



Expertnotitie

Definitief

Een gemeentelijk warmtebedrijf in Zwolle

1 februari 2022

Berenschot

Inhoud

1. Constateringen	2
2. Handvatten voor vervolg	9
3. Bronnenlijst	11

Aanleiding

De gemeente Zwolle is voornemens om energieneutraal te zijn in 2050. Onderdeel van deze transitie is de verduurzaming van de gebouwde omgeving door middel van warmtenetten. Ontwikkelingen omtrent geothermie en toekomstige vraag naar warmte in de wijken Holtenbroek en Aa-landen leiden tot de eerste stappen in ontwikkeling van een warmtenet. De gemeente Zwolle heeft de wens om haar regierol op deze ontwikkeling vorm te geven door middel van deelname in een warmtebedrijf. Hiervoor zijn meerdere verkenningen uitgevoerd, is een marktconsultatie georganiseerd en vindt er in 2022 een besluit plaats over de daadwerkelijk oprichting van een warmtebedrijf, met daarin een duiding van de rol van de gemeente.

In aanloop naar deze besluitvorming bereidt de Zwolse rekenkamercommissie een brief voor waarin de inrichting van een gemeentelijk warmtebedrijf in de gemeente Zwolle wordt beschouwd. Het doel van de rekenkamerbrief is om de gemeenteraad inhoudelijk te ondersteunen bij de besluitvorming in 2022. Bram Brouwer van adviesbureau Berenschot is gevraagd middels een 'expert judgement', de informatievoorziening over het onderzoeksproces van de ontwikkeling van gemeentelijk warmtebedrijf te waarderen. Zodoende is er een documentstudie uitgevoerd, zijn er twee gesprekken gevoerd met verantwoordelijken vanuit de gemeente Zwolle op 11 januari een expertsessie georganiseerd voor de Zwolse gemeenteraad. In deze notitie hebben wij onze constateringenvolgend uit deze activiteiten uiteengezet.

1. Constateringen

De gemeente Zwolle kent al enkele jaren meerdere ontwikkelingen op het gebied van de warmtetransitie. Zo is er onderzoek gedaan naar een mogelijke geothermiebron in Zwolle-Noord en is de regierol van de gemeente verkend en opgetekend in meerdere rapporten. In het nastreven van de publieke waarde om in 2050 energieneutraal te zijn, is met input van stakeholders een aantal uitgangspunten opgesteld. De uitgangspunten betaalbaarheid, vertrouwen, toekomstbestendigheid, draagvlak en betrouwbaarheid zijn leidend in het proces naar invulling van de gemeentelijke regierol in de verduurzaming van de gebouwde omgeving, ofwel de warmtetransitie. Terugkijkend op dit proces zijn er een paar zaken die ons opvallen:

1.1 In de formele besluitvorming wordt nog geen volledig beeld gegeven hoe de gemeente Zwolle regie kan voeren op de ontwikkeling en exploitatie van een warmtenet

Uit de besluitvorming maken wij op dat de nadruk ligt op een keuze tussen twee varianten van regievoering op de warmteketen. Deze varianten volgen uit de rapportage *Verkenning naar Organisatie- en Samenwerkingsvormen* uit 2020¹. In deze rapportage is onderscheid gemaakt tussen een regievariant waarin de gemeente deel uitmaakt van de warmteketen en een regievariant waarin de gemeente randvoorwaarden stelt in concessies of opdrachten. Het presenteren van deze varianten in het ontwikkelproces gaat voorbij aan andere mogelijke gemeentelijke interventies om te sturen op de warmtenetontwikkeling. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het sluiten van overeenkomsten met private warmteleveranciers over de verduurzaming van het warmtenet (zie gemeente Utrecht), het ontwikkelen van wijkaanpakken om de vraag naar warmte te bundelen en of het subsidiëren van particuliere burgerinitiatieven om te komen tot de aanleg van een warmtenet (zie coöperatie warmtenet Oost Wageningen).

Wat onder andere opvalt is dat in de besluitvorming en informatievoorziening er vrij snel gesproken is over gemeentelijke regie op de keten. Deze regierol is niet wettelijk verankerd² en wordt op dat moment in het onderzoeksproces niet gelegitimeerd (door bijvoorbeeld marktfalen, wensen vanuit stakeholders). Hiermee lijken

¹ ABT/Brink (2020). Zwolse Warmteketen: Een verkenning naar organisatie- en samenwerkingsvormen.

² En niet genoemd in het klimaatakkoord waar gesproken wordt over de regierol op de verduurzaming van de gebouwde omgeving.

de gepresenteerde varianten niet volledig en ontstaat er het risico om te komen tot een doelredenering waarin de oplossing centraal komt te staan in plaats van de opgave en/of het probleem.

Om de gemeentelijke regierol goed te kunnen plaatsen is inzicht in het stelsel of toekomstige stelsel gewenst. Binnen welke regels moet een (gemeentelijk) warmtebedrijf opereren, wie is toezichthouder, welke bevoegdheden heeft een gemeente om regie te voeren? Dit stelsel is beperkt geschetst in de verkenning Zwolse warmteketen 2020. Hier is alleen ingegaan op de mogelijke nieuwe bevoegdheden van de gemeente en bijvoorbeeld niet op de rol van de ACM. Dat is relevant omdat de ACM een toezichthoudende rol heeft en krijgt met betrekking tot het naleven van de warmtewet en het realiseren van publieke waarde in de warmlevering (zoals duurzaamheid, betaalbaarheid, etc.). Regievoering op de keten om deze publieke waarden te waarborgen, is daarmee te betwisten. Hier is momenteel veel discussie over.³ Daarnaast is het stelsel rondom de regierol op de verduurzaming van de gebouwde omgeving breder te beschouwen: zie de bredere wetgevingsagenda van het VNG en zoektocht naar middelen en instrumenten van gemeenten voor invulling regierol.

1.2 De legitimatie voor overheidsingrijpen wordt in de besluitvorming beperkt beargumenteerd

In adviesrapport Zwolse Warmteketen Eerste fase Holtenbroek – Aa-landen en het bijbehorende raadsbesluit zijn de uitgangspunten⁴ getoetst om te komen tot een gemeentelijke interventie. De argumentatie is in onze ogen niet volledig en er zijn kanttekeningen bij te plaatsen. Grotendeels komt dit omdat bronnen voor stellingen en argumentatie ontbreken (zie hieronder) maar juist ook omdat niet de opgave en de te realiseren publieke waarden in de wijk Holtenbroek en Aa-Landen centraal staan, maar de keuze van een variant. Hieronder is per uitgangspunt een weergave van de argumentatie gegeven en onze reactie hierop.

Betaalbaarheid

Rapport: "Op termijn kan het warmtenet de broncapaciteit beter benutten, waardoor de resultaten gunstiger zullen worden en de warmtetarieven in de toekomst eventueel naar beneden bijgesteld kunnen worden. Ook dit vraagt om flexibiliteit in de ontwikkeling. Middels een warmtebedrijf is het herverdelen van kosten en opbrengsten eenvoudiger dan in een concessiemodel."

Beslisnota: "De eerste fase van de warmteketen in Holtenbroek en Aa-landen is een groei-model dat om flexibiliteit en de mogelijkheid tot organische groei vraagt. De omvang van het warmtenet moet kunnen worden afgestemd op de warmte-opbrengst van de geothermiebron. De businesscase van de eerste fase toont op basis van de gekozen uitgangspunten een negatief resultaat. Dit is gebruikelijk bij warmteprojecten in de bestaande gebouwde omgeving. Dit betekent wel dat voorinvesteringen nodig zijn waar financiering voor moet worden gezocht. De ontwikkeling van een warmteketen die organisch groeit is niet goed te organiseren met een concessiemodel, omdat vooraf geen duidelijk afgebakende opdracht te omschrijven is."

Reactie op het rapport:

- Er wordt gesteld dat de warmtetarieven mogelijk naar beneden kunnen worden bijgesteld in te toekomst. Het is voor de lezer onduidelijk in welke vorm de kosten van de gevraagde voorinvestering, dan wel de waarschijnlijk aanwezige onrendabele top, hierin verrekend zijn of kunnen worden, waardoor de tarieven naar beneden kunnen.
- De zinsnede "ook dit vraagt om flexibiliteit" is opvallend. Zeker omdat er nog niet eerder gesproken is in het rapport over flexibiliteit. Het woord 'ook' geeft aan dat flexibiliteit door de schrijvers van belang wordt geacht. Onduidelijk is wat deze flexibiliteit doet met de betaalbaarheid
- De laatste zinsnede is eerder een stelling dan een conclusie van de zinsnede daarboven. Argumentatie ontbreekt.

³ VNG. (2021). Gemeenten willen meer mogelijkheden voor regie in Warmtewet. Website

⁴ Betaalbaar, Vertrouwen, Toekomstbestendig, Draagvlak, Betrouwbaar (Verkenning Zwolse Warmteketen 2020)

- Ook zijn er kanttekeningen bij deze stelling/conclusie te plaatsen. Herverdelen is niet uitgesloten binnen een concessiemodel. Afspraken vooraf zijn zeker mogelijk, zo zijn er bijvoorbeeld in Rotterdam Zuid binnen de daar geldende concessie afspraken gemaakt met betrekking tot de tarieven. Deze zijn daardoor lager dan elders, het gevolg is dan vaak dat de onrendabele top (en daarmee de subsidie behoefte) vooraf stijgt. Ook komt het voor dat afspraken worden gemaakt voor verrekening achteraf wanneer meer duidelijkheid is over bijvoorbeeld de volloop.

Reactie op de beslisnota:

- De laatste zinsnede is eerder een stelling dan een conclusie van de zinsnede daarboven.
- Ook zijn er kanttekeningen bij deze stelling te plaatsen. Er ontbreekt argumentatie waarom dit niet kan voor het concessiemodel.
- Organische groei vanuit een concessiemodel is niet uitgesloten. Hierin dient een goede afweging gemaakt te worden bij het vormgeven van het warmtekavel. In Rotterdam Zuid is een concessie gegeven voor een gebied van zo'n honderdduizend woningen, de gemeente verkent nu samen met de woningcorporaties en het warmtebedrijf wat het beste ingroei model is. Welke buurten eerst op basis van welke argumenten zoals stadvernieuwing of renovaties van corporatie woningen. Gezien de omvang van het warmtekavel zijn alle partijen gezamenlijk zoekende naar de logische aansluitvolgorde en snelheid. Hierbij zal onder de nieuwe warmtewet 2.0 ook automatisch een aansluitplicht voor het warmtebedrijf gelden, risico op cherry picking is dan weggenomen. Organische groei is in deze casus dan ook onvermijdelijk, het eindpunt is wellicht helder, de route daar naar toe nog niet.

Vertrouwen

Rapport: "Om tot een integraal werkend geheel te komen, is het noodzakelijk dat de betrokken partijen op een goede manier kunnen samenwerken. Basisvoorwaarde hierbij is dat alle delen van de keten transparant inzichtelijk zijn. Onafhankelijk systeembeheer over de warmteketen is hierbij noodzakelijk. In de verkenning naar de organisatie is door de stakeholders aangegeven dat invulling van deze onafhankelijke regierol door een publiek gecontroleerd warmtebedrijf vertrouwen geeft.

Dit heeft een directe relatie met het betaalbaar houden van de warmteketen en de tariefstelling. Het uitgeven van concessies op delen van de keten vraagt om duidelijke afspraken op de raakvlakken, zowel financieel als op de samenwerking. Met het huidige speelveld, dat nog volop in beweging is en nog geen voldragen marktwerking toont, zien we het concessiemodel niet als geschikt."

Beslisnota: "Om voor de warmteketen in Holtenbroek en Aa-Landen tot een integraal werkend geheel te komen, is het noodzakelijk dat de betrokken partijen op een goede manier kunnen samenwerken. Basisvoorwaarde hierbij is dat alle delen van de keten transparant inzichtelijk zijn en dat partijen werken met een open businesscase. Onafhankelijk systeembeheer over de warmteketen is hierbij noodzakelijk. Het uitgeven van concessies op delen van de keten vraagt om duidelijke afspraken op de raakvlakken, zowel financieel als op de samenwerking. Met het huidige speelveld in Holtenbroek en Aa-Landen, dat nog volop in beweging is, is het concessiemodel minder geschikt."

Reactie op het rapport:

- In het rapport wordt gesproken over de noodzakelijkheid van onafhankelijk systeembeheer. Het is onduidelijk waarom onafhankelijk systeembeheer noodzakelijk is. Argumentatie ontbreekt. Onafhankelijk netbeheer suggereert ook een splitsing in de warmteketen, omdat je naast de warmteleverancier een onafhankelijke netbeheerder wil aanstellen. Vooral bij een warmtenet met beperkte omvang en beschikbaarheid van warmtebronnen is het goed mogelijk dat dit leidt tot inefficiëntie in de keten. Gevolg kan dan zijn dat de betaalbaarheid juist minder wordt.
- Er wordt gesteld dat transparantie een basisvoorwaarde voor goede samenwerking in de keten is. In de ontwikkeling van een warmtenet is transparantie te organiseren op verschillende manieren (met bijvoorbeeld een transparante open businesscase). In de warmtewet 2 zijn voorstellen opgenomen wat betreft de

transparantie tijdens de warmtelevering (over CO₂-uitstoot, prestatienormen, prestaties van het collectieve warmtesysteem). Het noemen van de transparantie in de argumentatie gericht op een gemeentelijk warmtebedrijf is daarmee opvallend.

- Er wordt gerefereerd naar het huidige speelveld dat nog volop in beweging is en nog geen voldragen marktwerking toont. Bronvermelding ontbreekt, net als argumentatie voor het ontbreken van voldragen marktwerking.
- Argumentatie waarom het concessiemodel niet geschikt is, is daarmee meer stellend dan verklarend.

Reactie op de beslisnota:

- Er zijn voorbeelden bekend in Nederland (bijvoorbeeld Amsterdam) dat marktpartijen samen met woningcorporaties en de gemeente een open businesscase hanteren en zo samen een warmtenet ontwikkelen. Dat onafhankelijke systeembeheer hierin noodzakelijk is, is in onze ogen niet beargumenteerd.

Toekomstbestendigheid

Rapport: "Fase 1 is de eerste fase in een keten en zal meebewegen met de ontwikkeling van de bron. Hiermee vormt fase 1 geen afgebakend, in een concessie uit te geven pakket. De exploitant van de geothermiebron wordt niet de exploitant van het warmtenet. De warmteopbrengst van de geothermiebron is onzeker. Daarnaast zijn in de toekomst andere of aanvullende duurzame bronnen nodig. Dit vraagt een aanpasbaar en uitbreidbaar warmtenet. Toekomstbestendigheid vraagt om techniek en organisatie die mee kan bewegen en groeien in de ontwikkeling van de warmteketen. Zodat in de toekomst nieuwe bronnen kunnen worden aangesloten en innovaties kunnen worden toegepast. Met het vastleggen van de ontwikkeling in afgebakende concessies met een overzichtelijk risicoprofiel wordt de ontwikkelruimte en bewegingsvrijheid naar de toekomst beperkt."

Beslisnota: "De warmte-opbrengst van de geothermiebron is nu nog onzeker. Ook zijn in de toekomst andere of aanvullende duurzame bronnen nodig. Dit vraagt een aanpasbaar en uitbreidbaar warmtenet. Toekomstbestendigheid vraagt om techniek en organisatie die mee kan bewegen en groeien in de ontwikkeling van de warmteketen. De geothermiebron voorziet in de basislast van warmte. De levering van warmte uit deze duurzame bron moet voor de langere termijn geborgd worden. Ook is op de langere termijn regie nodig op de warmtebalans tussen warmtevraag en warmteaanbod. Met het vastleggen van de ontwikkeling van delen van de warmteketen in afgebakende concessies met een overzichtelijk risicoprofiel wordt de ontwikkelruimte en bewegingsvrijheid naar de toekomst beperkt. Met een warmtebedrijf kan optimaal regie worden gevoerd op de ontwikkeling van clusters, het tempo waarop clusters van het aardgas afgaan en de wijze waarop dat gebeurt."

Reactie op het rapport:

De argumentatie dat met een afgebakende concessie de ontwikkelruimte en bewegingsvrijheid wordt beperkt, is in onze ogen nog onduidelijk. Binnen een concessie zullen warmtebedrijven opzoek gaan naar optimalisatiemogelijkheden, gebruikmakend van nieuwe technieken, passend binnen de gestelde duurzaamheidseisen. Dat er geen andere of aanvullende duurzame bronnen aangesloten worden is daarmee geen gegeven. Het is nu nog onduidelijk op welke manier de concessies vorm krijgen, hoe marktpartijen daarin gaan handelen en welke mogelijkheden gemeenten hebben om gedurende de concessieperiode bij te kunnen sturen. Dat daarin door marktpartijen naar opbrengsten wordt gekeken en naar continuïteit van dienstverlening is vanzelfsprekend. Deze vanzelfsprekendheid verdwijnt niet als je als gemeente participeert in een warmtebedrijf. In tegendeel, de zoektocht naar rendement wordt onderdeel van een publieke taak. Of dit minder is bij een gemeentelijke deelname, dan wel dat de continuïteit van dienstverlening beter is gewaarborgd door gemeentelijk warmtebedrijf is moeilijk te voorspellen. Kortom, het is in onze ogen moeilijk te waarderen of de toekomstbestendigheid van een warmtenet en -levering beter af is in private handen dan in publieke handen.

Reactie op de beslisnota:

De laatste zinssnede is eerder een stelling dan een conclusie van de argumentatie daarboven. Ook zijn er kanttekeningen bij deze stelling te plaatsen. Argumentatie ontbreekt waarom met een warmtebedrijf optimaal regie gevoerd kan worden? Wat is regie in deze? En wat is optimaal? Afwegingskader voor deze stelling ontbreekt.

Draagvlak

Rapport: "Het is de vraag vanuit welke regievariant beter kan worden gestuurd op draagvlak. In beide varianten kan hier invulling aan gegeven worden. Zowel vanuit een publiek warmtebedrijf als vanuit een private partij binnen een concessie moet hieraan gewerkt worden. De ervaring leert dat het draagvlak in de laatste variant vaak onder druk staat. Daarentegen zal bij een bewonersinitiatief, eveneens te ontwikkelen vanuit het concessiemodel, het draagvlak relatief groot zijn. In beide varianten kunnen professionele stakeholders en burgers meegenomen worden. En is er ruimte voor bewonersinitiatieven, die technisch, organisatorisch en financieel voldoende zijn ontwikkeld."

Beslisnota: "Zonder draagvlak bij bewoners en andere betrokkenen voor een voorziene warmte-oplossing kan de warmtetransitie niet slagen. In het stadium van de warmtetransitie waarin we ons nu bevinden is draagvlak voor de warmte-oplossing cruciaal. Zowel vanuit een warmtebedrijf als vanuit een partij aan wie een concessie is verleend moet aan draagvlak worden gewerkt. In beide varianten kunnen bewoners en andere stakeholders worden meegenomen. De praktijk laat zien dat het draagvlak bij bewoners bij de laatste variant vaak onder druk staat. Voor het waarborgen van het draagvlak bestaat daarom voor de eerste fase van de warmteketen in Holtenbroek een lichte voorkeur voor het sturen op draagvlak met een warmtebedrijf waarin de gemeente deelneemt."

Reactie op het rapport en de beslisnota

- Het is onduidelijk wat de definitie van draagvlak in de rapportage is. Draagvlak voor warmtelevering, voor de transitie om van het aardgas af te gaan, draagvlak voor de ontwikkelingen in de wijk?
- Er wordt gesproken over "de ervaring leert dat het draagvlak in de laatste variant vaak onder druk staat". Het is niet duidelijk welke ervaring dat is. Daarbij is bij ons geen onderzoek bekend waarin wordt bewezen dat draagvlak voor warmtelevering in Nederland makkelijker te organiseren is, als de warmteleverancier publiek dan wel privaat is.
- Er wordt ook gesteld dat "bij een bewonersinitiatief, eveneens te ontwikkelen vanuit het concessiemodel, het draagvlak relatief groot zijn" Bij ons zijn ook andere verhalen bekend. Onderzoek van (Suurs, Weerdt, Peuchen, & Siebinga, 2019)⁵ naar drijfveren en barrières rondom warmtenetten noemt "gebrek aan professionaliteit, specialisme" als remmende factor. Ook in het onderzoek naar het warmtenet in Paddepoel laat zien dat er in Nederland maar weinig bedrijven zijn die ervaring hebben met warmtenetwerken. Daarom geven respondenten aan dat ze het belangrijk vinden dat het netwerk wordt aangelegd en gerund door professionals (Communication Works, 2019)⁶.

⁵ Suurs, R., Weerdt, C. v., Peuchen, R., & Siebinga, A. (2019). Duurzaam is het nieuwe normaal (WP2). TNO.

⁶ Communication Works . (2019). Aardgasvrij Paddepoel (Groningen, NL) Community Scouting: Draagvlak creëren rond een burgerproject voor gasvrije warmte.

Betrouwbaar

Rapport: "Leveringszekerheid is in beide varianten geborgd omdat de leverancier wettelijk verplicht is warmte te leveren. Dit wordt dus in beide varianten als harde voorwaarde gezien. Uitgeven van meerdere concessies die afhankelijk zijn van één bron leidt tot onnodige versnippering van de organisatie. Dit zal naar verwachting geen directe invloed op de leveringszekerheid hebben, maar kan efficiëntie wel in de weg staan."

Beslisnota: "De betrouwbaarheid van het warmtesysteem en de leveringszekerheid is geregeld in de Warmtewet. Volgens de Warmtewet is de warmteleverancier verantwoordelijk voor een betrouwbaar systeem en verplicht om warmte te leveren. Omdat het warmtesysteem in Holtenbroek en Aa-Landen nog in ontwikkeling is en nog zal groeien, kan door deel te nemen in een warmtebedrijf beter gestuurd worden op betrouwbaarheid dan met het concessiemodel."

Reactie op de beslisnota

In de beschrijving is als argument opgenomen dat met een warmtebedrijf beter kan worden gestuurd. Het is niet duidelijk waarop deze conclusie is gestoeld en het is ook onduidelijk wat 'beter sturen op betrouwbaarheid' betekent in deze beschrijving.

1.3 Er wordt nog niet ingegaan op mogelijke kans van overheidsfalen

Wanneer een publieke waarde niet vanzelf wordt gerealiseerd, dat wil zeggen niet door de markt en niet door de maatschappij, kan overheidsingrijpen ertoe leiden dat een publieke waarde mogelijk wel wordt gerealiseerd. Dat neemt niet weg dat overheidsingrijpen niet zonder risico's is en ertoe kan leiden dat een publieke waarde alsnog niet wordt gerealiseerd (overheidsfalen). Deelname van de gemeente Zwolle in een gemeentelijk warmtebedrijf betekent dat er overheidsfalen kan optreden. In de documentatie en formele besluitvorming wordt er onvoldoende ingegaan op deze kans en risico's.

1.4 In het besluitvormingsproces is vooralsnog beperkt aandacht besteed aan de bedrijfsmatige en maatschappelijke risico's die gepaard gaan met de ontwikkeling dan wel exploitatie van een warmtenet

Inzicht in de risico's van warmtelevering, dan wel van de aanleg en/of ontwikkeling van warmte-infrastructuur zijn nog niet in beeld gebracht in het besluitvormingsproces⁷. Aandachtspunt is het onderscheid van de risico's in de ontwikkelfase en de exploitatiefase van een warmtenet. Deze risico's zijn anders en zijn daarmee medebepalend voor gemeentelijke participatie in de exploitatie van warmte of niet.

1.5 De integraliteit van kijken lijkt gedurende het onderzoeksproces af te nemen

Naar mate de tijd vordert, neemt de integraliteit van kijken naar de Zwolse opgave en de verschillende gemeentelijke instrumenten af. In 2019 is er een duidelijke relatie tussen de Zwolse opgave en de opgave in de wijk Holtenbroek – Aa-landen op het gebied van de inhoudelijke opgave en de mogelijke oprichting van een gemeentelijk warmtebedrijf. Deze relatie is het laatste jaar minder scherp en het is ook onduidelijk welke impact de keuzes die gemaakt worden op wijkniveau doorwerken in de Zwolse opgaven, dan wel keuzes in andere wijken. De verbinding met de opwek van warmte door geothermie blijft wel onderwerp van onderzoek en advies.

Er is in de gemeenteraadsvergadering van 14 december 2020 ingestemd met het nader uitwerken van het organisatiemodel warmtebedrijf als gewenste regievariant voor de warmteketen in Holtenbroek en Aa-landen, waarbij op een later moment definitieve besluitvorming zal plaatsvinden. Het is onduidelijk of deze uitwerking van het organisatiemodel later in het besluitvormingsproces nog wordt vergeleken met een mogelijk doelbereik via de

⁷ In Plan van aanpak warmtetransitie Holtenbroek Aa-landen (oktober 2021) is opgenomen dat in werkpakket 3 de risico's in kaart worden gebracht.

andere variant (concessiemodel). Anders is op 14 december een keuze gemaakt zonder dat de consequenties van deze keuze integraal worden afgewogen.

Wat betreft integraliteit is eerder in deze memo het niet volledige beeld van gemeentelijke instrumenten op de regievoering op warmtenetontwikkeling/exploitatie aangestipt. Mogelijk wordt deze integraliteit in het vervolgproces verder uitgewerkt, maar deze integraliteit is zeker een aandachtspunt voor vervolg.

2. Handvatten voor vervolg

Bovenstaande constatering hebben betrekkingen op de informatievoorziening richting de gemeenteraad over de gemeentelijke invulling van haar regierol op de warmteketen. In het vervolgproces zien we drie risico's ontstaan, die mogelijk optreden in het onderzoeks- en besluitvormingsproces. Deze drie risico's zijn:

- het ontstaan van een doelredenering (doel komt centraal te staan, in plaats van de oplossing)
- een (arbitraire) afweging die leidt tot onvoldoende legitimiteit van gemeentelijk handelen
- Het verdwijnen van de integraliteit van de opgave om als gemeente regie te voeren in de verduurzaming van de Zwolse gebouwde omgeving, ten opzichte van de keuze om een warmtebedrijf op te richten.

Aanscherpen legitimatie gemeentelijke interventie

Een handvat voor vervolg zou het model van Public Value (Mark Moore) kunnen zijn. Hiermee kan voor de concrete case Holtenbroek en Aa-landen de te realiseren publieke waarden in kaart worden gebracht, om vervolgens de legitimiteit van handelen te onderstrepen door het marktfalen te onderzoeken/beschrijven binnen het hele (toekomstige) stelsel van warmtelevering. Als deze analyse leidt tot inzicht in marktfalen, wordt ook duidelijk waar in de warmteketen de gemeente moet interveniëren. De uitgevoerde onderzoeken kunnen hier voor worden gebruikt, maar zullen wat betreft marktfalen in onze ogen moeten worden verdiept en per fase in de keten worden beargumenteerd binnen de context van de huidige en toekomstige warmtewet. Vervolgens is de vraag welk gemeentelijke instrument dan set aan instrumenten gebruikt moeten worden om te komen tot deze publieke waarden.



Figuur 1 – Public Value van Mark Moore voor warmtelevering⁸

Door het marktfalen in het realiseren van de publieke waarde centraal te stellen, verkleint de gemeente het risico op het ontstaan van een doelredenering en is er voldoende legitimiteit van handelen. Tevens ontstaat er op deze manier ook een eerste inzicht in wat voor type gemeentelijk warmtebedrijf er mogelijk gewenst is dan wel welke organisatievorm het beste passend is (publiekprivaat, gericht op ontwikkeling warmtenet en/of transport en/of exploitatie warmte).

⁸ Mark Moore (1995). Creating Public Value

Integraliteit

Wat betreft de integraliteit van de totale Zwolse warmteketen is het onderzoeken van het toekomstige warmtenetsysteem voor heel Zwolle een mogelijke aanvulling. Op deze manier wordt duidelijk welke afhankelijkheid er ontstaat of zou moeten ontstaan tussen de warmtebron en warmteontwikkeling in Holtenbroek en Aa-landen en de hele gemeente Zwolle. Deze afhankelijkheid is ook aanwezig in de rolkeuze. De keuze om actief te interveniëren in de warmteketen in Holtenbroek en Aa-landen heeft waarschijnlijk ook impact op de rol die de gemeente wil of moet innemen in andere wijken. Door de afhankelijkheid in beeld te brengen krijg je als gemeente inzicht in de impact van de keuze.

Wat betreft integraliteit is de geschetste projectaanpak in het plan van aanpak warmtetransitie Holtenbroek Aa-Landen een mooie manier om de integraliteit in de uitvoering te bewaken.

Organisatievorm

Momenteel heeft de gemeente Zwolle nog geen onderzoek verricht naar de organisatievorm van het toekomstige warmtebedrijf. Dat wil zeggen dat er nog geen uitwerking is gegeven aan de regievariant publiek warmtebedrijf en de manier waarop de gemeente hierin participeert. Hierin zijn verschillende mogelijkheden bekend, afhankelijk van de mate waarin de gemeente en de markt met elkaar willen 'samenwerken', 'de gemeente sturing wil hebben' en 'risico kan en wil dragen'. Ook de samenwerking met een derde partij als de provincie, een waterleidingbedrijf, EBN of Invest NL zijn mogelijkheden. Deze samenwerking kan risico's spreiden, competenties organiseren dan wel financieringsstromen bundelen. Als meer inzicht is ontstaan in de argumentatie waarom de gemeente Zwolle actief moet interveniëren in de warmteketen (zie hierboven) ontstaat ook inzicht in de richting waar in de warmteketen een actieve gemeentelijke interventie is gelegitimeerd. Daarmee wordt ook een eerste richting gegeven welke organisatievorm passend is. Het inzichtelijk maken van een aantal organisatievormen langs bijvoorbeeld onderstaande assen en het schetsen van de voor- en nadelen van deze vormen geven inzicht in de meest passende organisatievorm.

- Publiek, Publiekpubliek, Publiekprivaat of Publiek-maatschappelijk: welke partners heeft de gemeente in het opwekken, transporteren en leveren van warmte en welke samenwerking is daarbij gewenst?
- Financiële relatie: Actieve financiële participatie (deelname), subsidie en/of lening vanuit de gemeente?
- Benodigde gemeentelijke capaciteit en kennis over warmtetransport / warmtelevering
- Financiële / Maatschappelijke risico's
- Governance: op welke manier kan de gemeente direct/indirect sturen in de organisatievorm
-

3. Bronnenlijst

De constatering uit deze expertnotitie zijn tot stand gekomen op basis van raadpleging van verschillende bronnen, aangeleverd door de gemeente Zwolle. Onderstaande lijst geeft een overzicht van geraadpleegde documenten bij het opstellen van deze expertnotitie.

- Abt/Brink (juni 2020). Verkenning naar organisatie-en samenwerkingsvormen Zwolse warmteketen.
- Abt/Brink (november 2020). Concretisering eerste fase Holtenbroek en Aa- landen.
- Abt/Brink (oktober 2021). Plan van Aanpak: eerste fase Holtenbroek en Aa- landen.
- Ecorys (april 2019). Organisatie van de Zwolse warmteketen.
- Gemeente Zwolle (juli 2018). Raadsinformatienota: voortgang verkenningfase geothermie Zwolle Noord.
- Gemeente Zwolle (december 2018). Verkenning Warmtegids.
- Gemeente Zwolle (februari 2019). Beslisnota: verkenning haalbaarheid en vervolg geothermie.
- Gemeente Zwolle (september 2019). Raadsinformatienota: voortgang warmtetransitie en geothermie.
- Gemeente Zwolle (december 2020). Raadsbesluit: organisatie warmteketen Holtenbroek & Aa-landen en geothermie.
- Gemeente Zwolle (oktober 2020). Raadsinformatienota: resultaten verkenning organisatie Zwolse warmteketen.
- Gemeente Zwolle (juli 2021). Rapportage: aanpak en tussenresultaten nadere uitwerking van organisatiemodel warmtebedrijf als gewenste regievariant voor Holtenbroek+ Aa-Landen.
- Gemeente Zwolle (oktober 2021). Presentatie bijpraatsessie: organisatie warmteketen
- Mark Moore (1995). Creating Public Value.
- Raadsfractie CDA (11 maart 2019). Motie
- Raadsfracties ChristenUnie/GroenLinks (14 december 2020). Motie
- Raadsfracties PvdA/SP (11 maart 2019). Motie
- Rotterdam Engineering (december 2019). Advies voor inrichting, engineering en dimensionering warmtenet Holtenbroek en Aa-Landen
- Sweco (juli 2019). Tracéstudie warmtenet Zwolle.
- Sweco (november 2019). Verkenning haalbaarheid geothermie Zwolle Noord.