MEMO

ARCADIS Design & Consultancy for natural and built assets

ONDERWERP
Rol gemeente Assen in warmtenet

ONZE REFERENTIE

DATUM
2 oktober 2020

VAN
Fenna Wielenga

Inleiding

De gemeente Assen is de opties aan het verkennen voor de aanleg van een warmtenet in de wijk Lariks. Een belangrijke vraag die hierbij aan de orde komt is, welke verantwoordelijkheden gepaard gaan met de verschillende rollen bij de aanleg van een warmtenet en welke rol de gemeente hier zelf in kan nemen.

Om meer inzicht te verkrijgen in de verschillende keuzes heeft Arcadis een overzicht opgesteld van de organisatievarianten bij de ontwikkeling van een warmtenet, met per variant specifieke aandacht voor de potentiële rol van de gemeente daarin. Het overzicht is gebaseerd op een bureaustudie en praktijkervaringen van andere gemeenten.

De warmteketen

Binnen de warmteketen, een warmtenet of collectief warmtesysteem worden doorgaans de volgende onderdelen onderscheiden:

a. De warmtebron of producent van de warmte;
b. Het transportnet van de bron naar de eindgebruiker van de warmte, eventueel te onderscheiden in het transportnet waar nog geen eindgebruikers op zijn aangesloten en het distributienet van de hoofdleiding naar de aansluiting bij de eindgebruiker;
c. De leverancier als de verantwoordelijke voor de levering van de warmte aan de eindgebruiker en de vergunninghouder;
d. De eindgebruiker van de warmte (particuliere huishoudens, een VvE, bedrijven, openbare gebouwen).

Rol gemeente in het licht van Warmtewet 2

Op 20 december 2019 heeft minister Wiebes de Tweede Kamer geïnformeerd over zijn voornemen tot fundamentele aanpassing van de regelgeving voor collectieve warmtesystemen (in feite de warmtenetten). Via een nieuwe Warmtewet 2.0 moeten de leveringszekerheid, de betaalbaarheid en de bijdrage aan het terugdringen van de CO^2-uitstoot worden gegarandeerd.

De nieuwe wet is op 23 juni 2020 ter consultatie gelegd en de minister heeft een uitgebreide Memorie van Toelichting op de wet geschreven. De minister stelt in zijn toelichting dat de verschillende onderdelen van de warmteketen (zie hiervoor) veel samenhang vertonen. Daarom heeft een integrale aansturing van productie tot en met levering de voorkeur en maakt dit het afdwingen van leveringszekerheid, betaalbaarheid en duurzaamheid beter mogelijk. Daarom voorziet de nieuwe wet in de oprichting van warmtebedrijven die zich bezighouden met alle onderdelen van de warmteketen. Kortom, de onderdelen b en c uit de vorige alinea vallen sowieso binnen het warmtebedrijf, onderdeel a kan door het warmtebedrijf ook worden gecontracteerd.

Het sterk monopolistische karakter van een warmtenet (er liggen niet meerdere naast elkaar) betekent volgens de minister ook dat een open, concurrerende markt van aanbieders van collectieve warmtesystemen niet zal ontstaan.

Omdat de warmtesystemen overwegend een lokaal karakter hebben ligt het volgens de minister voor de hand dat gemeenten een centrale rol moeten spelen bij de verduurzaming van de bebouwde omgeving. De belangrijkste gevolgen van de nieuwe wet voor de rol van de gemeenten zijn de volgende:

- De gemeente bepaalt uitsluitend in welk gebied een collectief warmtesysteem wordt aangelegd. Een dergelijk gebied heet een warmtekavel. De gemeente legt dit vast in het Omgevingsplan.
- De gemeente wijst een warmtekavel toe aan een warmtebedrijf, dat integraal verantwoordelijk is voor de gehele warmteketen binnen de warmtekavel, van productie en distributie tot levering.
- De gemeente heeft als taak aanvragen van warmtebedrijven te toetsen en kan in geval van falen een eerder verleende aanwijzing ook intrekken.
- Uitsluitend warmtebedrijven die daartoe door de gemeente zijn aangewezen mogen warmte transporteren en leveren.
- Het warmtebedrijf krijgt de wettelijke taak om een warmtesysteem te realiseren binnen die kavel, dat zo efficiënt mogelijk warmte van een duurzame en betrouwbare kwaliteit levert.

De wet ligt momenteel ter consulatie en dat heeft al tot de nodige kritische opmerkingen geleid. Hoewel nog aanpassingen kunnen worden verwacht en de wet niet eerder van kracht wordt dan eind 2021 of begin 2022, is het een factor van belang bij het afwegen van de verschillende rollen. Duidelijk is dat de nieuwe wet een actieve(re) rol van de gemeente vraagt bij de ontwikkeling en realisatie van warmtenetten in de gebouwde omgeving.

De mogelijke rollen en de criteria bij de beoordeling ervan

Bijlage 1 laat de “keuzematrix” zien met een overzicht van alle potentiële rollen die de gemeente kan spelen bij de aanleg en exploitatie van een warmtenet. De matrix is ingedeeld op basis van drie verschillende rollen:

- **Faciliterend**
- **Stimulerend**
- **Participerend**

De drie rollen variëren naar de mate van betrokkenheid van de gemeente in het proces van de planontwikkeling, realisatie en exploitatie van het warmtenet. Met name binnen de participerende rol zijn er meerdere opties mogelijk zoals de matrix laat zien. Verder geeft de matrix per rol aan welke juridische organisatievorm van toepassing is, wat de bijbehorende voor- en nadelen zijn en welke situatie het meest aansluit bij die rol. Anderzijds zijn er ook specifiek voor Assen geldende criteria, zoals past de rol bij de situatie in de wijk, biedt de rol voldoende mogelijkheden om aan te haken bij de wijkgerichte aanpak in Assen (koppelkansen, Mijn Buurt Assen) en is zij passend bij de ambities van de gemeente. Waar van toepassing wordt in de matrix per rol ook een voorbeeld aangehaald van waar de organisatievorm elders in het land al is toegepast.

Om de meest wenselijke rol van de gemeente in een warmtenet te kunnen bepalen is toetsing van die rol op een aantal criteria noodzakelijk. De volgende criteria zijn daarbij gehanteerd:

1. *Haalbaarheid en betaalbaarheid*: de mate van invloed op enerzijds de haalbaarheid van de exploitatie en anderzijds de betaalbaarheid voor de eindgebruiker
2. *Leveringszekerheid*: in hoeverre is de levering van warmte gegarandeerd en komen bewoners in de wijk in geen geval zonder warmte te zitten.
3. *Duurzaamheid:* in hoeverre lukt het de gemeente in de betreffende rol om de duurzaamheidsdoelstellingen af te dwingen?
4. *Flexibiliteit:* de mate waarin op toekomstige ontwikkelingen kan worden ingespeeld, zoals nieuwe bronnen, verbeterde en meer duurzame vormen van warmtevoorziening.
5. *Koppelkansen*: flexibiliteit als de mogelijkheid tot het inpassen van de ontwikkeling van het warmtenet in andere gebiedsopgaven die binnen de wijk of de warmtekavel spelen.
6. *Warmtewet 2.0*: past de rol binnen het nieuwe wettelijk kader en ook binnen de ‘geest van de wet’ zoals beschreven in de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel.
7. *Financiële risico’s*: hoe groot is het financieel risico dat de gemeente loopt of bestaat de kans op het ontvangen van financiële baten?
8. *Ontzorgend:* vergt de rol een grote inspanning, veel kennis en sterke betrokkenheid van de gemeente?

Hierna zijn de drie mogelijke varianten kort toegelicht en aan de hand van de genoemde criteria beoordeeld. Voor meer bijzonderheden wordt verwezen naar de matrix.

De faciliterende rol

De faciliterende rol is de meest beperkte rol. Een marktpartij neemt het initiatief tot de aanleg en exploitatie van een warmtenet, waarbij de rol van de gemeente beperkt is tot het verlenen van publiekrechtelijke medewerking als vergunningverlener en als toetser van beleidsdoelen en wettelijke eisen. Op basis van de bestudeerde informatie en praktijkvoorbeelden wordt deze rol als volgt op de verschillende criteria beoordeeld:

1. *Haalbaarheid en betaalbaarheid:* de kans is reëel dat dit leidt tot 'cherry-picking', alleen de rendabele delen van een gebied worden aangesloten. Sturing op tarieven is voor de gemeente niet mogelijk.
2. *Leveringszekerheid:* levering kan niet juridisch worden afgedwongen en dus is zekerheid niet geborgd.
3. *Duurzaamheid:* de gemeente heeft geen invloed op de realisatie van haar beleidsdoelen, louter dat de vergunning niet wordt verleend.
4. *Flexibiliteit:* de gemeente heeft geen invloed op de mogelijke toegang van nieuwe technieken of leveranciers bij de productie of distributie van de warmte. Gezien de te verwachten ontwikkelingen op de energiemarkt kan dit nadelig uitpakken.
5. *Koppelkansen:* het initiatief om koppelkansen met andere opgaven te benutten of te verzilveren ligt bij de marktpartij.
6. *Warmtewet 2.0:* deze rol past eigenlijk niet bij de intentie van de minister om de gemeente een grotere rol te geven bij de realisatie van de energietransitie in het algemeen en warmtenetten in het bijzonder.
7. *Financiële risico's:* de gemeente loopt in deze rol geen financiële risico's
8. *Ontzorgend:* de verantwoordelijkheid voor de opzet, uitvoering en exploitatie ligt bij marktpartijen. Van de gemeente wordt alleen beperkte technische en financiële kennis gevraagd bij het beoordelen van de vergunningaanvraag.

De stimulerende rol

Bij de stimulerende rol speelt de gemeente een meer actieve rol bij het bevorderen van de realisatie van het warmtenet. De gemeente zet een aanbesteding op voor het verlenen van een concessieopdracht voor het leveren van warmte binnen een warmtekavel en nodigt daarmee markpartijen uit om een aanbod te doen voor de aanleg en exploitatie van een warmtenet. Op deze manier kan het beste aanbod uit de markt worden geselecteerd.

1. *Haalbaarheid en betaalbaarheid:* de gemeente kan als verlener van de concessie eisen stellen aan de prijs van de warmte en prestaties van de leverancier. Het is wel de vraag of marktpartijen binnen de uitvraag een voldoende rendabele businesscase gevonden kan worden en het dus financieel interessant is voor marktpartijen om in te schrijven.
2. *Leveringszekerheid:* de aanleg en exploitatie van het warmtenet is juridisch afdwingbaar waardoor de gemeente kan sturen op leveringszekerheid.
3. *Duurzaamheid:* in de concessie kunnen eisen worden opgenomen over de mate van duurzaamheid van de warmtebron.
4. *Flexibiliteit: e*en concessie biedt weinig flexibiliteit in de looptijd van het project en ook minder bewegingsvrijheid voor de gemeente om eisen en voorwaarden aan te passen, dan wel nieuwe leveranciers of technieken toegang te verlenen tot het warmtenet. Gezien de te verwachten ontwikkelingen op de energiemarkt kan dit nadelig uitpakken.
5. *Koppelkansen:* een marktpartij die zich richt op de exploitatie zal mogelijk minder geneigd zijn andere gebiedsopgaves mee te nemen, tenzij daarmee duidelijk sprake is van extra baten of vermeden kosten.
6. *Warmtewet 2.0:* mits de gehele warmteketen in een warmtebedrijf is ondergebracht lijkt deze variant wel mogelijk. De gemeente nodigt daarbij marktpartijen uit om in te schrijven op een warmtekavel.
7. *Financiële risico's:* de gemeente loopt in deze rol geen financiële risico's.
8. *Ontzorgend:* de verantwoordelijkheid voor de opzet, uitvoering en exploitatie ligt bij marktpartijen. Van de gemeente wordt alleen technische en financiële kennis gevraagd bij het beoordelen van de inschrijvingen op de uitvraag en de uitwerking in de zogenaamde kavelplannen.

De participerende rol

De gemeente werkt samen met een marktpartij, (semi-)publieke partijen of burgerinitiatief om het gehele proces van planvorming tot realisatie en exploitatie van het warmtenet te doorlopen. De gemeente kan hierbij financieel investeren in de ontwikkeling en realisatie van het warmtenet om diens publieke belangen te waarborgen.

1. *Haalbaarheid en betaalbaarheid:* gemeente kan invloed uitoefenen op de te hanteren tarieven (bij betrokkenheid in ontwikkelingsfase) en in het geval van een publiek warmtebedrijf zelf bepalen om betaalbaarheid voor de bewoners te garanderen.
2. *Leveringszekerheid:* als aandeelhouder in het transportnet heeft de gemeente medezeggenschap over de locatie van de aanleg van het warmtenet en de uitbreiding hiervan.
3. *Duurzaamheid:* door medezeggenschap kan gemeente sturen op duurzaamheidsbeleidsdoelen.
4. *Flexibiliteit:* gemeente heeft directe invloed op de toegankelijkheid van het net voor verschillende warmteproducenten en -leveranciers. Wel is er ook een grotere kans dat de gemeente te maken krijgt met tegenbestrijdige belangen vanuit verschillende rollen (vergunningverlener en aandeelhouder project).
5. *Koppelkansen:* door medezeggenschap kan gemeente sturen op meekoppelkansen.
6. *Warmtewet 2.0:* de regie die de gemeente neemt in deze rol bij de ontwikkeling en/of realisatie van warmtenetten past bij de actieve(re) rol die de Warmtewet 2.0 vraagt van de gemeente.
7. *Financiële risico's:* in deze rol draagt de gemeente altijd een deel van de financiële risico's. De mate hierin verschilt per variant (zie onderstaand).
8. *Ontzorgend:* in een participerende rol wordt van de gemeente een bepaalde mate van kennis gevraagd, met name in relatie tot de financiële en juridische zaken die spelen bij de ontwikkeling en realisatie van een warmtenet. Goede inhoudelijke keuzes hierover kunnen alleen gemaakt worden als er ook voldoende kennis is van de techniek en samenhang van de verschillende onderdelen van de warmteketen.

Mogelijke variaties bij de participerende rol

De participerende rol kent een aantal varianten naar mate dat de gemeente bij het gehele proces van ontwikkeling, realisatie en exploitatie van het warmtenet betrokken is.

De gemeente vormt een publiek-privaat partnership met andere samenwerkingspartners in de warmteketen.

De gemeente neemt hiermee een actieve rol in de ontwikkelingsfase van het warmtenet. Tot nu is het gebruikelijk dat de gemeente binnen deze rol deels eigenaar wordt van het transportnet (en soms ook distributienet) door aandeelhouder te worden in een warmtebedrijf. Hiermee houdt de gemeente invloed op waar het transportnetwerk wordt aangelegd en hoe dit in de toekomst mogelijk kan worden uitgebreid. Als het distributienetwerk ook in de samenwerkingsvorm is opgenomen (de Warmtewet lijkt dit voor te schrijven), heeft de gemeente ook directe invloed op de toegankelijkheid van het net voor (nieuwe) verschillende warmtebronnen en -leveranciers. Wel draagt de gemeente in deze rol deels de (grotere) financiële risico's die horen bij de voorinvestering van de aanleg van het net en de eventuele juridische risico's van de contracten met warmteproducenten en - leveranciers. Ook heeft de gemeente in deze situatie te maken met gesplitste belangen. Enerzijds wil de gemeente garanderen dat publieke belangen gewaarborgd worden en kan de gemeente deze inbrengen als aandeelhouder. Anderzijds kunnen keuzes voor het publieke belang een drukkend of nadelig effect hebben op de businesscase. Financiële risico's die hieruit voort komen draagt de gemeente als aandeelhouder ook. Dit kan er dus voor zorgen dat de gemeente in een "spagaat" van belangen terecht komt.

De gemeente neemt pas een participerende rol in de realisatiefase van het warmtenet.

In de ontwikkelingsfase praat de gemeente mee met de partijen die het warmtenet ontwikkelen, maar de gemeente kan in deze fase geen invloed uitoefenen op de te nemen beslissingen. Dit beperkt de mogelijkheid van de gemeente om te sturen op publieke belangen en/of meekoppelkansen. Daar tegenover staat dat wanneer alle contracten, inclusief financiële regelingen, zijn doorgenomen, akkoord bevonden en ondertekend (en er dus sprake is van een "financial close"), de gemeente alsnog kan instappen als aandeelhouder in een financieel gezond project. Hiermee draagt de gemeente minder financiële risico's en oefent de gemeente vooral invloed uit op de voortgang van het project door deze te financieren. In deze rol bewaakt de gemeente dat in het vervolgtraject het warmtebedrijf de publieke belangen behartigt (zoals stabiele prijzen die niet omhooggedreven worden) en dat het warmtenet toekomstbestendig is.

De gemeente wordt volledig (100%) aandeelhouder of aandeelhouder gezamenlijk met een andere publieke partij

Hiermee heeft de gemeente volledige controle en regie over de warmteketen, waarmee publieke belangen altijd worden geborgd. Tegelijkertijd draagt de gemeente ook alle financiële en exploitatierisico's. De hoge voorinvestering maakt dat met name de financiële risico's bij deze rol heel hoog zijn. Ook dient de gemeente

voldoende toegang te hebben tot kennis van de gehele warmteketen, want immers alle facetten van de opzet, realisatie en exploitatie moeten worden beheerst.

Concluderend voor Assen

Voor Assen geldt de specifieke situatie dat in de proeftuin aardgasvrije wijken in de Lariks gedacht wordt aan een warmtenet. Ook in de aanvraag voor een tweede proeftuin in de naastgelegen wijk wordt ingezet op een warmtenet. Uit de in ontwikkeling zijnde Transitie Visie Warmte blijkt dat er aanvullend op de wijk Lariks diverse andere wijken zien die kansrijk zijn voor de aanleg van een warmtenet (zoals Centrum, Noorderpark en in iets mindere mate, voor delen van de wijken Assen-Oost, Assen-West, Pittelo, Peelo, Marsdijk en Kloosterveen). Voor de wijk de Lariks werken de gemeente, Actium en Vaart Welzijn onder de vlag van Mijn Buurt Assen al samen aan vernieuwing van de wijk. Belangrijke doelstellingen hierin zijn het verbeteren van de aantrekkelijkheid van de fysieke leefomgeving, het vervangen van verouderde woningbouw waar mogelijk en nodig, het energiezuiniger maken van woningen en bewoners bewuster maken van hun energiegebruik. Als onderdeel hiervan hebben de woningbouwcorporaties Actium en Woonservice het plan om de komende 10 jaar hun bezit te verduurzamen en nieuwbouw te realiseren. Deze ontwikkelingen en reeds bestaande samenwerkingsverbanden maken de Lariks een interessant startpunt voor de ontwikkeling van een warmtenet. Indien de realisatie van een warmtenet in deze wijk lukt, dan biedt dit ook kansen en mogelijkheden voor de uitbreiding van het warmtenet naar andere aangelegen wijken.

Op basis van deze situatie en de rollen die uiteengezet zijn in deze memo en bijbehorende keuzematrix kan de gemeente de keuzeopties verder afbakenen door de volgende acties te ondernemen:

- Intern in de gemeente verkennen welke rol de gemeente ambieert. De volgende vragen geven hierbij houvast:
  1. Wil en/of kan de gemeente zelf investeren?
  2. Waar wil de gemeente regie op voeren?
  3. Hoeveel risico kan en/of wil de gemeente op zich nemen?
  4. Welke kennis en expertise heeft de gemeente zelf in huis en als de benodigde kennis niet beschikbaar is, acht de gemeente het wenselijk om dit uit te besteden?
- Met de samenwerkingspartners van de Lariks (Actium, Woonservice, Vaart Welzijn) en andere potentiële samenwerkingspartners (bijvoorbeeld de netbeheerder, waterbedrijf en provincie) verkennende gesprekken te voeren over potentiële organisatievormen voor het warmtenet om te bepalen waar het draagvlak zit.
- Het voeren van verkennende gesprekken met de markt, bijvoorbeeld door middel van een marktconsultatie, om te achterhalen wat het perspectief is van marktpartijen op de ontwikkeling, realisatie en exploitatie van een warmtenet op deze locatie.

Met het ondernemen van deze acties convergeert de gemeente steeds verder naar de meest wenselijke rol voor de gemeente in de ontwikkeling van een warmtenet voor Assen.