



Raadsvoorstel

GEMEENTEBESTUUR

raadsnummer 2023 45
collegevergadering d.d. 16 mei 2023
raadsvergadering d.d. 14 juni 2023
programma Circulaire en duurzame hoofdstad
portefeuillehouder M. Pollux

ons kenmerk 8062
team RGPMAN
steller MA Huson
doorkiesnummer +31 77 3596961
e-mail m.huson@venlo.nl
datum 21 april 2023
bijlage(n) 1
datum verzonden

Onderwerp

Warmtebedrijf Hagerhof en omgeving

Advies

Overwegende dat het voortschrijdend inzicht is ontstaan dat bij het realiseren van een warmtenet in Hagerhof en omgeving geen sprake is van verschillende rollen op de afzonderlijke onderdelen van het daar beoogde warmtenet, en dat het daarom noodzakelijk is om het besluit van 28 april 2021 te wijzigen:

1. Besluiten dat de gemeente Venlo bij het warmtenet Hagerhof e.o. (volledig) voor de rol van aanbesteder kiest.
2. Er mee instemmen dat wij een warmtebedrijf selecteren voor de wijken Hagerhof-Oost, Hagerhof-West, Sinselveld, Krekelveld en het zgn. 'Veilingterrein' door middel van een aanbestedingsprocedure.
3. Er mee instemmen dat het contract met het toekomstige warmtebedrijf wordt opgesteld als concessiemodel met voorwaarden, waarbij toenemend publiek eigenaarschap gaandeweg de concessietermijn mogelijk is.

Aanleiding

In 2016 ondertekende staatssecretaris Dijkzwa het VN-Klimaatakkoord van Parijs namens de 28 lidstaten van de Europese Unie. De doelstellingen van dit akkoord zijn vertaald in nationale wetgeving, de klimaatwet. Onlangs, in april 2021, hebben de EU-landen en het Europees Parlement een akkoord gesloten over het verder opschroeven van de klimaatdoelstellingen. De oorspronkelijke doelstelling van 40% reductie van CO₂-uitstoot in 2030 is verhoogd naar 55% minder CO₂-uitstoot in 2030 ten opzichte van 1990.

De Nederlandse gemeenten zijn een belangrijke schakel in deze opgave, omdat onze traditionele manier van verwarmen door middel van aardgas verantwoordelijk is voor een groot aandeel van de CO₂-uitstoot. In 2021 gold voor elke gemeente de verplichting om een transitievisie warmte op te leveren, met oplossingen voor gasloze alternatieven op wijkniveau. De gemeente Venlo heeft dit vertaald in een integraal document, de Transitievisie Gebouwde Omgeving 2021, dat in april 2021 door uw raad werd vastgesteld.



Hierin staat onder andere dat in de wijken Hagerhof-Oost, Hagerhof-West, Sinselveld en Krekelveld voor 2030 het eerste (moderne) warmtenet van Venlo moet ontstaan. In de geactualiseerde Transitievisie 2.0 (mei 2023) wordt dit uitgangspunt nogmaals bekrachtigd.

Op 28 april 2021 nam uw raad een besluit (RV 2021-25, inclusief amendement) over de rolkeuze van de gemeente Venlo bij de verdere verkenning en realisatie van warmtenetten in de wijk Hagerhof-Oost en de omliggende wijken. We constateren echter dat er op het gebied van warmtenetten de afgelopen twee jaar enorm veel is gebeurd en dat zowel het voorstel als ook het besluit over de rolkeuze, genomen met de toenmalige kennis, door de werkelijkheid zijn ingehaald. Daarnaast zien we dat in de toekomstige Wet collectieve warmtevoorziening, kort Wcw, een veel grotere rol is weggelegd voor publieke instanties. De minister voor Klimaat en Energie (Rob Jetten) schrijft namelijk in zijn brief aan de Tweede Kamer op 21 oktober 2022, dat bij inwerkingtreding van de Wcw (volgens planning op 1 januari 2025) de infrastructuur van alle bestaande en nieuwe warmtenetten voor minimaal 51% publiek eigendom moeten worden. De minister heeft diverse onderzoeken laten uitvoeren die aantonen dat de publieke realisatiekracht nu, maar ook in de nabije toekomst nog te gering zal zijn, daarom kunnen gemeenten gebruik maken van een ingroeiperiode van zeven jaar (na januari 2025), waarbinnen aan de realisatiekracht gewerkt kan worden. Voor reeds bestaande warmtenetten die tijdens deze ingroeiperiode volledig privaat worden gerealiseerd geldt het overgangsrecht. Dit betekent dat bestaande concessies en afspraken met het warmtebedrijf worden gerespecteerd.

De feitelijke werkelijkheid alsmede de landelijke ontwikkelingen en verwachtingen wat betreft publieke deelneming in warmtenetten leiden ertoe, dat er nu een nieuwe keuze gemaakt moet worden voor het toekomstige warmtenet in Hagerhof-Oost en omgeving. Baserend op de concept wetteksten en de brief van minister Jetten van 21 oktober 2022 kan een duidelijk beeld geschetst worden van in totaal vier mogelijke rolnemingsopties van de gemeente in een toekomstig warmtebedrijf:

- A. Een integraal gemeentelijk warmtebedrijf
- B. Een Joint Venture met een publieke netbeheerder
- C. De gemeente financiert de infrastructuur
- D. Een concessie met voorwaarden

Alle deze rolnemingsopties leiden tot publiek eigenaarschap van het warmtebedrijf. De nu voorliggende keuze is dus ook niet tussen wel of geen publiek eigenaarschap, maar over het moment waarop we hiervan maximaal gebruik willen maken en de noodzakelijke flexibiliteit in het licht van een onzekere warmtemarkt. In de rapportage (bijlage 1) van Fakton Energy uit Rotterdam vindt u van al deze opties een uitgebreide risicoanalyse. De in de rapportage opgenomen resultaten van een recente marktverkenning door Fakton Energy geven tevens inzicht in de interesse van relevante warmtebedrijven in het warmtenet voor Hagerhof en omgeving.

Wij begrijpen dat uw raad de Venlose vraagstukken rondom energie en warmte met veel interesse volgt. Wij zien het dan ook als onze opgave om u goed mee te nemen in deze belangrijke dossiers. Zo is in de themabijeenkomst van 10 mei jl. is uitgebreid stil gestaan bij de duiding van een gemeentelijk energiebedrijf en de wezenlijke verschillen tussen warmte- en energieopwekking. Kernwaarden, zoals betaalbaarheid, betrouwbaarheid, toegankelijkheid en uitvoerbaarheid gelden uiteraard voor beiden. In het nu voorliggende voorstel heeft het college in betrekking tot het warmtenet in Hagerhof-Oost en omgeving



deze kernwaarden expliciet laten meewegen.

Beoogd effect

Met de aanbesteding van een warmtebedrijf bieden wij alle inwoners van de wijken Hagerhof-Oost, Hagerhof-West, Sinselveld, Krekelveld en het zgn. 'Veilingterrein' een realistisch perspectief voor een gasloze oplossing op wijkniveau voor (uiterlijk) 2030. In een aanbestedingsprocedure bepalen wij de minimale kwaliteitseisen en sturen wij maximaal op de laagste maatschappelijke kosten. De contractvorm, het concessiemodel met voorwaarden, is bedoeld om publiek eigenaarschap het warmtenet te borgen, mits de gemeente in de toekomst daarvoor kiest.

Voor de bestaande gebouwde omgeving geldt dat warmtenetten een gelijkwaardig, maar gasloos alternatief bieden voor de traditionele gasketel, waarbij de kosten voor aanpassingen in de woning aanzienlijk lager zijn dan bij andere oplossingen, zoals all-electric of een lucht-waterwarmtepomp. Woonlastenneutraliteit voor onze inwoners is de daarbij het minimale uitgangspunt. De potentie van warmtenetten is, zoals gezegd enorm, maar dat geldt ook voor de inspanning die we moeten doen om ze te realiseren. Dergelijke (aanbestedings)processen zijn langdurig en voor alle partijen erg kostbaar. Een bewuste keuze voor een groot concessiegebied voor het warmtenet is doelmatig en leidt tot maximale efficiëntie tegen de laagst mogelijke ontwikkelkosten. Dit vertaalt zich uiteindelijk in een lagere aansluitprijs op het warmtenet.

Argumenten

De aanbesteding van een warmtebedrijf voor de wijken Hagerhof-Oost, Hagerhof-West, Sinselveld, Krekelveld en het zgn. 'Veilingterrein' biedt het meeste perspectief op een gerealiseerd warmtenet tegen de laagste maatschappelijke kosten op de kortst mogelijke termijn.

De kans dat zich bij de aanbesteding ook publieke partijen melden is vrijwel nihil. Dit is overeenkomstig de huidige marktsituatie, waarin private bedrijven 90%-95% van de markt verzorgen. Rekening houdend met de waarschijnlijkheid dat een privaat warmtebedrijf de opdracht voor het warmtenet gegund zal krijgen zal toenemend publiek eigenaarschap gedurende de looptijd van contract mogelijk gemaakt worden door dit als voorwaarde op te nemen in de concessie. Dit laatste is immers het doel van de Wcw, namelijk doorslaggevende zeggenschap in de infrastructuur van het warmtenet.

Een contract op basis van een concessiemodel met voorwaarden borgt de mogelijkheid tot publiek eigenaarschap in de toekomst.

Bovenstaande rolkeuze komt overeen met model D 'Concessie met voorwaarden' uit de rapportage (bijlage 1) van Fakton Energy. Voor dit zogenaamde 'ingroeimodel' (privaat starten o.b.v. de geldende marktsituatie en toenemend publiek eigenaarschap gedurende de concessieperiode) gelden volgende argumenten:

1. De brief van de minister heeft voor veel onrust gezorgd onder de private warmtebedrijven. De marktverkenning uitgevoerd door Fakton Energy wijst echter uit dat private warmtebedrijven nog altijd geïnteresseerd zijn in het warmtenet in Venlo ondanks het voornemen van de minister. De kans dat zich bij de aanbesteding van het warmtebedrijf ook publieke partijen melden is vrijwel nihil, private warmtebedrijven verzorgen op dit moment namelijk 90%-95% van de markt. De bestaande publieke partijen hebben of een specifiek verzorgingsgebied, zijn uitvoeringsorganisatie van publieke aandeelhouders of zijn, in het geval van de publieke netbeheerders,

vooral nog gebonden aan het groepsverbod (eigenaar netwerk mag geen energie leveren).

2. Het financiële en bestuurlijke risico is voor de gemeente significant lager, terwijl sturing en regie mogelijk is via de contractafspraken in de concessie.
3. De aanbestedingsprocedure biedt ruimte om de beoogde samenwerking en rol van de gemeente hierin tijdens de procedure nader in te vullen en om in de concessie voor te sorteren op een wijziging/overdracht van eigendom. Zo is de wens een ingroeimodel te verkennen en contractueel op te nemen in de concessie, waarbij toenemend publiek eigenaarschap gaandeweg de concessietermijn mogelijk is. Een voorbeeld hiervan is splitsing van juridisch en economisch eigendom, waarbij het juridisch eigendom bij de gemeente blijft.
4. Het ingroeimodel heeft als doel om de publiek eigenaarschap op termijn te borgen, maar biedt tevens de nodige flexibiliteit om, indien de Wcw onverhoopt toch anders uitpakt dan verwacht, om te kunnen reageren op de dan geldende wettelijke context.
5. Volgens de transitievisie moet de wijk Hagerhof-Oost in 2028, de wijken Hagerhof-West, Sinselveld en Krekelveld uiterlijk in 2030 een gasloos alternatief in de vorm van een warmtenet krijgen. Een groot concessiegebied, in lijn met de transitievisie en de Wcw is doelmatig en efficiënt.
6. Binnen het beoogde concessiegebied van het warmtebedrijf liggen het voormalige veilingterrein en het ziekenhuis. De in ontwikkeling zijnde nieuwbouw op het veilingterrein biedt koppelkansen voor het warmtenet, omdat alle ondergrondse infrastructuur en de openbare ruimte nog gepland moeten worden. Anderzijds is er een concrete koudevraag (koelvermogen) van het ziekenhuis waarin het warmtenet duurzaam kan voorzien. Deze ontwikkelingen hebben een positieve invloed op de business case met lagere aansluitkosten tot gevolg.
7. Tot slot voorziet de aanbestedingsprocedure in meerdere go/no go momenten, waar bijsturing en desnoods terugtrekking mogelijk is.

Kanttekeningen

Voor alle alternatieve scenario's geldt, dat het perspectief op een warmtenet op zijn minst met enkele jaren wordt vertraagd.

Het is daarom niet ondenkbaar dat belanghebbenden op zoek zullen (moeten) gaan naar alternatieven, misschien in de vorm van individuele oplossingen of zelfs een klein lokaal warmtenet, dat slechts voorziet in de eigen behoefte en dat niet aan derden kan leveren. Hierin schuilt een niet te onderschatten risico dat op termijn een versnippering ontstaat van oplossingen, leidend tot een lager aansluitpercentage voor het beoogde warmtenet. Dit heeft een fors negatieve impact op de business case van een warmtenet met hogere maatschappelijke kosten tot gevolg.

Het risico op vertraging lichten wij aan de hand van drie alternatieve scenario's toe.

1. Eerst een strategische keuze maken voor gemeentelijke rolneming in toekomstige warmtenetten Venlo breed.

Het maken van een strategische, Venlo-brede keuze over de wijze van gemeentelijke deelneming (zelfstandig in de vorm van een gemeentelijk warmtebedrijf of met publieke partners) in toekomstige warmtenetten heeft als voordeel dat bij toekomstige warmtenetten niet per geval eenzelfde afweging gemaakt hoeft te worden, dat scheelt tijd en schept duidelijkheid bij toekomstige warmtenetprojecten. Een dergelijk



strategisch besluit fungeert daarmee tevens als herijking van het eerder genomen raadsbesluit over de rolneming, genomen toen de nieuwe lijn van de minister nog niet bekend was. Het proces om vervolgens te komen tot een Venlo-brede strategische keuze kan meerdere maanden, mogelijk een jaar of zelfs nog langer duren. Ter illustratie: in gemeenten als Nijmegen en Tilburg is men al enkele jaren bezig met een dergelijke keuze, steeds weer ontwikkelend op basis van voortschrijdend inzicht en de realiteit in lopende projecten. Indien de gemeente een Venlo-breed standpunt wil innemen is het hoe dan ook raadzaam om te wachten op de definitieve wet, die volgens minister voor Klimaat en Energie per 1 januari 2025 in werking kan treden.

2. De aanbesteding van een warmtebedrijf aanhouden en wachten op inwerkingtreding van de nieuwe warmtewet.

Zelfs als de wet daadwerkelijk op 1 januari 2025 van kracht wordt, zoals de minister ambieert, zal de discussie over de wijze van publieke deelneming dan niet beslecht zijn, maar pas concreet gevoerd gaan worden. In dat geval is scenario 1 weer van toepassing: een afweging op stadsniveau vóórdat het project doorgang vindt. Diverse onderzoeken van onder andere PWC, Greenvis en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) concluderen, dat de publieke realisatiekracht gedurende de ingroeiperiode van de nieuwe wet nog niet op orde is. Er zal dus niet direct een publiek warmtebedrijf voorhanden zijn om het concessiegebied aan toe te wijzen. Tenzij de gemeente ervoor kiest zelf een warmtebedrijf op te richten – een proces dat op zichzelf jaren kan duren. Dit scenario leidt tot het introduceren van nieuwe onzekerheden, grotere financiële risico's voor de gemeente en daarmee een opeenvolging van redenen voor verdere uitstel. De vertraging die het project hiermee oploopt is dusdanig dat ook in dit geval de Rijkssubsidie zeer waarschijnlijk komt te vervallen, evenals bij scenario 3.

3. Stoppen met het warmtenet voor de wijk Hagerhof-Oost en omgeving.

De actualiteiten zorgen voor (te) veel onrust en onzekerheid rondom de ontwikkeling van warmtenetten, stoppen is een mogelijkheid. Gevolgen van de keuze zijn vertraging in het realiseren van beleidsdoelstellingen ten aanzien van de warmtetransitie binnen de bestaande gebouwde omgeving. Daarnaast treedt er een vertrouwens- en imagooverlies op bij de reeds aangehaakte partners en belanghebbenden, waarmee al twee jaar lang intensief wordt samengewerkt en geparticipeerd – niet in de laatste plaats de bewoners in de wijk. De uitgekeerde PAW subsidie zal waarschijnlijk komen te vervallen, omdat niet voldaan kan worden aan de subsidievoorwaarden. Indien er op termijn alsnog een warmtenet gerealiseerd moet worden, is er geen garantie op alsnog een subsidie. Stoppen schept beperkte duidelijkheid op korte termijn, maar biedt geen enkele oplossing voor de toekomst.

Financiën

Met het raadsbesluit van 28 april 2021 is er in eerste instantie een start gemaakt met de verdere verkenning van het warmtenet in de wijk Hagerhof-Oost. Dit had ook te maken met de aan de wijk gekoppelde PAW subsidie en diens harde deadline van 31-12-2028. Ondanks de onzekerheden en ontwikkelingen van de afgelopen twee jaar hebben we weliswaar veel kennis opgedaan, maar waren we niet in staat om concrete stappen richting de realisatie van het warmtenet te maken. Het tempo moet dus omhoog en daarom stellen wij voor om in lijn met de transitievisie nu te kiezen voor een groot concessiegebied van het warmtenet en hierin de wijken Hagerhof-West, Sinselveld,



Krekelveld en het 'Veilingterrein' te betrekken. Deze keuze leidt vanaf 2025 waarschijnlijk tot meer (plan)kosten (voor de jaren 2023 en 2024 zijn deze gedekt), we ontsluiten mogelijk immers vijf wijken in plaats van één. Het te doorlopen processtappen verschillen niet bij één of vijf wijken, maar door de schaalgrootte van het project zijn met name de gevolgen van eventuele risico's groter. Het aanbestedingsproces bestaat echter uit meerdere fases, welke allemaal met een besluit (go/no-go) worden afgesloten. Hierdoor blijven de risico's beheersbaar.

Communicatie

Alle partners met wie is samengewerkt aan de transitievisie erkennen dat een warmtenet de beste oplossing is voor een gasloos alternatief tegen de laagste maatschappelijke kosten. Dit geldt niet voor heel Venlo, maar wel voor de bestaande wijken Hagerhof-Oost, Hagerhof-West, Sinselveld en Krekelveld. Ontwikkelaars komen erachter dat een warmtenet ook in geval van nieuwbouw uitermate interessant is en daarom zijn wij nu in gesprek met de ontwikkelpartners van het veilingterrein en het kazernekwartier. Tegelijkertijd hebben we wel te maken met een informatievoorsprong van de bewoners in Hagerhof-Oost, met wie al twee jaar een intensief participatietraject loopt. Daarom werken wij aan een nieuwe communicatie- en participatiestrategie, die is toegesneden op het grotere concessiegebied. Deze strategie zal in Q3 2023 klaar zijn. Het blijft echter zo dat het warmtenet niet in één keer in het hele gebied kan worden uitgerold. Dit gebeurt hoe dan ook gefaseerd en in overleg met alle belanghebbenden. Ook deze boodschap zal duidelijk gecommuniceerd worden.

Vervolprocedure raad

Indien uw raad positief besluit over voorliggend voorstel zal de aanbesteding van het warmtebedrijf in Q3 2023 starten. Het is de verwachting dat dit ongeveer anderhalf jaar zal duren en dat begin 2025 het warmtebedrijf bekend zal zijn. Over de voortgang van dit proces wordt volgens de afgesproken P&C cyclus halfjaarlijks gerapporteerd. We onderkennen dat de ontwikkelingen in de warmtemarkt en de warmtetransitie nog volop in beweging zijn. Daarom zullen wij uw raad actief blijven informeren zodra afwijkingen zich voordoen en deze grote gevolgen hebben voor de gemaakte afspraken.

Naar alle waarschijnlijkheid en volgens huidige inzichten zal de aanbesteding van het warmtenet een privaat warmtebedrijf opleveren. We houden in de concessievoorwaarden echter maximaal rekening met het feit dat het warmtenet in publiek eigendom zal overgaan, dit is immers de intentie van de nieuwe warmtewet. In welke vorm van publieke samenwerking, als gemeentelijk warmtebedrijf, als Joint Venture, of als ander construct waarbij de gemeente als financierder optreedt zullen we in de nabije toekomst moeten onderzoeken. Daarbij zal uw raad vanzelfsprekend een centrale rol spelen.

Burgemeester en wethouders van Venlo
de secretaris

de burgemeester

Twan Beurskens

Antoin Scholten



Bijlagen

1. Rapportage Fakton Energy ..



Raadsbesluit

GEMEENTEBESTUUR

onderwerp Warmtebedrijf Hagerhof en omgeving
raadsnummer 2022 45
raadsvergadering d.d. 28 juni 2023

team RGPMAN
steller MA Huson
doorkiesnummer +31 77 3596961
e-mail m.huson@venlo.nl
datum 21 april 2023

De raad van de gemeente Venlo;

gelezen het voorstel van het college van 16 mei 2023, registratienummer 8062;

overwegende dat de raad in zijn vergadering van 28 april 2021 heeft besloten dat de gemeente Venlo voor de verdere verkenning van realisatie van warmtenetten de rol inneemt van eigenaar voor de bron, van partner voor het transportnet, en van aanbesteder voor het wijknet;

overwegende dat het voortschrijdend inzicht is ontstaan dat bij het realiseren van een warmtenet in Hagerhof en omgeving geen sprake is van verschillende rollen op de afzonderlijke onderdelen van het daar beoogde warmtenet, en dat het daarom noodzakelijk is om het besluit van 28 april 2021 te wijzigen;

besluit:

1. De gemeente Venlo kiest bij het warmtenet Hagerhof e.o. (volledig) voor de rol van aanbesteder.
2. De raad geeft opdracht aan burgemeester en wethouders om een warmtebedrijf selecteren voor de wijken Hagerhof-Oost, Hagerhof-West, Sinselveld, Krekelveld en het zgn. 'Veilingterrein' door middel van een aanbestedingsprocedure.
3. De raad geeft opdracht aan burgemeester en wethouders om het contract met het toekomstige warmtebedrijf op te stellen als concessiemodel met voorwaarden, waarbij toenemend publiek eigenaarschap gaandeweg de concessietermijn mogelijk is.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 28 juni 2023.

De griffier

De voorzitter

Geert van Soest

Antoin Scholten