

Aan
de gemeenteraad

Datum 26 september 2023
Zaaknummer 2023-0137907
Betreft Afhandelen motie 230207/M2 Afwegingskader Warmte

Vergadering van
Portefeuillehouder: Tanja de Jonge
Begrotingsprogramma Groen, Duurzaam en Ruimtelijk Dordrecht
Kernteam/Opgave: Opgaven - Duurzame Stad
Auteur: Kristie van Damme
E-mail: ka.van.damme@dordrecht.nl
Verantwoordelijke:
Openbaar: Ja

Deadline
26 september 2023

Raadsinformatiebrief

Hoe zijn de bevoegdheden rond dit onderwerp verdeeld?

Het college is bevoegd.

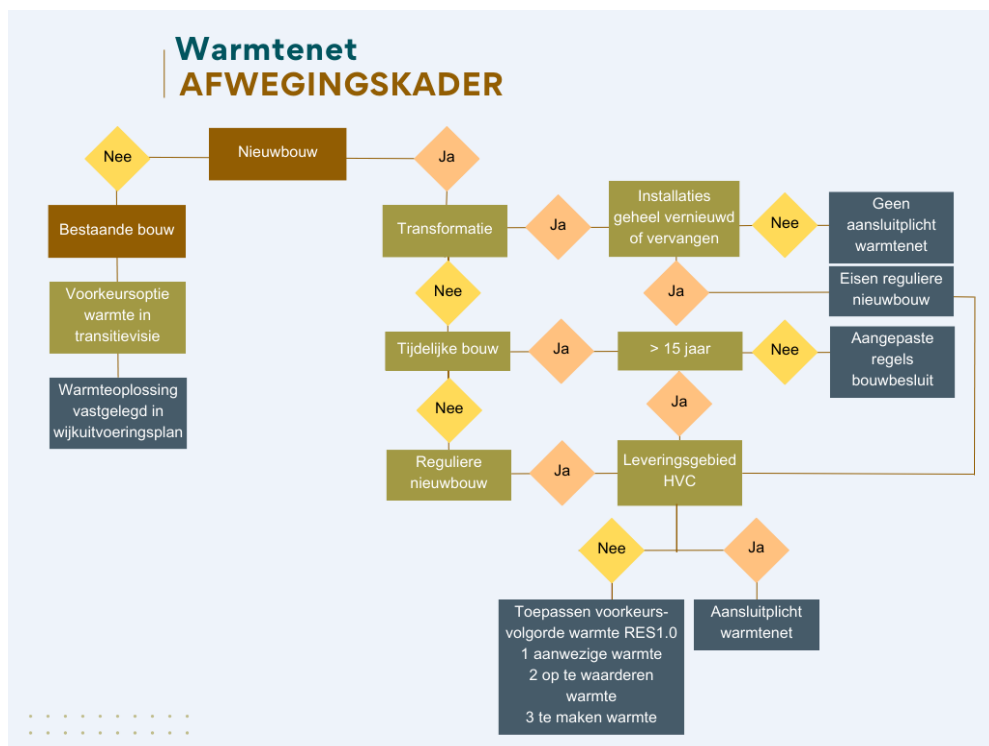
Wat is de aanleiding om deze informatie kenbaar te maken?

U heeft bij de behandeling van het vaststellen van het bestemmingsplan Vlijweide Scholenlocatie Noordendijk op 7 februari 2023 de motie Afwegingskader Warmte (M2) aangenomen. U heeft ons met deze motie verzocht in overleg te treden met HVC om tot een afwegingskader te komen. Met deze raadsinformatiebrief geven we hier invulling aan.

Wat is de te delen informatie?

We staan voor een belangrijke opgave: het aardgasvrij maken van de stad in 2040. Dit als onderdeel van de ambitie om dan klimaatneutraal te zijn. Hoe dat we dat gaan doen staat in de Transitievisie Warmte 2021. Voor veruit de meeste wijken is aansluiten op het warmtenet het voorkeursalternatief. Deze uitdaging is groot en vraagt een versnelling zoals we die hebben verwoord in de (door)startnotitie Programma Energietransitie: ruim 7.000 woningequivalenten nu (dit zijn circa 2.000 woningen en voor het overige zijn het bedrijven en maatschappelijk vastgoed), en via 12.000 woningequivalenten in 2026 naar 20.000 woningequivalenten in 2030. Dat betekent dat we na de startimpuls bij corporatievastgoed steeds meer het bezit van particuliere woningeigenaren en gemeentelijk vastgoed gaan aansluiten.

Het afwegingskader ziet er als volgt uit:



Hieronder volgt een toelichting per punt.

Nieuwbouw

We maken binnen 'Nieuwbouw' onderscheid in a) Transformatie, b) Tijdelijke bouw en c) Reguliere nieuwbouw. Elke vorm kent een specifieke route in het afwegingskader.

Transformatie

Transformatie van bestaande panden naar woningen biedt extra kansen voor stedelijke ontwikkeling. Er is sprake van transformatie als er verbouw plaatsvindt en tegelijkertijd een functiewijziging. Welke eisen er gelden staat in het Bouwbesluit. Het gaat dan om het bepalen welk kwaliteitsniveau van toepassing is: nieuwbouwniveau, niveau voor bestaande bouw of van rechtens verkregen niveau. Specifiek, wanneer voor een transformatieproject de installaties van een gebouw worden uitgebreid of gedeeltelijk vernieuwd, geldt het rechtens verkregen niveau. Dat is gelijk aan het actuele kwaliteitsniveau. Worden installaties echter in zijn geheel vernieuwd of wordt een andere nieuwe installatie aangebracht dan zijn de nieuwbouweisen van toepassing.

Tijdelijke woningen

Voor nieuw te bouwen tijdelijke woningen (maximaal vijftien jaar) gelden er andere regels conform het Bouwbesluit. Het heeft de voorkeur om wel te toetsen aan het bouwbesluit voor nieuwbouw woningen. Dit heeft twee redenen:

1. Tijdelijke bouw moet voldoen aan de regels voor bestaande bouw zoals opgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving. We willen echter voorkomen dat voor de gebruiker de kosten voor verwarmen te hoog gaan oplopen.
2. Als een bouwwerk is gebouwd met toepassing van de eisen voor tijdelijke bouw en een initiatiefnemer dat bouwwerk na die vijftien jaar als permanent bouwwerk wil laten fungeren, dan zal dit tot dan toe tijdelijke bouwwerk alsnog in overeenstemming moet worden gebracht met de nieuwbouweisen voor te bouwen bouwwerken. Hiermee worden de reguliere nieuwbouweisen bedoeld, dus niet de veelal lagere eisen die worden gesteld bij toepassing van de verbouwvoorschriften. Het bouwwerk zal dan dus in zijn geheel alsnog moeten voldoen aan de nieuwbouweisen.

Reguliere nieuwbouw

Het merendeel van de nieuw te bouwen woningen moet minimaal voldoen aan de eisen uit het Bouwbesluit. De locatie van de nieuwbouw is bepalend of er een aansluitplicht op het bestaande warmtenet geldt.

Voorkeursvolgorde warmte

Voor alle nieuwbouw geldt dat deze niet meer op aardgas mag worden aangesloten. In 2021 heeft uw raad de Transitievisie Warmte vastgesteld. In deze visie geven we aan welk alternatief voor gas waar de voorkeur heeft. Daarnaast geldt altijd de voorkeursvolgorde voor warmte, zoals vastgelegd in de RES 1.0, die leidend is voor de warmtetransitie:

1. Aanwezige warmte: restwarmte van bedrijven, zoals HVC. Dit is een duurzaam alternatief en maatschappelijk[1] gezien de goedkoopste.
2. Op te waarderen warmte: warmte uit bodem, lucht of water die wordt opgewaardeerd via een warmtepomp (all-electric). Een goed alternatief voor wijken met relatief jonge woningen en daar waar het warmtenet niet komt.
3. Te maken warmte: groen gas, waterstof. Een mogelijke optie voor op de zeer lange termijn en dan met name voor in de oude binnenstad (monumentale panden die niet kunnen worden geïsoleerd en waar het warmtenet niet kan komen).

Deze volgorde is gebaseerd op het uitgangspunt dat de warmteoptie die bijdraagt aan een zo groot mogelijke CO2-reductie en de inzet van lokale bronnen zo groot mogelijk maakt, de voorkeur heeft. Niet alleen nu, maar ook op de lange termijn.

Ook is het van belang om de gebouwde omgeving niet meer dan nodig is te elektrificeren. Daarmee voorkomen we een grote verzwaring van het huidige elektriciteitsnet in de stad in de toekomst en netcongestie nu. Ook houden we de elektriciteit die we wel op kunnen wekken beschikbaar voor gebouwen die geen ander alternatief hebben en beperken we de ruimtelijke impact.

Er is voldoende direct bruikbare warmte aanwezig in Dordrecht en in de Drechtsteden en dat geldt niet voor ruimte om elektriciteit op te wekken.

Leveringsgebied en aansluitplicht

Voor veel wijken in Dordrecht geldt dat het warmtenet de voorkeur als alternatieve warmtebron geniet. Sinds 2012 ligt er een warmtenet in Dordrecht. Deze wordt gevoed met restwarmte van de afvalverbrandingsinstallatie aan de Baanhoekweg. De gemeente heeft hierover afspraken vastgelegd in een Kaderovereenkomst. De woningcorporaties hebben daar aanvullende afspraken op gemaakt. Er ligt een ringleiding van circa 30 km en er zijn nu ruim 7.000 woningequivalenten (weq) aangesloten. Dit zijn met name huurwoningen, nieuwbouwwoningen, gemeentelijke panden en een aantal bedrijven. Destijds is in de Bouwverordening vastgelegd dat er in een bepaald gebied (leveringsgebied) een aansluitplicht geldt voor nieuwbouw (geen afnameplicht). Deze bepaling is uit de Bouwverordening geschrapt, toen het hernieuwde Bouwbesluit in werking trad. Er geldt op basis van datzelfde Bouwbesluit wel een overgangsrecht (artikel 9.2, lid 12). Grofweg geldt de aansluitplicht voor heel Dordrecht, met uitzondering van het centrum, een groot deel van Dubbeldam en Stadspolders. Voor die laatste twee wijken in Dordrecht geldt wel dat op grond van de Transitievisie Warmte 2021 het warmtenet daar de voorkeur heeft.

De aansluitplicht geldt dus al sinds 2012 en altijd, tenzij de nieuwbouw niet tegen redelijke[2] en acceptabele kosten kan worden aangesloten. Daarom is er voorafgaand aan de start van een project altijd overleg met HVC nodig. De beoordeling of er een rendabele business case opgesteld kan worden, wordt per project bekeken op basis van (niet limitatief):

- het type woningen (gestapelde bouw, rijtjeswoningen, vrijstaande woningen, etc.);
- het aantal te bouwen woningen;
- de afstand tot het hoofdtracé van het warmtenet (buislengtes, bochten, positie aansluitingen);
- mogelijke obstakels als dijklichamen of wegen waar het nieuwe tracé onderdoor moet;
- het gevraagde vermogen;
- inclusief of exclusief warm tapwater;
- het verwachte verbruik;
- de vraag naar koeling.

Daarnaast kijken we bij een gebiedsontwikkeling ook verder dan alleen de projectgrenzen. De aanleg van het warmtenet binnen het project kan een positief effect hebben op het aardgasvrij maken van de omliggende, bestaande, bebouwing.

Bestaande bouw

Voor de versnelling is het noodzakelijk om ook bestaande bouw verder te verduurzamen en op een andere manier te verwarmen. Het succes daarvan hangt samen met haalbaarheid en betaalbaarheid, handelingsperspectief en acceptatie bij onze inwoners en gebouweigenaren. We streven naar een zo eenduidig mogelijk en transparant aanbod.

We hanteren de uitgangspunten uit de Transitievisie Warmte 2021:

- Voortvarend aan de slag met isolatie en andere vormen van energiebesparing.
- Iedereen moet mee kunnen doen.
- Keuzevrijheid in alternatieven, maar aardgas is op termijn geen optie meer.
- Durven stappen te zetten naar een duurzame gebouwde omgeving.

Wijkuitvoeringsplannen

Dit krijgt vorm in een wijkuitvoeringsplan. Dit is een proces om met de wijk tot een gedetailleerde uitwerking voor het alternatief voor aardgas te komen. Vanuit de gemeente zorgen we voor handelingsperspectief (wat is de oplossing, wat is de planning, wat kun je nu al doen, etc) voor gebouweigenaren en bewoners. Er kan sprake zijn van een onrendabele top en hoge investeringen. Subsidies zijn dan behulpzaam om toch aan de slag te gaan. De grootste kansen voor extra subsidies van het Rijk voor isolatie en het aanleggen van infrastructuur liggen in Dordt-West (Crabbehof, Wielwijk en Krispijn). We zijn al bezig met verduurzamen in deze wijken (o.a. via de Stimuleringsregeling Aardgasvrije Huurwoningen). Nieuwe subsidies zoals het Nationaal Isolatie Programma of de Warmte Infrastructuur Subsidie, zorgen dan voor een extra versnelling. Deze subsidies zijn positief voor zowel de bewoners als voor HVC en woningcorporaties. Samen met de woningcorporaties, Stedin en HVC bereiden we momenteel deze aanpak voor. De gemeente vertegenwoordigt nu de inwoners. Bij het opstellen van het daadwerkelijke wijkuitvoeringsplan betrekken we (vertegenwoordigers van) inwoners van de desbetreffende wijk.

Een belangrijke nuance hierin is, is dat het zelden gebeurt dat een hele wijk of buurt op dezelfde alternatieve warmteoptie overgaat. Om uiteenlopende redenen, financieel, technisch of anders, kunnen gebouweigenaren ervoor kiezen een andere warmteoptie te gebruiken dan de optimale optie voor de buurt. Voor het warmtenet geldt dan wel dat die betaalbaarder wordt naarmate er meer woningen en utiliteitsgebouwen op worden aangesloten. Daar willen we de opt out zo laag mogelijk houden. En dat betekent dat er, zoals hierboven aangegeven, duidelijkheid en transparantie van tarieven moet zijn. Er is dus keuzevrijheid, alleen aardgas is op den duur geen optie meer. Dit is als zodanig ook opgenomen in de Transitievisie Warmte 2021.

Tarieven

De te betalen tarieven in de gebruiksfase maken geen onderdeel uit van de business case vanwege de grote fluctuatie op de wereldmarkt en het gedrag van de gebruiker. Hieronder een korte toelichting.

Warmtenet

Klanten sluiten een leveringsovereenkomst met HVC af voor het leveren van warmte. Deze overeenkomst is voor onbepaalde tijd en kan volgens de geldende voorwaarden worden opgezegd. Bij opzegging dient de installatie wel in de woning aanwezig te blijven, zodat eventuele nieuwe bewoners weer gebruik kunnen maken van de warmtelevering door HVC.

De ACM stelt de maximale tarieven voor warmteleveranciers jaarlijks vast in december. De ACM baseert zich op de gastarieven van de referentiemaand november voor het maximale tarief en hanteert hierbij het Niet-Meer-Dan-Anders-principe. Dat betekent in vergelijkbare situaties dat de gemiddelde kosten voor warmte niet hoger mogen zijn dan bij een gasgestookte cv-ketel. HVC heeft afgesproken met gemeenten en woningbouwcorporaties altijd minimaal 5% onder het ACM maximumtarief te zitten. Voor 2023 is het tarief van HVC 17% lager (namelijk € 75,63/GJ).

Kosten voor de piek- en backup-voorziening, en alle andere kosten die HVC maakt voor de ontwikkeling, beheer en onderhoud en aanleg van het warmtesysteem, tellen op tot het

uiteindelijke warmtetarief van HVC. Deze kost-plus benadering, vooruitlopend op de nieuwe Wet collectieve warmte (Wcw), hanteert HVC voor haar warmteklanten.

Het vaststellen van de warmteprijs kan gunstig zijn als gasprijzen nadien erg stijgen, zoals in 2022 het geval was. Het vastzetten van het warmtetarief heeft in dat jaar tot een aanzienlijk voordeel geleid voor de warmteklanten van HVC. Op dit moment dalen de prijzen van gas. Aanbieders die werken met korte inkoopcontracten kunnen nu een scherpere prijs bieden ten opzichte van het warmteaanbod van aanbieders als HVC. Als de energieprijzen stijgen, dan zullen deze aanbieders hun tarieven laten meestijgen. Dit is bij het warmtetarief niet het geval, waarmee een zekere stabiliteit en bescherming wordt geboden. Omdat er geen maximaal tarief gesteld wordt vanuit de ACM voor elektriciteit en aardgas, zijn afnemers met een variabel contract hiervoor in die zin minder beschermd dan warmteklanten.

Gemiddeld genomen zijn warmteklanten niet duurder uit, ook historisch gezien niet. Als de gasprijzen laag blijven, in het bijzonder in de referentiemaand waarin de ACM de maximale tarieven op baseert, zal de warmteprijs in 2024 dalen ten opzichte van 2023. Daarbij speelt dat de dynamiek op de energiemarkten niet is verdwenen. Een discussie op basis van een momentopname doet geen recht aan de complexiteit en zorgvuldigheid van tariefbepaling door zowel de ACM als HVC.

Elektriciteit all-electric oplossing

De kosten voor een warmtepomp (all-electric) verschillen per type warmtepomp. Op de site van Eigen Huis staat een compleet overzicht. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat een woning goed geïsoleerd moet zijn om efficiënt over te kunnen stappen naar een all-electric oplossing (lage temperatuur). Niet alle woningen zijn hiervoor geschikt. Een inschatting van de benodigde isolatiekosten is gemaakt in de Transitievisie Warmte 2021, bijlage B.

Duurzaamheid warmtenet in Dordrecht

In de Transitievisie Warmte 2021 is de mate van duurzaamheid van de verschillende aanwezige warmtebronnen onderzocht (bijlage C). Twee aspecten spelen hierbij een rol: de efficiëntie van de warmtebron en de mogelijkheid om de bron te verduurzamen.

HVC werkt aan het verder verduurzamen van het warmtenet. Want hoe groter het aandeel hernieuwbare warmte, hoe efficiënter die warmte kan bijdragen aan het verminderen van de CO₂-emissie en hoe meer die warmte dan waard is. Dit wordt uitgedrukt in de zogenaamde primaire energiefactor[3]. Hoe lager dit getal, hoe beter. Toetsing vindt plaats door het onafhankelijke Bureau CRG. Bouwende partijen gebruiken deze factor om de BENG-eisen uit het Bouwbesluit te berekenen.

Bij afvalverbranding wordt deze standaard op een waarde van 0,5 bepaald (ter vergelijking geldt als er geen verklaring hiervoor is afgegeven een waarde van 0,9). Een lagere factor (dus betere) is mogelijk door de warmte van de AVI in één net te combineren met andere restwarmtebron of zoals in Dordrecht met warmte die vrijkomt bij slibverbranding en de E-boiler.

Voor het warmtenet in Dordrecht is een verklaring afgegeven. Hiervoor geldt voor het primaire warmtenet een waarde van 0,28.

[1] Definitie uit TVW 2021: Onder maatschappelijke kosten worden alle kosten en baten verstaan die we als samenleving maken voor een bepaalde warmteoptie, ongeacht wie wat betaalt. Kosten voor extra isolatie en aanpassingen in de woning bij bestaande bouw maken hier onderdeel van uit. De laagste maatschappelijke kosten per warmteoptie per buurt zijn bepaald op basis van het zogenaamde *onderzoeksbeeld*. Zie TVW 2021, bijlage B.

[2] De kosten moeten redelijk en voor eenieder financieerbaar (te maken) zijn en in verhouding staan tot de kosten van alternatieven. Er wordt niet gekeken naar de kosten in de gebruiksfase, omdat deze te veel fluctueren in de tijd en afhankelijk zijn van gedrag (zie kopje Tarieven). Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat het vastrecht bij het warmtenet inclusief vervanging en onderhoud is, in tegenstelling tot het onderhoud en vervanging van een cv-ketel of een warmtepomp (eigen verantwoordelijkheid).

[3] Primaire fossiele energiefactor. Deze factor wordt berekend door de totale hoeveelheid primaire (fossiele energie) voor het warmtenet te delen door de hoeveelheid geleverde warmte. Hoe lager de $f_{P_{del}}$, hoe minder fossiele energie gebruikt wordt, hoe energiezuiniger het warmtenet is. Ter vergelijking: de primaire energiefactor voor elektriciteit is 1,45.

Hoe verder na deze raadsinformatiebrief?

Gebieden of individuele gebouwen waarvoor het collectieve warmtenet niet het beste alternatief voor aardgas is, zullen een ander transitiepad volgen. Vaak zal dit een route zijn naar all-electric, maar mogelijk kunnen kleinschalige collectieve oplossingen ook toegepast worden. In Dordrecht gaat het dan om het historische centrum, het buitengebied en delen van Stadspolders. Ook voor deze alternatieven wordt collectieve ondersteuning georganiseerd om de maatschappelijke impact en acceptatie door gebouweigenaren en bewoners te vergroten. We onderzoeken momenteel de mogelijkheid om, bijvoorbeeld zoals Nijmegen, hiervoor een aanjaagfonds in het leven te roepen. Bewoners die samen een plan willen maken om energie te besparen of over willen stappen op een andere manier van verwarmen kunnen daar dan subsidie uit het aanjaagfonds voor aanvragen.

Welke kosten zijn verbonden aan het proces?

Aan het proces zijn geen kosten verbonden. De kosten in de uitvoering (opstellen wijkuitvoeringsplannen, actualisatie Transitievisie Warmte, aanjaagfonds, etc) zullen op een ander moment in beeld worden gebracht.

Wat zijn de belangrijkste gerelateerde besluiten?

[motie 230207/M2 Afweginskader Warmte van 7 februari 2023](#)
[\(door\)Startnotitie Programma Energietransitie van 16 mei 2023](#)
[Transitievisie Warmte 2021 van 22 juni 2021](#)

Het college van Burgemeester en Wethouders

secretaris

burgemeester