Nummer VN2024-007107
Directie uitvoeringsorg infrastructuur en energie

Gemeente Amsterdam

College van burgemeester en wethouders B&W

Voordracht voor de College vergadering van 11 juni 2024

Portefeuille
Duurzaamheid, Energietransitie en Circulaire Economie (42)
Grond en Ontwikkeling (22)

Agendapunt
B9

Tekst van openbare besluiten wordt gepubliceerd

Onderwerp

Instemmen met de uitgangspunten voor de concessieaanbesteding voor het collectieve warmte en koudenet in de Sluisbuurt Noord

Het college van burgemeester en wethouders besluit

1.
In te stemmen met de uitgangspunten voor de concessieaanbesteding voor het collectieve warmte en koudenet in de Sluisbuurt Noord, en met het op basis daarvan starten van de aanbesteding. De belangrijkste uitgangspunten zijn:

- het aanbesteden van een concessie voor de realisatie, exploitatie, beheer en onderhoud van het collectieve warmte en koudenet voor de Sluisbuurt Noord, zonder een specifieke techniek voor te schrijven;
- het aanbesteden van een bouwteampartner en het werken met een bouwteamfase;
- het hanteren van de wettelijke tarieven voor het vastrecht en verbruikstarief voor bewoners;
- het opnemen en nader afstemmen in de bouwteamfase van nieuwe risicobeheersmaatregelen;
- het uitvragen van een klanttevredenheidsrapportage en het verduidelijken van de rollen en verantwoordelijkheden bij klantontevredenheid.

2.
Kennis te nemen van de planning voor de concessieaanbesteding voor het collectieve warmte en koudenet in de Sluisbuurt Noord.

- publicatie van de aanbesteding is voorzien in juli 2024;
- gunning wordt voorzien in juli 2025.

3.
In te stemmen met het opleggen van geheimhouding op de bijlage ‘Risicoregeling’ op grond van artikel 87 van de Gemeentewet. Dit in verband met de belangen genoemd in artikel 5.1, tweede lid, onder b van de Wet open overheid. De geheimhouding wordt opgelegd tot 31 december 2025.

4.
In te stemmen met de raadsinformatiebrief ‘Uitgangspunten voor de concessieaanbesteding voor het collectieve warmte en koudenet in de Sluisbuurt Noord’.

Kernboodschap

Het college stemt in met de uitgangspunten voor de concessieaanbesteding voor het collectieve warmte en koudenet in de Sluisbuurt Noord. Na dit besluit wordt de aanbesteding gepubliceerd om een bouwteampartner te selecteren. Als de bouwteamfase succesvol wordt afgerond, kan het college vragen om een aanbod van de bouwteampartner. Als dit aanbod wordt geaccepteerd, wordt daarmee de concessie voor het ontwerp, de aanleg, het beheer en exploitatie van het collectieve warmte en koudenet gesloten.

Bestuurlijke achtergrond

- Investeringsnota Sluisbuurt (vaststelling raad nr. 1047.17, 27 september 2017); de raad besluit voor de ontwikkeling van de Sluisbuurt.
- Motie 1404.17 Laagtemperatuur warmte in nieuwbouw, tenzij... van de leden Groen (GroenLinks), Bosman (D66) en Dijk (VVD), 8 november 2017; de raad spreekt een duidelijke voorkeur uit voor laagtemperatuur warmtenetten in gebiedsontwikkeling.
- Herziening Warmteplan Sluisbuurt (vaststelling raad nr. 1332.18; 19 december 2018); de raad stelt het warmteplan voor de eerste fase, het zuidelijk deel, van de Sluisbuurt vast.
- Regie op warmte in gebiedsontwikkeling (raad nr. 954.20, 9 september 2020); voor de Sluisbuurt wordt een collectief warmte- en koudenet voorzien.
- Transitievisie warmte (vaststelling raad, nr. 1050.20, 30 september 2020); de raad besluit over warmtetransitie in Amsterdam. Voor de Sluisbuurt geldt dat de systeemkeuze en planning niet vooraf is bepaald, maar uit de gebiedsontwikkeling volgt.
- Interferentiegebied en Bodemenergieplan Sluisbuurt (vaststelling college, 1 maart 2022); het college stelt de sturing op het benutten bodemenergiebronnen vast. Voor de Sluisbuurt geldt dat het gebruik van bodemenergie gebaseerd is op de ontwikkeling van een collectief warmte- en koudenet.
- Afdoening motie 54.22 van leden Groen (GroenLinks) en Vink (D66), (raadsinformatiebrief 29 november 2022); inzake inzake versneld uitfaseren niet-duurzame warmtebronnen door middel van juridische garanties. Voor grote nieuwe gebiedsontwikkeling is het uitgangspunt dat altijd wordt ingezet op de ontsluiting van laagtemperatuurbronnen. Locatie-specifiek moet echter worden afgewogen welk systeem het best passend is; naast duurzaamheid spelen ook betaalbaarheid, belasting van het elektriciteitsnet en ruimtelijke inpasbaarheid een rol in deze afweging.
- Raadinformatiebrief (20 december 2023): raadscommissies Duurzaamheid en Circulaire Economie en Ruimtelijke Ordening zijn geïnformeerd over het ter visie leggen van het ontwerp warmteplan Sluisbuurt Noord
- Warmteplan Sluisbuurt Noord (vastgesteld gemeenteraad van 29 mei 2024; VN2024-002155); de raad stelt het warmteplan vast voor de tweede fase, het noordelijk deel, van de Sluisbuurt.

Bestuurlijke prioriteit

Energietransitie

Wettelijke grondslag

- Artikel 160, lid 1, onder b Gemeentewet. Het college is in elk geval bevoegd beslissingen van de raad voor te bereiden en uit te voeren, tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester hiermee is belast.
- Artikel 169 Gemeentewet:

- lid 1: Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur.
- lid 2: Zij geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.

Onderbouwing besluit

1.
In te stemmen met de uitgangspunten voor de concessieaanbesteding voor het collectieve warmte en koudenet in de Sluisbuurt Noord en met het op basis daarvan starten van de aanbesteding.

Noodzaak collectief warmte en koudenet

Kenmerkend voor de Sluisbuurt is de hoge dichtheid van bouwen door middel van torens. Juist in het noordelijk deel van de Sluisbuurt zullen hogere en meer torens worden gerealiseerd dan in de eerste fase die momenteel in aanbouw is. Het bouwen in hoge dichtheden leidt ertoe dat individuele warmte- en koudesystemen per gebouw voor een deel van de wijk onmogelijk zijn. Er is namelijk ruimtetekort in de ondergrond voor individuele systemen om gebruik te maken van bodemenergie. Om voor alle ontwikkelende partijen duurzame warmte en koude zeker te stellen is een collectief warmte- en koudenet nodig.

Marktomstandigheden

Het aanbesteden van concessies voor het ontwerp, de aanleg, beheer en exploitatie van warmte en koudenetten voor 30 jaar is een complexe opgave en gaat gepaard met aanzienlijke financiële risico's voor het warmtebedrijf, zoals onverwachte prijsstijgingen, grote overinvesteringen en onzekerheden in de planning van de gebiedsontwikkeling. Landelijk en in Amsterdam zijn er succesvolle aanbestedingen geweest, maar helaas hebben de laatste twee aanbestedingen in het Hamerkwartier en Strandeiland niet geleid tot de daadwerkelijke realisatie van het warmte en koudenet. Beide projecten zijn erg verschillend en hebben specifieke risico's, maar uiteindelijk waren in beide projecten de financiële risico's te groot voor de warmtebedrijven om het collectieve net te realiseren.

Overeenkomstig met de ervaringen in het Hamerkwartier en Strandeiland is in de marktdialoog met de G4 gemeenten door warmtebedrijven aangegeven dat zij niet meer, zoals in het verleden, op voorhand alle risico's van de langdurige ontwikkeling van warmtenetten kunnen dragen. Er is een beter instrumentatrium nodig om onverwachte prijsstijgingen en planningsrisico's op te vangen. In de gemeente Den Haag is op dit vlak geëxperimenteerd, in de concessieaanbesteding voor de Sluisbuurt Noord wordt met deze ervaringen verder gewerkt.

De investeringsbereidheid van warmtebedrijven naar aanleiding van de beoogde Wet collectieve warmte (Wcw) waarin uiteindelijk het eigendom van warmte (en koudenetten) voor het merendeel in publieke handen moet zijn, is onbekend. Het overgangsrecht en in de ingroeiperiode, zoals opgenomen in de concept wettekst, bieden in principe voldoende duidelijkheid voor de casus Sluisbuurt Noord. Echter, het is onduidelijk of de huidige warmtebedrijven door de veranderende eigendomspositie (landelijk) willen blijven investeren in warmtenetten in het algemeen.

Aanbestedingswijze en uitgangspunten

Gezien de noodzaak voor een collectief warmte en koudenet in de Sluisbuurt Noord en gezien de risico's die gepaard gaan met het ontwikkelen van een collectief warmte en koude net, is de marktconformiteit van de aanbesteding essentieel.

Uit het businesscase onderzoek dat met het adviesbureau Fakton is uitgevoerd blijkt dat het duurzame collectieve warmte en koudenet voor de Sluisbuurt Noord in principe financieel haalbaar is. Bij deze businesscase zijn de gereguleerde tarieven voor het vastrecht en verbruikstarief uitgangspunt. Het beeld is dat er een relatieve lange terugverdientijd is, maar dat aan het eind van de looptijd van 30 jaar een positief projectrendement mogelijk is. De lange terugverdientijd, de planning van de gebiedsontwikkeling en het kunnen verleiden van ontwikkelende partijen om aan te sluiten op het collectieve net, zijn de drie belangrijkste gevoeligheden in de businesscase.

De uitgangspunten voor de concessie aanbesteding zijn:

1. Het **functioneel aanbesteden** van een concessie voor de realisatie, exploitatie, beheer en onderhoud van het collectieve warmte en koudenet voor de Sluisbuurt Noord, zonder een specifieke techniek voor te schrijven.

Er is geen onderscheid tussen verschillende technieken ten aanzien van duurzaamheid, betaalbaarheid en haalbaarheid. Door techniekvrij aan te besteden, neemt de kans op inschrijvende partijen toe. Uiteraard worden wel geschiktheidseisen aan warmtebedrijven gesteld.

Het techniekvrij aanbesteden is in lijn met de afdoening motie 54.22 van leden Groen (GroenLinks) en Vink (D66), (raadsinformatiebrief 29 november 2022); inzake versneld uitfaseren niet-duurzame warmtebronnen door middel van juridische garanties. Voor grote nieuwe gebiedsontwikkeling is het uitgangspunt dat altijd wordt ingezet op de ontsluiting van laagtemperatuurbronnen. Locatie-specifiek moet echter worden afgewogen welk systeem het best passend is.

2. Het aanbesteden van een **bouwteampartner en het werken met een bouwteamfase**.

Een bouwteampartner wordt geselecteerd op basis van de criteria duurzaamheid, betaalbaarheid en een samenwerking. In de bouwteamfase wordt samengewerkt met het geselecteerde warmtebedrijf en worden het technisch ontwerp, de planning en de ruimtelijke inpassing op elkaar afgestemd. Risico's worden geïnventariseerd en zoveel mogelijk in samenspraak gemitigeerd. Aan het einde van de bouwteamfase doet het warmtebedrijf een aanbieding voor de duurzaamheid en betaalbaarheid van het warmte en koudenet, waarna het college besluit te al dan niet te gunnen.

Het werken in een bouwteam is de snelste aanbestedingsprocedure waarbinnen nadere afstemming met het geselecteerde warmtebedrijf kan plaatsvinden.

De Tenderboard heeft positief geadviseerd op deze werkwijze.

3. Het hanteren van de **wettelijke tarieven voor het vastrecht en verbruikstarief** voor bewoners.

Nieuwbouw is wettelijk aardgasvrij, waardoor de referentie voor de kosten altijd een aardgasvrije oplossing is. Gebiedsontwikkeling is daarmee een andere situatie dan de bestaande bouw waar aardgas de referentie is.

Ongelijk speelveld: Als via de concessie zou worden gestuurd op lagere bewonerstarieven, gelden deze alleen voor het collectieve net, niet voor de individuele oplossingen per gebouw. Lagere bewonerstarieven leiden tot hogere kosten voor de ontwikkelende partijen. Door via de concessie te sturen op lagere bewonerstarieven, wordt het aansluiten op het duurzame collectieve net minder aantrekkelijk en wordt de concessiehouder benadeeld.

Door niet te sturen op bewonerstarieven blijft er een speelveld tussen het collectieve warmte en koudenet en individuele oplossingen per gebouw.

Om bijvoorbeeld corporaties de mogelijkheid te bieden om invloed uit te oefenen op de bewonerstarieven, wordt de mogelijkheid tot het afkopen van vastrecht door de ontwikkelende partij opgenomen in de aanbesteding.

4. Het opnemen en nader afstemmen in de bouwteamfase van **nieuwe risicobeheersmaatregelen:**

Maatregel 1: Een gefaseerde ontwikkeling van het warmte en koudenet te faciliteren waardoor investeringen van het warmtebedrijf zoveel mogelijk aansluiten op de beoogde planning van de gebiedsontwikkeling. Dit is een beheersmaatregel om voorinvesteringen te beperken en de betaalbaarheid van net te bevorderen. Er wordt bij deze maatregel gebruikt gemaakt van ervaringen van de gemeente Den Haag welke een vergelijkbare maatregel heeft toegepast bij een succesvolle aanbesteding. Gevolg van deze systematiek kan zijn dat de aansluitbijdrage per deelfase van het warmte en koudenet verschilt. Transparantie en gelijke verdeling van deelfase overstijgende kosten zijn van belang voor het draagvlak voor deze systematiek

Maatregel 2: Risicoregeling. Dit betreft een financiële regeling die bedoeld is om tegemoet te kunnen komen aan de belangrijkste risico's voor een marktconforme aanbesteding.

Allereerst gaat het om het planningsrisico. Vertraging in de planning van de realisatie van de woningen en voorzieningen heeft direct negatieve invloed op de businesscase van het warmtebedrijf. Het warmtebedrijf heeft geen invloed op deze risico's. De gemeente kan dit risico deels beheersen vanuit de gronduitgifte, maar is ook afhankelijk van de condities van de vastgoedmarkt. Het planningsrisico is door geen enkele partij volledig te beheersen. Een risicoregeling kan dit risico wel verminderen en zekerheid bieden aan het warmtebedrijf.

Daarnaast kan de risicoregeling gebruikt worden om een (te) lange terugverdientijd te voorkomen zodat het investeringsrisico voor het warmtebedrijf lager en marktconform wordt.

Indien door het toepassen van de risicoregeling het projectrendement hoger wordt dan voorzien bij het sluiten van de concessieovereenkomst, wordt het rendement afgeroomd en komen er middelen terug naar de gemeente en/of bewoners. Het beoogde projectrendement is één van de criteria voor het selecteren van de bouwteampartner.

De risicoregeling wordt nog nader juridisch uitgewerkt binnen de kaders van het aanbestedingsrecht.

Naast de genoemde risicobeheersmaatregelen wordt het risico dat ontwikkelende partijen uiteindelijk niet aansluiten op het warmte en koudenet gedragen door het warmtebedrijf.

Een aantrekkelijk, duurzaam aanbod zou de ontwikkelende partijen moeten verleiden om aan te sluiten.

De dekking van deze regeling is onderdeel van de Voorjaarsnota 2024, waarbij structureel minder uit het Vereveningskeringsfonds wordt afgedragen aan de algemene middelen. Zo is er ruimte voor financiële regelingen voor warmte en koudenetten zoals voor de Sluisbuurt Noord. Aangezien het definitieve besluit over de Voorjaarsnota later wordt genoemd dan deze voordracht is een voorbehoud nodig.

5. Het uitvragen van een **klanttevredenheidsrapportage en het verduidelijken van de rollen en verantwoordelijkheden bij klantontevredenheid**

In de bouwteamfase wordt door het warmtebedrijf een rapportagewijze voorgesteld, waarbij de klanttevredenheid periodiek wordt gemeten, de tariefindexatie is vermeld (ACM) en de klachtafhandeling en de responsetijd is opgenomen.

2.
Kennis te nemen van de planning voor de concessieaanbesteding voor het collectieve warmte en koudenet in de Sluisbuurt Noord.

De aanbesteding met een bouwteam bestaat uit verschillende fasen en duurt naar verwachting 12 maanden. De planning van de concessieaanbesteding hangt nauw samen met de planning van de gebiedsontwikkeling. De volgende termijnen worden voorzien:

- publicatie voor de selectie van de bouwteampartner in juli 2024;
- selectie bouwteampartner november 2024;
- start bouwteamfase januari 2025;
- verzoek aan bouwteampartner om aanbieding van de concessie mei 2025;
- beoordeling aanbieding en gunning concessie juli 2025.

Het gunnen van een concessieovereenkomst is de bevoegdheid van uw college. De raadscommissies Duurzaamheid en Circulaire Economie en Ruimtelijke Ordening worden geïnformeerd over het gunningsbesluit.

3.
In te stemmen met het opleggen van geheimhouding op de bijlage 'Risicoregeling' op grond van artikel 87 van de Gemeentewet. Dit in verband met de belangen genoemd in artikel 5.1, tweede lid, onder b van de Wet open overheid. De geheimhouding wordt opgelegd tot 31 december 2025.

Voorstel is dat op de bijlage 'Risicoregeling' geheimhouding wordt opgelegd op grond van artikel 87 van de Gemeentewet. Dit omdat in de bijlage nadere financiële informatie is opgenomen over de regeling. Tijdens de bouwteamfase wordt met de bouwteampartner de regeling geoptimaliseerd. Het is in het belang van de gemeente deze onderhandelingspositie te behouden (artikel 5.1, tweede lid, onder i van de Wet open overheid).

De geheimhouding wordt opgelegd tot 31 december 2025, wanneer uiterlijk de gunning van de concessieovereenkomst is gegund.

4.
In te stemmen met de raadsinformatiebrief 'Uitgangspunten en planning voor de concessieaanbesteding voor het collectieve warmte en koudenet in de Sluisbuurt Noord'.

De raad wordt geïnformeerd over de uitgangspunten en planning zoals uiteengezet in de punten 1 en 2 van deze voordracht.

Participatie

De marktomstandigheden voor een concessieaanbesteding zijn in beeld gebracht door een periodieke marktdialoog met warmtebedrijven en de G4 gemeenten. Daarnaast zal een marktinformatiemoment gepland worden ingepland specifiek voor het de concessieaanbesteding Sluisbuurt Noord. Er zijn nog geen bewoners met wie een participatieproces kan worden doorlopen. Ook zijn er nog geen ontwikkelende partijen bekend voor Sluisbuurt Noord, aangezien de tenders gronduitgifte hier nog moeten plaatsvinden.

Financiële onderbouwing

Consequenties gedekt? Ja

Overige toelichting

De dekking van de risicoregeling is voorzien in het Vereveningsfonds.

Conclusie

De genoemde beslispunten in de voordracht hebben wel financiële consequenties en deze zijn reeds geraamd in de begroting (100% dekking).

Communicatie

Binnen de gemeente: Opnemen in de te publiceren besluitenlijst.

Buiten de gemeente: Opnemen in de te publiceren besluitenlijst.

Documenten

Registratienr.	Naam
AD2024-034956	2. RAADSINFORMATIEBRIEF uitgangspunten concesssie aanbesteding SBN.docx (msw12)
AD2024-034945	Advies (pdf)
AD2024-036614	B - 09 VN2024-007980 getekende brief.pdf (pdf)
AD2024-029594	College van B&W Voordracht (pdf)
AD2024-029706	GEHEIM - 1. Risicoregeling.pdf (pdf)

Behandelend ambtenaar (naam, telefoonnummer en e-mailadres)

Informatie niet beschikbaar

Besluit college van burgemeester en wethouders

Conform besloten