



# Rol van gemeenten bij het aanleggen van warmtenetten

Overall in het land zijn gemeentes bezig met het afwegen van alternatieven voor het aardgas om in de warmtebehoefte van haar inwoners te voorzien. De gemeente krijgt een belangrijke rol bij het bepalen wanneer welke wijk van het aardgas af gaat en wat daar dan het alternatief wordt.

Als dat een collectief warmtenet wordt, is in de huidige wet en regelgeving de rol van de gemeente complex. Zij wordt in dat geval geconfronteerd met vragen als: Wie gaat bij ons dat warmtenet aanleggen, beheren en exploiteren? Hoe kunnen wij de belangen van onze inwoners het beste behartigen? Welke rol hebben wij hierbij te spelen? Welke spelregels moeten wij hanteren? Welke beleidsvragen moeten wij ons zelf stellen en hoe willen wij onze eigen beleidsdoelen realiseren? Met welke juridische valkuilen moeten wij rekening gaan houden?

Om de gemeente bij het zoeken naar antwoorden op dit soort vragen te helpen, hebben we deze brochure gemaakt.

# Inhoud

<b>VOORWOORD</b>	<b>3</b>
<b>INLEIDING</b>	<b>4</b>
<b>WAAROM EEN ZORGVULDIG PROCES ONONTBEERLIJK IS</b>	<b>6</b>
<b>VEEL RUIMTE VOOR ROLINVULLING</b>	<b>8</b>
<b>SCHEMATISCH OVERZICHT VAN HET HELE PROCES</b>	<b>9</b>
<b>DE START: WARMTEVISIE</b>	<b>11</b>
<b>INVENTARISEREND ONDERZOEK EN STAKEHOLDER ANALYSE</b>	<b>12</b>
<b>WELKE BELEIDSDOELEN STREEF JE NA?</b>	<b>13</b>
<b>ROLLEN, POSITIES EN RISICO'S</b>	<b>14</b>
<b>GEMEENTE ALS FACILITATOR</b>	<b>17</b>
<b>GEMEENTE ALS PARTNER</b>	<b>18</b>
<b>GEMEENTE ALS AANBESTEDER</b>	<b>20</b>
<b>GEMEENTE ALS EIGENAAR</b>	<b>22</b>
<b>TOT SLOT</b>	<b>23</b>

# Voorwoord

Deze brochure is een voorlopig eindproduct van een proces dat op initiatief van Maya van der Steenhoven van het programmabureau Warmte Koude Zuid-Holland is gestart.

Ongeveer een jaar geleden benaderde zij verschillende gemeentes in ons land met de vraag hoe zij omgaan met het 'gunnen van gebieden aan warmtepartijen'. Maya's vraag bleek een schot in de roos. Vrijwel elke gemeente die zij benaderde, bleek te worstelen met vragen als:

**Wij trekken al jaren samen op met een partij die in onze gemeente actief is. Sterker, we leunen zeer op de kennis en expertise van die partij. Mogen we met die partij, een commercieel bedrijf, nu eigenlijk wel een volgende deal sluiten of moeten we daar ook andere partijen voor benaderen?**

**Wij willen de initiatieven voor het aanleggen van een warmtenet ook financieel steunen, maar mag dat wel? Lopen we dan niet aan tegen staatssteun problematiek?**

**In onze gemeente is een energie-coöperatie actief. Die wil voor de leden een warmtenet gaan aanleggen. Wij willen dit soort particuliere, bottom-up initiatieven graag steunen, maar mag dat ook? Moeten we niet ook eerst andere commerciële partijen uitnodigen met een plan te komen?**

**De woningbouwcorporatie in onze gemeente wil een warmtenet voor haar huurders aanleggen. Maar hoe gaan we dan om met het particulier bezit in die wijk?**

Uit de zoektocht die volgde, bleek dat een gemeente met deze vragen een complex en voor velen nieuw veld betreedt. Experts van RVO en PIANOo (het expertisecentrum Aanbesteden van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat) lieten zien dat hét eenduidig antwoord op dit soort vragen niet bestaat en in hoge mate bepaald wordt door keuzes die een gemeente zelf kan en moet maken als het gaat om haar rol en positie bij het aanleggen van warmtenetten en bij het bepalen van de de beleidsdoelen die zij daarmee nastreeft.

Om gemeentes daarbij te helpen, hebben wij deze brochure gemaakt.

Wij danken Maya van der Steenhoven (**programmabureau Warmte Koude Zuid-Holland**), Roy Blokvoort (**RVO**), Katja Golodyaeva en Wesley Veekman (**PIANOo**), Kees van Daalen (**Enexis**), Edwin Edelenbos (**NBNL**) en Annelies Huygen (**TNO**) voor hun bijdrages en commentaar op eerdere versies van deze brochure.

KaapZ ([www.kaapz.nl](http://www.kaapz.nl))

Ottoland/Cothen

Januari 2019

*Eric Spaans en Rolf Resink*

Het verspreiden van (delen van) deze brochure staat iedereen vrij. Graag zelfs! Bronvermelding is geen wet van Meden en Perzen, maar vinden vinden wij wel zo netjes. Wij gaan graag met gebruikers van deze brochure in gesprek om te kijken waar nog onduidelijkheden zitten, wij stellen commentaar, feedback en aanvullingen zeer op prijs.

# Inleiding



Overall in het land zijn gemeentes bezig met het afwegen van alternatieven voor het aardgas om in de warmtebehoefte van haar inwoners te voorzien. Gemeentes hebben een belangrijke rol bij het bepalen wanneer in de periode tot 2050 welke wijk van het aardgas af gaat en wat daar dan het alternatief wordt.<sup>1</sup>

Als dat een collectief warmtenet wordt, is in de huidige wet en regelgeving de rol van de gemeente complex. Bij elektriciteit en aardgas is dat anders. Daar kan de gemeente geheel vertrouwen op de regionale netbeheerder voor het aanleggen, aanpassen en beheren van het elektriciteits- en aardgasnet. Ook als dat straks een duurzaam gasnet wordt. Bij een collectief warmtenet ligt dat anders. Dat kan aangelegd, beheerd en geëxploiteerd worden door één van de bestaande marktpartijen, zoals bijvoorbeeld Nuon, Eneco, Ennatuurlijk, Mijwater. Deze partijen zijn al actief in steden als Utrecht, Amsterdam, Tilburg, Breda, Heerlen.

Het aanleggen van een warmtenet kan ook het initiatief zijn van een energie-coöperatie, waarin buurtbewoners met elkaar samen werken. Dat soort initiatieven zie je bijvoorbeeld in de Watergraafsmeer en in Twente. Of van woningbouwcorporaties, zoals in Delft, waar corporaties werken aan een plan om een eigen warmtenet te ontwikkelen en te gaan beheren. Een gemeente kan ook een eigen warmtebedrijf hebben of gaan oprichten, zoals bijvoorbeeld in Dordrecht, Rotterdam en Eindhoven het geval is.

Hoe het ook zij, de gemeente wordt in al deze gevallen geconfronteerd met vragen als: welke rol hebben wij hierbij eigenlijk te spelen? Welke belangen van onze inwoners moeten of willen wij behartigen? Welke spelregels moeten wij hanteren? Welke beleidsvragen moeten wij ons zelf stellen en hoe willen wij onze eigen beleidsdoelen realiseren?

Deze brochure helpt lokale bestuurders en hun adviseurs die geen specialist zijn bij het beantwoorden van dit soort vragen. Het maakt daarbij niet uit of de gemeente zich helemaal in het

<sup>1</sup> In onze brochure 'Van het Aardgas af, lokale warmtetransitie voor gemeentes' staat een beschrijving van het proces waarin een gemeente deze keuze maakt voor het alternatief voor aardgas. Deze brochure is te downloaden via onze website [www.kaapz.nl](http://www.kaapz.nl)

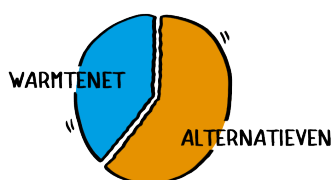
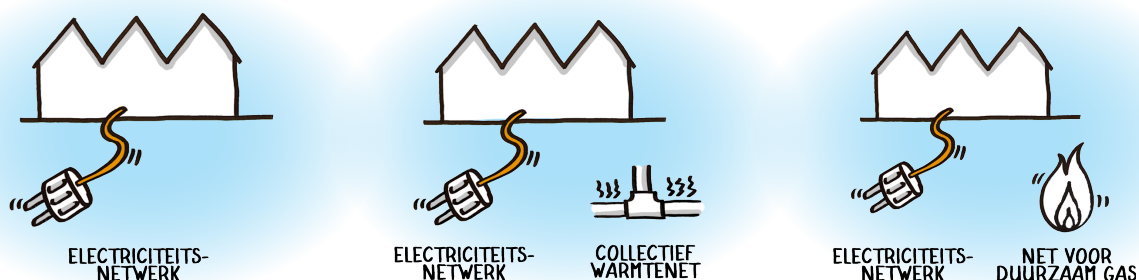
begin van het proces bevindt en nog aan het nadenken is over de vraag of een collectief warmtenet überhaupt een optie is. Of dat zij al in de fase zit waarin duidelijk is dat er in de wijk/buurt een collectieve voorziening komt en de gemeente nu moet onderzoeken en gaan beslissen met welke partij zij deze plannen verder gaat uitwerken. Of nog verder, als de gemeente al moet gaan bepalen welke partij in aanmerking komt voor de aanleg en exploitatie: moet dat een nieuwe partij worden? Hoe wordt die geselecteerd? En wat doe je daarbij als je voorrang wil geven aan het lokale initiatief?

Bij het zoeken naar antwoorden op deze vragen richten wij ons vooral op de bestuurlijke, beleidsmatige en daarmee vaak politieke overwegingen. Wij wijzen wel op mogelijke complicaties met betrekking tot de (Europese) regels rondom aanbesteding en staatssteun, maar we gaan daar niet te diep op in. Elke situatie is immers vaak zo complex, dat daarvoor echt gespecialiseerd juridisch advies noodzakelijk is.

Wij beschrijven de situatie zoals die nu (december 2018) geldt en lopen bewust niet vooruit op de eventuele consequenties van een nieuwe Warmtewet en de uitkomsten van het Klimaatakkoord.

Wel zullen we deze brochure aanpassen zodra de uitkomsten van de Klimaattafels en/of de discussie rondom de warmtewet daar aanleiding toe geven. Via onze website [www.kaapz.nl](http://www.kaapz.nl) kunt u, als u zich daarvoor aanmeldt, steeds de meest recente versie downloaden.

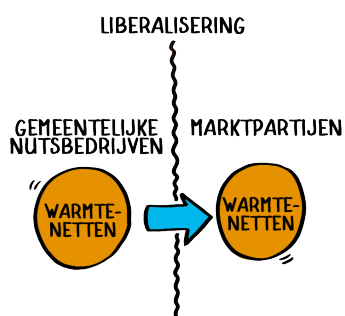
# Waarom een zorgvuldig proces onontbeerlijk is



In de periode tot 2050 wordt in heel Nederland het aardgas vervangen door een duurzaam alternatief. Volgens de huidige inzichten zal een aanzienlijk deel van de huishoudens (ca. 30% - 35%) aangesloten worden op een collectief warmtenet. Dat betekent dat de komende jaren steeds meer gemeentes geconfronteerd worden met de vraag wat daarbij, volgens de

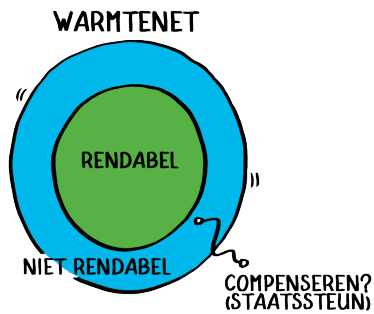
huidige wetgeving, hun rol is. Het bepalen van die rol en alle consequenties die daaraan verbonden zijn, vergt om meerdere redenen een zorgvuldig proces.

## ER ZIJN MOGELIJK MEERDERE AANBIEDERS



De bestaande warmtenetten zijn in het verleden veelal aangelegd door de toenmalige gemeentelijke nutsbedrijven. Na de liberalisering zijn de warmtenetten en de warmtelevering integraal (dus ongesplitst) overgegaan naar de marktpartijen. Inmiddels zijn er meerdere partijen die op de warmtemarkt opereren en in principe op verzoek van de gemeente een aanbod zouden kunnen formuleren. Als gemeente kan je dus in de situatie geraken - gewild of ongewild - dat je moet kiezen tussen verschillende aanbieders en dat je

te maken kan krijgen met het Europese Aanbestedingsrecht. Dat maakt dat je als gemeente je keuze voor deze partij goed moet kunnen beargumenteren en documenteren.



## FINANCIËLE BIJDRAGE VAAK NODIG

Daarnaast zal in veel gevallen ook een regeling nodig zijn om de zogenaamde onrendabele top in de exploitatie van dat net op de één of andere manier te compenseren, omdat anders de business-case van de marktpartij nooit sluitend wordt.

Om dat zonder problemen te kunnen doen, moet in ieder geval getoetst kunnen worden in hoeverre dit dan valt onder 'staatssteun'.

## MAATSCHAPPELIJK (EN DUS POLITIEK) DRAAGVLAK

De derde reden om het proces zorgvuldig in te richten ligt in het maatschappelijk (en dus ook politiek) draagvlak dat nodig is om deze grote verandering voor de inwoners van de gemeente. Als het aardgas uit de wijk verdwijnt, wordt de gebruiker/consument genoodzaakt allerlei aanpassingen in zijn woning en manier van leven (anders koken!) door te voeren. De kans op effectieve maatschappelijke weerstand is daarmee groot, zeker wanneer burgers dan het gevoel hebben dat hen het alternatief (waar ze niet zelf voor hebben gekozen) wordt opgedrongen. Een goed geregisseerd proces, waarbij dus ook de burgers worden betrokken bij het maken van de afwegingen en keuzes, draagt bij aan het creëren van het noodzakelijke maatschappelijke draagvlak.



### Warmtenetten: waar hebben we het eigenlijk over?

Als we het in deze brochure hebben over warmtenetten, hebben we het over alle collectieve voorzieningen, waarop soms slechts enkele, maar vaak ook vele honderden huizen aangesloten kunnen zijn. Het zijn de traditionele stadsverwarmingsnetten, maar ook kleinere blokverwarmingen. Soms is er extra steun en geld van de gemeente nodig om de exploitatie sluitend te krijgen, soms is dat niet nodig.

Het is logisch dat de rol van de gemeente bij een grootschalige warmtenet, waarop een hele buurt of wijk aangesloten kan worden, anders is dan wanneer een aantal bewoners het plan opvatten om een aantal woningen van warmte te gaan voorzien.

De vragen die de gemeente zichzelf zou moeten stellen, zijn vaak hetzelfde. Het zijn echter de antwoorden die verschillend zijn.

# Veel ruimte voor rolinvulling

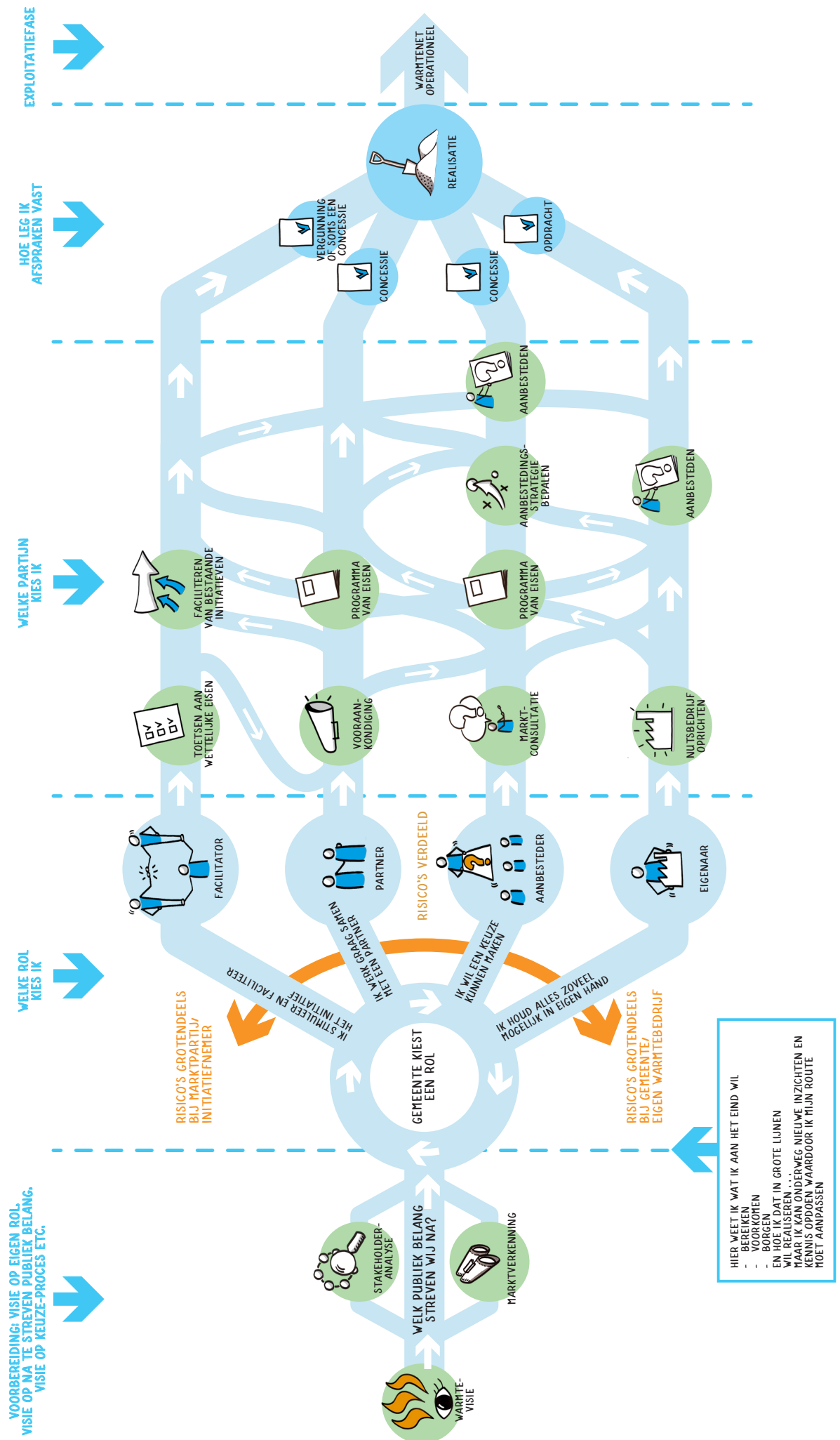
Er bestaat geen eenduidige richtlijn die voorschrijft hoe de gemeente het proces moet inrichten en haar rol moet invullen. De wetgeving laat relatief veel ruimte. Er mag én kan heel veel, zolang de gemeente maar duidelijk en open communiceert, helder is in haar keuzes en in staat is die goed beargumenteerd toe te lichten. Zolang de gemeente dat doet - en dat compleet heeft gedocumenteerd - is de kans groot dat ze later, mocht dat nodig zijn, voldoet aan de principes van het aanbestedingsrecht.

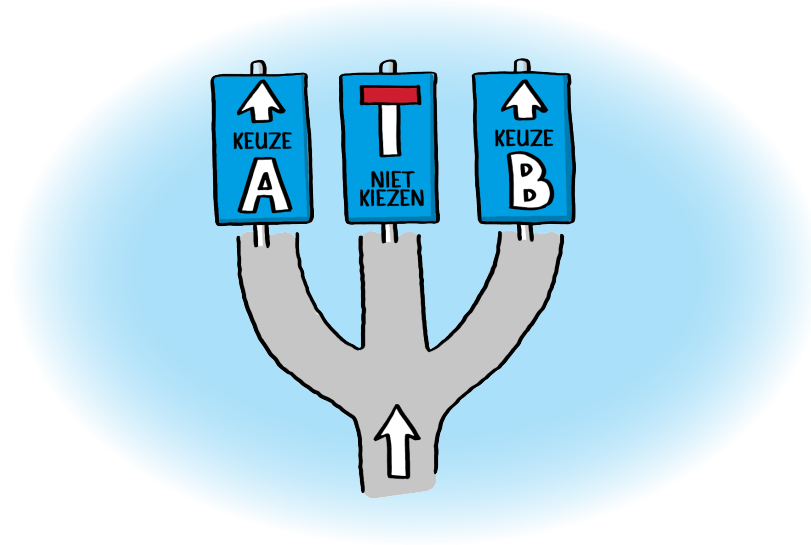
## **PROCES EN ROL KUNNEN IN DE TIJD VERANDEREN**

De collectieve warmtevoorziening zal er voor langere tijd liggen. Het nadenken welke rol je als gemeente wil innemen beperkt zich dus niet alleen tot de start van het proces, maar ook tot de vraag welke rol je wil innemen gedurende de exploitatiefase van het warmtenet en uiteindelijk ook welke rol je inneemt na afloop van de overeenkomst met de exploitant van het warmtenet.

De tekening op de volgende pagina geeft een schematische overzicht van het gehele proces. Niet als voorschrift, wel als voorbeeld. Het zal in veel gevallen een langjarig proces zijn, 5-10 jaar is geen uitzondering. In de praktijk zal het proces niet zo lineair en planmatig verlopen als in de tekening wordt gesuggereerd. De wegen kennen tal van aftakkingen, nieuwe inzichten kunnen ontstaan. Het zal een proces zijn, waarin de gemeente leert, nieuwe inzichten opdoet en verwerkt.







### **MAAR NIET KIEZEN IS GEEN OPTIE...**

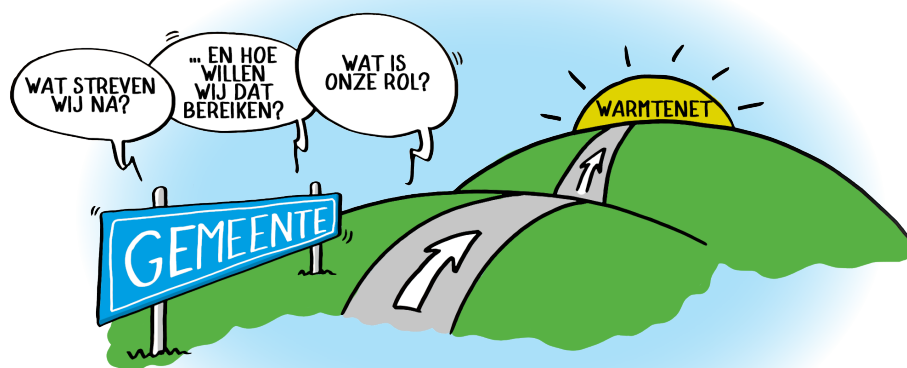
De ervaring van de afgelopen tijd met de uitbreiding van collectieve netten, toont de noodzaak aan om als gemeente zorgvuldig stil te staan bij de vragen die wij in deze brochure behandelen. Recente rekenkamerrapporten van bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam, Rotterdam en Nijmegen, wijzen op de noodzaak duidelijk te zijn over de rol die je als gemeente inneemt, over de publieke doelen die je wilt bereiken en over het (bestuurlijke) proces waarlangs je tot je keuzes en besluiten komt.

Als je dat nalaat, is het gevaar groot dat je gaande het traject oploopt tegen problemen die tot grote vertraging of zelfs afstel kunnen leiden.

Een gemeente die juist wel deze helderheid en duidelijkheid geeft, biedt ruimte aan het laten ontstaan van initiatieven van buurtcoöperaties, woningbouwcorporaties en marktpartijen. Het aanleggen van een collectief net vergt veel investering in onderzoek, zowel in tijd als in geld. De marges bij de exploitatie zijn gering, waardoor deze investeringen alleen op de lange duur zijn terug te verdienen.

Partijen die het initiatief willen nemen om een warmtenet te gaan aanleggen, zullen daar dus pas echt aan beginnen als zij met een redelijke mate van zekerheid kunnen inschatten hoe de gemeente op hun initiatief gaat reageren.

# De start: warmtevisie



De essentie van de boodschap in deze brochure is dat de gemeente met betrekking tot collectieve warmtesystemen al in een heel vroeg stadium in grote lijnen moet weten **wat zij in elke fase van de levenscyclus van het warmtenet nastreeft en hoe de gemeente dat wil gaan bereiken.**

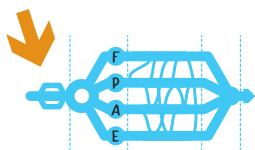
Deze vragen zouden eigenlijk al beantwoord moeten zijn voordat de gemeente bepaalt in welke wijk een collectief net als alternatief voor aardgas wordt aangelegd. Of nog voordat een gemeente geconfronteerd wordt met initiatieven om een warmtenet te ontwikkelen. Als onderdeel van het invullen van de regierol op lokaal niveau zal elke gemeente dus eigenlijk moeten beschikken over een 'warmtevisie'<sup>2</sup>, waarin met betrekking tot het collectieve warmtenet in ieder geval de volgende vragen aan de orde komen:

1. welke beleidsdoelen streef je na als er ergens in je gemeente een warmtenet komt als alternatief voor het aardgas?
2. welke rol kies je als gemeente om deze doelen te kunnen realiseren?

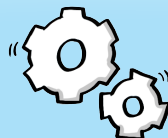
Er is geen rechtlijnig, logisch afwegingskader om tot een goed antwoord te komen op deze vragen. Het antwoord op de ene vraag beïnvloedt de ander, gedurende de zoektocht naar antwoorden doe je nieuwe kennis op die weer van invloed zijn op de antwoorden die je eerder hebt geformuleerd. Kortom, het is een iteratief proces, dat we hierna schematisch en stap voor stap verder toelichten.

<sup>2</sup> Sommige gemeente maken een aparte warmtevisie, andere zullen dan opnemen in de Transitie Visie Warmte.

# Inventariserend onderzoek en stakeholder analyse



WIE ZIJN DE  
STAKEHOLDERS?



“WAT ZIJN DE  
TECHNISCHE MOGELIJKHEDEN?”



“WELKE AANBIEDINGSPARTIJEN  
ZIJN ER?”

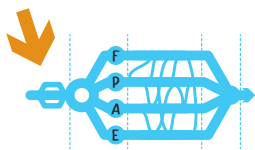
Als je nog niet helder hebt welke beleidsdoelen je nastreeft en welke rol je kan pakken, is het natuurlijk altijd verstandig te starten met een inventariserend onderzoek. Een goede stakeholder analyse helpt bij het in kaart brengen van de belangrijkste partijen, hun belangen en bij het bepalen van het moment dat zij bij het proces betrokken moeten worden.

Ook een eerste inhoudelijke verkenning is op dit moment vaak zinvol. Welke partijen zijn er eigenlijk op de markt? Welke technische mogelijkheden zijn er? Het onderzoek bestaat uit het doen van desk-research, bezoeken van beurzen, informeel contact zoeken met mogelijke aanbieders, gesprekken of soms zelfs bijeenkomsten voor marktpartijen. Het VNG Kennis en Leerprogramma vormt een snelle ingang voor het starten van een dergelijk onderzoek.

Een verkennend onderzoek helpt een kokervisie gericht op één oplossing te vermijden, om te voorkomen dat innovaties en vernieuwende aanpakken over het hoofd gezien worden. De gemeente krijgt meer zicht op de haalbaarheid van het project (zowel financieel, technisch als qua planning), op de hoeveelheid partijen die mogelijk geïnteresseerd zijn en op de barrières, kansen en mogelijkheden die er zijn.

Het verkennend onderzoek kan zich ook richten op de vraag welke technische mogelijkheden er allemaal zijn om in een wijk of buurt een collectieve voorziening te krijgen.

# Welke beleidsdoelen streef je na?



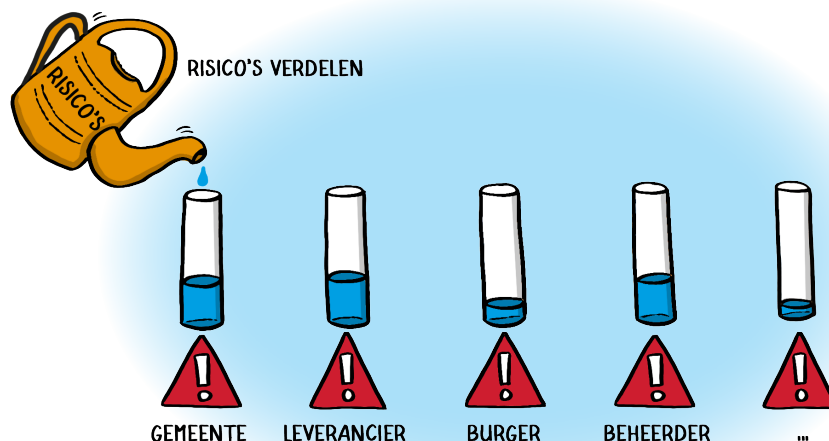
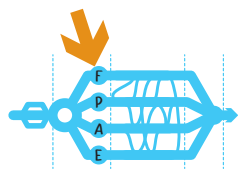
Door dit eerste onderzoek wordt het beantwoorden van de vraag: welke beleidsdoelen streef ik als gemeente na, makkelijker te beantwoorden. Daarvoor bestaan overigens al veel wettelijke kaders en richtlijnen, die zich onder meer richten op het garanderen van de leveringszekerheid en betrouwbaarheid van de warmtelevering. Om te voorkomen dat consumenten met onevenredig hoge kosten worden opgezadeld, voor de aanleg, de levering en het eventueel weer afsluiten, is een heel stelsel van regels opgetuigd, waarbinnen warmtepartijen moeten opereren. De gemeente zal als eerste moeten gaan bepalen of deze wettelijke kaders en richtlijnen voor de gemeente afdoende zijn of dat ze moeten worden aangescherpt.

Daarnaast kan een gemeente natuurlijk tal van andere, eigen beleidsdoelen nastreven.

Een paar voorbeelden (niet uitputtend):

- de lokale politieke ambitie om sneller aan de doelen van de klimaatwet of het klimaatakkoord te voldoen:
  - het belang om tempo en snelheid te maken: de gemeente wil bijvoorbeeld voor 2035 gasloos zijn
  - de extra eisen die je stelt aan de bronnen waarmee het warmtenet wordt 'gevuld'
  - de wens/eis van de gemeente dat alle huizen en gebouwen in een bepaalde wijk op het warmtenet aangesloten moeten kunnen worden omdat het aardgas uit die wijk verdwijnt
  - de extra zorg dat de partij waarmee een overeenkomst wordt afgesloten, ook echt op tijd en conform de afspraken en geldende kwaliteitseisen gaat leveren
  - ....
- het streven naar een zo groot mogelijk maatschappelijke en politiek draagvlak:
  - de wens om een bepaalde buurten met voorrang het warmtenet aan te gaan leggen, bijvoorbeeld omdat daar veel bottom-up initiatieven zijn, of omdat de openbare ruimte toch al op de schop gaat of het aardgasnet aan vervanging toe is
  - de wens om overal in je gemeente dezelfde tarieven voor het aansluiten op het warmtenet te hanteren
  - de wens om belanghebbende partijen op een juiste wijze bij het voorbereiden van de besluitvorming te betrekken
  - de verwachtingen die je hebt over het aantal en soort leveranciers dat via het warmtenet mag en kan gaan leveren om gebruikers keuzemogelijkheden te kunnen bieden
  - de keuzeruimte die je bewoners laat om wel of niet aangesloten te worden op het warmtenet
  - de eisen die je stelt aan het voorkomen van overlast gedurende de aanleg van het warmtenet.

# Rollen, posities en risico's



Je hebt als gemeente natuurlijk een belangrijke rol. Je staat voor de belangen van je inwoners, je bent bestuurlijk verantwoordelijk voor de keuze van het alternatief voor het aardgas en voor het moment dat het aardgas definitief uit de wijk gaat verdwijnen. En je streeft, zoals we hiervoor hebben gezien, eigen beleidsdoelen na.

De vraag welke rol je als gemeente pakt bij het aanleggen en exploiteren van een warmtenet wordt vervolgens ook bepaald door de keuzes die je maakt met betrekking tot het beheersen van de risico's. Welke risico's onderscheid je en hoe wil je die verdelen over de gemeente, de beheerder van het warmtenet, de leverancier van warmte en de burger?



## VOORBEELDEN VAN RISICO'S DIE EEN GEMEENTE ZOU WILLEN AFDEKKEN

Veel risico's voor de exploitatie van warmtenetten worden via de bestaande wet- en regelgeving afgedekt, zoals de normering van de kosten die een exploitant bij een gebruiker in rekening mag brengen: vaste kosten, leveringskosten, aansluitkosten en afkoppelkosten. Andere risico's worden afgedekt in de privaatrechtelijke overeenkomst tussen gebruiker en leverancier.

Ook risico's met betrekking tot de leveringszekerheid ('kunnen wij ons huis voldoende verwarmen als het drie weken 15 graden vriest?') en (tijdelijke) uit bedrijf zijn van het warmtenet worden over het algemeen in de bestaande wet- en regeling wel geregeld. Hetzelfde geldt voor het risico dat een commerciële partij uiteindelijk zijn verplichtingen niet nakomt, tussentijds failliet gaat of gewoon stopt. Deze wettelijke kaders bieden natuurlijk wel enige garantie, maar het blijft natuurlijk mogelijk dat één van deze gebeurtenissen zich toch voordoet. De maatschappelijke (en dus bijna altijd ook de politieke) impact kan groot zijn. Het is dus zinvol om elke keer opnieuw te onderzoeken hoe in het lokale geval hiermee omgegaan wordt.

Daarnaast laat de praktijk zien dat deze wettelijke kaders geen garantie zijn dat sommige groepen gebruikers zich terecht of onterecht zeer ontevreden tonen over de dienstverlening van hun warmteleverancier. Dit leidt op een aantal plaatsen tot soms heftige politieke onrust. Het is dus ook zaak om stil te staan bij de vraag welke positie de gemeente (raad en bestuur) inneemt als dit soort onrust ontstaat. Welke mogelijkheden wil je als gemeente hebben om in te grijpen als inwoners zich ontevreden tonen over de dienstverlening door de warmteleverancier? Moet je dat wel willen?

Een ander risico is natuurlijk altijd dat tijdens de voorbereiding en aanleg zich incidenten voordoen, dat vertraging dreigt, dat de aanleggende partij op onverwachte problemen stuit of financieel in de problemen komt en bij de gemeente aanklopt voor extra steun.

In de risico-analyse die de gemeente maakt, zal dit alles aan bod moeten komen. Immers, de inwoners zullen zich al snel tot hun gemeente wenden als er iets mis gaat met de warmtelevering in hun wijk.

## ROLKEUZE IS OOK POSITIEKEUZE

Hieronder - ter illustratie - vier 'rollen' die een gemeente kan kiezen en die elk op een andere manier de risico's afdekken. Het is niet een uitputtende lijst van voorbeelden: er zijn ongetwijfeld nog andere vormen en rolinvullingen denkbaar. In een volgende paragrafen werken we deze rollen verder uit.

### ROLLEN



Bij elk van deze rollen neemt de gemeente een andere positie in ten opzichte van de partij die uiteindelijk het warmtenet gaat aanleggen en exploiteren. En dat bepaalt het juridisch kader waarmee je te maken krijgt.

Om het verschil scherp te laten zien, zijn dat de volgende posities:

- bij de rol als **facilitator** kiest een gemeente voor een positie van waaruit je met name toetst en faciliteert. De partij die een vergunning van de gemeente krijgt, mag binnen die kaders het net aanleggen en gaan exploiteren. Er hoeven geen aanvullende afspraken gemaakt te worden over

wie eigenaar wordt van het net: dat is de partij die de vergunning krijgt. Vanuit deze rol hoef je als gemeente niet te beschikken over veel inhoudelijke kennis over het ontwerpen, aanleggen, beheren en exploiteren van warmtenetten. Dat kan beperkt blijven tot de juridische kennis die nodig is om te beoordelen en te toetsen of een aanvrager een vergunning kan krijgen.

- in de rol van **partner en aanbesteder** kies je voor een positie waarbij je uiteindelijk, bijvoorbeeld in een concessie, de wederzijdse rechten en plichten vastlegt. Je gaat met een partij een overeenkomst aan, waarmee die partij het recht krijgt om voor een afgesproken termijn en volgens afgesproken termen warmte te leveren in een bepaalde wijk. In deze positie moet je als gemeente, naast je juridische kennis over contracten, wel beschikken over - of toegang hebben tot- voldoende inhoudelijke kennis om goed in staat te zijn je positie te bepalen, de wensen en eisen te formuleren, de wederzijdse rechten en plichten te kunnen bepalen.
- in de rol van **eigenaar** kies je ervoor om een eigen warmtebedrijf op te richten: een nutsbedrijf dat verantwoordelijk wordt voor het ontwerpen, aanleggen, beheren en wellicht ook exploiteren van het warmtenet.

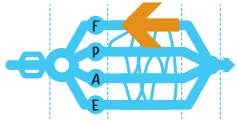
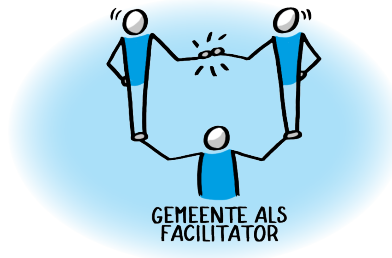
Bij de rol van 'facilitator' moet je over het algemeen alleen rekening houden met het juridisch kader van de AWB; bij alle andere rollen moet je rekening houden met het (Europees) aanbestedingsrecht.

Vaak beperken de omstandigheden de keuzeruimte om je rol in te vullen. Je kan bijvoorbeeld wel kiezen voor een rol van 'facilitator', maar als in een bepaalde wijk of buurt geen enkel initiatief tot stand komt, moet je wellicht een andere rol kiezen. Omgekeerd kan het ook zijn dat je in eerste instantie kiest voor de rol van 'aanbesteder', maar dat gaandeweg blijkt dat slechts één van de potentiële marktpartijen in staat of bereid is een aanbod te formuleren. Je gaat dan of als partner verder met één partij of kiest voor de optie een eigen warmtebedrijf op te gaan richten.





# Gemeente als facilitator



## JE MAAKT GEBRUIK VAN HET INITIATIEF VAN DE MARKT EN/OF DE BUURT....

Hier ben je een gemeente die zoveel als mogelijk gebruik wil maken van de kracht & creativiteit van de markt en/of de bewoners in de wijk. Je stimuleert en faciliteert in dat geval het initiatief van de markt en/of de buurt. Als zij met een initiatief komen, toets je als gemeente in hoeverre ze passen bij de beleidsdoelen die je zelf hebt geformuleerd en uiteraard in hoeverre dit initiatief past in de 'normale' wet- en regelgeving (AWB, RO-beleid, veiligheid, etc.).

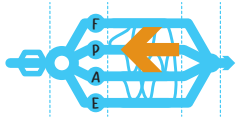
Heb je als gemeente gekozen voor de rol van facilitator lijkt de weg eenvoudig. Je valt geheel onder het regiem van de Algemene Wet Bestuursrecht, toetst in hoeverre de initiatieven aan de wettelijke eisen voldoen en in hoeverre je nog eigen beleidsdoelen hebt waaraan voldaan moet worden. Als de gemeente vindt dat er geen eigen, lokale, beleidsdoelen zijn die door de gemeente moeten worden geborgd, bijv. omdat ze al via de landelijke wetgeving zijn geborgd of onderdeel zijn van de privaatrechtelijk overeenkomst tussen de leverancier en de consument, is de weg snel te doorlopen en kan de gemeente door middel van een vergunning het initiatief mogelijk maken.

Initiatieven van woningbouwcorporaties om een blok op deze manier te verwarmen of kleinere buurt-initiatieven zullen hieronder vallen.

Maar zodra de gemeente aanvullende eisen gaat stellen aan dit particulier initiatief en al helemaal zodra de gemeente daar dan ook op de één of andere manier een financiële tegemoetkoming voor over heeft, moet je rekening gaan houden met het aanbestedingsrecht en de problematiek rondom staatssteun. Je wordt dan gedwongen een andere rol en een ander proces te gaan doorlopen: partner of zelfs aanbesteder.



# Gemeente als partner



**Hier kies je als gemeente bewust om samen met één marktpartij of coöperatie/burgerinitiatief het gehele proces van planvorming tot en met de exploitatie van het warmtenet te doorlopen. Je hebt er vertrouwen in dat de beleidsdoelen die je als gemeente hebt geformuleerd, door deze partij kunnen en zullen worden geborgd.**

**In deze situatie moet je als gemeente wel rekening gaan houden met de geldende inkoopregels en de aanbestedingswet. 'Zomaar' kiezen voor deze partner 'omdat dat zo makkelijk is en we zo'n goede vertrouwensbasis hebben' kan tot grote problemen leiden.**

Dit is een situatie waarin op dit moment veel gemeentes verkeren. Bijvoorbeeld omdat die partij van oudsher al de warmtelevering verzorgt in een ander deel van de stad of voortkomt uit het initiatief van buurtbewoners. Vaak is deze partij al langer intensief betrokken bij het proces waarin geconcludeerd werd dat een collectief warmtenet een goed alternatief zou zijn voor het aardgas. Deze partij heeft dan al veel tijd (en geld) geïnvesteerd, er is een vertrouwensband ontstaan en alles wijst erop dat je graag ziet dat deze partij uiteindelijk de warmtevoorziening in een wijk of buurt gaat verzorgen.

Om zeker te weten dat je zonder problemen met deze beoogd partij verder kan en dat niet verderop in het proces alsnog een andere marktpartij opstaat die aangeeft tegen lagere kosten op een vergelijkbare manier het publieke belang te kunnen dienen, moet je wel een paar zaken goed regelen.

Ten eerste moet je zeker ook in deze rol goed weten welke eigen beleidsdoelen je wil borgen en daar transparant in zijn. Als het goed is heb je die aan het begin van het traject al geëxpliciteerd in je warmtevisie en heb je die uitgewerkt in een voor iedereen toegankelijk programma van eisen, waaraan je samenwerkingspartner zegt te kunnen voldoen.

Daarnaast is het verstandig om via een publicatie op TenderNed openbaar (voor) aan te kondigen dat je voornemens bent in een bepaalde wijk het aardgas te vervangen door een collectief warmtenet. Op deze manier benadeel je geen partij die wellicht interesse zou hebben in het aanleggen en gaan exploiteren van het warmtenet. Als gemeente dien je de beginselen van transparantie, gelijkheid en non-discriminatie te respecteren.

Dat hoeft allemaal niet ingewikkeld te zijn: een verklaring waarin je aangeeft dat je van plan bent voor een bepaalde wijk een warmtenet te gaan aanleggen, met daarbij de te hanteren criteria, en waarmee je potentieel geïnteresseerde partijen oproept zich te melden, is vaak voldoende. Wat wel belangrijk is, is dat de informatie die je hiermee openbaar deelt niet minder is dan je eerder hebt gedeeld met de kandidaat waarmee je al aan het samenwerken bent.

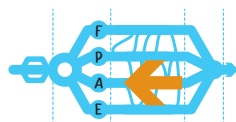
Zelfs als je al een poosje met je voorkeurskandidaat aan het werk bent (rekenen, voorbereiden, plannen) is het raadzaam alsnog zo'n (voor-)aankondiging te doen. Je maakt daarmee openbaar dat je met een proces bezig bent en stelt andere partijen formeel in staat hun eventuele interesse kenbaar te maken.

Sommige gemeentes nemen het zekere voor onzekere en organiseren bovenop de formele stap van de (voor)aankondiging ook nog een openbare marktconsultatie, al zie je die stap vaker bij de derde rol die we hierna beschrijven.

Het kan zijn dat zich na deze openbare mededeling op TenderNed geen enkele partij meldt die in staat lijkt om het warmtenet aan te gaan leggen. Bijvoorbeeld omdat de assets al grotendeels in handen zijn van de partij waarmee je al samenwerkt. Of omdat de beschikbare warmtebron in handen is van jouw 'voorkeurspartij' en alleen tegen hoge kosten door een andere partij kan worden gebruikt. Of omdat simpelweg niemand zich meldt die interesse heeft. In dat geval kan de gemeente er in principe van uitgaan dat je zonder bezwaar de samenwerking met je voorkeurskandidaat kunt voortzetten: Het 'afwezig zijn van mededinging om technische redenen' is een wettelijk gegronde reden om af te zien van aanbesteding.



# Gemeente als aanbestede



## JE WIL EEN KEUZE MAKEN VOOR EEN MARKTPARTIJ

Hier wil je als gemeente een keuze kunnen maken tussen verschillende marktpartijen. In dat geval kies je er bewust voor om marktpartijen uit te nodigen om met een aanbod te komen, omdat je meerdere partijen met elkaar wil laten concurreren en je verwacht dat je daarmee het beste aanbod uit de markt zult krijgen.

Als je deze rol kiest, begint het formeel proces met een (voor)aankondiging op TenderNed. Hoewel formeel niet verplicht is het vaak wel verstandig daaraan voorafgaand een marktconsultatie uit te voeren.

Het kan gebeuren dat je na deze aankondiging op TenderNed tot het inzicht komt dat slechts één partij interesse toont en op je voorwaarden kan ingaan. Je kan er dan voor kiezen verder te gaan in de rol en positie van 'partner' of wellicht zelfs 'facilitator'.

Het kan echter ook gebeuren dat je ontdekt dat geen enkele partij interesse toont of aan jouw voorwaarden tegemoet kan en wil komen. Dat kan een reden zijn om af te slaan naar route 4 en de rol van 'Eigenaar' op je te gaan nemen.

Als echter meerdere partijen interesse lijken te tonen, vervolg je je weg op route 3. Het volgende tussenstation is dan het opstellen van een functioneel programma van eisen en het definitief vaststellen van de wijze waarop de markt benaderd gaat worden: via een openbare (europese) aanbesteding, via een meervoudig onderhandse aanbesteding of via allerlei innovatieve aanbestedingsmogelijkheden.

Hoe de procedure er precies uit ziet, is dus afhankelijk van de situatie, zij het dat die natuurlijk wel altijd moet voldoen aan de aanbestedingswet. Belangrijk is dat deze procedure transparant en open is, met duidelijke eisen waaraan de kandidaten moeten voldoen. Daarmee worden alle partijen die aan die eisen tegemoet kunnen komen, in principe in de gelegenheid gesteld een aanbod te formuleren en kunnen zij later niet claimen bepaalde informatie niet of onvoldoende te hebben gekregen. Ook het selectie-proces (termijnen, criteria etc.) moeten helder zijn.

### Marktconsultatie

Vooraf bij de start van het proces kan je kiezen een marktconsultatie uit te voeren.

De marktconsultatie is voor marktpartijen ook een signaal dat er een opdracht aan komt en dat zij zich kunnen voorbereiden. In de marktconsultatie gebruik je de kennis van de markt voor

het aanscherpen van de scope, de vraag, de risicoverdeling en om meer inzicht te krijgen in verschillende contractvormen en aanbestedingsprocedures.

Een marktconsultatie is vormvrij. Hoe de consultatie eruit ziet, is afhankelijk van de situatie. Deze moet echter wel aan een aantal uitgangspunten voldoen: hij moet in volledige openbaarheid plaatsvinden, de consultatie moet in principe open staan voor alle potentieel geïnteresseerde partijen en elke partij moet toegang hebben tot dezelfde informatie.

Dat betekent overigens niet dat de gemeente elke potentieel aanbieder zelf moet uitnodigen voor deelname aan de marktconsultatie. De gemeente kan kiezen om een beperkt aantal partijen zelf actief te benaderen. Zolang maar openbaar is dat deze consultatie plaats vindt en de informatie voor iedere geïnteresseerde partij beschikbaar is. Het is raadzaam om het verslag van de uitkomsten van de marktconsultatie openbaar te maken.

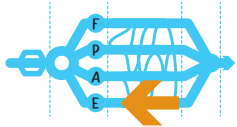
(zie voor meer info: <https://www.pianoo.nl/nl/document/5226/handreiking-marktconsultatie>)



# Gemeente als eigenaar



GEMEENTE ALS  
EIGENAAR



## JE HEBT EEN EIGEN WARMTEBEDRIJF

Hier ben je een gemeente die alles in eigen hand houdt, bijvoorbeeld omdat je denkt dat je daarmee het beste de belangen van je inwoners dient en je daarmee de optimale balans vindt tussen het beheersen van de risico's en de maatschappelijke kosten van het aanleggen, beheren en exploiteren van een warmtenet. Je wordt in deze variant zelf opdrachtgever van het aanleggen van het net en voor de exploitatie. Je wordt als gemeente (vaak via een tussenweg van een eigen nutsbedrijf) eigenaar van het warmtenet en verantwoordelijk voor de levering van warmte aan je inwoners.

De gemeente is vanuit die rol verantwoordelijk voor het (laten) ontwerpen, (laten) aanleggen van het warmtenet en (laten) exploiteren van het warmtenet. De gemeente wordt zelf (of indirect via het eigen warmtebedrijf) eigenaar van het warmtenet.

Dat gemeentelijke warmtebedrijf krijgt overigens wel te maken met allerlei aanbestedingsvragen, maar dan vooral bij de vraag welke partij helpt bij het ontwerpen, aanleggen etc.



Collectieve warmtenetten, klein en groot, zijn een belangrijk, maar niet het enige alternatief voor het aardgas om gebouwen en woningen te verwarmen. Experts schatten dat volgens de huidige maatstaven in het jaar 2050 ongeveer 30%-35% van de gebouwen en woningen via een collectief warmtenet verwarmd gaan worden. Andere alternatieven zijn duurzaam gas (waaronder op den duur ook waterstof) of een individuele verwarming (warmtepomp, infra-rood panelen, al dan niet in combinatie met zonne-energie en warmteopslag). Ongetwijfeld zullen in de periode tot 2050 ook nog nieuwe technologische mogelijkheden op de markt verschijnen.

De gemeente staat aan de lat om dit proces te regisseren. Zij geven in hun Transitievisie Warmte aan in welke volgorde de wijken aangepakt gaan worden en wat het voor de hand liggende alternatief wordt.

In wijken en buurten met een hoge dichtheid, veel collectief bezit en waar woningen alleen tegen zeer hoge kosten goed zijn te isoleren om ze daarmee geschikt te maken voor een all-electric oplossing, zal vaak blijken dat een collectief warmtenet een goed alternatief is.

Bij de andere alternatieven kan de gemeente terugvallen op de publieke netbeheerder om te zorgen dat bijvoorbeeld het elektriciteitsnet wordt verzaamd of het huidige aardgasnet geschikt wordt gemaakt voor duurzaam gas. Bij collectieve warmtenetten moet de gemeente stilstaan bij vragen zoals in deze brochure worden beschreven.

Om de geplande voortgang van de warmtetransitie niet in gevaar te brengen, is het daarom nodig dat gemeentes bij het opstellen van hun eerste Transitievisie Warmte, die in 2021 gereed moet zijn, ook aandacht gaan besteden aan hun de rol en positie bij het aanleggen en exploiteren van warmtenetten. Wij zijn benieuwd of deze brochure daarbij behulpzaam is. Commentaar en aanvullingen zijn daarom meer dan welkom!

MEER INFORMATIE



POWERED BY YOU  
INSPIRED BY ME

Eric Spaans  
eric@kaapz.nl  
06 537 300 66

*Postadres*  
Damseweg 49  
2975 LG Ottoland

[www.kaapz.nl](http://www.kaapz.nl)

Rolf Resink  
rolf@kaapz.nl  
06 502 305 80

*Bezoekadres*  
Dorpsstraat 30A  
3945 BL Cothen