en 2017 zogenoemde versnellingsgelden ontvangen om het project verder te ontwikkelen. Met die middelen konden onderzoeken worden bekostigd, onder meer door warmteadviesbureau Greenvis⁶, en konden de plannen verder worden uitgewerkt.⁷

Vanaf 2017 worden ook bewonersavonden georganiseerd om de wijkbewoners te informeren. In augustus 2017 wordt door een bewoner van de wijk, en op initiatief van de wethouder, geïnterviewd hoeveel het energieverbruik is. Dit is belangrijke informatie voor het ontwikkelen van het project. De extern ingehuurd medewerker van het Energieloket van de gemeente Vlieland (tevens werkzaam voor Urgenda) denkt actief mee in mogelijke technische ontwerpen voor de verduurzaming van het warmtenet.

In de interviews is aangegeven dat het project bij de ontwikkeling door betrokkenen, waaronder de gemeente, als een kans voor Vlieland werd gezien, ook om de gemeente 'op de kaart te zetten'. Ook is aangegeven dat betrokkenen een dergelijk innovatief project vinden passen bij de cultuur van het eiland van 'doen' en 'eigenwijs'.

⁵ VNG = Vereniging Nederlandse Gemeenten.

⁶ <https://greenvis.nl/kennisbank/projecten/duurzame-warmteambities-op-vlieland/>

⁷ De onderzoeken gingen over de huidige stand van zaken van het warmtenet (door Greenvis), onderzoek naar mogelijke oplossingen (door Ecensy en door HoCosTo), uitrekenen of de oplossingen haalbaar (te betalen) waren (door Greenvis) en opstellen van een subsidieaanvraag voor het programma aardgasvrije wijken.

Vattenfall geeft middelen mee om het warmtenet te moderniseren

De bestaande leidingen worden behouden voor het nieuwe warmtenet. Vattenfall heeft bij de onderhandelingen over de verkoop van het 'oude' net ingestemd om als een soort 'bruidsschat' te zorgen voor modernisering van de ketels en de leidingen voordat het warmtenet wordt overgedragen. Ook het verplaatsen van het stookhuis en het vervangen van afleversets in de woningen valt hieronder. Die investeringen betekenden dat de gasinstallaties en leidingen up-to-date waren en goed gebruikt konden worden voor het nieuwe project Duinwijck Gasvrij.

De medewerker Energieloket komt met een technisch ontwerp en de gemeente vraagt de PAW aan

Op initiatief van de extern ingehuurde medewerker van het Energieloket wordt er voor gekozen de techniek van het bedrijf HoCoSto te gaan gebruiken, omdat die techniek goed lijkt toe te passen op Duinwijck/De Vliehorst. De techniek is dat via zonnecollectoren (*heatpipes*) warmte wordt opgeslagen in een ondergronds bassin van circa 2 miljoen liter water. In de winter wordt de warmte 'geoogst' en via een warmtenet verspreid om woningen aardgasvrij en zonder uitstoot van CO₂ te verwarmen. Over de toepassing zijn contacten gelegd met dit bedrijf. Het plan voor de aanvraag van PAW-subsidie is vervolgens uitgewerkt door de extern ingehuurde medewerker, mede in samenwerking met HoCoSto, en op basis van de resultaten van de eerder gedane onderzoeken.⁸

De gemeente Vlieland dient het plan in en vraagt daarmee de PAW-gelden aan. De gemeente Vlieland is 'penvoerder' van de aanvraag. Het is de gemeente die het plan moet indienen, omdat het een subsidie aanvraag is via een zogenoemde decentralisatie uitkering van het Rijk.⁹ Maar het is wel een plan waar een consortium achter staat dat in oktober 2017 met een aantal partijen is gevormd. Partijen als NUON (Vattenfall) en Urgenda zijn nadrukkelijk ook betrokken bij het plan.¹⁰ De extern ingehuurde medewerker Energieloket ondertekent mede de aanvraag namens de gemeente, maar is ook werkzaam bij Urgenda.

Doel aanvraag PAW: leren van wijkgerichte aanpak

Het doel van inzet van de PAW-gelden van de rijksoverheid is om te leren op welke wijze de wijkgerichte aanpak kan worden ingericht en opgeschaald.¹¹ De aanvraag omvat 38 woningen en één utiliteitsbouw (De Vliehorst; (de groepsaccommodatie, waarop de *heatpipes* worden gezet)). Met de aanvraag wil de gemeente Vlieland de wijk Duinwijck en De Vliehorst op Vlieland laten aanwijken als proefwijk.¹²

De CO₂ uitstoot van de 38 woningen en De Vliehorst

De wijk wordt in 2018 via een warmtenet en twee gasketels van warmte voorzien. Het verbruik in 2018 was circa 85.000 m³ gas per jaar (of 3.000 gJoule of 830.555 kWh per jaar); hierbij werd 153 ton CO₂ uitgestoten.¹³

Momentum benutten, haast vanwege deadline PAW-gelden, en akkoord raad

De aanvraag moest snel worden ingeleverd bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Om tot een volwaardige aanvraag te komen moesten veel stappen worden doorlopen in een kort tijdsbestek. Naast het uitwerken van de aanvraag in vier elementen (techniek,

⁸ <https://www.urgenda.nl/vlieland-duinwijck-gasvrij/>

⁹ Brief Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aan gemeente Vlieland, betreft bijdrage aan proeftuin aardgasvrije wijken, convenant, vervolg, 2 november 2018.

¹⁰ Zie Aanvraag aardgas vrije wijken, gemeente Vlieland, 2018, p. 5. Deelnemers consortium: Gemeente Vlieland, Woon Friesland (woningcorporatie), NUON (exploitant warmtenet + leverancier gas), SamenOM (telefoonopnamen en rekeningen versturen), Urgenda (NGO / project leiding), Tjerk Dijkstra Bouwbedrijf / Bouwgroep Dijkstra Draaisma, Suradi (lokale technisch beheerder warmtenet) en Energie Coöperatie Vlieland.

¹¹ <https://www.nplw.nl/strategieuitvoering/proeftuinen/default.aspx>

¹² Aanvraag aardgas vrije wijken, gemeente Vlieland, 27 juni 2018, p.13.

¹³ Aanvraag aardgas vrije wijken, gemeente Vlieland, 27 juni 2018, p.04.

financiën, juridisch en draagvlak), moesten het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad ook instemmen om het subsidieproces mogelijk te maken. De raad heeft niet expliciet de project aanvraag PAW-gelden goedgekeurd. Wel heeft de raad het uitvoeringsprogramma Vlieland Duurzaam al eerder - in september 2017 - vastgesteld, waarvan het 'project Duinwijk Gasvrij' onderdeel is, maar dus zonder de details en risico's van deze aanvraag te kennen.¹⁴

1.2 Honoreren van de PAW-gelden en oprichting van coöperatie en BV (2018-2019)

PAW-gelden worden door BZK toegekend, afspraken worden in een convenant vastgelegd

Op 2 november 2018 krijgen B&W van de gemeente Vlieland (het college van burgemeester en wethouders) te horen dat Duinwijk is geselecteerd als proeftuin.¹⁵ In de brief van de minister van BZK, waarbij de PAW-gelden worden gehonoreerd, wordt opgemerkt dat in algemene zin in de aanvragen nog te weinig zichtbaar is op welke wijze de participatie en betrokkenheid van bewoners wordt vormgegeven. De minister vraagt in de brief om in de verdere uitwerking van het uitvoeringsplan hier expliciet aandacht aan te geven en hierover te rapporteren.¹⁶ De uitwerking van de subsidietoekenning krijgt de vorm van een convenant tussen de gemeente en BZK, waarin voor zowel gemeente als Rijk concrete 'inzet en acties' worden benoemd.¹⁷

Enthousiasme, trots, en vertrouwen in haalbaarheid van het project

In de interviews is aangegeven dat door de toekenning van de PAW-gelden enthousiasme en trots ontstaat op het eiland. Het wordt gezien als een grote kans op het verder verduurzamen van het warmtenet, die past bij de ambitie van de gemeente. Ook is aangegeven dat er op dat moment bij direct betrokkenen, de meeste bewoners en ook bij de gemeente vertrouwen is in de haalbaarheid van het project. Dat komt deels doordat in het voortraject een bewoner al actief was, en daarna zitting nam in het bestuur, en bewoners zich aansluiten bij de coöperatie. Ook het feit dat een aantal organisaties actief betrokken is bij het project, zoals met name Vattenfall en Urgenda, gaf vertrouwen.

Oprichting Coöperatie VlieWaCo en Duinwijk Warmte BV

Nadat bekend werd dat de gemeente Vlieland was geselecteerd als proeftuin door het PAW zijn voor de exploitatie van het warmtenet een coöperatie en een BV opgericht door de wijkbewoners - beide op 8 juli 2019. De reden dat een BV is opgericht, is vooral om de persoonlijke aansprakelijkheid van bewoners te voorkomen.¹⁸ Bewoners konden (en kunnen) op vrijwillige basis participeren in de warmtecoöperatie en worden daardoor mede-eigenaar van de gezamenlijke warmtevoorziening.¹⁹

HoCoSto voert vervolgonderzoek om ontwerp uit te werken

Ter voorbereiding van de uitvoering van het project krijgt HoCoSto van de gemeente de opdracht om het totaalontwerp van het project uit te werken. Het doel van het onderzoek is ook het vaststellen van

¹⁴ Gemeente Vlieland, uitvoeringsprogramma Vlieland Duurzaam1, project 13, 18 september 2017, p.21. Zie ook Bijlage IV.

¹⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bijdrage aan proeftuin aardgasvrije wijk, convenant, vervolg proces en openbaarmaking aanvragen, 2 november 2018.

¹⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bijdrage aan proeftuin aardgasvrije wijk, convenant, vervolg proces en openbaarmaking aanvragen, 2 november 2018, p.2.

¹⁷ CONVENANT GROOTSCHALIGE PROEFTUIN MET EEN AARDGASVRIJE WIJK, december 2018. (Melding in Staatscourant van 1 februari 2019.),

¹⁸ Ook het meenemen van BTW in het budget van de aanvraag speelde een rol.

¹⁹ Transitie Visie Warmte: Op weg naar een duurzaam verwarmd en aardgasvrij eiland, okt. 2021. p. 16. En <https://duinwijkgasvrij.nl/warmtecooperatie/#oprichtingsakte> artikel 3.

een kostencalculatie voor het realiseren van het totale project, en het aanleveren van data voor relevante subsidieaanvragen.²⁰

1.3 Uitvoering en exploitatie (2019-heden)

HoCoSto is ontwerper en leverancier van het innovatieve systeem

HoCoSto was al in de PAW-aanvraag opgenomen als het bedrijf voor het ontwerp en de leverantie van het warmtenetsysteem. HoCoSto is het (enige) bedrijf dat een dergelijk systeem kan aanleggen.²¹ Op basis van het ontwerp zijn de berekeningen gemaakt voor de energiebalans, die ook in de PAW-aanvraag zijn opgenomen.²² In de aanvraag is de energiebehoefte van de bewoners Duinwijk precies gelijk aan de energielevering (zie tabel).

Energiebalans in kWh thermisch

	Energie behoefte	Energie invulling
Duinwijk (warmte + warmtapwater incl. warmteverlies grote buffer) (60,7%)	395.000	
De Vliehorst (warmte + warmtapwater) (10%)	65.000	
Compensatie warmteverlies warmtenet (20,1%)	131.000	
Overdimensionering voor onvoorzien (9,2%)	60.000	
Heatpipes 1 heatpipe => 60kWh per jaar => 5.512 => 5.500 heatpipes (50,8%)		330.750
Warmtepomp water – water 55 kW – COP 4,0 – 1.000 uren winter (33,8%)		220.000
Warmtepomp lucht – water 29kW – COP 3,5 – 1.005 uren zomers (15,4%)		100.250
Totaal:	651.000	651.000

In de aanvraag is geen berekening aangetroffen van de CO₂ reductie of een prijsgarantie aan de bewoners voor de energie, waaronder bijvoorbeeld het risico dat bewoners mogelijk minder warmte kunnen gaan afnemen.

Het bestuur stelt de contracten op en sluit verzekeringen af

Het bestuur heeft na onderhandelingen een contract afgesloten met HoCoSto voor het aanleggen van de ondergrondse warmteopslag en de installatie. Het bestuur sluit bestuurlijke en aansprakelijkheidsverzekeringen af en een verzekering voor het warmtesysteem. Tijdens de realisatie van het warmtesysteem was dit verzekerd via HoCoSto. In de interviews is aangegeven dat het voor de exploitatiefase daarna in eerste instantie lastig was om een verzekering te vinden, maar uiteindelijk is dat met een relatief dure verzekering wel gelukt. In de interviews is ook aangegeven dat in de fase van verdere exploitatie van het project de verzekeringen nog worden uitgebreid om meer risico's te dekken.

Tegenslagen

Er zijn veel tegenslagen geweest waardoor vertragingen en kostenoverschrijdingen hebben plaatsgevonden.²³ Deels zijn het tegenslagen die niet goed hadden kunnen worden voorzien en ook lastig beheersbaar zijn omdat het uitzonderlijke situaties betroffen.

²⁰ Het onderzoek wordt bekostigd uit de nog te ontvangen subsidiegelden voor 'innovatieve aanpakken'. Gemeente Vlieland, B&W advies, april 2019, p.2.

²¹ HoCoSto is een bedrijf op het gebied van duurzaamheid en innovatie en produceert de HOt – COld – STORage.

²² Aanvraag aardgas vrije wijken, gemeente Vlieland, concept 27 juni 2018, p.11.

²³ <https://duinwijkgasvrij.nl/oeps-weer-vertraging/>

Het gaat onder meer om de volgende gebeurtenissen:²⁴

- Een vastzittend schip in het Suezkanaal (de Ever Given) waardoor materiaal voor het project moest 'omvaren' en daardoor later arriveerde met als gevolg dat de doorlooptijd van het project langer is geworden.
- In december 2022 ging HoCoSto failliet. Daarna heeft het een doorstart gemaakt. Er moesten noodmaatregelen worden genomen en andere aannemers worden gevonden.
- De Covid-pandemie had consequenties voor de bouw.
- Buitensporig veel neerslag waardoor een aantal werkzaamheden pas later dan gepland konden worden uitgevoerd en een pomp het heeft begeven waardoor meer kosten zijn ontstaan.

Risico's van kostenoverschrijdingen

Het oorspronkelijke plan in de PAW aanvraag betrof het eerste ontwerp. De initiële berekeningen van kosten en investeringen voor het project waren in zekere zin nog indicatief bij de PAW-aanvraag. Een nadere indicatie van kosten is niet gemaakt. Dit betekent ook dat er geen projectrisico's zijn uitgewerkt met een bijbehorend kostenoverzicht. In de begroting voor de PAW-aanvraag was niet of nauwelijks rekening gehouden met kosten als projectleiding, vergunningaanvraag en onvoorziene omstandigheden. In de PAW-aanvraag werd wel aangestipt dat het verkrijgen van toestemming en vergunningen een tijdrovend traject is, maar dat is niet uitgewerkt in een nader uitvoeringsplan of benoemd als risico's voor kosten en planning.²⁵ Ook de hogere prijs van de energietarieven, de marktrente, de bestemming van de grond voor de Vliehorst en vervangingsinvesteringen zijn niet opgenomen als mogelijke financiële risico's. Ook het feite dat bewoners minder warmte zouden kunnen afnemen dan in de aanvraag berekent, is niet als een mogelijk financieel risico opgenomen.²⁶

Vertraging bestemmingsplan en omgevingsvergunning

Het terrein waar de Vliehorst zich op bevindt, is in het bestemmingsplan aangegeven als een recreatieve bestemming. Hierdoor was het voor de gemeente niet mogelijk om een omgevingsvergunning te verlenen voor een energie project als Duinwijk Gasvrij. De gemeente heeft hierop een tijdelijke vergunning toegekend, maar door jurisprudentie kon het project met een tijdelijke vergunning geen aanspraak maken op een SDE+-subsidie.²⁷ Het proces om het bestemmingsplan te wijzigen is gestart in 2019. Het wijzigen van het bestemmingsplan kost tijd waardoor het project vertraging heeft opgelopen.

De omgevingsvergunning aardgasvrij maken Duinwijk is in 2020 unaniem²⁸ aangenomen door de raad. Het raadsbesluit omvat:

- het initiatief en de ruimtelijke onderbouwing
- de vormvrije MER-beoordeling en besluiten dat geen MER wordt opgesteld;
- de verklaring van geen bedenking om de volledige procedure in handen te stellen van het college.

De omgevingsvergunning is nodig voor het plaatsen van zonnecollectoren en het realiseren van een waterbuffer. Het initiatief is in strijd met het geldende bestemmingsplan. Ten behoeve van de afwijkingsprocedure is een ruimtelijke onderbouwing gemaakt, en er is een verplichte vrije mer-beoordeling opgesteld. De bevoegdheid ligt eigenlijk bij de gemeenteraad, maar voor de snelheid was

²⁴ <https://duinwijckgasvrij.nl/ledenvergadering-notulen-29-juni/>

²⁵ Aanvraag aardgas vrije wijken, gemeente Vlieland, 2018, p. 12.

²⁶ Bewoners kunnen vanwege hogere prijzen of andere argumenten zonder consequenties overstappen op een warmtepomp of houtkachel en kunnen daardoor minder warmte afnemen.

²⁷ SDE is een rijkssubsidie op de grootschalige productie van duurzame energie. In de periode van het project ging het om de SDE+.

²⁸ Gemeente Vlieland, Raadsvergadering, 27 januari 2020.

het wenselijk dat de raad een verklaring van geen bedenking afgaf en de afhandeling van de verdere procedure in handen stelde van het college.

Vattenfall heeft een nieuw ketelhuis laten plaatsen ten behoeve van Duinwijck Gasvrij. De grond waar het ketelhuis op staat, is van de gemeente. Om goed gebruik en verkoop mogelijk te maken moet er een opstalrecht gevestigd worden en ook een eigendomsregistratie van het warmtenet. Op 28 september 2021 heeft het college besloten mee te willen werken, zodat Vattenfall het ketelhuis aan VlieWaCo kon overdragen. In dit besluit regelt de gemeente dat het warmtenet van Vattenfall wordt en dat Vattenfall het warmtenet kan overdragen. Juridisch gezien is dat wat in de grond ligt door middel van zogenoemde 'natrekking' eigendom van de grondeigenaar.

Vertraging door problemen bij wegpompen van water (bronnering)

De grond voor het plaatsen van de waterbuffer is eigendom van Staatsbosbeheer. Staatsbosbeheer moest instemmen met het project, omdat ze eigenaar van de grond is die voor het project nodig is; Staatsbosbeheer toetst dan aan het eigen (natuur)beleid. In eerste instantie is er overleg tussen Staatsbosbeheer, De Vliehorst en het bestuur van Duinwijck Warmte BV over de plannen en de aanpak. Maar zowel voor Staatsbosbeheer als voor De Vliehorst was het onvoldoende duidelijk welke effecten de bouw en de buffers hadden op de omgeving en de natuur.

Voor de waterbuffer was een gat nodig en daaruit moest grondwater worden weggepompt. Staatsbosbeheer gaf geen toestemming voor het wegpompen van water omdat het een negatieve impact kan hebben op de flora en de fauna. Bovendien is het een Natura2000 gebied en daarover is de provincie het bevoegd gezag. Bij de provincie (FUMO²⁹) ontstonden ook vertragingen bij het verlenen van de vergunningen. De gemeente – in de persoon van de wethouder – heeft een bemiddelende rol opgepakt op het moment dat provincie en Staatsbosbeheer in discussie waren met het bestuur over het regelen van een vergunning. Voor het wegpompen van water naar de Waddenzee moest uiteindelijk toestemming komen van Rijkswaterstaat. Het afgeven van de vergunningen en de discussies rond de bronnering hebben tot vertraging geleid.

Beperkt toezicht en beperkte communicatie over verloop van de bouw

Het bestuur trad in de praktijk op als projectleider, maar had weinig tot geen ervaring met het begeleiden van een bouwproject. Ook van de kant van HoCoSto werd op een gegeven moment een projectleider ingezet die weinig ervaring had met bouwbegeleiding. De communicatie tussen HoCoSto en het bestuur verliep mede daardoor niet optimaal. Het bestuur werd soms laat ingelicht over nieuwe stappen in de bouw. Omwonenden en Staatsbosbeheer werden nog al eens verrast door een nieuwe bouwfase.

Meerkosten en financieringsproblemen, financiële bijdragen van gemeente

Tegenslagen leidden tot meerkosten en financieringsproblemen. De gemeente besluit vanwege de meerkosten en financieringsproblemen het project te steunen met financiële bijdragen. Het gaat (in 2022) om twee leningen van 150.000 en 50.000 euro. Daarmee wordt beoogd het project vlot te trekken. Financiële problemen bij HoCoSto leidden (in 2022) tot een acuut probleem in termen van betaling van onderaannemers (op Vlieland ingehuurd partijen), en dreigen daarmee de volledige afronding in gevaar te brengen. Later (januari 2024) is er een extra financiële bijdrage van de gemeente van 40.000 voor financiering van vervanging van de regelinstallatie.

²⁹ Friese Uitvoeringsdienst Milieu en Omgeving.

Gewonnen arbitragezaak

In de loop van de bouw ontstaat er een conflict tussen het bestuur en HoCoSto over de oplevering. Volgens het bestuur komt HoCoSto afspraken niet na die in het contract tussen Duinwijck Warmte BV en HoCoSto zijn gemaakt ten aanzien van bouwfasen, oplevering en kosten. Het bestuur neemt in het conflict formeel de positie van opdrachtgever in en stapt naar het College van Arbiters van de Raad van Arbitrage in bouwgeschillen (RvA). Het wordt dus een arbitragezaak, waarbij beide partijen (opdrachtgever Duinwijck Warmte BV en opdrachtnemer HoCoSto) hun standpunten verdedigen voor de RvA. Dat gaat via de inzet van advocaten. Duinwijck Warmte BV kan daarbij gebruik maken van ondersteuning door Urgenda. De arbitragezaak wordt door Duinwijck BV op hoofdlijnen gewonnen, wat inhoudt dat HoCoSto de bouw moet opleveren conform de eerder gemaakte afspraken en ook de kosten daarvoor op zich moet nemen.

Faillissement HoCoSto

Bij de afronding van het project gaat HoCoSto failliet (december 2022). HoCoSto (met de door het bedrijf ontwikkelde techniek) maakt in januari 2023 een doorstart als onderdeel van een ander bedrijf, Linthorst.

Het systeem is operationeel, maar (nog) niet volledig opgeleverd en (nog) niet efficiënt als gepland

Het project is gerealiseerd in de zin dat de technische installatie geïnstalleerd is en functioneert. Wel functioneert niet alles volledig naar wens en er zitten nog 'kinderziektes' in het systeem. De rekening van de losse eindjes kan door het faillissement niet naar HoCoSto.

Het systeem functioneert, maar niet zo energie-efficiënt zoals bedoeld: de energiestaat blijft achter bij de verwachtingen. Eén van de belangrijkste veronderstellingen van het project was de hoeveelheid warmte die zou worden gegenereerd. Die warmte zou voldoende zijn om de huizen te verwarmen en van tapwater te voorzien. Het systeem genereert echter minder warmte dan berekend. Dit betekent dat de bewoners voor een groter deel afhankelijk zijn van het aanwezige backup systeem. Bij een tekort aan warmte moet een collectieve warmtepomp ingezet worden met daarachter een gasketel als *backup*. Die ketels stoken op gas en zijn dus niet CO₂-neutraal.

1.4 Samenvatting betekenisvolle momenten

Aanloop tot en met de aanvraag van de PAW-gelden (2013-2018)

- *NUON (Vattenfall) wil van het warmtenet af*
- *De gemeente Vlieland is ambitieus en neemt het initiatief voor onderzoek naar aardgasvrij Duinwijck*
- *Vattenfall geeft middelen mee om het warmtenet te moderniseren*
- *De medewerker Energieloket komt met een technisch ontwerp en de gemeente vraagt PAW aan*
- *Doel aanvraag PAW: leren van wijkgerichte aanpak*
- *Momentum benutten, haast vanwege deadline PAW-gelden, en akkoord raad*

Honoreren van de PAW-gelden en oprichting van de coöperatie en de BV (2018-2019)

- *PAW-gelden worden door BZK toegekend, afspraken worden in een convenant vastgelegd*
- *Enthousiasme en trots, en vertrouwen in haalbaarheid van het project*
- *Oprichting Coöperatie VlieWaCo en Duinwijck Warmte BV*
- *HoCoSto voert vervolgonderzoek om ontwerp uit te werken*

Uitvoering en exploitatie (2019-heden)

- *HoCoSto is ontwerper en leverancier van het innovatieve systeem*
- *Het bestuur stelt de contracten op en sluit verzekeringen af*
- *Tegenslagen*
- *Risico's van kostenoverschrijdingen*
- *Vertraging bestemmingsplan en omgevingsvergunning*
- *Vertraging door problemen bij wegpompen van water (bronnering)*
- *Beperkt toezicht en beperkte communicatie over verloop van de bouw*
- *Meerkosten en financieringsproblemen, financiële bijdragen van gemeente*
- *Gewonnen arbitragezaak*
- *Faillissement HoCoSto*
- *Het systeem is operationeel, maar (nog) niet volledig opgeleverd en (nog) niet efficiënt als gepland*

2. ORGANISATIE EN FINANCIËN

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de organisatie en financiën van het project.

2.1 Organisatie

De organisatie en governance rond het project kan in grote lijnen als volgt worden beschreven.

- Centraal in de organisatiestructuur staan Duinwijk Warmte BV en de coöperatie VlieWaCo, waarin de bewoners zijn vertegenwoordigd. Bewoners zijn de leden van de coöperatie; de coöperatie is eigenaar van Duinwijk Warmte BV.
- Gedurende de ontwikkeling en bouw vormde het bestuur van de coöperatie en de BV in de praktijk ook de projectleiding.
- De coöperatie heeft een Raad van Toezicht.
- De gemeente Vlieland (zowel de raad, het college als de ambtelijke organisatie) heeft een belangrijke rol uit hoofde van het gemeentelijke duurzaamheidsbeleid, en als subsidie-aanvrager, vergunningverlener, regievoerder en partij die advies en ondersteuning geeft.
- Vattenfall en Urgenda zijn beide ook betrokken met advies en ondersteuning. Vattenfall (NUON) is bovendien de voormalige eigenaar van het warmtenet.
- Het Rijk is vooral betrokken als subsidiegever; daarnaast was een onderdeel van het PAW dat informatie zou worden verzameld en gedeeld met andere PAW-projecten via zogenaamde reflectieverslagen (zie bijlage V).
- Staatsbosbeheer en de provincie Fryslân zijn niet direct bij het project betrokken, maar als externe partijen wel belangrijk als respectievelijk eigenaar van de grond, en verlener van natuurvergunningen (FUMO).
- HoCoSto en andere aannemers voerden de daadwerkelijke bouw uit. HoCoSto had ook de rol van mede-ontwikkelaar en technologieleverancier.
- WoonFriesland en Energie Coöperatie Vlieland zijn bij het begin van het project betrokken; ook De Vliehorst is betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering.

Hierna wordt de organisatie nader toegelicht aan de hand van de rol en functie van de belangrijkste direct betrokken partijen.

2.1.1 Coöperatie VlieWaCo en Duinwijk Warmte BV

Via de coöperatie VlieWaCo U.A nemen de bewoners deel in het warmtenet. De toevoeging U.A. staat voor 'Uitgesloten van Aansprakelijkheid', wat betekent dat de leden van de coöperatie niet in het tekort van de coöperatie bij hoeven te dragen bij een faillissement.³⁰ Bewoners zijn dus niet aansprakelijk voor eventuele schulden van de coöperatie.³¹ De coöperatie functioneert als een vereniging met een algemene vergadering die het bestuur aanstelt en besluiten neemt. Het bestuur

³⁰ <https://duinwijkgasvrij.nl/warmtecooperatie/>

³¹ <https://duinwijkgasvrij.nl/warmtecooperatie/#oprichtingsakte> artikel 6.

vertegenwoordigt de coöperatie en neemt besluiten over alle lopende zaken waaronder – na goedkeuring door de algemene vergadering – het aangaan van contracten.³²

Naast de coöperatie is Duinwijk Warmte BV opgericht om het project te kunnen uitvoeren. De BV heeft als doel het ontwikkelen en exploiteren van het warmtenet, en het produceren van duurzame energie.³³ De BV is opgericht door de coöperatie en de coöperatie is eigenaar van de BV (de BV kent één aandeel dat van de coöperatie is). De BV is 100% eigenaar van de installaties van het warmtenet. De BV is ook contractpartij richting aannemers en afnemers van warmte. Het bestuur vertegenwoordigt de BV en voert de taken van de BV uit. Het bestuur wordt benoemd door de algemene vergadering van aandeelhouders (de coöperatie). Het bestuur draagt ook zorg voor de jaarrekening en een bestuursverslag.³⁴

De coöperatie heeft een accountant, die de jaarrekening voorziet van een 'samenstellingsverklaring' en op grond daarvan wordt de jaarrekening in de ALV met algemene stemmen goedgekeurd zo blijkt uit de notulen.³⁵ Met een samenstellingsverklaring wordt gecheckt of een jaarrekening aan alle eisen voldoet, maar er wordt geen controleverklaring gegeven over de getrouwheid en de juistheid van de jaarrekening zoals in artikel 19 van de oprichtingsakte wordt geëist. Het besluit van de ALV de jaarrekening goed te keuren zoals blijkt uit de notulen van 19 juni wijkt af van de oprichtingsakte van de coöperatie.

2.1.2 Het bestuur

Het bestuur van de coöperatie en de BV zijn de zelfde personen. Het bestuur bestond tijdens de ontwikkeling en bouw uit twee personen; tot en met juni 2022 waren dat [REDACTED] en [REDACTED]. Het bestuur bestaat nu uit [REDACTED], [REDACTED] en [REDACTED].³⁶ Het bestuur heeft de dagelijkse leiding over het project en onderhoudt de contacten met de bewoners, met HoCoSto en aannemers, met de gemeente, en met andere partijen zoals Staatsbosbeheer en Vattenfall. Het bestuur functioneert in de praktijk als projectteam, waarbij [REDACTED] door betrokkenen als projectleider wordt gezien.

Er is bij de start van het project niet gekozen voor een constructie met een externe (professioneel ingehuurd) projectleider of -manager. Daarbij speelde mee dat de twee bestuursleden al vanaf het begin sterk betrokken waren bij het project. Het bestuur van de coöperatie en van de BV en de projectleiding lagen daardoor steeds in één hand. Dit betekent dat beide bestuursleden in de praktijk verantwoordelijk waren voor het op koers houden van het project, het aansturen van de bouw, en het communiceren met de gemeente, bewoners en andere overheden als Staatsbosbeheer en de provincie. Daarmee kwam veel verantwoordelijkheid bij de bestuursleden te liggen.

Van het bestuur kon op voorhand niet worden verwacht dat zij alle benodigde vakinhoudelijke kennis en kennis op juridisch gebied, met name van belang voor het efficiënt organiseren van vergunningen, in huis hadden. De gekozen structuur bestond de facto uit de beide bestuursleden, met daaromheen een groep van betrokken partijen waar (op ad hoc basis) advies aan kon worden gevraagd (met name

³² <https://duinwijckgasvrij.nl/warmtecooperatie/#oprichtingsakte> artikel 11 en 12. Het bestuur bestaat uit ten minste twee leden, en kent de functies van voorzitter, secretaris en penningmeester (de laatste twee functies kunnen worden gecombineerd door in één persoon.)

³³ <https://duinwijckgasvrij.nl/duinwijckwarmtebv/> artikel 2.

³⁴ <https://duinwijckgasvrij.nl/warmtecooperatie/#oprichtingsakte> artikel 19.

³⁵ <https://duinwijckgasvrij.nl/ledenvergadering-notulen-29-juni/>.

³⁶ <https://duinwijckgasvrij.nl/ledenvergadering-notulen-29-juni/>.

de gemeente, Vattenfall en Urgenda). Ook leden van de Raad van Toezicht hebben advies gegeven en hand- en spandiensten verricht. Er is niet gekozen om op een meer gestructureerde wijze een projectteam samen te stellen waarin bijvoorbeeld meerdere deskundigheden en expertises zouden zijn opgenomen.

Bij de projectuitvoering is er niet voor gekozen om ‘boven’ het projectteam nog een regie- of stuurgroep te plaatsen, die in grote lijnen de voortgang zou bewaken. In de bouwwereld – het project behelst ook de bouw van de installaties – of bij grotere overheidsprojecten zijn een uitgebreidere projectorganisatie met vastgelegde taken, verantwoordelijkheden en toezicht, een gebruikelijke wijze om projecten aan te sturen, te realiseren en te exploiteren. Daarbij wordt vaak gekozen voor een opzet met een (uitvoerende) projectgroep en daarboven een regie- of stuurgroep.³⁷

Een complex en innovatief project als Duinwijk Gasvrij doet een groot beroep op de tijd en energie van de personen in het bestuur. Door de tegenslagen werd een nog groter beroep op de bestuursleden gedaan. In de praktijk kwam de belastbaarheid van het bestuur daardoor sterk onder druk te staan. De wijkbewoners in het bestuur doen dat onbezoldigd; de projectleider heeft wel een bezoldigde functie.

Geconstateerd kan worden dat er niet structureel randvoorwaarden zijn gecreëerd die konden (en kunnen) dienen als *backup* met capaciteit en kennis ter ondersteuning van het bestuur/projectteam. Er is geen projectorganisatie opgezet en ook in de uitrol van het project is niet systematisch ondersteuning van verschillende expertises en disciplines ingericht. Er is rond het projectteam van tevoren niet een structuur aangegeven met duidelijke taakverdeling en mogelijkheden voor opschalen in het geval van problemen. Problemen kwamen daardoor steeds vooral op het bordje van de bestuursleden te liggen. Partijen als de gemeente, Vattenfall en Urgenda en ook de leden van de Raad van Toezicht hebben – zeker bij enkele van de tegenslagen – wel op ad hoc basis steun verleent aan het bestuur. De ondersteuning was echter vooral op basis van calamiteiten en afhankelijk van de contacten die het bestuur en in het bijzonder de projectleider had. Ook het nieuwe bestuur (vanaf juni 2022) van drie leden ervaart nog veel onzekerheden en druk.

2.1.3 Raad van Toezicht van de coöperatie

De coöperatie heeft een Raad van Toezicht (RvT) van drie leden.³⁸ De benoeming van de leden heeft, conform de oprichtingakte, door de leden van de coöperatie plaatsgevonden. Opvallend is dat in een collegebesluit³⁹ en ook in de interviews het beeld bestaat dat de gemeenteraad over de benoeming van de RvT gaat; dat is formeel onjuist – de leden van de coöperatie gaan daarover.

De RvT dient zich te richten naar het belang van de rechtspersoon en niet naar het belang van de gemeente. Er zijn echter twee gemeenteraadsleden lid van de RvT. De twee raadsleden die zitting hebben in de RvT doen dit vanuit maatschappelijke betrokkenheid en niet als vertegenwoordiger van de gemeenteraad. De samenstelling van de RvT met leden van de gemeenteraad als lid had niet de voorkeur van de wethouder en de griffier, met name vanwege de ‘dubbele petten’ die dan ontstaan, maar er is wel voor gekozen.

³⁷ Zo als ook bij het PAW project Nagele waarbij ook de innovatieve techniek van HoCoSto is ingezet. De proeftuin Energiek Nagele, <https://energieknagele.nl/wp-content/uploads/2024/03/ONLINE-Rapport-Energiek-Nagele.pdf>

³⁸ De leden van de coöperatie hebben met de instelling van de RvT ingestemd op de ledenvergadering van december 2019, conform de oprichtingsakte: <https://duinwijkgasvrij.nl/warmtecooperatie/#oprichtingsakte> artikel 18.

³⁹ Gemeente Vlieland, college besluit, 22 februari 2022, p. 1.

Met de toetreding van raadsleden (bestuurlijk belang) en het verstrekken van leningen met risico van terugbetaling (een eventueel financieel belang) kan de constructie mogelijk als een verbonden partij worden gezien. De term verbonden partij is een verzamelnaam voor organisaties of samenwerkingsverbanden waaraan gemeenten zich bestuurlijk én financieel verbinden om publieke doelen van gemeenten te realiseren.⁴⁰ Onder bestuurlijk belang wordt – volgens het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) – het hebben van zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht verstaan. Naar de letter van het BBV is een bestuurlijk belang niet expliciet aan de orde, maar zitting in een RvT als raadslid brengt wel een mogelijk risico met zich mee, omdat de indruk kan worden gewekt dat de gemeente zich feitelijk bestuurlijk en financieel verbindt met het project. Hierbij speelt ook een rol dat het bestuur van de coöperatie de RvT ook ziet als instrument om directer contact te hebben met de gemeenteraad.

In de oprichtingsakte van de coöperatie staat dat de RvT het bestuur gevraagd of uit eigen beweging met raad en daad terzijde staat en adviseert aangaande het bestuursbeleid.⁴¹ In de praktijk heeft de RvT vooral een functie gehad in advies dat gericht is op de uitvoering van het project en hebben leden van de RvT ook uitvoerende werkzaamheden verricht.⁴² Daardoor heeft de RvT niet zozeer een toezichthoudende taak gekregen, maar meer een adviserende rol bij de praktische uitvoering van het project. De rol lag daarmee dicht bij de uitvoerende taken van het projectteam. De RvT is ook niet regelmatig (bijvoorbeeld per kwartaal) op de hoogte gehouden van de financiële ontwikkelingen, wat wel een gebruikelijke taak is van een RvT.

In algemene zin is het doel van een RvT om toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken binnen de rechtspersoon. Dit betekent toezicht houden op de financiële gezondheid en de risicobeheersing, maar ook op de uitvoering van de strategie en of de belangen van de stakeholders voldoende zijn gewaarborgd door het bestuur of directie.

De RvT heeft het bestuur geen formele adviezen verstrekt. Wel vraagt de RvT in 2022 aan de gemeente om medewerking van het college naar aanleiding van de oplopende kosten als gevolg van vertragingen in het project.⁴³ Als beantwoording wordt vanuit het college aangegeven in gesprek te zijn met (het bestuur van) de coöperatie over de oplopende kosten en, mocht het nodig zijn, samen met de coöperatie te zoeken naar oplossingen.⁴⁴

2.1.4 Gemeente Vlieland

De gemeente Vlieland (gemeenteraad, college en ambtelijk apparaat) is een belangrijke partij bij het project en vervult een aantal rollen die te maken hebben met:

- het gemeentelijk duurzaamheidsbeleid;
- het aanvragen van subsidies (de gemeente is aanvrager van de rijkssubsidies);
- het verlenen van vergunningen (i.v.m. bestemmingsplan, omgevingswet, e.d.);
- regie, advies en ondersteuning.

Gemeentelijk duurzaamheidsbeleid

Het project Duinwijken Gasvrij is expliciet onderdeel van het gemeentelijk duurzaamheidsbeleid, doordat het is opgenomen in het in 2017 door de gemeenteraad vastgestelde uitvoeringsprogramma

⁴⁰ BBV, artikel 1, lid b

⁴¹ <https://duinwijkengasvrij.nl/warmtecooperatie/#oprichtingsakte> artikel 18 lid 3.

⁴² Bijvoorbeeld in het weekend pompen draaiende houden; er was geen vangnet geregeld wanneer de pompen stagneerden.

⁴³ Briefwisseling gemeente en RvT over financiën VlieWaCo inzake Duinwijken, mail 25 januari 2022 en brief 25 februari 2022.

⁴⁴ Gemeente Vlieland, aan RvT, 25 februari 2022, p. 1.

Vlieland Duurzaam.⁴⁵ Het project is daarmee onderdeel van de maatregelen die de gemeente voor ogen heeft om de gemeentelijke doelen op het gebied van duurzaamheid te realiseren. In het uitvoeringsprogramma is de rol die de gemeente bij het project heeft, niet uitgewerkt.

Aanvragen van subsidies

De subsidies van de VNG (innovatiegelden) en de rijksoverheid (PAW-gelden) worden aangevraagd door de gemeente en vervolgens ingezet voor het project. De gemeente heeft in die zin dus een 'kassiersrol'. De gemeente sluit met Duinwijck Warmte BV een subsidieovereenkomst over het 'doorsluizen' van de PAW-gelden naar de BV ten behoeve van de uitvoering van het project. Over de rollen van de gemeente en de BV zijn in de subsidie-overeenkomst een aantal afspraken vastgelegd, onder meer t.a.v. de controle en monitoring van de voortgang. Zo zal de gemeente jaarlijks de aangeleverde begroting en het jaarverslag van de BV beoordelen, en ook "gedurende de looptijd van het project [...] door middel van een controle van het activiteitenplan, begrotingen en rekeningen van de subsidieontvanger bepalen of de verleende subsidie in overeenstemming met de doelstellingen uit het project is aangewend".⁴⁶ De gemeente boekte de gelden in kleinere tranches aan de BV, zodat die de betalingen kon doen. Maar vanwege het ontbreken van de technische kennis kon de gemeente niet toetsten of de werkzaamheden conform afspraak waren uitgevoerd.

De BV moet de gemeente minimaal tweemaal per jaar informeren over "de voortgang van het project, de begroting voor dat jaar, het jaarverslag met daarin onder andere de uitgaven en andere relevante informatie", en de gemeente (schriftelijk) informeren "indien onverwijld zich enige omstandigheid voordoet die de succesvolle uitvoering van het project in de weg staat of bedreigt".⁴⁷ Er zijn geen duidelijke afspraken gemaakt over vaste momenten waarop de terugkoppeling over het project zou plaatsvinden. De exploitatieoverzichten werden frequent door het bestuur aan de gemeente verstuurd, maar die overzichten wijzigden vaak zonder dat de gemeente goed kon duiden wat de wijzigingen waren en welke consequenties dat exact had. De uitwisseling van informatie is vooral praktisch georganiseerd door de regelmatige (mondelinge) contacten tussen de projectleider en ambtelijk medewerkers. In de interviews is aangegeven dat de "lijnen kort" waren, en dat zeker toen er tegenslagen zich voordeden de contacten ook zere frequent waren ("wekelijks").

Verlenen van vergunningen

Het project betreft (ook) een bouwproject in de openbare ruimte. Dat betekent dat er vergunningen nodig zijn en daar heeft de gemeente ook een rol. Het gaat met name om de omgevingsvergunning. Daarnaast is de gemeente betrokken bij de benodigde bestemmingplanwijziging, en een wijziging in eigendom in opstal. De gemeente had wat dit betreft een dubbele rol: actief bij het project betrokken, maar ook beoordelaar van vergunningen.

Regie, advies en ondersteuning

Volgens het convenant dat tussen gemeente en Rijk is afgesloten, heeft de gemeente een regisseursrol. In het convenant is vastgelegd dat de gemeente zich moet inspannen vanuit haar rol als "regisseur" om de wijk conform de aanpak in het uitvoeringsplan en binnen de termijn aardgasvrij te maken.⁴⁸ Vooraf en tijdens de uitvoering van het project zijn er echter geen afspraken gemaakt over wat de benodigde regisseursrol vanuit de gemeente inhoudt. De rol van de gemeente heeft in de praktijk daardoor meer het karakter gekregen van 'meedenken' en 'faciliteren'.

⁴⁵ Gemeente Vlieland, uitvoeringsprogramma Vlieland Duurzaam1, project 13, 18 september 2017, p.21. Zie ook Bijlage IV.

⁴⁶ Subsidie-overeenkomst, artikel 6 en 8.

⁴⁷ Subsidie-overeenkomst, artikel 7.

⁴⁸ Convenant proeftuin, december 2018, artikel 3, lid1, Gemeente Vlieland, B&W voorstel, 11 december 2018 en Brief van BZK, 2 november 2018.

Gemeenten hebben de regierol bij het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving. Dit is afgesproken in het Klimaatakkoord.⁴⁹ De regierol van een gemeente kan verschillend worden ingevuld maar ongeacht het type regie en ongeacht het niveau waarop de regie wordt gevoerd, vraagt succesvolle regie er altijd om, dat een regisseur overzicht heeft over de situatie, verantwoording aflegt aan de betrokken actoren over het handelen en de resultaten, dat hij gemeenschappelijke beleidslijnen uitzet en de samenwerking tot stand brengt.

Het uitgangspunt dat de gemeente hanteerde, is dat de gemeente op afstand staat en dat het bestuur van de coöperatie/Duinwijk BV in de *lead* is – het project wordt gezien als een project van de inwoners. Daarbij speelt mee dat bij de start van het project de indruk is dat het bestuur voldoende kennis van zaken heeft en bovendien op de achtergrond gesteund wordt door Urgenda.

Er is in de projectperiode steeds één gemeentelijke ambtenaar geweest die het project in portefeuille had. Die had daarnaast ook andere taken waardoor er niet altijd tijd was voor inzet bij het project. Complicatie hierbij was ook dat er personele wisselingen van beleidsmedewerkers zijn geweest. Ook medewerkers van financiën en vergunningverlening kregen een rol in het project

2.1.5 Bewoners Duinwijk

Bij de ontwikkeling van het project zijn bewoners betrokken via een *bewonersraad*⁵⁰ met daarin drie bewoners die daadwerkelijk actief zijn bij het uitvoeren van taken, zoals het verzamelen van verbruiksgegevens (in 2017). Niet alle bewoners zijn lid van de coöperatie. De participatie is vrijwillig en een deel van de bewoners kiezen niet voor deelname maar krijgen indien gewenst wel warmte en tapwater uit het systeem. De gemeente adviseerde dat bewoners verplicht allemaal zouden moeten participeren, maar dit is uiteindelijk niet gebeurd. In de notulen van de ledenvergadering van 23 januari 2023 staat een ledental op dat moment van 24.⁵¹

Ledenvergaderingen

Er zijn tot nu toe zes ledenvergaderingen gehouden (van de coöperatie).⁵² In de praktijk vallen de ledenvergaderingen van de coöperatie en de aandeelhoudersvergadering van de BV samen. In de eerste vergadering (juli 2019) wordt de oprichting van Duinwijk BV goedgekeurd. In de tweede vergadering (december 2019) wordt de Raad van Toezicht ingesteld. Uit de notulen blijkt niet dat er op andere zaken expliciet besluitvorming plaatsvindt in de vergaderingen; wel worden de jaarrekeningen goedgekeurd. De laatste jaarrekening die is goedgekeurd is van 2021 (in de vergadering van juni 2022). Ten tijde van dit onderzoek werd nog gewerkt aan de jaarrekening over 2022 en 2023. Bij de laatste twee vergaderingen wordt vooral gesproken over (problemen bij) de voortgang van het project. Uit de notulen kan niet altijd worden opgemaakt hoeveel leden (en wie) aanwezig waren.

Bewonersavonden

Naast deelname in de coöperatie, zijn de wijkbewoners via de 'bewonersavonden' betrokken bij de activiteiten en de voortgang van het project, de coöperatie en de BV. De bewonersavonden hebben vooral een informeel karakter. Op de avonden wordt de voortgang van het project besproken, deels

⁴⁹ <https://www.nplw.nl/strategieuitvoering/regierol+gemeente/default.aspx>

⁵⁰ Aanvraag aardgas vrije wijken, gemeente Vlieland, 2018, p.13.

⁵¹ Notulen ledenvergadering 23 januari 2023. In de notulen van een eerdere vergadering (29 juni 2022) wordt een ledenaantal van 20 vermeld.

⁵² <https://duinwijkgasvrij.nl/warmtecooperatie/#ledenvergaderingagendas>.

door presentaties van externe partijen (zoals Vattenfall en HoCoSto). Er zijn 13 bewonersavonden georganiseerd met presentaties en die avonden worden goed bezocht.

2.1.6 Andere partijen

Vattenfall

Vattenfall is als vorige eigenaar van het warmtenet een belangrijke betrokkene bij de organisatie. Dat is in de eerste plaats zo vanwege de rol van Vattenfall bij de voorinvesteringen ('de bruidsschat'). Daarnaast heeft Vattenfall ook een rol gespeeld in de ontwikkel- en bouwfase als adviseur. De projectleider kon gebruik maken van de expertise van contacten bij Vattenfall.

Urgenda

De bestuurder/projectleider is ook verbonden aan Urgenda. Via hem is er ook contact met Urgenda. Urgenda is een organisatie voor innovatie en duurzaamheid met landelijke bekendheid die samen met bedrijven, overheden, maatschappelijke organisaties en particulieren verduurzaming wil versnellen. Het is een bureau met een team van 15 deskundigen op het gebied van duurzaamheid. Urgenda heeft met name ook juridische kennis ingebracht rond de arbitragezaak.

HoCoSto

HoCoSto had een dubbele rol bij het project. In een eerste fase was het bedrijf betrokken bij de ontwikkeling van het project, door de technologie aan te bieden en vooronderzoek te doen rond de toepassing op Vlieland. Na toekenning van de PAW-gelden was het bedrijf in een tweede fase de technologieleverancier en bouwer van het project. Bij de tweede fase van installatie en bouw zijn de afspraken vastgelegd in een contract met Duinwijk BV als opdrachtgever en HoCoSto als opdrachtnemer. HoCoSto was daarmee verantwoordelijk voor de uitvoering op de bouwlocatie.

2.2. Financiën⁵³

Versnellingsgelden VNG

De activiteiten in de voorbereidende fase (2016-2018) worden onder meer bekostigd via de versnellingsgelden van de VNG.⁵⁴ Het gaat om ca. 350.000 euro. Die gelden zijn bedoeld om innovatieve projecten versneld van de grond te krijgen. De middelen worden vooral gebruikt voor voorbereidend onderzoek en voor de proef in 8 demowoningen. De VNG-gelden werden ontvangen door de gemeente en doorgesluisd voor de voorbereidende werkzaamheden.

PAW-gelden

De uitvoering van het project wordt deels bekostigd uit de PAW-gelden. Dat bedrag is conform de aanvraag. Het hele project kost volgens de aanvraag 1.140.530 euro. Daarvan zullen volgens de aanvraag de bewoners en de warmte coöperatie zelf een bedrag van 475.667 euro voor hun rekening nemen realiseren (163.400 euro particuliere investeringen in de eigen woning en 312.267 euro uit

⁵³ Hier wordt alleen gekeken naar de financiën van de ontwikkeling om de bouw van het project. Bij de exploitatie zijn ook subsidies betrokken vanuit de rijksregeling SDE+ (subsidie voor de onrendabele top in duurzame-energieproductie).

⁵⁴ VNG = Vereniging Nederlandse Gemeenten.

“geleend geld”.⁵⁵ Er is geen post onvoorzien of een post voor tegenslagen en/of nazorg opgenomen, ook niet in de aanvraag richting BZK.

De bijdrage van het Rijk voor het project Duinwijck is in eerste instantie 664.863 euro. Later volgt nog een extra PAW-subsidie van 400.000 euro.⁵⁶ Reden van de extra subsidie is dat bij het selecteren van de eerste tranche van proeftuinen geen rekening is gehouden met de projectgebonden proces- en advieskosten.⁵⁷ Net als de initiële subsidie worden de subsidies ontvangen door de gemeente en doorgesluisd naar de BV.⁵⁸ De gemeente Vlieland voert gesprekken met BZK en Rvo⁵⁹ om te bezien of er alsnog extra geld of subsidies beschikbaar zijn om tegenslagen in de PAW-projecten op te vangen.

Gemeentelijke bijdrage

De gemeente Vlieland stelde bij het programma Vlieland Duurzaam! voor vijf jaar een bedrag van 254.287 euro beschikbaar voor 19 duurzame projecten waarvan Duinwijck Gasvrij één is. Dit komt neer op een gemiddeld jaarbedrag van iets meer dan 50.000 euro⁶⁰ voor alle projecten tezamen per jaar. Ook een coördinator/trekker van de verschillende projecten wordt met dit bedrag gefinancierd. Dit betekent dat er vooraf geen of nauwelijks financiële middelen zijn gereserveerd voor het project Duinwijck vanuit de gemeente Vlieland, terwijl dit wel veruit het grootste project is.

De gemeente geeft naar aanleiding van enkele (financiële) tegenslagen tot drie keer toe een extra bijdrage aan het project van in totaal 240.000 euro. Door de financiële nood bij het project heeft de gemeenteraad in februari 2022 unaniem met een motie een open eind financieel kader aangenomen. De motie luidt: geef proactieve steun in de breedste zin des woord om het project Duinwijck Gasvrij af te ronden en op te leveren. Het gaat om de volgende bedragen.

- **150.000 euro** in maart 2022 op basis van een leningsovereenkomst tussen de gemeente en Duinwijck Warmte BV (lening tegen een rente van 1,5%). Dit bedrag is bedoeld om verplichtingen te betalen en om financiële armslag te hebben bij tegenvallers. Er is een SDE+ subsidie aangevraagd en toegekend van ruim 151.000 euro.⁶¹ In de jaarrekening 2022 van de gemeente Vlieland staat dat aan de Stichting (sic.) Duinwijck een lening is verstrekt van 150.000 euro en wordt vermeldt dat dit een kredietrisico met zich meebrengt.⁶² Ook wordt de stand van de lening (restschuld) vermeld per eind 2024 (130.000 euro).⁶³ Van rentebetalingen lijkt geen sprake; uit de jaarrekening blijkt wel een gedeeltelijke aflossing.
De lening van 150.000 euro is gekoppeld aan de SDE+ subsidie. Het college schrijft in het voorstel dat er weinig risico is dat de BV het bedrag niet terugbetaald, want in de

⁵⁵ Aanvraag Aardgasvrije wijken. In de aanvraag wordt gerept over mogelijke financiering van de lening door FSFE (Fûns Skjinne Energij Fryslân), maar dit is uiteindelijk niet doorgegaan..

⁵⁶ Gemeente Vlieland, raadsvergadering, 5 oktober 2020

⁵⁷ Bij de uitvraag van de tweede tranche die gestart is op 19 november 2019 is dit wel het geval. Hierbij wordt gerekend met een percentage van ca. 10% van de totale toegekende bijdrage. Per proeftuin wordt 400.000 euro extra toegekend aan proeftuinen in de eerste tranche.

⁵⁸ De raad heeft ingestemd met het toevoegen van 400.000 extra ontvangen subsidie van het Rijk voor proeftuin aardgasvrije wijken aan de subsidieovereenkomst Duinwijck Warmte B.V. In het raadsvoorstel staat dat er regelmatig overleg is tussen de gemeente en Duinwijck Warmte B.V. dat er naast deze posten ook nog een paar onzekere posten zitten in de begroting. Er wordt geen stemming gevraagd, omdat het geld alleen hiervoor kan worden gebruikt, daarmee is het voorstel aangenomen. Gemeente Vlieland, Raadsvergadering, agendapunt 13, 5 oktober 2020, p.2.

⁵⁹ Rijksdienst voor ondernemend Nederland

⁶⁰ 50.857,40 euro gemiddeld. Gemeente Vlieland, raadsvoorstel vaststellen uitvoeringsprogramma Vlieland Duurzaam 2017-2022, 25 juli 2017, p.1.

⁶¹ Advies aan het college van 15 maart 2022. Daarin staat dat de raad op 19 april 2021 heeft ingestemd met de leningsovereenkomst.

⁶² Jaarrekening gemeente Vlieland 2022, p. 90.

⁶³ Begroting 2024, gemeente Vlieland 2024, p.68 en p.140.

leningovereenkomst is als zekerheidsstelling de SDE+ subsidie opgenomen.⁶⁴ In de toekenning van de SDE+ subsidie staat dat Duinwijck maximaal 151.956 euro kan ontvangen.⁶⁵ Het college vermeldt over het rentepercentage dat 1,5% een realistisch percentage is dat past bij het risicoprofiel⁶⁶ en dat met de verhoging van de energieprijzen jaarlijks circa 18.000⁶⁷ euro extra ten goede zal komen aan de exploitatie van Duinwijck Warmte B.V. Het college biedt de raad aan om wensen en bedenkingen te uiten bij het leningvoorstel ondanks, zo vermeldt het college, dat het verstrekken van een lening een bevoegdheid van het college is.⁶⁸ Op dit moment ontvangt de coöperatie geen SDE subsidie omdat de gasprijzen te hoog zijn. Hierdoor ontstaat een mogelijk terugbetalingsrisico.

- **50.000 euro** in juni 2022 als een renteloze lening. De lening is bedoeld om het project 'vlot te trekken' en af te ronden, na meerdere tegenslagen en een daardoor ontstane "tijdelijk financieringsprobleem".⁶⁹ Het bedrag is een lening, waarbij is opgemerkt dat een definitief besluit over de voorwaarden na financiële afronding van het project zal worden genomen. Overigens heeft het bestuur van Duinwijck Warmte BV over deze lening een andere kijk.
- **40.000 euro** in maart 2024. Dit bedrag heeft de gemeente beschikbaar gesteld als lening (met pas een definitief besluit over de leningsvoorwaarden zodra Duinwijck Warmte BV voldoende buffer heeft opgebouwd). Het bedrag is bedoeld ter dekking van een tijdelijk financieringsproblemen.

⁶⁴ Leningovereenkomst, artikel 6, lid 1.

⁶⁵ Afhankelijk van het maximale subsidie tarief per MWh te vermenigvuldigen met de maximale jaarproductie Subsidieverlening SDE Duinwijck warmte BV, 14 juli 2020, p.2.

⁶⁶ Gemeente Vlieland, collegebesluit, maart 2022, p.1.

⁶⁷ memo, over extra opbrengsten door prijsverhoging, 8 maart 2022.

⁶⁸ Gemeente Vlieland, collegebesluit, maart 2022, p.1.

⁶⁹ Brief van het college aan Duinwijck Warmte BV van 22 juni 2022. Opgemerkt wordt dat het college in het besluit over de lening wordt "gesteund door de voltallige gemeenteraad".

3. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk staan in de eerste paragraaf een samenvatting van en reflectie op het project. De conclusies van het onderzoek zijn daarna per thema ingedeeld. Op basis van de conclusies worden lessen getrokken voor toekomstige (grote) projecten, aangegeven als aanbevelingen.

3.1 Samenvatting en reflectie

Het project Duinwijck Gasvrij is een project met landelijke uitstraling in het kader van de warmtetransitie. Om woningen van het gas te krijgen, zijn nieuwe, innovatieve systemen en technieken nodig. Om de innovatieve technieken te kunnen beoordelen op haalbaarheid en effectiviteit, zijn experimenten ('proeftuinen') ontwikkeld binnen het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) – nu onderdeel van het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie. Duinwijck Gasvrij is één van de proeftuinen in de eerste ronde in 2018 van het programma, en daarmee belangrijk voor lessen voor andere (vervolg)projecten in Nederland.

De gemeente Vlieland stond vanaf het begin achter het project. Het project vormt ook expliciet onderdeel van het gemeentelijk duurzaamheidsbeleid: in het Uitvoeringsprogramma Vlieland Duurzaam (uit 2017) is Duinwijck Gasvrij één van de te realiseren projecten. De doelen van het project passen zeer goed bij de beleidskaders van de gemeente rond duurzaamheid en warmtetransitie.

De aanleiding voor het project zat er in dat NUON (later Vattenfall) afstand wilde doen van het bestaande warmtenet, waardoor een nieuwe energieleverancier moest worden gevonden. Onder meer door toekenning van subsidie in het kader van VNG Innovatieve Aanpakken kon een alternatieve warmtevoorziening worden onderzocht. Het vooronderzoek geeft een positief beeld van de technische en financiële haalbaarheid van het project.

De projectleider die tijdens de aanloop naar het project door de gemeente werd ingehuurd voor het Energieloket (gedetacheerd vanuit Urgenda) heeft – gesteund door de gemeente – een cruciale rol gespeeld in het 'aanjagen' van het project en het vinden van een nieuwe, innovatieve techniek voor de energieleverantie. HoCoSto, de technologieleverancier, speelde ook een cruciale rol doordat het bedrijf aangaf dat de nieuwe technologie mogelijk was. HoCoSto had belang bij een voorbeeldproject.

Bij de plannen voor het project was over het algemeen veel enthousiasme bij betrokkenen. Het project werd door velen gezien als een kans voor Vlieland. Er was ook vertrouwen in het project, mede doordat een consortium zich achter het project opstelde met daarin onder meer partijen als Urgenda, WoonFriesland en NUON.

Bij de uitvoering van het project zijn tegenslagen geweest die voor een deel onvoorzien waren. Onvoorzien waren problemen bij de aanlevering van materiaal veroorzaakt door de invloed op logistieke stromen van de coronapandemie en de scheepsblokkade in het Suezkanaal. Andere tegenslagen betroffen de stijging van bouwkosten, de vergunningenproblematiek rond bronnering, en het faillissement van HoCoSto. Alhoewel die tegenslagen op zich niet te voorspellen waren, had bij een goede risicoanalyse vooraf wel al een beeld kunnen zijn van de mogelijke gevolgen van dergelijke tegenslagen en mogelijke oplossingen ervoor. Nu ontbrak dat beeld, en veroorzaakten de tegenslagen steeds een crisissituatie rond het project.

Het project is gerealiseerd – al werkt het systeem nog niet optimaal en zijn er ‘kinderziektes’. Het realiseren van het project mag als een knappe prestatie worden beschouwd gezien de tegenslagen die men onderweg tegenkwam en de complexiteit en het experimentele karakter van het project. De effectiviteit van het experiment in termen van energieprestatie, CO₂-reductie en exploitatie is nu nog niet volledig te beoordelen en afhankelijk van hoe een aantal zaken de komende jaren worden opgelost.

De realisatie is tot stand gekomen door de inzet van een kleine groep mensen – deels onbetaalde vrijwilligers en inwoners van de wijk plus een betaalde projectleider – die enthousiast en sterk betrokken waren bij het project. Dat verdient veel waardering. Het is een voorbeeld van hoe burgerparticipatie in de praktijk tot stand komt en levert lessen op voor experimenten elders.

3.2 (Deel)conclusies per thema

Deelconclusies bij de toekenning van de subsidie en de start van het project

1. **Het project is niet of nauwelijks kritisch heroverwogen na de toekenning van de PAW-gelden.** Met de toekenning van de PAW-subsidie kon de bouw beginnen. Met de toekenning is het project in een eigen dynamiek terecht gekomen, gericht op het snel uitvoeren van het project. Daardoor is een kritische beoordeling van de (voorwaarden voor) haalbaarheid en de eventuele risico's op de achtergrond geraakt. Bij de start is geen duidelijke *go/no go* beslissing geweest – ook niet van de wijkbewoners – op basis van een integrale afweging van de voor- en nadelen van het project en de keuze van de techniek. Met de toekenning van de PAW-subsidie en de oprichting van de coöperatie VlieWaCo en Duinwijk Warmte BV is de beslissing tot uitvoering impliciet genomen.
2. **Een nadere uitwerking van het uitvoeringsplan is niet gemaakt.** De subsidieaanvraag voor het PAW vormt de planbeschrijving van het project. Een beknopt uitvoeringsplan is integraal onderdeel van de aanvraag. Er is echter geen nader uitgewerkt projectplan. Omdat tussen subsidieaanvraag (juni 2018) en start van de uitvoering (najaar 2020) ruim tijd zat, was er voldoende gelegenheid om naar mogelijk veranderde voorwaarden en omstandigheden en naar risico's te kijken, zoals bijvoorbeeld de ontwikkeling van bouwkosten. Dergelijke onzekerheden zijn echter niet expliciet meegenomen bij de start van de uitvoering.
3. **Een risicoparagraaf is niet gemaakt evenals de bijbehorende beheersmaatregelen.** Omdat er geen nader uitgewerkt projectplan is, ontbreekt ook een goede risicoanalyse. In een projectplan dient echter standaard een risicoparagraaf te worden opgenomen. Het ontbreken van een risicoanalyse betekent ook dat in de besluitvorming van het project risico's onvoldoende meegewogen hebben kunnen worden door zowel de gemeente als de inwoners van Duinwijk. Zowel de gemeente(raad) als de inwoners (coöperatie) hadden voor de start van het project om meer informatie over de risico's kunnen vragen, bijvoorbeeld via een second opinion, wat een geëigend instrument daarvoor is. Bij een goede risicoanalyse vooraf had al een beeld kunnen worden gevormd van de gevolgen van mogelijke tegenslagen en hadden vooraf beheersmaatregelen kunnen worden bedacht.

Deelconclusies bij de uitvoering van het project

4. **De gemeente Vlieland is reactief in het bieden van ondersteuning aan het bestuur van het project tijdens de uitvoering.** De gemeente heeft zich 'op afstand' opgesteld bij de uitvoering van het project. De betrokkenheid was in beginsel vooral 'elkaar informeren' wat ook regelmatig gebeurde. Bij de tegenslagen was er echter wel zeer intensief contact. Met name bij de

problematiek rond bronnering heeft de gemeente een actieve rol gehad in de contacten met medeoverheden (provincie Fryslân en Staatsbosbeheer). Die rol werd pas opgepakt toen het probleem zich in volle omvang voordeed. De gemeente had eerder en meer systematisch ondersteuning kunnen bieden aan de projectleiding, in het bijzonder vanwege de onervarenheid van de projectleiding met vergunningverlening rond bouwprojecten in de openbare ruimte. Dit had de tegenslagen wellicht niet kunnen voorkomen, maar wel de gevolgen ervan kunnen beperken.

5. **Er was onvoldoende grip op de uitvoering door HoCoSto**, bij zowel Duinwijck Warmte BV als (indirect) de gemeente. Uiteindelijk heeft Duinwijck Warmte BV succesvol een arbitragezaak aangespannen om HoCoSto aan de voorwaarden rond oplevering te houden. Urgenda heeft op de achtergrond een belangrijke rol gespeeld ten aanzien van de juridische ondersteuning die nodig was bij de arbitragezaak.

Deelconclusies van de governance rondom het project

6. **De Rijksoverheid heeft geen ondersteuning of beheersmaatregelen getroffen voor financiële en maatschappelijke risico's die inherent zijn aan proefprojecten.** De rijksoverheid stimuleert dit type projecten vanuit een bottom-up benadering, waarbij burgerparticipatie het uitgangspunt is. De gedachte is dat met burgerparticipatie draagvlak is geborgd en gebruik wordt gemaakt van de kennis en ervaring op lokaal niveau. De ervaring bij dit project leert dat, juist omdat het om experimentele en innovatieve projecten gaat, de lokale kennis en (project)ervaring niet altijd voldoende aanwezig zijn. Er was echter tijdens de uitvoering wel begeleiding of ondersteuning nodig ten aanzien van organisatorische, technische, financiële en juridische aspecten. Na de subsidietoekenning is er vanuit het Rijk niet of nauwelijks begeleiding of ondersteuning geweest.
7. **De gemeente heeft de regisseursrol onvoldoende ingevuld, maar heeft op ad hoc basis veel tijd, energie en geld in het project gestopt.** De gemeente heeft een rol als regisseur bij het project – dat is op die manier verwoord in het convenant PAW. Ook omdat het project expliciet onderdeel is van het gemeentelijk duurzaamheidsbeleid is betrokkenheid van de gemeente logisch, zowel ondersteunend als controlerend en sturend. De regierol was echter onvoldoende structureel en systematisch ingericht. Hierdoor ontbrak het aan een meer ondersteunende en sturende rol van de gemeente in een vroeg stadium van het project (bijvoorbeeld bij het vergunningentrajec). Er was ook geen regie- of stuurgroep boven de uitvoerende projectgroep, waar bijvoorbeeld een wethouder lid van had kunnen zijn. De betrokkenheid en inzet van de gemeente is uiteindelijk zowel qua inzet als financiën groot.
8. **Duinwijck Warmte BV heeft een duidelijke maar in de praktijk kwetsbare beheerorganisatie.** In de oprichtingsakten van zowel de coöperatie als de BV zijn de verantwoordelijkheden van het bestuur duidelijk vastgelegd en die zijn ook transparant beschikbaar op de website van het project. Duinwijck Warmte BV is het organisatieonderdeel dat feitelijk de projectleiding had. De bestuursleden vormen in de praktijk het projectteam. Daarmee is een zware verantwoordelijkheid voor de voortgang van het project bij een zeer klein team van deels vrijwilligers gelegd. In de ontwikkel- en bouwfase bestond het team uit twee personen: de bezoldigde projectleider en een onbezoldigde inwoner. Met name zaken rond vergunningverlening en het aansturen van aannemers vormen een relatieve zware werklust, waarbij voldoende kennis en ervaring bij het projectteam essentieel is en waar dat nodig is ondersteuning zou moeten worden geboden. De extra PAW-middelen van 400.000 euro voor projectgebonden proces- en advieskosten zijn niet voor dat doel ingezet, maar voornamelijk voor de dekking van de bouwkosten.

9. **Het project Duinwijck Gasvrij leunt op burgerparticipatie en dat is kwetsbaar indien deelname vrijblijvend is.** Er is voor gekozen om de betrokkenheid en belangen van de inwoners van de wijk te organiseren via de coöperatie VlieWaCo. Niet alle inwoners zijn lid van de coöperatie. Onder meer vanwege het experimentele karakter en de daarmee gepaard gaande onzekerheden, is echter een zo groot mogelijke en bij voorkeur actieve deelname wel wenselijk. In de praktijk bleken slechts enkele inwoners actief in het project, op wie veel verantwoordelijkheid kwam te liggen.
10. **De verschillende rollen en verantwoordelijkheden zijn niet goed gescheiden en verankerd bij de oprichting van het project.** In de organisatiestructuur rond het project zijn de rollen die de verschillende organen en personen hadden niet goed vastgelegd, en ook niet helder afgebakend. In de praktijk was er sprake van rolverving en dubbelfuncties, waardoor verantwoordelijkheden niet goed waren belegd. Dat geldt bijvoorbeeld wat betreft:
- dubbelfunctie van projectleider en bestuurder van Duinwijck Warmte BV
 - dubbelfunctie raadsleden in de Raad van Toezicht van Duinwijck Warmte BV
 - dubbelfunctie bestuurder Duinwijck Warmte BV en (oud) medewerker van de gemeente
 - dubbelfunctie bestuur coöperatie VlieWaCo en bestuur Duinwijck Warmte BV
11. **De RvT geeft adviezen en biedt ondersteuning, maar de toezichtsrol is onderbelicht.** In de praktijk functioneert de Raad van Toezicht van de coöperatie als een adviesorgaan dat meedenkt over de uitvoering, of zelfs in sommige gevallen direct betrokken is bij de uitvoering. De rol van toezichthouder is daardoor feitelijk niet ingevuld. De functie van de leden van de Raad van Toezicht (RvT) is ook niet omschreven of vastgelegd. Een onafhankelijke toezichtsfunctie die meer op afstand de algehele voortgang had bewaakt, had een rol kunnen spelen bij het eerder signaleren en ingrijpen bij problemen in de uitvoering.

Deelconclusies bij de financiën rondom het project

12. **Het benodigde budget was bij de start van het project onvoldoende gedekt.** De oorspronkelijke rijkssubsidie dekte de kosten niet; andere middelen waren onzeker. Bovendien ontbrak een financiële risicoparagraaf in het uitvoeringsplan. De aanvullende rijkssubsidie en de gemeentelijke bijdragen, die beide eerst niet in het financieringsplan zaten, zijn essentieel geweest om het project te kunnen uitvoeren.
13. **Het project Duinwijck Gasvrij is afhankelijk van subsidiegelden en de financiële risico's zijn nog niet volledig in beeld voor de gemeente.** Duinwijck Gasvrij was alleen mogelijk doordat in de aanloop- en ontwikkelfase al (aanzienlijke) financiële bijdragen van externe partijen werden gedaan. Het ging ten eerste om een subsidie vanuit de VNG Innovatieve Aanpakken (ca. 235.000 euro). Daarnaast heeft NUON (Vattenfall) voorafgaand aan het project onderhoud aan leidingen gepleegd en het ketelhuis vervangen. Het warmtenet en ketelhuis zijn 'om niet' overgedragen aan Duinwijck Warmte BV als een bruidsschat met een waarde van per saldo ongeveer 360.000 euro. De bouwfase is gefinancierd door de rijkssubsidie vanuit de PAW-subsidie. De oorspronkelijke rijkssubsidie van ongeveer 665.000 euro was te weinig om de (begrote) kosten te dekken. Later zijn de extra PAW-middelen van 400.000 euro toegevoegd aan het budget. Naast de rijkssubsidie heeft de gemeente het project financieel ondersteund met in totaal 240.000 euro, en zijn er enkele kleinere bijdragen van andere partijen.
14. **Bewoners dragen financiële risico's.** Met de organisatie via een coöperatie en een BV waren in beginsel de projectrisico's weg gehaald bij de wijkbewoners. Echter, risico's die ook gevolgen konden hebben voor de uiteindelijke (financiële) exploitatie van het warmtenet zijn daarmee niet volledig afgedekt. Op dit moment lijkt het erop dat inderdaad projectrisico's bij de bouw als het

ware 'doorlekken' naar de exploitatie waarvoor de wijkbewoners in beginsel opdraaien. Daarmee is niet voldaan aan de belofte dat de bewoners geen (financieel) risico zouden dragen.

15. **Gemeente draagt deels het financieel risico.** Voor de gemeente was het project op voorhand niet geheel risicovrij, ondanks dat de gemeente vooral 'doorgeefluik' van de PAW-subsidie was. Immers, als het project niet zou slagen, heeft de gemeente wel een algemene verantwoordelijkheid voor haar inwoners. De mogelijke financiële risico's voor de gemeente zijn bij de start niet in beeld gebracht, vanuit het idee dat de projectkosten met de subsidies financieel volledig gedekt zouden zijn. In de praktijk bleek de gemeente financieel te moeten bijspringen. De gemeentelijke bijdragen komen mede voort uit een breed gedragen motie van de gemeenteraad voor steun aan het project. De bijdragen zijn niet risicoloos en de voorwaarden voor de financiële bijdrage van de gemeente zijn voor een deel nog niet definitief, waardoor de gemeente het risico loopt dat leningen/bijdragen van ca. 240.000 euro door Duinwijk Warmte BV niet terug kunnen worden betaald.

Deelconclusies informatievoorziening rondom het project

16. **De (financiële) verantwoording was niet altijd op orde.** Ondanks dat het in het project om substantiële bedragen gaat, was de financiële informatievoorziening niet altijd op tijd. De gemeente had bij de subsidievoorwaarden daarover concrete afspraken kunnen vastleggen, maar dat is niet gedaan. Ook de Raad van Toezicht had niet altijd op tijd voldoende inzicht in financiële zaken, terwijl regelmatig (bijvoorbeeld eens per kwartaal) inzicht in de financiën een regulier onderdeel van toezicht is. Door deze beperkte invulling van de verantwoordingsinformatie kon het college de gemeenteraad ook niet altijd tijdig informeren over de feitelijke situatie in termen van financiën, risico's en uitvoering.

3.3. Aanbevelingen

I. Stel altijd vooraf een startnotitie op bij (grote) projecten

De raad moet altijd bij een (groot) project beschikken over een startnotitie. Dit kan een beknopt overzicht zijn waarin de doelstelling, planning en betrokkenheid van burgers en derden staan, maar zeker ook de rol en verantwoordelijkheid van de gemeente, het gemeentelijke budget en de risico's zijn beschreven. Ook moet er aandacht zijn voor de mogelijkheid van een second opinion in opdracht van de gemeenteraad op die aspecten van het project. De toekenning van een subsidie betekent niet automatisch dat een project definitief van start kan gaan; er dient een moment te zijn om te bezien of de subsidievoorwaarden en omstandigheden nog steeds passen bij de eerder geplande uitvoering en organisatie van het project. Een startnotitie bevat ook een dergelijk overzicht.

II. Zorg voor een overzichtelijk besluitvormingsproces bij alle fasen van het project en leg dit ook vast in een startnotitie

Bij projecten dient een procesoverzicht met tijdspad te worden opgesteld, waarbij opeenvolgende deelbesluiten met *go/no go* beslissingen duidelijk zijn aangegeven. Het moet duidelijk zijn of een besluit een deel van een project behelst, en wat einddatum, doelstellingen, randvoorwaarden, alternatieven en beheersmaatregelen zijn. Er dient ook aangegeven te worden wat momenten zijn waarop een project zonder al te veel (financiële) gevolgen kan worden gestopt (een *point of no return*).

III. *Zorg bij grote projecten voor een projectorganisatie waarin de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van de gemeente goed geborgd zijn, ook als het project op afstand staat*

Organiseer de projectorganisatie met voldoende aandacht voor sturing en toezicht en een duidelijke rol voor de gemeente, bijvoorbeeld door boven de uitvoerende projectgroep een regie- of stuurgroep in te stellen. Zorg er daarbij ook voor dat rollen niet conflicteren. Let bij het invullen van de rollen op het bestuurlijke belang van de gemeente bijvoorbeeld vanuit het perspectief van een verbonden partij. Geef duidelijkheid over de rol en taken van de gemeente en, indien relevant, ook van andere overheden (Rijk, provincie, waterschap, Staatsbosbeheer). Geef ook duidelijkheid over de rol en taken die aan een bestuur – de betrokken burgers – van het project zijn toebedeeld. Voorkom daarbij dat complexe en tijdrovende projecten een te groot beslag leggen op een kleine groep betrokken (onbezoldigde) burgers.

IV. *Zorg voor voldoende ambtelijke capaciteit bij innovatieve en grote projecten*

Kijk bij de organisatie van het project goed naar eventueel ontbrekende kennis en competenties, en organiseer die adequaat. De gemeentelijke betrokkenheid betreft bij Duinwijck betrof zowel de regisseursrol van het project als de bredere rol op het realiseren van de duurzaamheidsdoelstellingen van de gemeente Vlieland. Om goed uitvoering te geven aan die rollen is voldoende ambtelijke capaciteit belangrijk.

V. *Zorg vooraf voor een adequate financiële administratie en organisatie met systematische periodieke financiële informatie*

Het is aan te bevelen om bij (grote) projecten een aantal vaste momenten te kiezen waarop de raad geïnformeerd wordt ten aanzien van de doelstelling, planning, risico's en financiën, ook als er niet direct sprake is van afwijkingen of problemen in de uitvoering. Daardoor blijft de raad regelmatig geïnformeerd en betrokken bij het project. De raad heeft er baat bij als de ook de informatievoorziening van andere betrokken (uitvoerings)organen zoals de Raad van Toezicht op orde is.

VI. *Verbeter het toezicht door de gemeente*

Bij een complex project 'op afstand' is het belangrijk dat toezicht vanuit de gemeente goed is ingericht. Het gaat bij Duinwijck Gasvrij weliswaar om een privaatrechtelijke organisatie, maar er is wel sprake van een subsidierelatie en een publieke verantwoordelijkheid in de zin dat de warmtevoorziening voor alle inwoners adequaat geregeld moet zijn. Omdat het project op afstand is gezet, kan de gemeente minder direct sturen, maar is een goede toezichtfunctie extra van belang.

VII. *Werk op korte termijn een analyse uit ten aanzien van de resterende projectrisico's*

Omdat het systeem nog niet optimaal werkt en de uiteindelijke energieprestatie nog onzeker is, spelen er nog steeds risico's bij het project die ook gevolgen kunnen hebben voor de financiële relatie met de gemeente. Die financiële relatie is er nu al met de gemeentelijke bijdragen, waarvan de voorwaarden nog niet volledig uitgewerkt zijn. De situatie rechtvaardigt het op korte termijn alsnog maken van een risicoanalyse.

Bijlage I – Geïnterviewde organisaties en betrokken partijen

In het kader van privacyregels (AVG) worden de namen van de geïnterviewde personen niet in het rapport genoemd; deze zijn wel bekend bij de rekenkamer.

- Gemeente Vlieland (ambtelijk en bestuurlijk)
- Bestuur Duinwijck BV (oud en huidig)
- Raad van Toezicht Duinwijck BV
- Projectleiding Duinwijck Gasvrij
- Gemeenteraadsleden Vlieland
- Staatsbosbeheer
- Projectleider Nagelen (vergelijkbaar PAW-poject)

Bijlage II – Documentatie en andere bronnen

Web sites

- <https://duinwijckgasvrij.nl/>
- <https://www.nplw.nl/>
- <https://www.urgenda.nl/vlieland-duinwijck-gasvrij/>
- <https://greenvis.nl/kennisbank/projecten/duurzame-warmteambities-op-vlieland/>
- <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-5295.pdf>

Documenten

- Brief Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aan gemeente Vlieland, betreft bijdrage aan proeftuin aardgasvrije wijken, convenant, vervolg, 2 november 2018
- Aanvraag aardgas vrije wijken, gemeente Vlieland, 2018
- Gemeente Vlieland, uitvoeringsprogramma Vlieland Duurzaam1, project 13, 18 september 2017
- ¹CONVENANT GROOTSCHALIGE PROEFTUIN MET EEN AARDGASVRIJE WIJK, december 2018. (Melding in Staatscourant van 1 februari 2019.)
- Gemeente Vlieland, Transitie Visie Warmte: Op weg naar een duurzaam verwarmd en aardgasvrij eiland, okt. 2021.
- Gemeente Vlieland, B&W advies, april 2019
- Duinwijck BV, oprichtingsakte (<https://duinwijckgasvrij.nl/duinwijckwarmtebv>)
- VlieWaCo, oprichtingsakte (<https://duinwijckgasvrij.nl/warmtecooperatie>)
- Gemeente Vlieland, Raadsvergadering, 27 januari 2020
- Duinwijck BV, notulen ledenvergaderingen
- Duinwijck BV, verslagen/agenda's bewonersavonden
- De proeftuin Energiek Nagele (<https://energieknagele.nl/wp-content/uploads/2024/03/ONLINE-Rapport-Energiek-Nagele.pdf>)
- Gemeente Vlieland, college besluit, 22 februari 2022
- Gemeente Vlieland, Briefwisseling gemeente en RvT over financiën VlieWaCo inzake Duinwijck, mail 25 januari 2022 en brief 25 februari 2022
- Gemeente Vlieland, aan RvT, 25 februari 2022
- Gemeente Vlieland, subsidie-overeenkomst Duinwijck BV
- Gemeente Vlieland, Raadsvergadering, 5 oktober 2020
- Gemeente Vlieland, raadsvoorstel vaststellen uitvoeringsprogramma Vlieland Duurzaam 2017-2022, 25 juli 2017
- ¹Advies aan het college van 15 maart 2022
- Gemeente Vlieland, Jaarrekening gemeente Vlieland 2021
- Gemeente Vlieland, Jaarrekening gemeente Vlieland 2022
- Gemeente Vlieland, Jaarrekening gemeente Vlieland 2023
- Gemeente Vlieland, Begroting 2024
- Gemeente Vlieland, Leningovereenkomst
- Gemeente Vlieland, collegebesluit, maart 2022
- Brief van het college aan Duinwijck Warmte BV van 22 juni 2022.
- Gemeente Vlieland, B&W advies, oktober 2021

Bijlage III – Tijdlijn

Aanloop tot en met de aanvraag van de PAW-gelden (2013-2018)

voor 2016	- NUON wil van warmtenet af - eerste ideeën over aanpassen warmtenet
2016	- Duinwijck is door de VNG uitgekozen als innovatief project en krijgt in 2016 en 2017 zogenoemde versnellingsgelden - Onderzoek huidige net en mogelijke warmteoplossingen
2017 augustus	Bewonersoverleg en nieuwsbrief: - Aankondiging plan en presentatie - Opvragen verbruiksgegevens - Onderzoeken - Formulering uitgangspunt: energiekosten worden niet hoger
2017 september	Uitvoeringsprogramma Vlieland Duurzaam vastgesteld door raad met daarin 'project 13 Duinwijck'
2018 juli	Bewonersoverleg en nieuwsbrief: - twee technologische opties - voorstel demowoningen - investeringen NUON (Vattenfall)

Honoreren van de PAW-gelden en oprichting van de coöperatie en de BV (2018-2019)

2018 juni	Indienen aanvraag PAW-gelden
2018 oktober	PAW is toegekend
2019 januari	Keuze voor optie HoCoSto
2018 december /2019 februari (Staatscourant)	Convenant BZK – gemeente Vlieland
2019 februari	PvA vooronderzoek/ontwerp door HoCosto (opdracht van de gemeente)
2019 februari	Bewonersoverleg (presentatie): concept planning van de uitvoering: - 2018/2019: afleversets NUON - 2019: ervaring opdoen met demowoningen + graven kuil + vullen waterzak + verplaatsen stookhok - 2020: opwarmen waterzak (zomer) + overdracht aan coöperatie - 2020/2021 (winter) ingebruikname
2019 juli	- Oprichting coöperatie - Oprichting BV
2019 april	Toevoegen rijksbijdrage (664.683 euro) aan bestemmingsreserve Duurzaamheid
2019 juni	Bewonersoverleg (presentatie): uitgangspunt "we lopen geen risico"
2019 september	Bewonersoverleg (presentatie): - Aanstelling bestuur VlieWaCo en Duinwijck BV - Technische commissie is opgericht - Raad van Advies
2019 december	Subsidieovereenkomst gemeente – Duinwijck Warmte BV (overhevelen subsidie Rijk/VNG; subsidiebedrag: 927.371,88 euro minus reeds gemaakte kosten van 174.007,71)

Uitvoering en exploitatie (2019-heden)

2020 juli	Beschikking Rvo toekenning SDE+ aan Duinwijck BV
2020 juli	Verandering in plan t.a.v. tapwater (hogere temperatuur wel uit warmtenet; niet decentraal in woningen)
2020 oktober	Extra subsidie van Rijk (400.000) ten behoeve van het project
2020 oktober	Melding nieuwe planning: start vroege voorjaar 2021
2020 najaar	Bouw rek over gebouw De Vliehorst
2021 april	Obstakels: aanleveren materiaal + bronnering Andere planning
2021 mei/juni	In de gemeenteraad een schriftelijke vraag van AB over Natura2000 en de vertraging door logistieke problemen. Antwoord college: vertraging vanwege bronbemaling/wateroverlast. In overleg met SBB uitstel tot september en melding vertraging door verlate levering (door coronaperiode)
2021 oktober	Transitievisie Warmte: Op weg naar een duurzaam verwarmd en aardgasvrij eiland
2021 november	Aanvang bouw buffers en plaatsing heat pipes
2022 februari	Brief gemeente aan RvT: vlottrekken van de voortgang van het project warmtevoorziening Duinwijck: vertragingen leiden tot meerkosten (door Suezkanaal, regen, faillissement HoCoSto, vergunningen)
2022 maart	Rentedragende lening gemeente aan Duinwijck BV (150.000; terugbetaling in 15 jaar)
2022 april	Overdracht opstal/eigendom ketelhuis en warmtenet aan Vattenfall, zodat die het kan overdragen aan VlieWaCo
2022	Overdracht Vattenfall van materiële en immateriële goederen aan Duinwijck Warmte BV
2022	Financiële problemen HoCoSto
2022 juni	Voorschot/rentevrij lening van gemeente aan Duinwijck Warmte BV van 50.000 "om zorg te dragen dat het project kan worden vlot getrokken en afgerond".
2022 september	Uitspraak RvA (raad van Arbitrage), waarbij Duinwijck Warmte BV op hoofdpunten in het gelijk is gesteld; volgens de uitspraak dient HoCoSto voor 14 oktober een werkend systeem op te leveren.
2022 december	Herinrichting veld boven buffer door gemeente zelf (op kosten van HoCoSto)
2022 december	Faillissement HoCoSto (21 december 2022; doorstart januari 2023)
eind 2022/begin 2023	Afronding afspraken contractwerkzaamheden ('restpunten')
2023 juni	Nieuw bestuur en einde werkzaamheden oorspronkelijke projectleider
2024 januari	Extra financiële bijdrage van gemeente aan Duinwijck Warmte BV van 40.000 voor financiering van vervanging van de regelinstallatie

Bijlage IV – Duurzaamheidskader

In het uitvoeringsprogramma Vlieland Duurzaam!, is Duinwijck een project om bij te dragen aan CO₂ reductie. Op 18 september 2017 heeft de gemeenteraad het uitvoeringsprogramma Vlieland Duurzaam vastgesteld. Hierin staan de ambities voor Vlieland CO₂ vrij in 2020, wat betreft het energie gebruik van de bebouwde omgeving (gas en stroom). Project 13, betreft het project Duinwijck gasvrij waarbij is opgenomen dat er werkzaamheden moeten worden verricht door het energieloket van de gemeente in samenwerking met de werkgroep Duinwijck gasvrij.⁷⁰ De werkzaamheden zijn een plan van aanpak opstellen, aanbesteding, realisatie, exploitatie. De kosten van de onderzoeksfase worden gedekt uit de subsidies van de versnellingsgelden van de VNG. Uit het uitvoeringsprogramma is op te maken dat Duinwijck bijdraagt aan het publieke belang en bijdraagt aan de duurzaamheidsambitie van de gemeente Vlieland. In het Uitvoeringsprogramma Vlieland Duurzaam 2017-2021 is opgenomen dat initiatiefnemers van duurzaamheidsprojecten vrijstelling wordt verleend van de leges⁷¹ voor het in behandeling nemen van vergunningaanvragen. Duinwijck Warmte BV. hoeft voor het in behandeling nemen van de vergunningaanvraag van een duurzaamheidsproject geen leges⁷² te betalen en krijgt in 2021 een teruggave van € 10.486,-.

De gemeente Vlieland heeft doelstelling op gebied van duurzame energie ook in 2021 opnieuw bevestigd. In de Transitievisie van 2021 heeft de gemeente Vlieland vastgelegd dat ze de inwoners zo veel mogelijk bij het maken van de overstap naar duurzaam verwarmen ondersteunt. De gemeente faciliteert en stimuleert initiatieven. Kenmerkend voor de werkwijze is dat een deel van de regie bij de bewoners zelf komt te liggen want, zo stelt de gemeente, inwoners en ondernemers nemen bij voorkeur zelf het initiatief om verduurzamen vorm te geven.⁷³ Verder staat in de visie dat het niet realistisch is om te denken dat de inwoners en de gemeente zelf de warmtetransitie kunnen bekostigen. Verwacht wordt dat er vanuit het Rijk budget zal worden vrijgemaakt om deze transitie vorm te geven. Daarop vooruitlopend wordt onderzocht of er extra middelen binnen de gemeentelijke begroting vrijgemaakt kunnen worden om de mogelijkheden voor een warmtenet op Vlieland in kaart te brengen.⁷⁴ In de Transitievisie staat de routekaart per wijk. Voor de wijk Duinwijck is aangegeven dat de woningen naar verwachting voor 2023 verwarmd worden door middel van een warmtenet.⁷⁵

In de statuten van zowel de coöperatie en de BV zijn expliciet als doelstellingen opgenomen dat Duinwijck bijdraagt aan de energietransitie. Het doel van de coöperatie bestaat meerdere subdoelen en is in kader van dit onderzoek samen te vatten als⁷⁶:

- de belangen van de leden te behartigen door overeenkomsten voor de levering van duurzame energie te sluiten en zo bij te dragen aan de energietransitie.
- nevendoel ook andere ideële doelen van de leden te dienen.
- de coöperatie tracht haar doel te bereiken door het leveren van warmte aan de leden afkomstig uit het warmtenet, financiering van toepassingen van duurzame energiebronnen te Vlieland, samenwerken met het deelnemen in het voeren van directie ten behoeve van het doel, bevorderen van energiebesparing en het stimuleren van gebruik van duurzame, lokaal opgewekte energie te Vleiland en het geven van voorlichting.
-

Duinwijck Warmte BV⁷⁷ heeft als doel:

- het ontwikkelen en exploiteren van een warmtenet.
- het produceren of doen produceren van duurzame energie door de realisatie van een lokale duurzame energie installatie op Vlieland.
- verwerven, oprichting en of exploitatie van een duurzame product installatie.

⁷⁰ Gemeente Vlieland, Bijlage 1 uitvoeringsprogramma Vlieland Duurzaam!, 11 juli 2017, p.21.

⁷¹ Gemeente Vlieland, B&W advies, oktober 2021, p.2.

⁷² Gemeente Vlieland, uitvoeringsprogramma Vlieland Duurzaam!, 11 juli 2017, p.25.

⁷³ Gemeente Vlieland, Transitievisie Warmte: op weg naar een duurzaam verwarmd en aardgasvrij eiland, 7 okt. 2021, p.24.

⁷⁴ Gemeente Vlieland, Transitievisie Warmte: op weg naar een duurzaam verwarmd en aardgasvrij eiland, 7 okt. 2021, p.13.

⁷⁵ Gemeente Vlieland, Transitievisie Warmte: op weg naar een duurzaam verwarmd en aardgasvrij eiland, 7 okt. 2021, p.19.

⁷⁶ <https://duinwijckgasvrij.nl/warmtecooperatie/#oprichtingsakte>, artikel 2

⁷⁷ <https://duinwijckgasvrij.nl/de-exploitatie/>

- verlenen van adviesdiensten aan particulieren ondernemers, overheden etc. op gebied van milieu, energie en belastingen.
- verstrekken van geldleningen, het beheren van en beschikken over registergoederen, ook schulden etc.

Bijlage V – Reflectieverslagen BZK

Er zijn twee verslagen reflectieve monitor die voortkomen uit het PAW. Beiden hebben specifiek betrekking op Duinwijk. De eerste reflectie dateert van november 2019 en de tweede november 2020.⁷⁸ In deze reflectie worden geleerde lessen genoemd voor alle stakeholders die meewerken aan de werkgroep Duinwijk Gasvrij. De reflectie en monitoring is onderdeel van de convenantafspraken tussen Rijk en gemeente.

Voorbereiding, opzet en inrichting van het project:

- Succes: Oprichting van een warmtecoöperatie en BV, wat zorgt voor nauwe betrokkenheid en samenwerking tussen stakeholders.
- Geleerde les: Noodzaak van gekwalificeerde projectleiders (intensief traject om met alle partijen overleg te voeren) en technici; de initiële installateur had te weinig ervaring, wat vertraging veroorzaakte.

Inwonersparticipatie:

- Succes: Organisatie van negen bewonersavonden, waarbij onderwerpen afgestemd waren op de projectfasen, wat resulteerde in betrokkenheid en bewustwording.
- Geleerde les: Duidelijke communicatie over verwachtingen en betrokkenheid van bewoners kan weerstand verminderen en draagvlak vergroten.

Informatievoorziening:

- Succes: Campagnes zoals 'Vlieland 2020' en actieve betrokkenheid van de gemeente bij bewonerscommunicatie via sociale media en posters.
- Geleerde les: Behoeft aan meer centrale doelstellingen en communicatiestrategieën vanuit de Rijksoverheid om afstemming te vergemakkelijken.
- Geleerde les: Draagvlakverwerving goed insteken, is een intensief traject.

Borging van risico's:

- Succes: Financiële buffer voor onderhoudswerkzaamheden en 24/7 bereikbaarheid bij storingen, wat stabiliteit en vertrouwen biedt.
- Geleerde les: Noodzaak van flexibiliteit en reserves voor onvoorziene omstandigheden, zoals financiële uitdagingen die pas tijdens het proces duidelijk worden.
- Geleerde les: Het terrein waar de Vliehorst zich op bevindt, is in het bestemmingsplan aangegeven als een recreatieve bestemming. Hierdoor was het voor de gemeente niet mogelijk om een omgevingsvergunning te verlenen voor een energetische oplossing. De gemeente heeft hierop een tijdelijke vergunning toegekend, maar door jurisprudentie kon het project met een tijdelijke vergunning geen aanspraak maken op een SDE-subsidie. Dit moet in een voortraject beter worden voorzien. Les is om bijv. een postzegelplan (ook wel partiële herziening, detailplan of gedeeltelijke herziening genoemd) vast te stellen. Hiermee is het mogelijk om in alle bestemmingen energetische maatregelen toe te passen zonder wijziging.

⁷⁸ Programma Aardgasvrije Wijken, Verslag reflectie monitor, Duinwijk gemeente Vlieland, 13 november 2019, en 10 november 2020.

Bijlage VI – Bestuurlijke reactie

Rekenkamercommissie De Waddeneilanden

uw brief van	Mail van 8 januari 2025	ons kenmerk	
uw kenmerk	-	inlichtingen bij	
datum	22 JAN. 2025	telefoonnummer	
bijlage(n)	-	e-mail	

Onderwerp: reactie college op conceptrapport Duinwijk Aardgasvrij Vlieland.

Geachte rekenkamercommissie,

Het college heeft bij besluit van 21 januari 2025 kennis genomen van het conceptrapport "onderzoek Duinwijk Aardgasvrij Vlieland" van de rekenkamercommissie De Waddeneilanden.

Allereerst willen wij uw danken voor uw inspanning.

Het college herkent zich in de beschreven situatie en in de bevindingen en aanbevelingen zoals beschreven in het conceptrapport "onderzoek Duinwijk Aardgasvrij Vlieland". Het college wil met de aanbevelingen uit uw rapportage graag in een volgende situatie aan de slag.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders,

J. Jonker
2^e loco-secretaris

M. Schrier
burgemeester