



Governance warmtebedrijf aardgasvrije wijk De Ooi

Auteur: Hugo Biersma (De Warmteregisseurs)

Gecontroleerd door: Mario Groot Kormelink (Gemeente Doesburg)

Datum: 25-8-2021



Aanleiding

Aanleiding van deze nota is de deelname aan een proeftuin binnen het Programma Aardgasvrije Wijk. Op 12 november 2020 heeft de gemeente van het Ministerie van BZK de beschikking ontvangen van € 3.860.938 om wijk De Ooi aardgasvrij te maken. De raad heeft bij het vrijmaken van een deel van deze beschikking in het amendement 'Budget Proeftuin aardgasvrije wijk niet ineens verbranden' aangegeven goed geïnformeerd te blijven.

Inleiding

Doel van deze nota is het inzichtelijk maken van de exploitatievorm van het warmtebedrijf voor de aardgasvrije wijk de Ooi. Het start met het inzichtelijk maken van de wensen van de stakeholders, het beschrijft de diverse warmtebedrijf-vormen, en het geeft het advies vanuit de projectgroep ten aanzien van de keuze. Aparte paragrafen worden gewijd aan de onderwerpen 'monopolie en keuzevrijheid' en de vervolgstappen.

Wensen

Voor een succesvolle ontwikkeling zijn door de diverse stakeholders de volgende wensen geformuleerd:

- De dienstverlening is excellent: storingen worden voorkomen door proactieve monitoring, klachten worden snel verholpen, facturen zijn begrijpelijk, de klantenservice is via meerdere kanalen te bereiken en reageert snel et cetera.
- Lage tarieven: iedere stakeholder en afnemer heeft de wens uitgesproken dat de kosten voor warmte laag blijven.
- Een transparante werkwijze: de businesscase, ontwerpen, de werkwijze en processen zijn transparant. De afnemers en stakeholders kunnen meedenken.
- Een doelmatige werkwijze: de besteding van publiek geld en de inkomsten van afnemers vindt doelmatig plaats. Het rendement is maatschappelijk acceptabel.
- Publieke inspraak is geborgd. Op een warmtenet is geen sprake van keuzevrijheid van meerdere leveranciers, zie 'Monopolie & keuzevrijheid'. Het is daarom belangrijk dat de gemeente kan ingrijpen bij wanprestaties.

Warmtewet

Het leveren van warmte wordt wettelijk gereguleerd door de warmtewet. Deze wet beschermt consumenten tegen te hoge tarieven, stelt eisen aan leveringszekerheid, transparantie en maakt het mogelijk dat het Rijk kan ingrijpen.

De wet schrijft ook voor dat indien een warmtebedrijf meer dan 10.000 gigajoules levert (de eenheid waarin warmte wordt afgerekend) het een vergunning moet hebben. Deze vergunning wordt aangevraagd bij de ACM (Autoriteit Consument en Markt). 10.000 GJ is ongeveer 200-300 huizen. Voor De Ooi zal dus een leverancier met vergunning geselecteerd of georganiseerd moeten worden. Het aanvragen van een vergunning is een uitgebreide procedure waarin de technische en financiële kwaliteit van een organisatie moet worden aangetoond.



De exploitatievormen op hoofdlijnen

Optie 1: Een concessie verstrekken aan een commerciële warmteleverancier

De eerste variant bestaat uit het verstrekken van een concessie aan een commerciële warmteleverancier. De gemeente selecteert met een aanbesteding een partij die verantwoordelijk wordt voor het leveren van warmte in het projectgebied. Het voordeel van deze vorm is dat de gemeente en de woningcorporatie geen risico's dragen. Het tweede voordeel is dat alle kennis bij de geselecteerde leverancier aanwezig is. Een nadeel is dat er beperkt draagvlak is om monopolie te verstrekken aan een leverancier. Een tweede nadeel is dat de inspraak beperkt is tot datgene wat contractueel is vastgelegd. Een ander nadeel is dat concessie voor langere tijd verstrekt moet worden. De businesscase van een warmtenet kent een lange looptijd: afschrijftermijnen van 30 jaar op onderdelen zijn gebruikelijk. De concessie zal hierbij moeten aansluiten.

De grote angst bij commerciële warmtebedrijven zijn de prijzen die berekend worden aan klanten. In de concessie kunnen afspraken gemaakt worden over de tarieven van warmte. Tarieven kunnen bijvoorbeeld meestijgen met de onderliggende kosten. Indien de gemeente dergelijke prijsafspraken onafhankelijk wil laten controleren kost dat geld en tijd. De rendementen in de sector worden om de paar jaar gemonitord door de ACM. De afgelopen jaren zit er een gestaag stijgende lijn in de rendementen die de warmtebedrijven maken. Dit betekent dus dat klanten in verhouding meer betalen voor winst van de aandeelhouders dan voor dienstverlening die ze ontvangen. In 2018 concludeerde de ACM dat het rendement met 6,8% hoger was dan wat de toezichthouder redelijk acht (5,2% tot 6,6%). Nader onderzoek liet zien dat het gemiddelde rendement met 6,4% toch binnen deze bandbreedte bleef, maar de conclusie dat de tarieven jaar op jaar stijgen bleef overeind. Daarom heeft de toezichthouder ACM sinds 20 mei 2021 de bevoegdheid om in te grijpen bij individuele warmtebedrijven indien het rendement maatschappelijk onacceptabel wordt. Omgerekend betalen de meeste warmteklanten gemiddeld €9 tot €10 per maand meer dan verbruikers op gas. Hierbij moet men niet vergeten dat de prijs voor gas afgelopen jaren bijzonder laag was en deze de komende jaren juist weer gaat stijgen.

Er zijn 27 warmtebedrijven geregistreerd bij de ACM. Voorbeelden van commerciële warmtebedrijven zijn: Eneco, Vattenfall, Eteck, Vaanster en Kelvin.

Optie 2: Een gemeentelijk warmtebedrijf oprichten

De tweede optie is dat de gemeente zelf een warmtebedrijf opricht. Het zal in dit scenario de benodigde kennis en expertise moeten inkopen en aansturen. Voordeel van deze optie is dat de gemeente alle zeggenschap heeft. Tweede voordeel is dat er waarschijnlijk meer draagvlak is voor deze exploitatievorm omdat de gemeenschap de gemeente zelf vertrouwt. Een nadeel is dat alle (financiële) risico's bij de gemeente liggen. Het tweede nadeel is dat het inkopen van



de benodigde expertise en kennis de businesscase zal verslechteren: externe adviseurs en ingenieurs zijn duur. Er zijn meer proceskosten en dus minder geld om bewoners te helpen.

Voorbeelden van gemeentelijke warmtebedrijven zijn te vinden in Purmerend (Stadsverwarming Purmerend: SVP) en Rozendaal (Duurzaam Energiebedrijf Rozendaal, DER). SVP is met meer dan 26 duizend aansluitingen een van de grotere warmtebedrijven. DER is een klein warmtebedrijf dat enkele honderden aansluitingen heeft (het heeft ook geen ACM-vergunning). Beide gemeenten worstelden overigens met de businesscases van warmtenetten: de gemeenten moesten diverse keren financieel bijspringen. SVP is sinds enkele jaren winstgevend.

Optie 3: Een coöperatief warmtebedrijf

De derde optie is het oprichten van een lokale coöperatie. Bewoners krijgen dan de zeggenschap over het warmtebedrijf. Het grote voordeel is dat dit het draagvlak zal vergroten. Ook in dit scenario moet de kennis en expertise uiteraard extern worden ingekocht. Dit zal dus hetzelfde nadeel kennen als het gemeentelijk warmtebedrijf. Een nadeel is dat de financiering een uitdaging zal worden. Bij een consultatie bij banken blijkt dat banken niet bereid zijn om coöperaties te financieren zonder garantie van de gemeente. De gemeente zal dus de financiële risico's dragen terwijl het beperkt zeggenschap heeft. Dit scenario is ook niet vanzelfsprekend omdat er in De Ooi zich geen bewoners hebben gemeld die een leidende rol willen spelen om de coöperatie op te richten.

Er zijn in Nederland nog geen voorbeelden van warmtecoöperaties die actief warmte leveren. Er worden wel projecten ontwikkeld maar er is bijvoorbeeld nog geen coöperatie met een ACM-vergunning¹.

Optie 4: Ontwikkelen met netbeheerder / het 'Gelders Warmte Infra Bedrijf'

De laatste optie is het ontwikkelen van een infrastructuur met de netbeheerder. Deze optie scheidt het eigendom en zeggenschap van de infrastructuur van de warmteleverancier. Er wordt in een latere fase één warmteleverancier geselecteerd die de klanten mag gaan bedienen. De netbeheerder van Doesburg (Liander) heeft hiervoor een dochter opgericht: Firan B.V.. Dit bedrijf is gespecialiseerd in het ontwikkelen, financieren en beheren van alternatieve energie-infrastructuren. Het is de meest actieve 'warmte-netbeheerder' van Nederland.

Bij een samenwerking met Firan wordt een lokale entiteit (een project-B.V.) opgericht waarin de gemeente deelneemt zodat het zeggenschap heeft. Deze deelname kan beperkt blijven tot een zeer klein (financieel) aandeel. Statuten geven de gemeente zeggenschap over specifieke

¹ Bron ACM 22 augustus 2021:

<https://www.acm.nl/nl/onderwerpen/energie/energiebedrijven/warmte/vergunninghouders-warmte>



onderwerpen, bijvoorbeeld over de winstbestemming, de selectie van de leverancier, toekomstige uitbreidingen en de tariefstelling.

Voordeel van dit scenario is dat de warmte-infrastructuur in publieke handen blijft: alle aandeelhouders zijn overheden. Een tweede voordeel is dat de kennis en expertise direct aan tafel zit om het uitvoeringsplan mee verder uit te werken: deze hoeft niet eerst te worden ingekocht. Daarnaast heeft de gemeente meer grip op de warmteleverancier. Zo zijn de contracten met deze leverancier veel korter dan de concessies van optie 1. Ingrijpen bij wanprestaties is veel makkelijker te organiseren. De infrastructuur hoeft immers niet onteigend te worden want deze zijn eigendom van de lokale entiteit.

Nadeel is dat een deel van de businesscase nog niet helemaal duidelijk is: namelijk dat van de warmteleverancier. Hier zal ruimte in het project voor moeten worden georganiseerd. Een tweede nadeel van dit scenario is dat de gemeente financieel risico loopt (hoewel beperkt want het is maar beperkt aandeelhouder). De risico's hangen allereerst samen met het percentage aandeelhouderschap. De meeste gemeenten kiezen voor 5% en enkele voor een groter aandeel (de grootste gemeente bezit 39%). Andere risico's hebben te maken met de vorm van financiering. Bijvoorbeeld als er sprake is van een garantiestelling of achtergestelde lening vanuit gemeente of een financiering met een fonds van de Provincie. Deze risico's zullen komende periode worden uitgewerkt. Onder het kopje 'advies' en 'vervolgstappen' leest u meer.

Een keuze voor dit scenario houdt ook de mogelijkheid open om deel te nemen aan het 'Gelders Warmte Infra Bedrijf'. In 2020 is de gemeente Doesburg aangehaakt bij een initiatief van Firan, de provincie Gelderland, de gemeenten Apeldoorn, Arnhem, Culemborg, Ede, Lingewaard, Nijmegen en Wageningen. Zij startten een haalbaarheidsonderzoek naar een publiek warmte-infrabedrijf voor de regio. Indien dit project zich snel genoeg ontwikkelt kan Doesburg aanhaken.

Er zijn meerdere voorbeelden die deze exploitatievorm kiezen. Er zijn landelijk minimaal 25 gemeenten die momenteel ontwikkelen met een netbeheerder. Mooie voorbeelden zijn projecten in Didam, Deventer, Apeldoorn, Arnhem en Huissen.

Monopolie & keuzevrijheid

De bewoners van De Ooi hebben helaas in geen van de governance-vormen keuzevrijheid tussen diverse warmteleveranciers. Alleen de hele wijk kan veranderen van warmteleverancier. Er zijn nog geen goede nationale of internationale voorbeelden waarbij afnemers binnen één warmtenet kunnen kiezen voor een leverancier. Het kunnen kiezen tussen meerdere warmteleveranciers vraagt om een markt waar warmte kan worden verhandeld zoals bijvoorbeeld gebeurt voor gas en elektriciteit. Dit is lastig omdat warmte niet over langere afstanden getransporteerd kan worden en de huidige Nederlandse warmtenetten onvoldoende schaal hebben (met veel verschillende warmteaanbieders en leveranciers). Goed om te vermelden is dat de voorgestelde richting een toekomstige ontwikkeling richting meerdere leveranciers niet helemaal uitsluit. Het is daarmee onwaarschijnlijk maar niet



helemaal ondenkbaar dat in de toekomst Doesburgers kunnen kiezen uit meerdere warmteleveranciers. Om keuzevrijheid mogelijk te maken moet het warmtenet uitgebreid worden naar de rest van Doesburg en moeten er meerdere bronnen worden aangesloten. Daarna moeten bestaande contracten omgezet worden naar een marktplaats van warmte. Er zal een Doesburg-brede 'operator' ontwikkeld moeten worden die de leveringszekerheid borgt. Dit is een optie voor de verre toekomst (circa 20-30 jaar).

Een monopolie van één warmteleverancier betekent niet het einde van keuzevrijheid. Bewoners die geen warmte willen afnemen van de warmteleverancier kunnen altijd kiezen voor eigen individuele alternatieven voor aardgas zoals warmtepompen en/of stralingspanelen.

Advies

Het advies van de procesbegeleiders Bart Fugers en Hugo Biersma (beide van De Warmteregisseurs) is om te kiezen voor 'Optie 4: Ontwikkelen met netbeheerder / het 'Gelders Warmte Infra Bedrijf'. Deze vorm voldoet aan alle wensen die de stakeholders (Woonservice IJsselland, Wijkraad De Ooi, Waterschap Rijn en IJssel, Liander) hebben uitgesproken en geeft de gemeente de regie met beperkte risico's. Firan is een partij met de juiste kennis en expertise. Groot voordeel is dat het project met deze samenwerking profiteert van de opgedane kennis van andere projecten.

Vervolgstappen

De eerste stap is om te onderhandelen met Firan over het gezamenlijk ontwikkelen van een warmte-infrastructuur. Daarna zal het ontwerp voor de warmte-infrastructuur geconcretiseerd moeten worden (het vorige ontwerp was nog conceptueel) en een nieuwe businesscase moeten worden ontwikkeld. Daarnaast zal de structuur en zeggenschap van de lokale entiteit moeten worden bepaald. De mate waarin de gemeente risico's loopt zal bepalend zijn voor de ambitie en scope van het project. De raad zal de keuze krijgen tussen enkele scenario's in de volgende stap. Dit is ook een GO/ NO-GO moment ten aanzien van de samenwerking met Firan. Hierbij wordt rekening gehouden met het amendement 'Budget Proeftuin aardgasvrije wijk niet ineens verbranden'. De beoogde tijdslijn van de besluitvorming omtrent dit onderwerp:

