GEMEENTE HOORN

Raadsvoorstel

Zaaknummer: 1987321
Steller: C.M. Bakker
Datum commissie: 22 november 2022
Datum raadsvergadering: 13 december 2022

Team: PM
Teammanager: Henk de Bruijn
Portefeuillehouder: A. Helling
E-mail: cm.bakker@hoorn.nl

Onderwerp
De rol van gemeente en HVC bij de ontwikkeling van het warmtenet

Agendering
Ter besluitvorming

Bijlagen

1	
2	
3	
4	
5	

De raad besluit

1. te kiezen voor een actieve en integrerende rol als regisseur in de Warmtetransitie.
2. voor het aanleggen van een warmtenet te kiezen voor een publiek en integraal warmtebedrijf.
3. om gesprekken en onderhandelingen te voeren met het publiek en integraal warmtebedrijf HVC Warmte BV. om te komen tot een samenwerkingsovereenkomst voor het aanleggen van een warmtenet in die delen van de gemeente Hoorn waar dit tegen de laagst maatschappelijke kosten gerealiseerd kan worden.

Samenvatting

Hoorn gaat van het aardgas af. Belangrijk is dat dit tegen de laagste maatschappelijke kosten gebeurt, zo duurzaam mogelijk en gebiedsgericht.

Eén enkele oplossing voor alle gebouwen bestaat niet. Voor een groot deel van Hoorn is bekend dat een collectief warmtenet het goedkoopste en meest duurzame alternatief is. Dat betekent dat in die gebieden allerlei soorten gebouwen aangesloten zullen worden voor 2040. Dit moet een warmtebedrijf doen. Omdat zo een bedrijf een belangrijke positie krijgt, wil de gemeente hierop zoveel mogelijk invloed uitoefenen. Wanneer de gemeente hier niet actief optreedt, bepaalt het warmtebedrijf met grote gebouweigenaren welke gebouwen wanneer worden aangesloten. Door een overeenkomst te sluiten met een warmtebedrijf, krijgt de gemeente meer grip op tempo, fasering, duurzaamheid en kosten. De voorkeur gaat uit naar een publiek en geïntegreerd warmtebedrijf. Er zijn bijzonder weinig partijen die in Hoorn een warmtenet willen aanleggen. Omdat de gemeente aandeelhouder is in HVC, heeft samenwerking met dat bedrijf de voorkeur.

1. Inleiding: reden van het voorstel

Aanleiding
In 2019 stelde de Gemeenteraad de Transitievisie Warmte vast. Deze biedt een globale route naar een aardgasvrij Hoorn in 2040. De realisatie vindt gebiedsgericht plaats. Begonnen wordt met een warmtenet. Belangrijk is te bepalen welke rol de gemeente en een warmtebedrijf spelen bij ontwerp, aanleg en beheer van een warmtenet.

Belang
De vraag is welke rol en verantwoordelijkheid de gemeente als regisseur van de warmtetransitie neemt en welke rollen en verantwoordelijkheden zij aan andere stakeholders laat. De warmtetransitie brengt voor bewoners, ondernemers en maatschappelijke gebouweigenaren kosten, overlast en onzekerheden met zich mee. De gemeente heeft de taak in deze de belangen van de eigen bewoners en bedrijven zo goed mogelijk te borgen.

Centrale vraag
Op welke manier kan de gemeente haar rol als regisseur van de warmtetransitie het best waarmaken?

2. Beoogd maatschappelijk resultaat
Uit de Transitie Visie Warmte en uit een door HVC in opdracht van de gemeente uitgevoerde Haalbaarheidsstudie blijkt dat de gemeente Hoorn zeer geschikt is om veel gebouwen met een warmtenet te verwarmen. Een warmtenet is een collectieve oplossing, in tegenstelling tot bijvoorbeeld individuele, elektrische oplossingen met warmtepompen. Een collectieve oplossing vraagt vanwege de grootschaligheid regie en organisatie. Ook is afstemming nodig met andere opgaven, in ieder geval in het ruimtelijk domein.

3. Bijdrage aan de duurzaamheidsambitie
De aanleg van een warmtenet om zo een deel van Hoorn een alternatief voor verwarming door aardgas te bieden is onderdeel van de warmtetransitie. Uit de uitgevoerde studie in 2021 naar de haalbaarheid van een warmtenet blijkt dat een warmtenet nu de meest kosteneffectieve manier is om van het aardgas af te komen voor ongeveer 13.000 woningen en woningequivalenten in Hoorn. Zonder warmtenet zou de transitie aanzienlijk langzamer verlopen. Voor veel woningen is een oplossing in de vorm van een warmtepomp bovendien veel duurder dan een collectief warmtenet. De mate van duurzaamheid van een warmtenet wordt bepaald door de warmtebron of – bronnen die worden gebruikt. De ondergrond in Hoorn is bijzonder geschikt om aardwarmte (geothermie) te winnen als voeding voor een warmtenet. Dit blijkt uit de Haalbaarheidsstudie uit 2020. Een alternatief kan warmte uit oppervlaktewater zijn. Deze bronnen gelden als bijzonder duurzame alternatieven voor aardgas.

Ongeveer 50 % van het totale energiegebruik in Hoorn van bijna 4000 Thera joule (Tj) komt voor rekening van de gebouwde omgeving. Verreweg het grootste deel daarvan wordt gebruikt voor verwarming van woningen en bedrijven en maatschappelijke instellingen.

Het goed organiseren van de rolverdeling rond een warmtenet is dan ook een wezenlijk onderdeel van de energietransitie in Hoorn. Ook voor de Sustainable Development Goals is dit positief. Armoedebestrijding, betaalbare en schone energie en klimaatactie hebben baat bij een goed warmtenet.

4. Kaders

De gemeente Hoorn heeft zich ten doel gesteld in 2040 een klimaatneutrale gemeente te zijn.

Routekaart

In een aantal nota's heeft de gemeente sinds 2018 de weg beschreven naar een aardgasvrij en klimaatneutraal Hoorn. De eerste nota biedt een zeer globale route naar energieneutraliteit in 2040. Het gaat om: de Routekaart energieneutraal Hoorn 2040 (2018)

Duurzame Stad

In 2019 werd een meer integrale visie op klimaatneutraliteit vastgesteld. Hierin ging het om doelen en middelen van de energietransitie naast het bredere duurzaamheidsbeleid. Dit ligt vast in het programma Duurzame stad Hoorn (2019).

Klimaat Akkoord

Het nationale Klimaatakkoord bepaalt dat de gebouwde omgeving in 2050 aardgasvrij moet zijn. Dit is voor Hoorn in 2019 verder geconcretiseerd. Het gaat om de mogelijke aardgasvrije oplossingen en om welke wijken in beginsel voor welke oplossing in aanmerking komen. Dit is vastgelegd in de Transitie Visie Warmte.

Haalbaarheidsstudie

In 2020 is de visie uit 2019 geconcretiseerd met een studie. Dit is gebeurd in de Haalbaarheidsstudie warmtenet Hoorn.

Wetsvoorstel

De nationale wetgeving op dit gebied is sterk in beweging en biedt op dit moment weinig houvast. Op basis van de ontwerpen van wet kunnen wel conclusies worden getrokken over de hoofdlijnen van deze wetgeving. In oktober heeft minister Jetten van Economische Zaken de Tweede Kamer een brief gestuurd. Daarin is uiteengezet dat de infrastructuur voor warmte zoveel mogelijk in publieke handen moet komen. Dit betekent dat commerciële warmtebedrijven op termijn geen rol meer kunnen spelen in Nederland.

Warmtewet

De warmtewet uit 2013 gaat vervangen worden door de Wet collectieve warmtevoorziening. Het streven is dat deze medio 2024 in werking treedt. De wet regelt behalve de leveringszekerheid en verduurzaming van warmtenetten ook nieuwe op kostprijs gebaseerde tarieven. De wet geeft gemeenten expliciete mogelijkheden afspraken met één of meer warmtebedrijven te maken. De verwachting is dat de wet ook zal eisen dat de warmte infrastructuur een overwegend publiek karakter krijgt.

Wet gemeentelijk instrumentarium warmtetransitie

De Wet gemeentelijk instrumentarium warmtetransitie is nog een ontwerp. De datum van inwerkingtreding ligt voorlopig op 1 januari 2024. Het ontwerp biedt gemeenten onder meer de bevoegdheid wijken op termijn geheel van het gas af te sluiten.

5. Argumenten

In 2019 stelde de Gemeenteraad de Transitie Visie Warmte vast. Deze biedt een globale route naar een aardgasvrij Hoorn in 2040. De realisatie vindt gebiedsgericht plaats. In grote lijnen zijn vier mogelijke oplossingen voorzien: een warmtenet, all electric, groen gas en nog niet gedefinieerde innovaties. Het warmtenet biedt het snelst de grootste CO2 besparing. Voordat een uitvoerbaar plan per wijk gemaakt kan worden, wordt nu eerst een strategisch uitvoeringsplan voor heel Hoorn opgesteld. Belangrijk onderdeel van dit strategisch uitvoeringsplan is de rol die de gemeente bij de aanleg van een warmtenet wil spelen en welke verantwoordelijkheden zij aan een warmtebedrijf wil laten.

De rol van de gemeente

De gemeente Hoorn kiest voor een actieve en integrerende rol als regisseur in de warmtetransitie. Voor de aanleg van een warmtenet in Hoorn heeft de gemeente de voorkeur voor een publiek en geïntegreerd warmtebedrijf. De gemeente zal met HVC besprekingen voeren gericht op het sluiten van een overeenkomst waarmee de gemeente HVC het recht geeft in Hoorn een warmtenet aan te gaan leggen. In het Klimaatakkoord zijn gemeenten aangewezen als regisseur van de warmtetransitie. Er zijn verschillende manieren waarop regie kan worden gevoerd. Dit kan variëren van proactief tot meer afwachtend en van voornamelijk directief tot verbindend en integrerend. De keuze voor een rol als integrale regisseur, is gebaseerd op het volgende:

Complexe integrale opgave

De omvang, ingewikkeldheid en effecten van de warmtetransitie zijn niet te onderschatten. Het gaat om een grote verandering die vele tientallen jaren zal duren. Het raakt het hele fysieke domein. Een enkel alternatief voor aardgas is er niet. Dat betekent dat per gebied of per doelgroep afgewogen moet worden wat de beste oplossing is. Uiteindelijk is het doel dat er voor iedereen, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, een oplossing komt. De verschillen tussen de verschillende doelgroepen zijn behoorlijk: flats en grondgebonden woningen; slechte en beter geïsoleerde woningen; bewoners met meer en minder geld. Ook onder bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn de verschillen groot. Sommigen gebruiken bijzonder veel warmte, andere hebben warmte over. Daarbij spelen verschillende afwegingscriteria een rol: maatschappelijke kosten, betaalbaarheid, duurzaamheid, tempo en flexibiliteit zijn de belangrijkste.

Kosten en congestie

Voordeel van een warmtenet is dat het bij een zekere dichtheid goedkoper is dan andere oplossingen. Ook vergt het minder investeringen in de elektrische infrastructuur, die voorlopig ontoereikend is om in heel Hoorn tot elektrificering van de warmtevoorziening over te gaan.

Voorkomen opportunisme

Het gaat om een door de vraag gedreven overgang naar een ander soort warmtevoorziening. Gebouweigenaren bepalen of, hoe en wanneer zij van het gas af gaan. Vooralsnog zijn er geen mogelijkheden hen daartoe te dwingen. Wanneer het helemaal aan 'de markt' wordt overgelaten, krijgt waarschijnlijk niet iedereen die dat wil een aansluiting. Daarom is het belangrijk afspraken te maken met een warmtebedrijf over de hele opgave. Zo wordt voorkomen dat er krenten uit de pap worden gehaald.

Regie, werk met werk maken

Een kosteneffectieve uitvoering bepaalt mede het tempo en vice versa. Daarom is het waar mogelijk combineren van de aanleg van een warmtenet met andere opgaven in de openbare ruimte van belang. Zo maken we werk met werk en benutten we koppelkansen. Dit levert ook minder overlast op. Ook kan zo alle ondergrondse infrastructuur zo efficiënt mogelijk worden aangelegd.

Niet alleen vóór maar ook achter de voordeur moeten maatregelen worden getroffen. Ook een te voorziene renovatie is daarmee een factor evenals sloop en nieuwbouw. Dit betekent in Hoorn automatisch dat Intermaris, als grootste woningeigenaar van de stad, een belangrijke partner is. Zowel voor grote renovaties als voor de schaal van het warmtenet. Het combineren waar mogelijk van de

verschillende opgaven veronderstelt stevige regie. Zonder sturing lukt dit niet, zonder samenwerking evenmin.

Publiek en geïntegreerd warmtebedrijf.
Het voorstel om voor de aanleg van een warmtenet een publiek bedrijf te kiezen, heeft diverse redenen.

In Nederland zijn 37 vergunningen aan warmtebedrijven verleend door de Autoriteit Consument en Markt. Daarvan zijn er 30 commercieel. Diverse daarvan zijn bovendien buitenlands. Op Rijksniveau bestaat een duidelijke voorkeur voor niet-commerciële partijen. Minister Jetten van Economische Zaken heeft dit vrijdag 21 oktober in een brief aan de Tweede Kamer uitvoerig laten weten. Hoewel niet geheel zeker is of dit daadwerkelijk in wetgeving tot uitdrukking gaat komen, lijkt anticiperen hier verstandig. Publieke bedrijven zijn die bedrijven waarin privaat kapitaal geen meerderheidsbelang heeft.

Invloed
De aandeelhouders van publieke bedrijven zijn overheden. Deze kunnen in die hoedanigheid invloed uitoefenen op de koers van het bedrijf. Publieke bedrijven zijn niet per se winst gedreven. Vaak worden verdiensten geherinvesteerd in nieuwe ontwikkelingen die aandeelhouders ten goede komen. Als aandeelhouder van HVC kan de gemeente invloed uitoefenen op de koers van het bedrijf. Ook hoeft de gemeente met HVC geen grote aanbestedingsprocedure te doorlopen. Omdat HVC publiek is en de gemeente aandeelhouder, kan dit via zogenaamde quasi inbesteding. We spreken van quasi inbesteding wanneer de gemeente:

1. de overheidsopdracht gunt aan een andere rechtspersoon,
2. toezicht kan uitoefenen op die rechtspersoon als ware het op de medewerkers van zijn eigen diensten,
3. meer dan 80% van de activiteiten die de gecontroleerde rechtspersoon uitoefent, gebeurt in de vorm van taken die hem zijn toegewezen door de controlerende aanbestedende dienst of andere, ook door deze aanbestedende dienst gecontroleerde rechtspersonen
4. er geen directe participatie van privékapitaal is in de gecontroleerde rechtspersoon.

Efficiëntie
In een geïntegreerd warmtebedrijf worden alle onderdelen van de warmteketen, de warmtebron(nen), transport en distributie van warmte en de levering, door een enkele onderneming verzorgd. Het werken met zo een bedrijf betekent dat met slechts één partij een contract hoeft te worden aangegaan. Eventuele problemen tussen de verschillende onderdelen van de keten worden binnen dat bedrijf opgelost. Die risico's zijn daarmee afgedekt, voor gebruikers en voor de gemeente. De ervaring leert dat het doorgaans goedkoper is met een geïntegreerde partij te werken dan met meerdere verschillende, die elk apart opslagen op de deeltarieven berekenen. Zicht hebben op de hele keten kent meer voordelen. Zo worden vraag, realisatie en inkoop op elkaar afgestemd. Dit voorkomt onnodige kosten. Uit vergelijkingen met andere landelijke warmtebedrijven is gebleken dat de tarieven van HVC voor gebruikers relatief laag zijn.

Beperkt aanbod
Er is sprake van een warmtemarkt. In de praktijk zijn de meeste warmtebedrijven niet bereid overal aan het werk te gaan. Er zijn maar heel weinig partijen die Hoorn als werkgebied interessant vinden. De markt werkt dus niet optimaal.

Ervaring
De gemeente zal met HVC besprekingen voeren gericht op het sluiten van een overeenkomst waarmee de gemeente HVC het recht geeft in Hoorn een warmtenet aan te gaan leggen. Er zijn weinig publieke en geïntegreerde warmtebedrijven die in Hoorn een warmtenet willen aanleggen. HVC is bekend in de omgeving, ook als betrouwbare warmteleverancier. Dit is bekend uit contacten met andere gemeenten waar HVC al warmtenetten ontwikkeld heeft. Ook kan de gemeente zo afspraken maken over de duurzaamheid. Geothermie of aardwarmte zijn duurzame bronnen die de voorkeur verdienen. Met deze bron is het warmtenet niet volledig afhankelijk van brandstof in vorm van bijvoorbeeld afval, gas of biomassa. HVC heeft ervaring met deze techniek. HVC wil de aanleg van een warmtenet graag vanuit de Kersenboogerd voortzetten.

Fysiek domein
De gemeente wil in één slag voor een groot gebied afspraken maken met een warmtebedrijf. Zo kan meer zekerheid worden gegeven aan veel bewoners over de oplossing voor hun woning. Ook moeten er afspraken komen over de volgorde waarin het net wordt aangelegd. De opgave is integraal verweven met het hele fysieke domein. Er moet afstemming plaatsen vinden met renovatieplannen, nieuwbouw, stadsbeheer en maatregelen op het gebied van klimaatadaptatie.

Concluderend
HVC lijkt daarmee de voor de hand liggende partij. Met een samenwerkingsovereenkomst kan de gemeente grip houden op de ontwikkeling van een warmtenet. Het alternatief is dat dit aan de markt wordt overgelaten. In de praktijk zou dat betekenen dat Intermaris en HVC samen bepalen wat wanneer gaat gebeuren.

6. Maatschappelijk draagvlak
Bij de voorbereiding van dit besluit is gesproken met HVC, Intermaris en een aantal bewoners uit verschillende delen van Hoorn. Van Intermaris is bekend dat zij, als grote gebouweigenaar van zo'n 10.000 woningen in Hoorn, de samenwerking met HVC, gestart in de Kersenboogerd, willen voortzetten. Intermaris beslist als gebouweigenaar zelf over de partij met wie zij willen samenwerken. Voor 2000 woningen hebben Intermaris en HVC al een overeenkomst gesloten. Juridisch heeft de gemeente hier geen beslissende rol, anders dan als vergunningverlener. Langs deze lijn wordt ook gewerkt in het centrumgebied van de Kersenboogerd. Met HVC zijn diverse gesprekken gevoerd om hun opvattingen over financiën, transparantie, duurzaamheid en de kenmerken van een publiek bedrijf te bespreken.

Met verschillende bewoners is in een aantal sessies gesproken over onder meer de regie over het warmtenet. Bewoners geven aan dat zij het belangrijk vinden dat de kosten zo laag mogelijk worden gehouden, dat warmte uit zo duurzaam mogelijke bronnen moet komen en dat in voorkomende gevallen de mogelijkheid moet bestaan een eigen alternatief voor een warmtenet te ontwikkelen.

7. Financiële consequenties
Dit raadsbesluit heeft geen gevolgen voor de gemeentelijke begroting. Het voeren van besprekingen met HVC met de bedoeling tot een overeenkomst te komen, wordt inclusief eventueel benodigde externe adviezen, gedekt uit het programma Duurzame Stad.

8. Communicatie
Externe communicatie over deze besluiten is niet noodzakelijk. Er is sprake van een voorkeur die tot gesprekken en onderhandelingen zal leiden. Er is nog geen sprake van een besluit met juridisch afdwingbare consequenties.

9. Realisatie
In de periode volgend op dit besluit, zullen verdiepende gesprekken met HVC worden gevoerd met de intentie tot een voor beide partijen bevredigende overeenkomst te komen. Hiermee zullen enkele maanden gemoeid zijn. In het eerste kwartaal van 2023 zal het Strategisch Uitvoeringsplan warmte aan uw raad worden voorgelegd ter besluitvorming. Daarin wordt de Transitie Visie Warmte verder uitgewerkt naar een meer praktisch uitvoeringsniveau.

Hoorn, - 1 NOV 2022

het college van burgemeester en wethouders van Hoorn,

de secretaris

de burgemeester

Zaaknummer: 1987321