

# Liberalisering van de publieke infrastructuur:

De afweging en de borging van publieke waarden bij  
warmtenetprojecten in Almere

## Caseverslag

Arnoud van de Ven,

Radboud Universiteit Nijmegen

[a.vandeven@fm.ru.nl](mailto:a.vandeven@fm.ru.nl)

Radboud Universiteit Nijmegen  
Faculteit der Managementwetenschappen  
December 2007

**Radboud Universiteit Nijmegen**



## Voorwoord

Het caseverslag Almere is onderdeel van de bundel met onderzoeksverslagen over publiek-private samenwerking in lokale en regionale projecten voor vervoer en warmtenetten dat tot stand is gekomen binnen het onderzoeksprogramma *Next Generation Infrastructures*, in het bijzonder het deelprogramma *Public Values*. Dit programma is opgezet in een samenwerking tussen kennisinstituten, zoals de TU Delft en de RU Nijmegen en het bedrijfsleven en is gesubsidieerd door Senter/Novem. Het project dat hierbinnen is ontwikkeld en uitgevoerd in de periode 2005-2007, draagt de titel *Public-private governance in local transport and energy*.

Het doel van het onderzoek was om te achterhalen hoe publieke belangen, zoals de toegankelijkheid, de veiligheid en de effecten voor het milieu, in publiek-private samenwerkingsverbanden voor transport en warmtenetten worden beschermd. Daarbij is onderzocht hoe het proces van samenwerking is verlopen, welke rol verschillende partijen – overheden en bedrijven, maar ook burgers en belangengroepen – hierin speelden en in welke concrete resultaten de transport- en warmtenetprojecten zijn uitgemond.

In het onderzoek stonden 6 ‘cases’ centraal als voorbeelden van publiek-private samenwerking in innovatief transport en in warmtenetten: de Parkshuttle in Cappelle aan den IJssel; de Zuidtangent Schiphol; de Phileas in de regio Eindhoven; en warmtenetprojecten in de steden Rotterdam en Apeldoorn en Almere. In dit rapport kunt u lezen over de interessante warmtenetprojecten in Almere en over de lessen die uit de ervaringen in deze case zijn te trekken.

De bundel is tot stand gekomen in samenwerking tussen onderzoekers van de RU Nijmegen en de TU Delft, in een multidisciplinair team van bestuurskundigen, bedrijfswetenschappers, politicologen en organisatiesociologen. Dit team heeft gezorgd voor deze bundel case-rapporten en daarnaast voor enkele wetenschappelijke papers en tijdschriftpublicaties.

Op deze plaats wil ik mijn hartelijke dank uitspreken aan de mensen die ik in het kader van dit project mocht interviewen. De respondenten waren bovendien vaak bereid om documenten te verschaffen en sommige gaven een kritische beoordeling van eerdere versies van het case-rapport. Tevens danken we de NGInfra-organisatie en in het bijzonder Prof. Hans de Bruijn, Prof. Ernst ten Heuvelhof en Dr. Willemijn Dicke voor de interessante, gemeenschappelijke onderzoeksbijeenkomsten en discussies in het *Public Values* deelprogramma.

Ik wens u veel leesplezier!

Arnoud van de Ven  
Opleiding bedrijfswetenschappen  
Faculteit der Managementwetenschappen  
Radboud Universiteit Nijmegen

# Warmtenet Almere Stad & Almere Poort



*Figuur 6.1: De warmtekrachtcentrale in Almere (www.electrabel.nl)*

Na een eerste aanzet van Almere, het stadsdeel Almere Haven met woningen met een gasaansluiting en CV ketel, heeft Almere al sinds het begin van de jaren '80 stadsverwarming in het stadsdeel Almere Stad. Toen de gasprijzen laag waren is men daarna in stadsdeel Almere Buiten (vanaf 1995) weer wijken gaan bouwen met een gasaansluiting waarin de warmte per woning wordt geproduceerd (CV-ketel). Nu zijn er weer vergaande plannen om een warmtenet aan te leggen in:

- Almere Noorderplas (project in aanbouw: warmte uit gas en een zonne-eiland)
- Almere Poort (groot project in de planfase waarvan NUON de aanbesteding gewonnen heeft, met een looptijd van 30 jaar)
- Almere Hout (planfase)

In dit caseverslag zullen we ingaan op het oude project Almere Stad en het project Almere Poort.

## **1. De warmtekrachtprojecten**

### *Case 1: de warmtekrachtcentrale voor Almere Stad*

Nog voor de gemeentewording van Almere (1984) werd er door de rijksoverheid beslist dat in Almere Stad stadsverwarming moest worden toegepast. Voor dit doel werd in 1979 de MESA NV (Maatschappij Exploitatie Stadsverwarming Almere) opgericht met als belanghebbende partijen de PGEM (51%), EZ-NOVEM (45%) en Rijksdienst ZIJP (4%). De gemeente Almere neemt later de plaats van de Rijksdienst ZIJP (4%) in, waarna in 1990 door de gemeenteraad is besloten dit belang over te doen aan PGEM gezien de enorme exploitatieverliezen (www.nietmeerdan.nl). Na de boedelscheiding in 1990 is het

warmtenet in handen gekomen van EPON (opwekking) en NUON (distributie). Nu is de warmtekrachtcentrale in bezit van Electrabel.



Figuur 6.2: Plaats warmtekrachtcentrale Almere Stad (bron: [www.electrabel.nl](http://www.electrabel.nl))

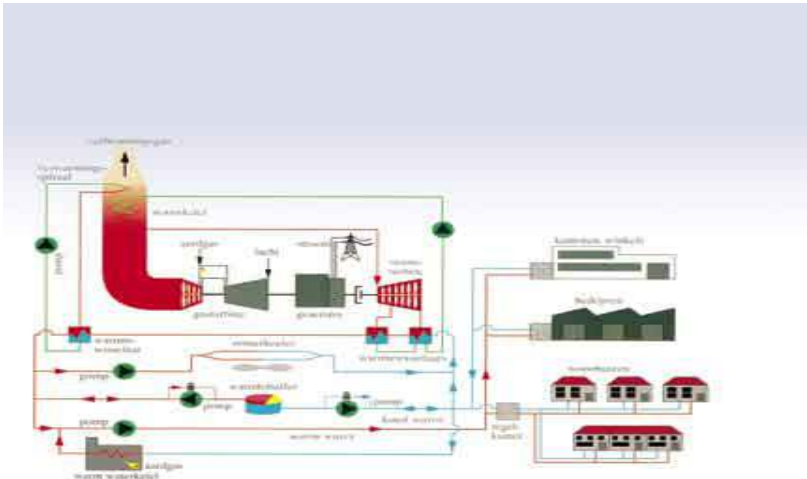
In Almere-Stad ligt ondergronds een leidingennet en vanuit de warmtekrachtcentrale wordt via deze leidingen warm water naar de stad getransporteerd. Als het water de warmte heeft afgegeven, keert het terug naar de warmtekrachtcentrale om weer te worden verwarmd. In Almere zijn op het leidingennet regelkamers aangesloten. In deze regelkamers wordt de warmte overgedragen aan een ander leidingensysteem waarop de woonhuizen, winkels en bedrijven zijn aangesloten. Na het passeren van de regelkamers gaat het water terug naar de centrale. De regelkamers staan in de woonwijken, verspreid over de stad. Electrabel verzorgt de productie van de warmte en het transport tot aan de regelkamers. De warmte-overdracht in de regelkamers en de distributie naar de gebouwen wordt verzorgd door NUON (bron: [www.electrabel.nl](http://www.electrabel.nl)).

#### *Technische gegevens*

De warmtekrachtcentrale in Almere bestaat uit de AL01 (1987) en AL02 (1993) met een gezamenlijk vermogen van 118 MW elektrisch en 119 MW thermisch. De eenheden leveren elektriciteit aan het net en warmte aan het stadsverwarmingsnet met ongeveer 60.000 aansluitingen in Almere. Door het warmtekrachtprincipe bedraagt het overall energierendement van de WKC Almere ca. 85 % (dat betekent dat 85% van het aardgas energie oplevert in de vorm van elektriciteit en warmte). De warmtekrachtcentrale heeft twee buffertanks van elk 4000 m<sup>3</sup> waarin een overschot aan warmte kan worden opgeslagen. Deze tanks zijn zo goed geïsoleerd dat het water hierin hooguit 1°C per dag

afkoelt. Zo kan de centrale een start stop bedrijf draaien en toch continu warmte leveren ([www.electrabel.nl](http://www.electrabel.nl)).

Om in alle gevallen aan de warmtevraag van Almere te kunnen voorzien, staan er op het terrein van de warmtekrachtcentrale ook nog vier aardgasgestookte hulpketels met een totaal thermisch vermogen van 154,5 MW ([http://www.senternovem.nl/warmtelevering/60\\_projecten/almere](http://www.senternovem.nl/warmtelevering/60_projecten/almere)).



Figuur 6.3: Het systeem van warmtenet (folder Centrale Almere, bron: [www.electrabel.nl](http://www.electrabel.nl))

## Case 2: de biomassacentrale voor Almere Poort

Het stadsdeel Almere Poort vormt letterlijk de poort van Almere en Flevoland. Het is gelegen direct na de Hollandse Brug die Flevoland verbindt met de Randstad. Almere Poort wordt de thuishaven voor 25 duizend inwoners en de werkplek voor 30 duizend werknemers.

Voor de energievoorziening van Almere Poort is in 2002 een tenderprocedure uitgeschreven. De gemeente Almere heeft in 2004 met Nuon een overeenkomst gesloten voor de energievoorziening van Almere Poort.

### *Technische gegevens*

Tot 2007 was het de bedoeling dat er in een speciale biomassaketel houtchips zouden worden verstoekt. De centrale zou dan circa 120.000 ton vers hout per jaar uit de regio verwerken. Daarvoor zouden er dagelijks enkele vrachtwagens brandstof in de stortbunker komen lossen. De toevoer van de houtchips gaat volledig automatisch met een zogenaamde 'walking floor' ([www.NUON.nl](http://www.NUON.nl)). NUON heeft momenteel een soortgelijke centrale in Lelystad. De centrale in Almere Poort moet in 2009 operationeel zijn. Het elektrisch vermogen van deze centrale wordt in totaal 5 MW.

In de loop van 2007 is door NUON besloten om de plannen voor de biomassacentrale voorlopig in de ijskast te zetten en de mogelijkheden voor verwarming met restwarmte van de electriciteitscentrale in Diemen te onderzoeken.

## 2 Het procesverloop

- *Case 1: Almere Stad*

De stadsverwarmingscentrale bij Almere Stad bestaat al enkele jaren en over de totstandkoming staat al het een en ander in de inleiding. In deze paragraaf kijken we naar de fase van *exploitatie en onderhoud* (Fase 3) van deze centrale. Daarin wordt vooral een felle strijd geleverd om de prijs die voor de warmte gerekend mag worden.

### *Fase 3: Exploitatie en onderhoud*

In 1990 sluit de gemeente Almere met Nuon een overeenkomst voor stadsverwarming met als bindende voorwaarde het Niet Meer Dan-beginsel volgens het VESTIN-tariefadvies uit 1985. Dit NMD beginsel moet zeker stellen dat de kosten voor warmte, warm water en koken niet hoger zullen zijn dan in een gassituatie ([www.NietMeerDan.nl](http://www.NietMeerDan.nl)). VESTIN baseert haar tarief op 'rendement' wat gelijke kosten betekent als een CV-ketel op zolder. Hiermee wilde de gemeente voorkomen dat er ongelijkheid in de kosten in de verschillende wijken in Almere zou gaan optreden. Het NMD-beginsel volgens de tariefaanbevelingen van VESTIN moet worden toegepast voor de berekening van de aansluitbijdrage, het vastrecht en de warmteprijs.

### *Verhoging warmtetarieven door NUON in 1995*

In november 1993 heeft EnergieNed, de federatie van energiebedrijven die jaarlijks een tariefadvies voor warmte publiceert dat de warmteleveranciers kunnen gebruiken, haar eerste tariefadvies voor de levering van warmte aan kleinverbruikers uitgebracht en wordt de warmteprijs vastgesteld op basis van marktwaarde en niet op basis van een vastgesteld praktijkrendement van de CV ketel. Bij de marktwaarde-norm wordt gerekend vanuit de energiekosten van een woning die op gas wordt gestookt. NUON heeft in 1995 de tarieven gewijzigd in deze EnergieNed-adviestarieven wat voor de bewoners van Almere Stad resulteerde in een sterke verhoging van de tarieven. De bewoners betwisten de geldigheid hiervan omdat de marktwaarde-norm afwijkt van de voorwaarden van het VESTIN NMD-beginsel (de rendementsnorm zoals die staat in het contract met de gemeente).

NUON heeft in 1995 de marktwaardenorm mede toegepast als gevolg van de leningverplichtingen van NUON bij het ministerie van EZ (NOVEM). EZ wil nl. dat de leningen die zijn verstrekt voor de bouw van de MESA-centrale worden terugbetaald.

De afnemers die ontevreden zijn hebben zich verenigd in de Stichting Niet Meer Dan. De stichting zet zich in voor 44.000 kleinverbruikers (particulieren en kleine bedrijfjes/winkels) in Almere Stad om tot een eerlijk tarief te komen voor de stadsverwarming. Dit tarief moet gebaseerd zijn op de afspraken vastgelegd in het contract tussen de Gemeente en de NUON uit 1990.

Er is door de afnemers in de periode 2001-2006 grote druk uitgeoefend op de lokale politiek. De gemeenteraadsleden zien dat NUON een hogere prijs rekende dan eerder was afgesproken. Dhr. Heiner (voorzitter Stichting Niet Meer Dan) behartigt de belangen van de bewoners en de politiek in Almere is gevoelig voor de argumenten van dhr. Heiner (interview Potters). Dhr. Heiner stuurt in augustus 2001 zijn berekeningen, waaruit blijkt dat het tarief sinds 1995 fors is verhoogd door toepassing van de marktwaarde-norm, naar de Burgemeester, wethouders en gemeenteraadsleden om de onjuistheid van deze norm aan

te geven t.o.v. het contract uit 1990. De gemeente voelt zich niet geroepen om zelf een onderzoek uit te voeren naar de tarieven van stadsverwarming. De gemeenteraad neemt een motie aan waarin het college wordt gevraagd om een onderzoek naar de tarieven door een instituut zoals TNO of KEMA te laten doen (november 2001). Het college stuurt de vraag echter naar Nuon, die een half jaar later meldt dat ze zich netjes houdt aan het EnergieNed-tarief en dat Nuon met NOVEM afspraken heeft gemaakt dat ze hier geen korting op mag geven.

Na lang aandringen van dhr. Heiner gaat het College B&W overstag en wordt aan TNO de opdracht gegeven om de berekening van dhr. Heiner t.a.v. de tarieven te toetsen. TNO concludeert: “de gehanteerde berekeningsmethodiek om energiekosten vergelijkbaar te maken is correct” (TNO, 2003: 2).

De gemeenteraad van Almere ziet dat als teken dat dhr. Heiner gelijk heeft en vraagt in september 2003 om een juridisch onderzoek. In februari 2004 krijgt advocatenkantoor CMS Derks Star Busmann de opdracht om een juridische toets te doen van de tarieven. Die concludeert een half jaar later dat de gemeente minder sterk staat “door niet te reageren op de brief van Nuon van 19 juli 1995 en deze kwestie vervolgens 7 jaar te laten rusten”. De Raadsbrief van 26 oktober 2004 vermeldt: “Het advies van de heer Stapert moet worden gerespecteerd: geen rechtszaak beginnen tegen de NUON. We moeten ons realiseren dat het voeren van een rechtsgeding veel geld en tijd vergt” en “dat als NUON wint dat een verzwakking van de gemeente en de warmteconsument in volgende uiteenzettingen zal kunnen betekenen”.

In december 2004 komt de ChristenUnie met een motie om de zaak alsnog aan de rechter voor te leggen. Deze motie haalt het uiteindelijk niet omdat CDA en D66 hun steun intrekken.

**MOTIE MI**

|   |
|---|
| RG-40   |
| <b>Onderwerp</b><br>Juridische procedure over warmtetarieven in Almere  |
| De raad van de gemeente Almere in vergadering bijeen d.d. 2 maart 2006.   |
| De raad,<br>gehoord de beraadslaging,<br>overwegende dat <ul style="list-style-type: none"> <li>• de Gemeente Almere voor vele duizenden huishoudens in Almere een contract heeft gesloten met warmteleverancier NUON of haar rechtsvoorganger</li> <li>• in 1990 door de gemeente Almere met de rechtsvoorganger van NUON is afgesproken dat bij de vaststelling van het warmtetarief uitgegaan zal worden van het "niet meer dan principe" dat wil zeggen dat de totale kosten voor ruimteverwarming, verwarming van tapwater en koken niet hoger zullen zijn dan die in de gassituatie en aansluit bij de tarief-aanbeveling van VESTIN</li> <li>• de NUON in 1994 aangegeven heeft dat de kosten voor stadsverwarming ook niet lager hoeven te liggen dan in de gassituatie en dat de klanten daardoor op termijn ca. f 100,- meer zouden gaan betalen</li> <li>• inmiddels gebleken is dat de NUON een invulling heeft gegeven aan het "niet meer dan principe", waardoor de klanten al jaren een veelvoud meer betalen dan de in 1994 aangegeven ca. f 100,-</li> <li>• op 27 januari 2005 door de raad een motie is aangenomen (RG-07) waarin aan het college is gevraagd een aantal zaken met de NUON te bespreken</li> <li>• het gesprek met de NUON onvoldoende resultaten heeft opgeleverd</li> <li>• dat de NUON in Amsterdam Zuidoost € 3,- minder in rekening brengt per gigajoule dan in Almere</li> <li>• dat de NUON in Amsterdam Zuidoost € 150,- per jaar minder in rekening brengt aan vastrecht dan in Almere</li> </ul> |
| verzoekt het college <ul style="list-style-type: none"> <li>• aan de rechter voor te leggen of NUON gerechtigd is en was om de warmtetarieven in Almere zo vast te stellen als zij heeft gedaan en doet</li> <li>• de rechter om een uitspraak te vragen over de gevolgen die zijn oordeel moet hebben voor NUON en de betreffende bewoners van Almere</li> <li>• bij deze procedure gebruik te maken van de deskundigheid van de Stichting "Niet Meer Dan"</li> </ul>  |
| <b>Ondertekening en naam:</b><br><br>J.R. Hoving  |

*Figuur 6.4: Motie RG-40 (bron: www.almere.nl)*



In januari 2005 worden twee moties aangenomen die de wethouder aansporen om nog eens met Nuon te gaan praten over een mogelijke tariefverlaging. Daarnaast wordt gevraagd de zaak aan te kaarten bij de NMA (een 'melding'), als zijnde een mogelijke monopoliekwestie. In februari dient de gemeente Almere een melding in bij de NMA om 'te onderzoeken of er sprake is van overtreding van de mededingingswet(ten)' (Raadsbrief/2006/24). "Mogelijk is er sprake van misbruik van de economische machtspositie van Nuon". In juli geeft de NMA aan dat er geen onderzoek van de NMA komt, omdat het om doelmatigheidsredenen geen prioriteit heeft. De NMA geeft aan dat civielrechtelijke handhaving tot de mogelijkheden behoort. Tegelijkertijd voert de gemeente ambtelijke gesprekken (de eerste op 24 februari 2005) waarin de gemeente consequent vraagt om transparantie over de berekeningswijze en verlaging van de tarieven. "De strategie in de onderhandelingen was er op gericht om gebruik makend van de druk uit de Raad en de landelijke discussie rond de Warmtewet, door een constructieve stijl Nuon tot concessies te bewegen. Tegelijkertijd werd hierbij geprobeerd de positie voor een mogelijke juridische procedure te versterken (...)" (Raadsbrief/2006/24: 1). De gevraagde transparantie werd door Nuon gegeven door middel van een voorlichtingscampagne voor de bewoners van Almere Stad en een voorlichting in de wijken (Nuon on Tour).

Op 2 maart 2006 neemt de Raad een motie aan van de ChristenUnie (motie RG-40/2006) die het college vraagt aan de rechter voor te leggen of Nuon gerechtigd was om de warmtetarieven in Almere zo vast te stellen als zij had gedaan. Bovendien werd verzocht de rechter om een uitspraak te vragen over de gevolgen die zijn oordeel zou moeten hebben voor Nuon en de betreffende bewoners van Almere.

Wethouder Visser geeft later aan dat 2006 gebruikt is om de juridische positie van de gemeente verder te verkennen. Ook heeft de gemeente deelgenomen aan het Warmteforum. Hierin zitten energiebedrijven, gemeenten, consumenten en actiegroepen, en het Rijk. De gemeente hoopte eerst op duidelijkheid door de Warmtewet en toen dat te lang duurde hoopte ze om d.m.v. overleg in het Warmteforum een compromis te kunnen sluiten. Er werd onderhandeld over een overgangstarief voor 2007 dat lager is dan de EnergieNedtarieven, maar uiteindelijk hebben de energiebedrijven besloten om de EnergieNedtarieven te handhaven. Daarop heeft de gemeente besloten om het geschil voor te leggen aan de rechter. Verschillende partijen hebben opgemerkt dat het wel erg lang duurt voordat de gemeente juridische actie onderneemt. De gemeente is echter bang dat de rechter zal wijzen op het feit dat de gemeente in het verleden (1995) heeft ingestemd met de overgang van het contractstarief naar het EnergieNedtarief. Tevens benadrukt de wethouder dat de "gemeente niet voldoende expertise in huis heeft voor dit soort specifieke onderwerpen" (Politieke Markt, 15 maart 2007).

Op 12 april 2007 werd besloten om een krediet van 300.000 euro uit de post 'onvoorzien' van de begroting 2007 beschikbaar te stellen "ten behoeve van de uitvoering van motie RG-40/2006" (Raadsvoorstel warmtetarieven Almere Stad: 1). Naast de juridische gang worden alternatieven overwogen zoals het verkrijgen van een controlerend belang in Nuon Warmte (als mede-eigenaar) of het creëren van concurrentie op het warmtenet. Deze alternatieven worden echter niet haalbaar geacht (Raadsvoorstel warmtetarieven Almere Stad: 2). Daarom wordt 50.000 euro gereserveerd voor ámbtelijke capaciteit voor het projectmanagement, onderhandelingen en lobby", 100.000 euro voor het voorbereiden van

procedures en 150.000 euro voor “juridische advisering en proceskosten door de advocaat” (Raadsvoorstel warmtetarieven Almere Stad: 3).

Het conflict in Almere spitst zich toe op vier punten (bron: [www.nietmeerdan.nl](http://www.nietmeerdan.nl)):

1) Vastrecht.

Volledig afschaffen van het vastrecht voor de warme tapwatervoorziening gezien de referentiesituatie alsof er een gas combiketel type "HR" zou staan.

2) Gigajoule tarief voor levering van warmte en het warme tapwater alsof er een gas-combiketel type "HR" zou staan.

Dit tarief is nu vastgesteld na onderzoek volgens het "Marktwaarde" beginsel, wat strijdig is met het “Niet Meer Dan” beginsel van de overeenkomst uit 1990 met de Gemeente.

3) Gigajoule tarief bij levering van alléén warmte.

In dit geval de - 2 m<sup>3</sup> gas per GJ regel toepassen, omdat er dan een warmtapwater-toestel is geplaatst voor de warme tapwatervoorziening.

4) Terugbetaling aan de afnemers door Nuon van het teveel betaalde sinds 1995.

Op 24 april 2007 kwam het rapport uit van de Algemene Rekenkamer (Tariefstelling Stadsverwarming) waarin staat dat de tarieven voor stadsverwarming onvoldoende transparant zijn. “De totstandkoming van de warmteprijs is niet te verifiëren door de consument, doordat de gegevens die brancheorganisatie EnergieNed hiervoor gebruikt, vertrouwelijk zijn en hierdoor voor de consument niet toegankelijk zijn.” Ook is vastgesteld dat de warmteprijs te hoog is als gevolg van slechts 73% “HR” ketels in de referentiesituatie in plaats van de veronderstelde 100%.

#### *De producent en de toezichthouder*

Electrabel beheert de centrale en produceert de warmte. Electrabel is geen partij in het conflict over de berekening van de prijs en heeft geen belang bij het warmtenet behalve opwekking van warmte tegen een vaste prijs. Warmtelevering aan Almere heeft “geen hoge prioriteit” voor Electrabel. Aan de prijs die contractueel is afgesproken, valt weinig te verdienen (interview Wolters).

Het ministerie van Economische Zaken (EZ) is heel afhoudend. Ze verwijzen naar SenterNovem, maar die houdt alleen toezicht op de lening die destijds is verstrekt bij de bouw van de centrale. Ook bij EZ is het ondertussen doorgedrongen dat er een conflict is bij het tarief in Almere, maar ze zijn geen voorstander van een lagere prijs en daarmee een latere terugbetaling van de lening omdat dat een gat in de begroting van het ministerie slaat (interview Wolters). Zowel de gemeente als dhr. Heiner proberen door middel van gesprekken een andere opstelling van SenterNovem te bewerkstelligen.

- *Case 2: Almere Poort*

Dit project heeft de eerste fase doorlopen, maar komt nog niet in fase 2 (ontwerp en realisatie). Vanaf 2009 moet de exploitatie plaatsvinden (fase 3). In eerste instantie kwamen directeur Olthof van Nuon en wethouder Halbesma van de gemeente Almere op 28 april 2004 overeen dat Almere Poort van energie wordt voorzien door de inzet van een biomassa-centrale. Bij de gunning van de energievoorziening werd een voor Nederland

unieke tenderprocedure doorlopen waarin de bedrijven elkaar moesten beconcurreren op milieuwaarde (interview Potters). In de aanbestedingsprocedure werd door de gemeente niet expliciet gevraagd om een warmtenet, maar om een integrale oplossing voor energie.

De uitgangspunten van de tenderprocedure in 2002 waren minimaal 50% CO<sub>2</sub>-reductie en minimaal 10% duurzame energieontwikkeling. Uiteindelijk bleek Nuon tegen gelijkblijvende kosten de hoogste CO<sub>2</sub>-reductie te kunnen bieden en kwam dit bedrijf als winnaar uit de bus. Hierbij garandeert Nuon voor Almere Poort een CO<sub>2</sub> reductie van 90 %. Het doel van het warmtekrachtproject is om op een milieuvriendelijke wijze huizen te verwarmen in Almere Poort met een stadsverwarmingsinstallatie op hout. De concessie is voor 30 jaar. Maar in april 2007 is besloten de bouw van de biomassacentrale af te blazen en een alternatieve bron aan te boren: de NUON electriciteitscentrale in Diemen.

### *Fase 1: Voorbereiding/besluitvorming*

#### *Voorbereiding: een valse start*

Almere kent een voorgeschiedenis waarbij lering werd getrokken uit een eerdere tenderprocedure (Noorderplassen), waarbij een meningsverschil tussen de twee aanbieders (Nuon en Gamog) uiteindelijk opgelost werd doordat zij een fusie aangingen. Belangrijke lessen uit deze procedure betroffen de noodzaak tot maximale helderheid van de toetsingscriteria van de tender en het van te voren vastleggen van procedurele aspecten en spelregels ([www.almere.nl](http://www.almere.nl)).

Bij de procedure rond Almere Poort werd dan ook getracht zo zorgvuldig mogelijk te opereren. Toch strandde de procedure op een kort geding voor de rechtbank van Zwolle. Nuon, het zittende bedrijf, bestreed de Gemeente Almere, die Essent de aanleg gegund had, met betrekking tot de twijfel rond de 'hardheid' van haar aanbieding. De Gemeente Almere meende namelijk dat Nuon niet voldoende kon overtuigen op basis van de geleverde informatie dat zij haar aanbieding ook kon waarmaken. Daarmee werd Essent de winnaar, maar spande Nuon een kort geding aan tegen deze beslissing. De rechter stelde Nuon in het gelijk in de zin dat de Gemeente vooraf geen criteria had gesteld met betrekking tot de hardheid van de aanbieding, maar stelde ook dat het besluit niet meer teruggedraaid kon worden. De partijen werden veroordeeld tot het gelijkelijk dragen van de kosten van het kort geding en Essent bleef winnaar.

Nuon besloot in beroep te gaan tegen dit vonnis. In hoger beroep deed de rechter uitspraak op geheel andere gronden, namelijk het ontbreken van een juridische basis. Feit was namelijk dat de procedure in Almere een aangelegenheid was geweest, gebaseerd op voorlopige teksten. Na het kort geding was er echter een definitieve versie verschenen, die in één opzicht duidelijk afweek van zijn voorgangers. Dit betrof de eis dat een tenderprocedure kenbaar gemaakt zou moeten via een algemene bekendmaking. De gemeente Almere had echter zelf een aantal potentiële kandidaten uitgenodigd, waaronder de meest voor de hand liggende Nederlandse aanbieders en een buitenlands bedrijf. De rechter stelde dat hier geen sprake was geweest van een algemene bekendmaking en verklaarde daarmee de hele procedure ongeldig. Er kon dus geen winnaar worden aangewezen en er werd geen uitspraak gedaan over mogelijke hardheidscriteria. Een uiterst

ongelukkige start voor dit project, want de consequentie was dat er een nieuwe procedure zou moeten plaatsvinden (bron: [www.almere.nl](http://www.almere.nl)).

De Gemeente startte een nieuwe procedure, rekening houdend met de ervaringen. Een belangrijk verschil was dat het hele proces nog sterker geformaliseerd werd, waarbij termijnen en het type te leveren informatie vastgelegd werden. Daarbij heeft de Raad nu een besluit genomen, in plaats van alleen het bestuur. Hierbij is voor het principe gekozen dat alleen de emissiereductie maximaal moet zijn, waarbij de technologische opties geheel vrij zijn, maar de kosten zijn op een concreet bedrag vastgesteld. Dit betekent dat creativiteit en innovatie de voornaamste criteria worden. Daarnaast wordt er een duidelijke onderbouwing gevraagd van de voorgestelde technologie en eventuele betrokkenheid van derden, bijvoorbeeld als toeleverancier van biomassa.

Op deze basis is, eind 2002 Nuon als nieuwe winnaar uit de bus gekomen. Belangrijk punt van discussie tijdens de uitwerking is het aspect van monitoring, zowel tijdens de uitwerking en het ontwerp, als bij de uiteindelijke exploitatie van het systeem. Daarbij is geopperd dat de 'verliezende' aanbieder daar inzicht in mag hebben. Vooralsnog is er geen mogelijkheid tot openbaarheid aangezien het een privaatrechtelijke overeenkomst betreft tussen het energiebedrijf en de netbeheerder.

19-12-2002



Bron: Gemeente Almere

#### Gemeente Almere: Milieuvriendelijke energie voor nieuw stadsdeel

Het college van B & W van Almere concludeert dat het energiebedrijf NUON de beste aanbieding heeft gedaan voor de energievoorziening in het nieuw te ontwikkelen stadsdeel Almere Poort. NUON realiseert een CO2 reductie van 90% ten opzichte van standaard nieuwbouw, door veel gebruik te maken van duurzame energiebronnen. Voor de consument blijven de kosten gelijk. De aanbieding van NUON is het meest milieuvriendelijk en voldoet ruimschoots aan alle eisen van de gemeente. Met het bedrijf wordt binnenkort een contract gesloten.

Almere Poort wordt het vierde stadsdeel van Almere. Vanaf 2003/2004 worden hier in een periode van 10 tot 12 jaar 10 duizend woningen gerealiseerd, 500 tot 650 duizend vierkante meter kantoren en 80 hectare bedrijventerrein. NUON is al energieleverancier voor de bestaande stadsdelen in Almere. Voor het nieuwe stadsdeel Almere Poort heeft het gemeentebestuur een Europese aanbestedingsprocedure (tender) gevolgd. De criteria waren erop gericht tot een zo milieuvriendelijk mogelijke leverantie van energie te komen. Naast NUON heeft Essent een aanbieding gedaan.

## Biomassacentrale

NUON zal warmte en elektriciteit leveren voor alle woningen, kantoren en bedrijven in Almere Poort. De warmte en elektriciteit wordt opgewekt in een zogeheten biomassacentrale, waarin houtsnippers worden verbrand. De gemeente Almere en NUON gaan samen de meest geschikte locatie in Poort voor deze centrale bepalen.

## Groencertificaten

NUON wil de in Almere Poort opgewekte elektriciteit zoveel mogelijk aan afnemers in het gebied leveren. Afnemers hebben of krijgen binnenkort een vrije leverancierskeuze. Met behulp van zogenaamde Groencertificaten garandeert NUON dat de totale energievraag voor Almere Poort duurzaam wordt geproduceerd en de doelstellingen op het gebied van CO<sub>2</sub>-reductie voor dit gebied worden gehaald. Om duurzame energie binnen Poort te promoten, biedt NUON plaatsing aan van 10 duizend vierkante meter zonnepanelen op kantoorgebouwen in Almere Poort.

## Productie

De brandstof voor de biomassacentrale wordt zoveel mogelijk uit een gebied van 80 kilometer rond Almere gehaald. Over de langdurige levering van het benodigde hout heeft NUON afspraken gemaakt met toeleveranciers. Het hout is afkomstig uit bossen, beheer van landelijk gebied en van zagerijen. De CO<sub>2</sub>-uitstoot als gevolg van het transport met vrachtwagens wordt door NUON gecompenseerd door het terugtrekken van Groencertificaten.

NUON en de gemeente Almere sluiten binnenkort een contract, waarin afspraken over prestaties en uitvoering worden vastgelegd.

*Figuur 6.5: De intentie was goed in 2002 (www.almere.nl)*

De bouw van de biomassacentrale zou in gebruik genomen moeten worden in 2009 of zodra 3.000 woningen of 350.000 m<sup>2</sup> bvo bedrijven en voorzieningen zijn gerealiseerd. Tot die tijd wordt de energie geleverd door middel van hulpcentrales (Raadsbrief 14 februari 2006).

## *Wending*

De gemeente Almere heeft in 2004 met Nuon een overeenkomst gesloten voor de energievoorziening van Almere Poort (de biomassacentrale). Voor het deelgebied

Olympiakwartier (centrum van Almere Poort) was nog geen contract gesloten. Daar is de bouw gepland van 1300 woningen (750 in Olympiakwartier West en 550 in Olympiakwartier Oost).

Maart 2006 sluiten de gemeente Almere en NUON een intentie-overeenkomst om de mogelijkheden te onderzoeken van alternatieve warmtelevering voor het gehele stadsdeel Almere Poort via restwarmte uit de Nuon-centrale in Diemen. Deze methode is mogelijk een alternatief voor het realiseren van een biomassacentrale. Het onderzoek moest 1 april 2006 zijn afgerond

(<http://corporate.Nuon.com/nl/content.jsp>) en tot die tijd werd de bouw van de biomassacentrale stop gezet. De centrale in Diemen is in 2003 door Nuon overgenomen van Reliant en daarmee een optie geworden voor Almere (Raadsbrief, 14 februari 2006).

#### *Resultaat*

Het college van B&W stelt in maart 2007 de gemeenteraad voor om het bestaande energiecontract voor Almere Poort te wijzigen en ook voor Olympiakwartier een contract af te sluiten de restwarmte te gebruiken van de NUON-centrale in Diemen. Dit voorstel houdt in dat de bouw van de biomassacentrale komt te vervallen en dat in plaats daarvan de warmte via een pijpleiding onder het IJsselmeer vanuit Diemen naar Almere Poort wordt aan- en afgevoerd (<http://www.senternovem.nl>)

De keuze voor restwarmte wordt voorzichtig positief ontvangen: ‘Als gemeente staan wij niet afwijzend tegenover het plan. Onderzoek moet uitwijzen of de voordelen van de alternatieve wijze van warmteopwekking en –levering van de centrale in Diemen overtuigend genoeg zijn om hieraan de voorkeur te kunnen geven. De voorwaarden waaronder het onderzoek plaatsvindt en de beoogde resultaten zijn vastgelegd in een Intentieovereenkomst energievoorziening Almere Poort. Wordt vervolgd.’ (Edwin van de Wel op <http://www.senternovem.nl>)

#### *Samenvattend*

De warmtenetprojecten Almere Stad en Almere Poort geven een verschillend beeld van de samenwerking tussen de gemeente Almere en Nuon. Waar in de casus Almere Stad de messen worden geslepen voor een geruchtmakend proces, is de samenwerking bij Almere Poort voorbeeldig. Beide partijen willen zelfs het project Almere Poort uitbreiden met energievoorziening van het Olympiakwartier (Centrumgebied van Almere Poort). Voor deze uitbreiding is geen aanbestedingsprocedure opgestart, maar is Nuon gevraagd een aanbieding te doen. De reden daarvoor “is praktisch: gemeente en energiebedrijf kennen elkaar (...) en dat werkt wel zo makkelijk.” (Edwin van de Wel op <http://www.senternovem.nl>).

### **3. Betrokken publieke waarden en trade-offs**

Deze paragraaf richt zich op de volgende vragen: welke publieke waarden speelden er tijdens de fasen van ontwikkeling, realisatie en exploitatie van het warmtenet in Almere, in hoeverre zijn zij gerealiseerd en welke afwegingen zijn daarbij gemaakt? Daarbij lopen wij de vier categorieën publieke belangen langs die genoemd zijn in tabel 1 in de inleiding.

### **3.1 Type I Publieke waarden: De centrale doelen van het project**

De belangrijkste reden waarom in Almere is gekozen voor warmtenet is het milieu. Almere wil zich profileren als duurzame stad en duurzame energie is daarom – naast duurzaam bouwen – erg belangrijk.

#### *Milieuwaarden*

De situatie voor stadsverwarming is volgens de gemeente Almere gunstig: “Almere voert een actief milieubeleid t.a.v. duurzame energie. Voor warmtelevering is de situatie gunstig: een consistente politiek, portefeuillehouders die ‘ervoor gaan’ en last but not least de grootschaligheid van de omgeving (bron: Edwin van de Wel in: SenterNovem, 2007).

In Almere Stad zijn ongeveer 60.000 aansluitingen op de stadsverwarming en dat betekent een brandstofbesparing van circa 95 miljoen m<sup>3</sup> aardgas per jaar (www.electrabel.nl). Stadsverwarming met behulp van warmtekrachtinstallaties in plaats van individuele CV-ketels leidt bovendien tot een afname van de uitstoot van stikstofoxiden (NO en NO<sub>2</sub>) met gemiddeld 170 duizend kg per jaar. Ook de uitstoot van kooldioxide - de belangrijkste veroorzaker van het broeikaseffect - zal met circa 170 miljoen kg per jaar verminderen. Daarnaast is de concentratie van stikstofoxiden in de woonwijken bij het gebruik van stadsverwarming lager, omdat er plaatselijk geen centrale verwarmingsketels en andere gastoestellen aanwezig zijn.

De biomassacentrale van Almere Poort garandeerde een CO<sub>2</sub>-reductie van 90 % ten opzichte van een CV-ketel. Het alternatief dat men nu onderzoekt, restwarmte van de electriciteitscentrale in Diemen, is nog gunstiger: tot 95% reductie.

#### *Nevenwaarden*

Andere waarden die worden genoemd in de documenten en de interviews zijn innovatie en gebruikersvriendelijkheid. De innovatie verbindt men aan de eindigheid van de fossiele brandstoffen. Om minder gas te gebruiken is er stadsverwarming, maar dat is weinig innovatief. Gebruik maken van restwarmte van bedrijven is innovatiever, zowel qua techniek als transport alsook bij toekomstig planologische ontwerpen. Daar moeten industrie en wonen zo goed mogelijk gecombineerd worden.

De gebruikersvriendelijkheid schuilt er volgens sommige respondenten in:

- de ruimte die vrij komt vanwege het ontbreken van een CV-ketel
- geen aanschaf en periodiek onderhoud aan de CV-ketel

Dit zijn echter geen doorslaggevende argumenten gebleken om warmtenet in te voeren.

### **3.2 Type 2 Publieke waarden: Effectieve en efficiënte aanwending van publieke middelen**

#### *Effectiviteit*

Uit de gesprekken met de betrokken personen blijkt dat effectiviteit werd gezien als belangrijke waarde. Vooral de timing van de doelbereiking is voor betrokken personen en instanties belangrijk en een steeds terugkerend onderwerp in het besluitvormingsproces. De aanleg van de infrastructuur van het warmtenet kan alleen gebeuren bij nieuwbouw en ingrijpende renovatie. De keuze voor stadsverwarming moet dus al vroeg in het

ontwerpproces worden genomen. Daarna is er nog veel tijd nodig voor de aanbesteding, tendering en onderhandelingen van de installatie. Aangezien het nog een redelijk nieuwe techniek is die kleinschalig wordt toegepast, is er ook veel tussentijds onderzoek nodig. Daarnaast kan het warmtenet pas operabel worden als er een bepaalde hoeveelheid woningen (gewoonlijk enkele duizenden) of bedrijven de restwarmte kunnen afnemen. Producent en distributeur zijn dus gebaat bij een goede en snelle planning van de bouw.

### *Efficiëntie*

Bij projecten geïnitieerd door de overheid staan niet enkel de vragen of de doelen bereikt zijn en of ze op tijd bereikt zijn centraal. Tevens is het de vraag of er vanuit een publieke waardenperspectief een positief antwoord komt op de vraag of het belastinggeld goed is besteed. Is het project afgewogen tegen andere, mogelijk meer maatschappelijk rendabele investeringen? Het is interessant waarom de bouw van een nieuw te bouwen biomassa-centrale uitgebreid is bestudeerd alvorens de restwarmte van de electriciteitscentrale in Diemen als bron te overwegen. Waarschijnlijk kwam deze optie pas op tafel nadat de centrale in 2003 door Nuon is overgenomen van Reliant.

De opbrengst van de warmtekrachtcentrale van Almere Stad is niet onomstreden. De milieuwinst bij dit project is gering omdat fossiele brandstoffen (namelijk gas) worden gebruikt. Volgens enkele geïnterviewden is warmtenet alleen een effectieve manier van verwarmen als er gebruik wordt gemaakt van warmte van nabij gelegen industrie. Deze restwarmte zou anders namelijk niet meer gebruikt worden.

### *Subsidie*

Het voornaamste probleem is dat warmtekrachtcentrales alleen interessant zijn met behulp van subsidies. Helaas heeft de overheid het subsidiesysteem de afgelopen jaren nogal eens veranderd (interview Wolters). Ook de marktcondities voor de producent en distributeur van energie zijn significant gewijzigd (van nuts naar 100% markt). Het is nagenoeg onmogelijk hierop te anticiperen in een contract (interview Wolters). Desondanks staat stadsverwarming nog volop in de belangstelling in Almere.

### *Projectbeheersing van de aanleg: tijd en budget*

Warmtenetprojecten zijn een kwestie van een lange adem. De voorbereiding van het besluitvormingsproces kost enkele jaren (vijf jaar bij Almere Poort) en zelfs na besluitvorming zijn veel wendingen mogelijk (die op zich ook weer tijd kosten). Sommige ambtenaren van de gemeente Almere hebben ook een voorkeur om het besluitvormingsproces niet al te transparant te maken omdat inspraak van buiten kan leiden tot oponthoud (zie type 3 waarden: transparantie).

### *Projectbeheersing ten aanzien van beheer en onderhoud*

De producent en distributeur van warmte zijn verantwoordelijk voor het beheer en het onderhoud van het warmtenet. In het contract staan bepalingen over de leveringsplicht en de te berekenen prijs. Het contract voor Almere Poort is veel uitgebreider omtrent het beheer en onderhoud, omdat men naderhand geen discussie meer wil over de verantwoordelijkheden.



### 3.3 Type 3 Publieke waarden: Maatschappelijke participatie

#### *Informatievoorziening vooraf*

De bewoners van Almere Stad en Almere Poort wisten/weten dat de wijk wordt verwarmd met behulp van warm water. Voor de bewoners is de aansluiting op warmte of gas geen belangrijk criterium om zich te vestigen (interview Van de Wel & Verrips), maar een van de aspecten van de woning. Over het verschil tussen een gasverwarmde en een door warm water verwarmde woning worden de bewoners uitgebreid voorgelicht.

#### *Integraliteit van de dienstverlening*

Maatschappelijke participatie betreft ook de mate waarin bewoners kunnen profiteren van de 'dienst'. Met andere woorden: wat zijn de voordelen van warmtenet en gelden die voordelen voor iedereen? De warmte geleverd door een warmtenet is van dezelfde kwaliteit als warmte die geleverd wordt door een "HR" ketel die op gas werkt. De kwaliteit van het product verschilt dus nauwelijks. Het minieme verschil tussen het warmtenet en het gasnet is dat bewoners niet meer kunnen koken op gas (interview van de Wel & Verrips). Door de betrokken partijen wordt elektrisch koken echter gezien als volwaardig alternatief voor koken op gas en zijn de ongemakken van het warmtenet beperkt.

#### *Bescherming van de gebruiker & betaalbaarheid*

De gebruiker van het warmtenet wordt beschermd tegen hoge prijzen door het NMDA-principe. Dit principe moet zeker stellen dat de kosten voor warmte, warm water en koken niet hoger zullen zijn dan in een gassituatie en gebaseerd op de rendementmethode. Welke norm nu gehanteerd moet worden en hoe bewoners een klacht in kunnen dienen was onduidelijk bij de casus Almere Stad. Ook de rol van de politiek was niet duidelijk (zijn ze belangenbehartiger van bewoners of niet?) en de politieke partijen in de gemeenteraad waren verdeeld. Veel van deze onduidelijkheid werd veroorzaakt door de complexiteit van de berekening van de warmteprijs; door de vele technische details die meewegen kunnen alleen experts meepraten over dit onderdeel.

Concurrentie op het warmtenet is tot nu toe niet mogelijk vanwege de schaal van de projecten en de afspraken over het beheer van het netwerk. In Almere is Nuon eigenaar van het netwerk en hoeft daar geen andere aanbieders op toe te laten. Die zijn er op dit moment ook niet omdat de marges op stadsverwarming veel te laag zijn en de investeringskosten veel te hoog. Toch heeft men in Almere onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van concurrentie op het warmtenet.

#### **Almere besluit tot onderzoek naar concurrentie op warmtenet (23 april 2007)**

De gemeenteraad van Almere laat onderzoeken of het mogelijk en zinvol is om warmtelevering in de stad, nu nog het monopolie van Nuon, open te stellen voor concurrerende aanbieders. De raad steunde een zogeheten burgerinitiatief van de stichting Niet Meer Dan. Uiterlijk in november wordt besloten of Almere daadwerkelijk concurrentie op zijn warmtenet wil invoeren.

Zo ver is het nog lang niet. De verantwoordelijk wethouder Martine Visser is geen voorstander van het plan en liet dat in de gemeenteraadsvergadering ook weten. Ze vindt concurrentie weliswaar "een aantrekkelijke gedachte", maar denkt dat het in de praktijk niet zal werken. Zo is er juridisch nog niets voor geregeld en is warmte slechts over een beperkte afstand te transporteren, waardoor het de vraag is of er überhaupt wel een bedrijf te vinden is dat de concurrentie met Nuon wil en kan aanbinden.

Daarnaast vraagt de wethouder zich af of concurrentie in dit geval wel tot lagere prijzen leidt. Twee leveranciers in zo'n klein gebied als Almere willen allebei een rendement behalen en het is volgens Visser twijfelachtig of tariefsverlaging dan een realistisch scenario is. CDA en Christenunie steunden de wethouder daarin, maar de meerderheid van de Almeerse gemeenteraad wil toch EUR 60.000 uittrekken voor het onderzoek.

In dezelfde vergadering stemde de gemeenteraad ook officieel in met het besluit van het college van B&W van Almere om Nuon voor de rechter te dagen en zo de te hoge warmtetarieven aan te vechten. Dit besluit was echter een formaliteit, want een jaar eerder had de gemeenteraad het college al de opdracht gegeven tot een rechtsgang.

*Figuur 6.6: Persbericht (www.Energieia.nl)*

### **3.4 Type 4 Publieke waarden: Positieve en negatieve externaliteiten**

#### *Positieve effecten: uitstraling van duurzaamheid*

Warmtenetprojecten zijn voorbeeldprojecten, waarmee gemeenten en provincies (ECN, 2006: 6) zich willen profileren op het gebied van duurzame energievoorziening. De positieve milieu-effecten van stadsverwarming, zeker bij het gebruik van restwarmte, zijn al eerder beschreven. De profileringsmogelijkheid is een vorm van een positieve externaliteit van het warmtenet. Er zijn in Europa slechte enkele van dit soort projecten (Kopenhagen en Wenen gelden als voorbeelden) en dat unieke karakter kan men binnen de gemeente en daarbuiten benadrukken. Een warmtenetproject krijgt veel meer aandacht dan het reguliere gasnet.

#### *Inclusie*

Het is niet mogelijk voor consumenten om te kiezen voor deze verwarmingsbron en daarmee onderscheid te maken met andere leveranciers. Voor de afnemer is er geen extra investering noodzakelijk; de infrastructuur in huis wordt door het warmtebedrijf aangelegd. De afnemer betaalt wel aansluitingskosten, maar heeft geen onvoorziene uitgaven, zoals een kapotte HR-ketel.

NUON is de eigenaar van de warmtepijpen die in de grond liggen, dus er is geen sprake van publiek private samenwerking. “Wat je ziet bij dit soort constructies is dat de overheid met zo'n bedrijf in zee gaat en daarmee een fuik inzwemt waaruit ze niet meer terug kan. In een PPS zijn de belangen van een overheid en een onderneming op de lange termijn gewoon verschillend en op een gegeven moment ontstaan er discussies en fricties” (bron: interview Wolters).

Alleen degene die aan de infrastructuur zijn aangesloten, krijgen warmte geleverd. Een nadeel is dat klantenclustering wel noodzakelijk is. Warmtenet wordt alleen aangelegd bij nieuwe woningen die samen een massa vormen (met andere woorden een nieuwbouwwijk of een renovatiewijk).

#### *Leefbaarheid*

De gemeente beweert dat de leefbaarheid in de nieuwe wijken wordt verbeterd door het warmtenet, omdat het fungeert als voorbeeldproject. “Bewoners denken namelijk mee over duurzame energiebronnen als aanvulling op het warmtenet, zoals zonnepanelen. De

milieubewuste houding is een van de voordelen van de warmteprojecten in Almere” (interview Van de Wel & Verrips).

Het grootste bezwaar destijds was dat men niet meer kon koken op gas (zie ook publieke waarde 3). “Als er bijvoorbeeld een Chinees restaurant in de stad komt, dan moet die een aardgastank neerzetten. Maar er waren geen principiële bezwaren tegen warmte als energiebron. De gemeente probeerde de acceptatie te stimuleren met cursussen elektrisch koken, kookboeken en pannensets met extra dikke bodems” (interview Van de Wel & Verrips).

#### *Ruimtelijke en economische ontwikkeling*

Verder leidt de aanleg en het onderhoud van de infrastructuur van het warmtenet slechts in geringe mate tot extra economische activiteiten in Almere. Er komt op korte termijn meer bedrijvigheid, omdat het warmtenet aangelegd moet worden, maar deze bedrijvigheid zou er anders ook bij de aanleg van een gasnetwerk zijn. Op langere termijn is er het aantal FTE's bij het warmtebedrijf dat de infrastructuur gaat onderhouden.

#### *Leefbaarheid & gezondheid*

Door de afname van de CO<sub>2</sub> uitstoot en de concentratie stikstofdioxide zal de leefbaarheid, gemeten in levensverwachting in jaren iets toenemen. De komst van het warmtenet heeft echter geen positieve gevolgen voor het sociale klimaat en de gepercipieerde veiligheid in de wijk.

### **3.5 Type 5 Publieke waarden: Politiek-bestuurlijke waarden**

#### *Transparantie en democratische legitimering*

De aanbesteding en onderhandelingen over het warmtenet voor Almere Poort is een zaak tussen de bestuurders van de gemeente Almere en de energiebedrijven. Dat de besprekingen in beperkte kring worden gevoerd is geen toeval of een gebrek aan interesse van buitenaf. Het ‘is onze ervaring dat je je discussies over procedures en proces uit de openbare sfeer moet houden.’ (Edwin van de Wel op <http://www.senternovem.nl>). Dat kan onnodig ruis geven ‘in de besluitvorming en is slecht voor de onderhandelingen. (...) Doe je dat niet, dan loop je de kans dat raadsleden worden ‘bewerkt’ en dat er in de openbaarheid, bijvoorbeeld via de gedrukte pers, over alle mogelijke zaken wordt gesproken’. De beperkte transparantie wordt dus beschouwd als functioneel voor de besluitvorming.

#### *Rechtsgelijkheid*

Voor de gemeente Almere is het belangrijk dat er geen ongelijkheid is in de prijzen die bewoners in de wijken moeten betalen. Zij streeft ernaar dat de bewoners die zijn aangesloten op het gasnet evenveel betalen als de aansluitingen op het warmtenet. Op deze manier blijven de wijken even aantrekkelijk om te wonen wat betreft energievoorziening.

#### *Betrouwbaarheid*

Van het project Almere Stad had de gemeente Almere geleerd om duidelijke richtlijnen vast te stellen om zo de wederzijdse verwachtingen te expliciteren. ”Kortom: met het vooraf stellen van duidelijke kaders en het maken van afspraken, kun je het hele proces van aanbesteding voor de gemeente vergemakkelijken. Om die reden hebben we een draaiboek opgesteld waarin wordt aangegeven hoe wij hier intern omgaan met aanbiedingen, vragen

en keuzes. Eén van onze richtlijnen is het helder en uitvoerig omschrijven van de kaderovereenkomst. Hoe vollediger die namelijk is, hoe kleiner de kans dat discussies tussen gemeente en aanbieders tijdens de uitvoering weer oplaaien. Want dát moet je voorkomen: dat je naderhand het hele traject nog eens dunnetjes moet overdoen." (Edwin van de Wel op [www.senternovem.nl](http://www.senternovem.nl))

De overeenkomst voor Almere Poort is op basis van onderhandelingen en vertrouwen tot stand gekomen. De afspraken zijn vastgelegd in een contract voor 30 jaar. In het verleden is gebleken dat het vastleggen van afspraken kan leiden tot fricties: "Dat soort langlopende contracten geeft later altijd problemen, omdat de omstandigheden wijzigen. De wereld van toen ziet er ten opzichte van nu significant anders uit. En hoewel je je best kan doen om het contract zoveel mogelijk dicht te timmeren, kom je toch later in een moeras terecht" (interview Wolters).

| Projectfasen   | Welke publieke belangen kregen veel aandacht?  | Welke publieke belangen kregen weinig aandacht?  |
|--|--|--|
| <i>Initiatiefase<br/>Almere Poort</i>                          | - Ontwikkeling huisvesting<br>- Milieuwaarde: Milieuprestatie is het belangrijkste gunningscriterium bij de nieuwe projecten (prijs en rendement van het warmtenet zijn randvoorwaarden)<br>- prijs (welke norm zou worden gehanteerd) | -Transparantie van het besluitvormingsproces: stadsverwarming is politieke keuze<br>-Transparantie van het besluitvormingsproces: geen participatie van toekomstige gebruikers |
| <i>Ontwerp- en realisatiefase<br/>Almere Poort<br/>(2008?)</i> | - Milieu:<br>- In contract zijn waarborgen m.b.t. prijs, beheer en levering vastgelegd   |  |
| <i>Exploitatiefase<br/>(2009?- )</i>                           |  |  |

*Figuur 6.6: Een samenvattend overzicht van de belangrijkste betrokken publieke waarden in het project Almere Poort*

#### **4 Trade-offs en de borgingsmechanismen**

Welke borgingsmechanismen waren typerend voor het warmtenet in Almere en hoe hebben zij de afweging van publieke waarden in dit project beïnvloed? In deze paragraaf lopen wij de rol van de vier in de inleiding genoemde borgingsmechanismen na: hiërarchie, markt, netwerk en cultuur.

##### **4.1 Borging door hiërarchie I: Wet- en regelgeving**

De warmtenetprojecten hebben nog geen landelijk wettelijk kader. Het is voorlopig wachten op de Warmtewet. De Warmtewet is een initiatiefwet van de CDA-ers Jan ten Hoop en Jos Hessels uit 2004, en is tot nu toe nog niet aangenomen omdat de behandeling steeds wordt uitgesteld. De Warmtewet is in juni 2007 tijdens een extra procedurevergadering door de vaste Tweede Kamercommissie voor EZ nogmaals besproken.

De twee kamerleden zijn tot het initiatief gekomen, doordat er in het land steeds meer kritische geluiden kwamen over het NMDA-principe. De komst van de warmtewet is volgens de initiatiefnemers nodig om consumenten die warmte afnemen, te beschermen tegen onredelijk hoge prijzen. “De warmtewet moet een tegenwicht bieden tegen het monopolistische karakter dat sommige warmtenetprojecten hebben.” (Energieia, 2007).

Ondanks dat de wet nog niet is aangenomen werpt de wetgeving al wel zijn schaduw vooruit op het onderhavige project. Energieleveranciers zijn bang gedwongen te worden tot levering van warmte bij verliesgevende projecten. Ook is onduidelijk wat de verkoopprijs van de warmte straks wordt. Bij geen enkel project is de warmte gratis, maar dient deze ingekocht te worden door de distributeur.

#### **4.2 Borging door hiërarchie II: Organisatie**

In Rotterdam is bewust gekozen voor de oprichting van een Warmtebedrijf. In Almere is de organisatie overgelaten aan Nuon; zij verzorgt de distributie (en bij Almere Poort ook de productie) van warmte. De gemeente is betrokken bij de organisatie doordat zij de randvoorwaarden stelt bij de aanbestedingsprocedure, de keuze maakt van de beste aanbieder en het contract afsluit met de producent/distributeur. De gemeente is de nodige tijd kwijt met de monitoring van het proces. De afdeling DSO (Dienst Stadsontwikkeling) is in alle fasen druk bezig geweest met het project Almere Poort. In de initiatieffase zijn veel berekeningen gemaakt om de randvoorwaarden scherp te formuleren voor de aanbesteding. Bij het indienen van de projectvoorstellen door de energiebedrijven moest de procedure bewaakt worden en de berekeningen van de aanbieder worden gecontroleerd om een goede besluitvorming mogelijk te maken. Dat tenslotte gekozen is voor een andere bron (restwarmte van de energiecentrale in Diemen in plaats van een nieuw te bouwen biomassacentrale) en een ander gebied (inclusief het centrum Olympiakwartier) geeft aan dat er continu sprake was van nieuwe ontwikkelingen.

#### **4.3 Borging door de markt: Contracten**

Bij een warmtenet is het moment van concurrentie vroeg in het proces: bij de aanbesteding kunnen bedrijven concurreren op milieuwaarde en productieprijs. Op basis daarvan krijgt een energiemaatschappij de gunning en legt de infrastructuur van het warmtenet aan. Als het netwerk is aangelegd, is er geen mogelijkheid meer voor andere bedrijven om te concurreren. De tender betreft namelijk een begrensd gebied en er is geen aansluiting op andere warmtenetinfrastructuren.

Het contract tussen gemeente en Nuon over de verwarming van Almere Stad heeft zijn oorsprong in 1990. Na het tekenen van het contract zijn er in de loop der jaren veel zaken veranderd die niet in het contract geregeld. De looptijd van 30 jaar van het contract wordt daardoor door sommige partijen als onwerkbaar beschouwd. Zo is de gasprijs sterk gedaald ten opzichte van de warmteprijs. Daarnaast is de norm voor de berekening van de prijs veranderd, ondanks de afspraken in het contract. Het contract blijkt in belangrijke mate erin te slagen de afspraken over warmtelevering te borgen t.a.v. publieke belangen als beschikbaarheid, leveringszekerheid, betaalbaarheid en kwaliteit. Het meningsverschil, binnenkort overgaand in een juridisch geschil, inzake de prijsberekening voor de afnemers

in Almere Stad geeft aan dat afwijkingen van het contract kunnen voorkomen. In hoeverre die afwijkingen van het contract terecht zijn moet de rechter bepalen.

#### **Almere sleept Nuon voor de rechter over tarieven stadsverwarming (12 april 2007)**

De gemeente Almere zet zijn plannen door voor een rechtszaak tegen Nuon over de stadsverwarming. De gemeenteraad nam in maart vorig jaar al een motie aan, waarin het college van B&W de opdracht kreeg om de rechtszaak voor te bereiden. Het gemeentebestuur heeft daar nu definitief toe besloten.

Volgens woordvoerder Peter Spek van de gemeente Almere is de tussenliggende periode van ruim een jaar gebruikt om de juridische mogelijkheden en onmogelijkheden van een rechtszaak tegen Nuon te verkennen. Het college van B&W denkt dat de gerechtelijke procedure Almere EUR 300.000 gaat kosten. De gemeenteraad moet donderdagavond nog instemmen met de beslissing. Maar dat lijkt een formaliteit, omdat de gemeenteraad zelf de aanzet tot de rechtszaak heeft gegeven.

Volgens Spek is de insteek van de rechtszaak tweeledig: Almere wil transparantie over de berekening van de tarieven, die volgens de gemeente in het verleden te hoog waren en dat nog steeds zijn. Daarnaast eist Almere namens haar inwoners het te veel betaalde geld terug van Nuon. Het geld willen we terug. Tenzij Nuon tijdens de rechtszaak aan kan tonen dat er niet te veel is betaald. Dat bedrag kan in de tientallen miljoenen lopen, zo blijkt uit het raadsvoorstel. Al verwacht de gemeente dat een rechter de claim wel zal matigen, als hij al in het voordeel van Almere vonnist. De gemeente sluit niet uit dat tijdens de juridische procedure nog steeds wordt overlegd met Nuon, maar voorlopig heeft Almere haar buik vol van Nuon, zo blijkt uit het stuk.

Almere was een van de deelnemers in het Warmteforum, waar ook de energiebedrijven Nuon, Essent en Eneco in zaten. In dit overlegorgaan werd gesproken over de warmtetarieven die in de toekomst gerekend zouden moeten worden. Volgens het Almeers college van B&W was tijdens de besprekingen van het Warmteforum een overgangstarief voor 2007 binnen handbereik, maar is het door weerstand van de energiebedrijven niet tot stand gekomen. De energiebedrijven lijken dit gremium alleen maar als vertragingstactiek te hebben gebruikt, zo staat in het voorstel aan de gemeenteraad. Verder praten met Nuon heeft dus geen zin meer, zo concludeert Almere. Nuon zal alleen concessies doen in de discussie over te hoge tarieven, als het daartoe wordt gedwongen, bijvoorbeeld door een gerechtelijke uitspraak.

Een alternatief om de tarieven van stadsverwarming naar beneden te krijgen, is het introduceren van concurrentie op het Almeerse warmtenet, zo schrijft het college van B&W nog. Toch wil het daar niet aan, omdat het een complexe aangelegenheid is, er vrijwel geen referentie is en dus de juridische en financiële risico's voor de gemeente niet geheel te overzien zijn.

Maar desondanks komt het er misschien toch wel van. Dat is dan te danken aan een groep verontruste burgers, die zich heeft verenigd in de stichting Niet Meer Dan. Die maken zich boos over de te hoge tarieven die Nuon in hun ogen rekent voor stadsverwarming. Niet Meer Dan, dat naar eigen zeggen bijna tweeduizend donateurs heeft, heeft een burgerinitiatief op touw gezet. Dat houdt in dat een groep van minimaal 150 inwoners van Almere een voorstel aan de gemeenteraad kan doen. Normaal komen voorstellen uit de koker van het college van B&W.

Tijdens de vergadering waar over de rechtszaak tegen Nuon wordt gesproken, komt ook het burgerinitiatief aan de orde. En Niet Meer Dan wil juist wél wat het college van B&W níet ziet zitten: het toestaan van concurrentie op het warmtenet van Almere. De groep verwijst naar Rotterdam als voorbeeld van hoe concurrentie op het warmtenet (Nuon contra Eneco) positief uit kan pakken voor klanten. Al is de situatie in Rotterdam niet één op één te vertalen naar die in Almere. Zo heeft Rotterdam een eigen warmtebedrijf.

Ten onrechte wordt hier melding gemaakt van een initiatief van de stichting "Niet Meer Dan", dit voorstel werd gedaan door de NCD Almere onder leiding van Dr. W.J.P. van Kesteren

Maar er zijn nog meer haken en ogen, zo zegt gemeentewoordvoerder Spek. Het toestaan van concurrentie is een mogelijkheid, maar dan komt direct de vraag op hoe de situatie er in dan de praktijk uitziet. Wie kan er warmte toevoegen aan het warmtenet, buiten Nuon? Dan heb je het over de restwarmte van bijvoorbeeld een vuilverbrander, of een aluminiumfabriek. Maar die zijn er geen in Almere. We hebben wel een fabriek waar alle Yakult-flesjes van heel Europa worden geproduceerd, maar daar hebben we in dit verband niets aan, grapt Spek.

Als de gemeenteraad vanavond zijn steun geeft aan het burgerinitiatief, wordt in eerste instantie alleen een onderzoek uitgevoerd. Aan de hand van de situatie in Rotterdam wordt bekeken wat de mogelijkheden en beperkingen zijn van het openstellen van Nuons warmtenet in Almere voor concurrenten. Daarbij is overleg met Amsterdam nodig, want de verwachting is dat de warmtenetten van Almere en Amsterdam in de toekomst gekoppeld zullen worden. In november kan de studie klaar zijn, waarna de gemeenteraad knopen kan doorhakken.

*Figuur 6.7: Persbericht (bron: <http://www.energeia.nl>, 13 april 2007)*

#### **4.4 Borging door netwerken: Overleg**

Een veelgebruikt borgingsmechanisme voor de publieke belangen inzake de warmtenetprojecten is het overleg tussen de gemeente en het energiebedrijf dat de warmte levert. Door middel van overleg hebben gemeente en Nuon geprobeerd om de verschillen van inzicht te overbruggen. De ambtelijke gesprekken die ambtenaren voerden met de vertegenwoordiger van Nuon waren constructief om op die manier Nuon tot concessies te bewegen (Raadsbrief/2006/24). Dit leidde wel eens tot irritatie bij gemeenteraadsleden en belangengroeperingen die liever concrete resultaten wilden zien. Ze wilden namelijk een aanpassing van de berekeningswijze, een verlaging van het tarief en een terugbetaling van het teveel betaalde bedrag. Dat laatste wordt door de gemeente niet met zoveel woorden gezegd: zij heeft Nuon gevraagd “om een substantieel gebaar tegenover het verleden” (Raadsbrief/2006/24).

Wat opvalt is de geringe bemoeienis van andere overheden in de zaak Almere Stad. De gemeente heeft niet geregeld contact gehad met de provincie of het ministerie van Economische Zaken. De gemeente ging pas overleg voeren met SenterNovem in september 2005 omdat de belangengroepering Nietmeer dan daarin het initiatief had genomen. Dit heeft wel resultaat gehad: het adviestarief voor de aansluitbijdrage is verlaagd in 2006 (Raadsbrief/2006/24).

Het overleg tussen gemeente en Nuon over het andere project, Almere Poort, verloopt veel beter. In het conflict over de aansluitkosten van bedrijfsverzamelgebouwen bleek dat de manier waarop de doorberekening van die kosten in het contract vastgelegd was tot “onaanvaardbare consequenties te leiden” (Raadsbrief/2006/24), nl. een hoog bedrag in het begin van de levering. In september 2005 is hierover met Nuon gesproken en overeenstemming bereikt over een verlaging van het bedrag. “Hiermee werd bewezen dat het niet onmogelijk is om met Nuon resultaten te bereiken in de onderhandelingen (Raadsbrief/2006/24).

#### **4.5 Borging door cultuur: Consensus**

In principe is bij de betrokken partijen sprake van consensus over het nut van het warmtenet. Alle partijen zien er het nut van in om milieubewust woningen te verwarmen. Het grote probleem is de berekening van de kosten. Enerzijds zijn afnemers ontevreden over de hoge aansluitkosten waarmee de investeringen in het warmtenet betaald moeten worden. Anderzijds vinden de afnemers dat ze teveel betalen ten opzicht van gas. In plaats dat ze beloofd worden voor hun milieuvriendelijker manier van verwarmen, betalen ze extra, oftewel 'de vervuiler betaald' (interview Heiner).

Het borgingsmechanisme consensus werd ingezet met de oprichting van het Warmteforum door EnergieNed. Op verschillende plaatsen in Nederland was onenigheid gerezen tussen gemeenten, afnemers (georganiseerd in belangengroepen) en energiebedrijven. In het Warmteforum werden die discussies naar een hoger niveau (landelijk) getild. In het Warmteforum zitten de energiebedrijven (waaronder Nuon), enkele stadsverwarminggemeenten (waaronder Almere), enkele belangengroepen (waaronder de Stichting "Niet Meer Dan") en vertegenwoordigers van woningbouwverenigingen. Het Warmteforum stond onder voorzitterschap van Guusje ter Horst, destijds burgemeester van Nijmegen en lid van de Algemene Energie Raad en ex-commissaris van warmteproducent van UNA. Sinds 2007 is Ter Horst minister van Binnenlandse zaken.

In het Warmteforum is onderzocht of de huidige berekeningsmethode van het "Marktwaarde-beginsel" nog wel aansluit bij het "NietMeerDanAnders-principe", waarbij vooral aandacht werd besteed aan de rendementsbenadering (zoals voorheen het VESTIN tarief). Kortom er is nog volop sprake van een dialoog ([www.warmteforum.nl](http://www.warmteforum.nl)). Het Warmteforum heeft in april 2007 een voorstel gedaan aan de vaste Kamercommissie van EZ. Het Warmteforum adviseert "de zogeheten rendementsmethode" dat "meer gericht is op de techniek" dan op vergelijkbaar gasgebruik. Dat betekent echter niet dat de energiebedrijven "erkennen dat klanten de afgelopen jaren te veel hebben betaald" ([www.energiecentrum.nl](http://www.energiecentrum.nl), 10 april 1007).

Deelname aan het warmteforum betekende dat Almere de gang naar de rechter minder aandacht gaf. "Wethouder mevrouw Visser zegt dat deelname aan het warmteforum invloed heeft gehad op de vertraging van externe juridische stappen. Het leek, gezien de onderhandelingen in het warmteforum, beter geen juridische druk te zetten op de partijen waarmee gesprekken werden gevoerd." (Gemeente Almere, motie RG-40/2006)

#### **5 Lessen die getrokken kunnen worden uit de projecten warmtenet Almere**

##### *Les 1*

Overheid is nodig als sturende partij bij innovatieve projecten en als bemiddelende partij bij conflicten. De marktpartijen (Electrabel, NUON) hebben zelf weinig baat bij de doelstellingen van het project, nl hoge milieuwaarde en lage prijs. Maar de als de overheid de randvoorwaarden zo bepaalt dat de levering van restwarmte mogelijk wordt en de energiebron wordt voor een gebied, dan moeten andere partijen (energiebedrijven zich aan deze omstandigheden aanpassen).



### *Les 2*

Samenwerking, vertrouwen en consensus zijn essentiële kenmerken in de initiële fase. Door het conflict in de casus Almere Stad zou de samenwerking tussen de gemeente en Nuon in de casus Almere Poort bemoeilijkt kunnen worden. Beide partijen kunnen de projecten goed scheiden en spreken vertrouwen in elkaar uit (wat ook blijkt uit de uitbreiding van het project met Olympiakwartier). De borgingsmechanismen zijn als vanouds vastgelegd in contracten: levering, back up en sanctionering zijn daardoor voor iedereen duidelijk en geen onderwerp van onderhandeling in de exploitatiefase.

### *Les 3*

De lokale overheid heeft een moeilijke positie: initiatiefnemer bij nieuwe projecten (Almere Poort) en tevens belangenbehartiger voor de afnemers (inwoners Almere) als er iets fout gaat zitten zij tussen wal en schip. Bij gemeenten is veel behoefte aan experts met veel kennis over de materie en contact met vakgenoten van wie best practices kunnen worden overgenomen en bij wie ze terecht kunnen in het geval dat ze vragen hebben.

## Respondenten

- Dhr. Ad Verrips (gemeente Almere), Medewerker Dienst Stadsontwikkeling, gemeente Almere.
- Dhr. Edwin van de Wel (gemeente Almere) Projectmanager Dienst Stadsontwikkeling, gemeente Almere.
- Dhr. Roelof Potters (Nuon) Manager markt en ontwikkeling van Nuon Warmte
- Dhr. Wim Wolters (Electrabel) Projectdirecteur
- Dhr. Henk Heiner, voorzitter belangengroep Niet Meer Dan en inwoner van Almere.

## Documenten

- Algemene Rekenkamer, *Tariefstelling Stadsverwarming*, 24 april 2007.
- ECN (2006) Naar een duurzaam Flevoland, ECN-C-05-107 (op [www.ecn.nl](http://www.ecn.nl)).
- EcoFys, *warmtetarieven Almere* (13 augustus 2004).
- Energiea, *Voorstel warmtewet mogelijk de prullenbak in*, 21 juni 2007.
- Folder *Centrale Almere* ([www.electrabel.nl](http://www.electrabel.nl)).
- NOVEM (2001) De meest gestelde vragen over warmtelevering.
- Politieke Markt, *Uitvoering motie RG-40/2006*, 15 maart 2007 ([www.almere.nl](http://www.almere.nl)).
- Raadsbrief/2006/24, *Onderhandelingen Nuon*, 7 februari 2006.
- Raadsbrief 14 februari 2006, *Intentieovereenkomst energievoorziening Almere Poort/ Olympiakwartier*.
- *Raadsvoorstel warmtetarieven Almere Stad* (RV-24), 12 april 2007.
- *Rapport Rekenkamer*, Tweede Kamer 2004-2005, 30 150, nrs. 1-2.
- Senternovem (2007) *Marktwerking bij warmtelevering: de praktijk aan het woord*.
- TNO MEP, *Onderzoek warmtetarieven stadsverwarming Almere*, project 34157 (18 maart 2003).

## Internet

- [www.Almere.nl/smartsite](http://www.Almere.nl/smartsite) (*Verhoging warmtetarieven door NUON in 1995*)
- [www.leefbaar-almere.nl/forum](http://www.leefbaar-almere.nl/forum) (*Onderzoek warmtetarieven stadsverwarming Almere, Raadsbrief gesprekken met NUON laten te lang op zich wachten, stadsverwarming niet duurder dan gas en Warmte tarieven zorgen voor hete discussies*)
- [www.energeia.nl](http://www.energeia.nl) (13 april 2007)
- [www.energiecentrum.nl](http://www.energiecentrum.nl), 10 april 2007
- [www.NietMeerDan.nl](http://www.NietMeerDan.nl)
- [www.senternovem.nl/gemeenten/praktijkvoorbeelden/marktwerking\\_warmtelevering](http://www.senternovem.nl/gemeenten/praktijkvoorbeelden/marktwerking_warmtelevering)
- [www.warmteforum.nl](http://www.warmteforum.nl)