



Onderzoek aanbestedingen warmtenetten

Adviesrapport

PIANOO, Expertisecentrum Aanbesteden

24 februari 2023

Project Onderzoek aanbestedingen warmtenetten
Opdrachtgever PIANOo, Expertisecentrum Aanbesteden

Document Adviesrapport
Status Definitief 02
Datum 24 februari 2023
Referentie 133833/23-003.522

Projectcode 133833
Projectleider Drs.ing. J.N. de Koning
Projectdirecteur Ir. J. Kooij

Auteur(s) Ir. L. Vosman, ir. G. van de Waardt
Gecontroleerd door Drs.ing. J.N. de Koning
Goedgekeurd door Drs.ing. J.N. de Koning

Paraaf



Adres Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs B.V.
Leeuwenbrug 8
Postbus 233
7400 AE Deventer
+31 (0)570 69 79 11
www.witteveenbos.com
KvK 38020751

Het kwaliteitsmanagementsysteem van Witteveen+Bos is gecertificeerd op basis van ISO 9001.

© Witteveen+Bos

Niets uit dit document mag worden veeelvoudigd en/of openbaar gemaakt in enige vorm zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Witteveen+Bos noch mag het zonder dergelijke toestemming worden gebruikt voor enig ander werk dan waarvoor het is vervaardigd, behoudens schriftelijk anders overeengekomen. Witteveen+Bos aanvaardt geen aansprakelijkheid voor enigerlei schade die voortvloeit uit of verband houdt met het wijzigen van de inhoud van het door Witteveen+Bos geleverde document.

INHOUDSOPGAVE

1	INTRODUCTIE	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Leeswijzer	5
2	ONDERZOEKSAANPAK	6
2.1	Aanleiding	6
3	RESULTATEN	8
3.1	Introductie	8
3.2	Uitgangspunten bij aanbesteden van een warmtenet	8
3.3	Resultaten	10
	3.3.1 Sector en organisatie	10
	3.3.2 Contractuele voorwaarden	12
	3.3.3 Aanbesteding	14
4	DO'S EN DON'TS BIJ HET AANBESTEDEN VAN WARMTENETTEN	16
	Laatste pagina	17

1

INTRODUCTIE

1.1 Aanleiding

Het aantal warmtenetten in Nederland moet groeien om zo aan de klimaatdoelstellingen (CO₂ reductie/uitfaseren van aardgas) te voldoen. Een belangrijke stap in de ontwikkeling van een warmtenet is het selecteren van een warmteleverancier (opdrachtnemer) via een (Europese) aanbesteding (concessie/SOK). Momenteel mislukken aanbestedingen geregeld of leveren te weinig respons op in de markt, wat veel onnodige energie en geld kost voor zowel gemeenten (als opdrachtgevers) als voor marktpartijen. Het is daarmee een behoorlijke uitdaging om te komen tot een evenwichtige uitvraag en inschrijving. Momenteel organiseren gemeenten dit grotendeels zelf waardoor er in elke gemeente een andere aanpak geldt. Doordat er onzekerheid is bij gemeenten over de wijze van aanbesteden van warmtenetten, is er de zorg dat gemeenten een afwachtende houding zullen aannemen en aanbestedingen uitstellen. Dit draagt uiteraard niet bij aan het behalen van de (klimaat)doelstellingen. Met dit rapport wordt een eerste aanzet gedaan om belemmeringen in het aanbesteden van warmtenetten weg te nemen en daardoor te zorgen dat ook nieuwe projecten geïnitieerd worden. Door de lessen en ervaringen op te halen en te delen kunnen er meer succesvolle uitvragen en goede inschrijvingen worden gerealiseerd. Daarmee draagt het bij aan de algemene opgave om op afzienbare termijn meer warmtenetten te realiseren.

De energiesector is één van de 'speciale sectoren' (naast openbaarvervoerbedrijven, drinkwaterbedrijven en havenbedrijven), waarvoor afwijkende (Europese) aanbestedingsregels gelden. Deze sector wordt gekenmerkt door een gesloten karakter, waarbij specifieke voorschriften gelden om werkzaamheden te mogen uitvoeren. De aanbestedingen van warmtenetten vallen onder de regelgeving die geldt voor de energiesector. Het zijn met name gemeenten die als aanbestedende dienst optreden en een warmtenet/warmteconcessie aanbesteden.

PIANOo Expertisecentrum Aanbesteden heeft aan Witteveen+Bos de opdracht gegeven om de aanbestedingen van warmtenetten te onderzoeken. Het doel van deze opdracht is om inzicht te krijgen in de (onderliggende) redenen voor het mislukken van aanbestedingen, en suggesties te doen voor verbetering. In dit kader heeft Witteveen+Bos een onderzoek uitgevoerd, opgebouwd uit de volgende onderdelen:

- 1 analyseren van eerdere aanbestedingen ten behoeve van case-selectie en het schrijven van een interviewguide;
- 2 interviewen van vertegenwoordigers van opdrachtnemers, gemeenten en experts;
- 3 adviseren ten behoeve van grotere slaagkans van aanbestedingen.

In onderhavig rapport wordt het onderzoek dat door Witteveen+Bos is uitgevoerd nader toegelicht, en worden de resultaten beschreven.

N.B.: Om informatie op te halen heeft het projectteam van Witteveen+Bos gesprekken gevoerd met medewerkers van zowel opdrachtgevende diensten als medewerkers van marktpartijen. Om de identiteit van de personen die aan het onderzoek hebben meegewerkt te beschermen, zullen er in dit rapport geen persoonsnamen of namen van organisaties worden genoemd.

1.2 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt de onderzoeksaanpak beschreven. In hoofdstuk 3 worden de resultaten gepresenteerd, waaronder de belangrijkste redenen voor het falen van aanbestedingen van warmtenetten gevolgd door aanbevelingen. Het rapport sluit af met Do's en Don'ts in het aanbesteden van warmtenetten in hoofdstuk 4.

2

ONDERZOEKSAANPAK

2.1 Aanleiding

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de (onderliggende) redenen voor het mislukken van aanbestedingen van warmtenetten, en om suggesties te doen voor verbetering. Om deze informatie te verkrijgen heeft Witteveen+Bos interviews gehouden met medewerkers van opdrachtgevers en marktpartijen die een rol hebben gespeeld bij aanbestedingen van warmtenetten. In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksaanpak, waaronder de case-selectie en de interviews, nader toegelicht. Het onderzoek is in grote lijnen opgebouwd uit de volgende stappen:

- 1 analyseren van eerdere aanbestedingen ten behoeve van case-selectie en interviewguide;
- 2 interviewen van vertegenwoordigers van opdrachtnemers, gemeenten en experts;
- 3 adviseren ten behoeve van grotere slaagkans van aanbestedingen.

Stap 1: analyseren eerdere aanbestedingen ten behoeve van case-selectie en interviewguide

Witteveen+Bos is gestart met een inventarisatie van afgeronde aanbestedingen van warmtenetten, om een overzicht te verkrijgen van recente aanbestedingen, het resultaat van deze aanbestedingen, en kenmerken van het project dat werd aanbesteed. Input voor deze inventarisatie kwam van PIANOo, medewerkers van Witteveen+Bos en externe contacten van Witteveen+Bos. Vanuit deze brede inventarisatie zijn een zestal casussen geselecteerd om nader te onderzoeken. Hierbij was het doel om een set aan casussen te verkrijgen, waarin verschillende kenmerken terugkwamen. Deze kenmerken zijn:

- zowel projecten met als context bestaande bouw, als projecten met als context nieuwbouw;
- zowel projecten met een integrale- als met een gesplitste warmteconcessie (toelichting in hoofdstuk 3);
- zowel geslaagde als mislukte aanbestedingen (aangebestedingen met geen of een enkele inschrijving, waarbij er geen concurrentie is).

De interviewguide is opgesteld door Witteveen+Bos met behulp van input van experts en verkregen documentatie met betrekking tot het aanbesteden van warmtenetten. De interviewguide beschrijft op hoofdlijnen de thema's die in de interviews worden besproken, waaronder:

- projectkenmerken, zoals het aantal te realiseren aansluitingen, de context, betrokken partijen, etc.;
- het aanbestedingsproces, zoals de procedure, selectie- en gunningscriteria, etc.;
- redenen voor het slagen of mislukken van de aanbesteding, waaronder de wijze waarop invulling is gegeven aan kritieke (contractuele) elementen, zoals de risico-verdeling, de concessieperiode, techniek, etc.

Stap 2: interviewen van opdrachtnemers en gemeenten

Na de selectie van de casussen en het opstellen van de interviewguide heeft Witteveen+Bos interviews gehouden met vertegenwoordigers van zowel gemeenten, opdrachtnemers en expert die betrokken zijn (geweest) bij de casussen. Onder 'gemeenten' worden in dit rapport alle partijen aan de aanbestedende zijde verstaan, dus ook gemeenten die samenwerken met energiecoöperaties. Onder 'opdrachtnemer' worden marktpartijen verstaan die de warmtelevering verzorgen, waarbij de partijen verantwoordelijk zijn voor het gehele proces (aanleg infrastructuur, exploitatie, onderhoud) of voor een gedeelte daarvan. In totaal heeft Witteveen+Bos met 18 personen gesproken, waarvan 10 medewerkers van gemeenten, 6 medewerkers van opdrachtnemers, en 2 experts.

De interviews hebben online plaatsgevonden via Microsoft Teams. De duur van de interviews was ongeveer één uur. De interviews zijn opgenomen, samengevat en vervolgens geverifieerd bij de geïnterviewden. Als additionele verificatie zijn er twee interviews gehouden met experts, waarin de tussentijdse resultaten zijn besproken, geverifieerd en geprioriteerd.

N.B.: Het primaire gespreksonderwerp tijdens de interviews was de geselecteerde casus, echter gedurende de interviews was er ruimte om ook ervaringen van andere aanbestedingen te delen. Zodoende zijn er feitelijk meer aanbestedingen dan alleen de zes geselecteerde casussen besproken.

Stap 3: adviseren ten behoeve van grotere slaagkans van aanbestedingen

De samenvattingen van de interviews zijn gebruikt voor de analyse, evenals de opgehaalde informatie uit de expertinterviews. Dit heeft geresulteerd heeft in de resultaten zoals beschreven in het volgende hoofdstuk.

3

RESULTATEN

3.1 Introductie

Het proces van het aanbesteden van warmtenetten en/of warmteleveringen leeft bij zowel gemeenten als opdrachtnemers. Partijen aan beide zijden zijn gedreven om Nederland te voorzien van warmte door middel van warmtenetten. Echter, beide zijden (h)erkennen dat het uitrollen van warmtenetten niet geheel vlekkeloos verloopt. In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd. Deze zijn geclusterd onder drie hoofdthema's:

- 1 sector en organisatie;
- 2 contractuele voorwaarden;
- 3 aanbestedingsprocedure.

Voordat de hoofdresultaten worden gepresenteerd, worden de overkoepelende resultaten toegelicht.

3.2 Uitgangspunten bij aanbesteden van een warmtenet

Voordat de resultaten worden toegelicht, wordt een aantal belangrijke onderscheidende uitgangspunten in het aanbesteden van warmtenetten uitgelicht: het realiseren van aansluitingen in bestaande wijken of nieuwbouwwijken, en een integrale of gesplitste concessie. In deze keuzes zitten belangrijke verschillen als het gaat om het aanbesteden van het warmtenet of de warmtelevering. Hieronder worden de grootste verschillen toegelicht.

N.B.: De resultaten zoals verderop in dit hoofdstuk beschreven, zijn van toepassing op beide keuzes (dus de issues spelen zowel bij het aanbesteden van warmtenetten in bestaande wijken, als bij nieuwbouwwijken, bij integrale uitvragen, en bij gesplitste uitvragen) tenzij anders is aangegeven.

Bestaande bouw versus nieuwbouw

In de realisatie van warmtenetten is er een significant verschil tussen aansluitingen realiseren in bestaande wijken en aansluitingen realiseren in nieuwbouwwijken. Over het algemeen wordt het aanleggen van een warmtenet in een bestaande wijk als complexer ervaren. De grotere complexiteit zit in de volgende onderdelen:

- opdrachtnemers berekenen de benodigde capaciteit van het net onder andere aan de hand van de **warmtevraag per huishouden** en het **aantal aansluitingen**. Echter, in bestaande wijken zijn beide factoren onzeker. Ten eerste zijn woningen niet altijd geschikt om direct aan te kunnen sluiten op het warmtenet. Bij bestaande woningen, met name slecht geïsoleerde woningen en verouderde verwarmingsinstallaties, moeten nog aanpassingen worden gedaan voordat de woningen kunnen worden aangesloten. Ten tweede is er in bestaande wijken onzekerheid met betrekking tot het aantal aansluitingen: bewoners kunnen vaak zelf beslissen of zij wel of niet willen aansluiten op het warmtenet;
- bij de aanleg van de infrastructuur (buizen) en de installatie van warmte-opwekinstallaties moet er rekening worden gehouden met de al bestaande infrastructuur en beschikbare ruimte;
- het komt voor dat de verantwoordelijkheid voor het laten aansluiten van bewoners op een nieuw warmtenet in een bestaande woonwijk bij de opdrachtnemer wordt gelegd. Echter, opdrachtnemers hebben hier geen tot weinig invloed op. Daarnaast geven marktpartijen aan dat hun kracht ligt in de

techniek en de uitvoering, en dat ze minder kennis hebben van bemiddeling en omgevingsmanagement. Daarnaast is het de ervaring dat, zolang er geen aansluitverplichting is, bewoners terughoudend zijn door de hoge aansluitingskosten.

Het is dus lastig om een rendabele business case te vormen voor het realiseren van een warmtenet binnen bestaande wijken. Marktpartijen zien, als het om een warmtenet in een bestaande wijk gaat, het liefst een aansluitverplichting, of een andere regeling waarmee dit risico voor hen wordt afgedekt. Een voorbeeld kan zijn dat gemeenten (een deel) compenseren voor het verschil in aansluitingen van het aantal (beoogde) woningen in een bestaande woonwijk. Deskundigen benoemen dat alleen onder bepaalde voorwaarden een warmtenet ontwikkelen in een bestaande wijk een kans heeft. Een voorwaarde is dat er commitment is van bewoners om aan te sluiten, bijvoorbeeld door middel van woningcorporaties.

Integrale of gesplitste concessie

Een ander belangrijk verschil zit in het type uitvraag: is de concessieovereenkomst integraal of gesplitst.

- bij een integrale concessie wordt de hele concessie aan één opdrachtnemer gegund. In dit geval is de opdrachtnemer verantwoordelijk voor realisatie, exploitatie, onderhoud en het daadwerkelijk leveren van de warmte. Ook is het hierbij mogelijk dat de opdrachtnemer eigenaar is van de infrastructuur. Eventueel eigenaarschap is in principe gekoppeld aan de duur van de concessie. Hierover moeten aan de voorkant duidelijke afspraken worden gemaakt;
- de andere optie is dat gemeenten de concessie splitsen en onderdelen separaat aanbesteden. Dat kan bijvoorbeeld resulteren in een partij voor realisatie van het warmtenet en een andere partij voor het opwekken en leveren van warmte. Daarbij zijn er ook nog verschillende mogelijkheden in hoeverre een gemeente betrokken en/of eigenaar is van een onderdeel van de warmtelevering.

Kortom, er zijn vele mogelijkheden om een warmteconcessie in te richten, waarbij niet alle opdrachtnemers even geïnteresseerd zijn in alle vormen. Op een aanbesteding voor een gesplitste concessie zullen andere opdrachtnemers afkomen dan voor een integrale concessie. Uiteraard heeft dit ook gevolgen voor de business case van de opdrachtnemers. Waar ze in de concessieperiode van een integrale uitvraag ook hun investeringen in de infrastructuur moeten terugverdienen, zit het verdienmodel van een gesplitste concessie anders in elkaar.

Wet Collectieve Warmtevoorziening (WCW)

Eind 2022 heeft minister Jetten (Klimaat en Energie) een wetsvoorstel voor de Wet Collectieve Warmtevoorziening aangekondigd. Deze wet houdt in dat gemeenten alleen warmtebedrijven voor een nieuw warmtekavel kunnen aanwijzen waarbij de infrastructuur in handen is van publieke partijen, of waarbij publieke partijen door een meerderheidsaandeel in het warmtebedrijf doorslaggevende zeggenschap hebben over de infrastructuur. Dit heeft implicaties voor bestaande concessieovereenkomsten en nieuw aan te besteden concessieovereenkomsten. Voor bestaande concessieovereenkomsten waarbij de infrastructuur niet in publieke handen is, zal na afloop van de concessie voor warmtelevering (na 20-30 jaar), de infrastructuur in publieke handen komen. Hierbij is de aanname dat warmtebedrijven gedurende de concessieperiode hun investering kunnen terugverdienen. Voor nieuwe concessieovereenkomsten betekent dit dat de infrastructuur in publieke handen moet zijn.

De gebeurtenissen rondom de WCW zijn nog onzeker, en mede daardoor speelt het bij opdrachtnemers nog op de achtergrond. In mei 2023 zal de WCW in de Tweede Kamer worden voorgelegd, waarna de wet naar verwachting begin 2024 van kracht zal worden. Er wordt rekening gehouden met een 'ingroeiperiode' van 7 jaar, waarin gemeenten ook nog warmtebedrijven kunnen contracteren die niet voor het merendeel in publieke handen zijn. Marktpartijen geven aan dat het belangrijkste is dat bestaande contracten gerespecteerd moeten worden, en dat er in nieuwe contracten afspraken over het bepalen van de restwaarde moeten worden gemaakt, tot dat de WCW van kracht wordt.

Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw)

De Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (in voorbereiding) geeft gemeenten juridisch mogelijkheden om bepaalde wijken van het aardgas af te sluiten. Hiervoor moet er wel een nieuwe warmtebron beschikbaar zijn. Gemeenten moeten daarom een warmteprogramma vaststellen waarin staat hoe en wanneer de gemeente van het gas af gaat, en wat de toekomstige warmtevoorziening van de

gemeente gaat worden. Dit wordt vervolgens uitgewerkt in plannen op wijkniveau. De Wgiw geeft gemeenten instrumenten om per deelgebied verduurzaming in te zetten. De Wgiw brengt wijzigingen aan in het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit. Deze wet is momenteel in voorbereiding, waarbij de voorgenomen invoering van de wet gepland staat voor 2024.

3.3 Resultaten

De aandachtspunten voor het aanbesteden van warmtenetten die door zowel gemeenten als opdrachtnemers zijn aangehaald, zijn grofweg te verdelen in drie thema's. Deze aandachtspunten worden hieronder per thema weergegeven en in de volgende hoofdstukken verder uitgewerkt.

Sector en organisatie

- 1 groeiende markt;
- 2 kennishiaat bij gemeenten;
- 3 de rol van adviseurs/adviesbureaus.

Contractuele voorwaarden

- 4 aantal aansluitingen;
- 5 vollooptijd;
- 6 level playing field;
- 7 uitwerking van het technisch ontwerp.

Aanbesteding

- 8 aanbestedingsprocedure;
- 9 marktconsultatie;
- 10 gebrek aan marktwerking;
- 11 onredelijke eisen;
- 12 focus op kwantitatieve aspecten.

In de volgende hoofdstukken worden de aandachtspunten meer in detail toegelicht. Daarnaast worden oplossingsrichtingen voorgesteld.

3.3.1 Sector en organisatie

Het eerste thema is sector en organisatie. Uit het onderzoek is gebleken dat de sector in het algemeen, en de manier waarop met name gemeenten zijn georganiseerd, een belemmering kunnen vormen voor het succesvol aanbesteden van een warmtenet.

1 Groeiende markt

Geldt voor: zowel nieuwbouw als bestaande bouw

De warmtemarkt is een snel-ontwikkende en groeiende markt. Technologische ontwikkelingen op het gebied van warmteopwekking en levering volgen elkaar in snel tempo op en de vraag naar warmtepartijen neemt toe, terwijl er aan de andere kant weinig nieuwe toetredende partijen zijn die in deze markt willen en kunnen opereren. In de wereld van warmtenetten kent men elkaar, en zijn er weinig opdrachtnemers die ook grootschalige projecten kunnen realiseren (duizenden aansluitingen). Doordat de markt zich zo snel ontwikkelt, zijn de eisen en voorwaarden waaraan een warmtenet moet voldoen in relatief kort tijdsbestek opgesteld. Het blijkt dat het lastig kan zijn voor nieuwe toetreders om als opdrachtnemer in deze markt te opereren, door vaak hoge eisen en vergunningen waaraan een opdrachtnemer moet voldoen. Daarnaast zijn er veel ontwikkelingen op technologisch gebied, welke niet altijd kunnen worden aangeboden doordat er door gemeenten bepaald beleid is ontwikkeld op het aanleggen en exploiteren van warmtenetten, wat niet van de ene op de andere dag kan worden gewijzigd.

Voorbeeld: een gemeente heeft in haar beleid opgenomen dat er alleen lage-temperatuur warmtenetten mogen worden gerealiseerd. Echter, er zijn marktpartijen die kunnen aantonen dat in sommige gevallen een midden-temperatuur warmtenet duurzamer is. Deze duurzamere optie kan niet worden aangeboden, omdat het beleid en de eisen die worden gesteld in een uitvraag dit niet toelaten.

2 Kennishiaat bij gemeenten

Geldt voor: zowel nieuwbouw als bestaande bouw

Ondanks dat het aanbesteden van warmtenetten al meer dan een decennia gebeurt, is het voor veel gemeenten geen core-business. Het kennisniveau over het aanleggen en exploiteren van warmtenetten blijft bij veel gemeenten achter ten opzichte van het kennisniveau van marktpartijen. Gemeenten proberen dit op te vangen door een adviseur te betrekken (zie punt 3). Doordat er bij gemeenten minder kennis is, leidt dit soms tot onbegrip tussen gemeenten en opdrachtnemers. Voor gemeenten kan het lastig zijn om eenduidig te communiceren richting marktpartijen, doordat het vaak complexe organisaties zijn waarbij er uit veel verschillende hoeken beïnvloeding komen met betrekking tot de aanbesteding. Een voorbeeld is een gemeenteraad die eisen stelt waar het projectteam gevolg aan moet geven, ook al werken deze soms belemmerend in de aanbesteding, zoals een zo duurzaam mogelijk ontwerp voor een bepaalde prijs, waarbij de gemeente zo min mogelijk risico loopt. Deze (gestapelde) eisen zijn niet altijd realistisch en worden door de gemeenten vaak bij de marktpartijen neergelegd.

3 De rol van adviseurs/adviesbureaus

Geldt voor: zowel nieuwbouw als bestaande bouw

Veel gemeenten roepen de hulp in van adviseurs in het voorbereiden en begeleiden van de aanbesteding van een warmtenet. Vaak is dit een goede manier om kennis van buiten in te zetten om een goede procedure te kiezen en het contract zodanig vorm te geven, dat het voor zowel gemeenten als opdrachtnemers werkt. De adviseur heeft vaak ook een erg belangrijke rol: de input die vanuit de gemeente wordt gegeven wordt sterk geleid door externe adviseurs. Er zijn echter ook bezwaren jegens de rol van de adviseur:

- het is een klein wereldje, ook als het gaat om betrokken externe adviseurs. Als voorbeeld geven marktpartijen aan dat ze tijdens de Nota's van Inlichtingen in een aanbestedingsprocedure opmerkingen maken op het contract en de aanbestedingsdocumenten, welke uiteindelijk worden doorgevoerd om tot betere stukken te komen. Bij een volgende aanbesteding van een ander project, merken marktpartijen dat vaak dezelfde adviseurs betrokken zijn die het contract weer uit de kast hebben getrokken (modeldocumenten voor aanbestedingsstukken), zonder de wijzigingen die in andere procedures al eens zijn aangebracht. Hierdoor wordt continue dezelfde dialoog gevoerd;
- het komt vaak voor dat het technisch ontwerp al ver is uitgewerkt door adviseurs (zie ook punt 7). Marktpartijen zijn hier kritisch op, omdat hun uitvoeringskennis blijft ontwikkelen en ze hierdoor niet altijd hun laatste technologische oplossingen kunnen aanbieden;
- marktpartijen geven aan dat ze de gemeente zelf vaak nauwelijks spreken, als er externe adviseurs betrokken zijn bij het voorbereiden en begeleiden van de aanbesteding. Dit draagt niet bij aan het wegnemen van het onbegrip tussen marktpartijen en gemeenten.

Oplossingsrichtingen

Het succesvol doorlopen van een aanbesteding van een warmtenet heeft baat bij een flexibele houding van zowel marktpartijen als gemeenten. Het is goed als er kaders zijn, maar doordat de markt zich zo snel ontwikkelt moeten de kaders wel kunnen meebewegen zodat ook nieuwe technologische ontwikkelingen kunnen worden toegepast. Daarom wordt het aangeraden om niet te nauwkeurig te specificeren, met name in een groeiemarkt waarin er nog veel technologische ontwikkeling kan worden verwacht.

Om het onbegrip tussen gemeenten en opdrachtnemers weg te nemen, is het goed om buiten projecten om het gesprek met elkaar aan te gaan. Zo kunnen marktpartijen aangeven wat voor hen belangrijk is, en kunnen opdrachtgevers aangeven welke zaken er bij hen spelen. In de praktijk valt op dat gemeenten vaak erg huiverig zijn om met marktpartijen in gesprek te gaan, er moet dus worden nagedacht over in welke vorm dit het beste te organiseren valt. Wat vaststaat is dat het gesprek los moet staan van (lopende) projecten en aanbestedingen.

Het meenemen van adviseurs van gemeenten in het hele leerproces is erg belangrijk. Ook adviseurs zijn lerende in deze relatief jonge markt, lessons learned moeten daarom niet alleen bij gemeenten en marktpartijen, maar ook bij de adviseurs terecht komen.

3.3.2 Contractuele voorwaarden

Het tweede thema beslaat de contractuele voorwaarden: de eisen en uitgangspunten in het contract met betrekking tot het exploiteren en/of realiseren van het warmtenet.

4 Aantal aansluitingen

Geldt voor: zowel nieuwbouw als bestaande bouw

Eén van de grootste struikelblokken voor marktpartijen, is onzekerheid over het aantal aansluitingen. De business-base van marktpartijen is eigenlijk erg simpel: er is een vraag en een aanbod, daarvoor ontwerpt de opdrachtnemer een systeem. De BAK¹ en tarieven worden vaak vastgesteld door de gemeente, daar hebben marktpartijen geen tot weinig invloed op. Om het rekensommetje te kunnen maken, is het de investering waard, moet er zekerheid zijn over het aantal aansluitingen om te kunnen bepalen of het voor marktpartijen uiteindelijk een positieve business-case kan opleveren. In veel projecten is die zekerheid er niet, en meestal wordt dit risico ook nog expliciet bij de aanbieder neergelegd. Er is bij bestaande bouw geen aansluitverplichting voor bewoners, en ook in nieuwbouwwijken hebben bewoners de mogelijkheid om aan te sluiten op een duurzamer alternatief. Daardoor is het moeilijk om in te schatten wat de exacte afname gaat zijn.

5 Vollooptijd

Geldt voor: zowel nieuwbouw als bestaande bouw

Een tweede kritiek element in de contractuele voorwaarden is onzekerheid over de vollooptijd. Met andere woorden, hoelang duurt het tot het aantal beloofde aansluitingen in het gebied is gehaald. Als er een concessieperiode van 30 jaar is afgesproken, maar na 10 jaar is pas 40 % van het aantal aansluitingen gerealiseerd, betekent dit voor marktpartijen dat zij hun investeringen niet meer kunnen terugverdienen. Dit speelt in nieuwbouwwijken, waar de bouw bijvoorbeeld vertraging op kan lopen waardoor het langer duurt voordat de woningen kunnen worden aangesloten. Ook speelt dit in bestaande wijken waar bewoners zelf mogen beslissen om wel of niet aan te sluiten op het warmtenet. Een ander risico is dat er in de laatste vijf jaar van de concessieperiode nog nieuwe woningen aangesloten willen worden. De opdrachtnemer heeft dan de contractuele verplichting om de woning aan te sluiten, maar de investering voor die woning kunnen opdrachtnemers in de laatste vijf jaar niet meer terugverdienen.

6 Level playing field

Geldt voor: zowel nieuwbouw als bestaande bouw

Een ander risico wat het aantal aansluitingen kan beïnvloeden, is de mogelijkheid voor bewoners of ontwikkelaars om aan te sluiten op een duurzamer alternatief (opt-out mogelijkheid). Dit betekent dat een individu of een projectontwikkelaar een eigen energievoorziening mag kiezen. Hierbij hebben ze de mogelijkheid om met een andere partij in zee te gaan, die het alternatief realiseert. Een voorbeeld is een flatgebouw of kantoorpand die een eigen warmte-opwekinstallatie aanlegt, en daardoor niet aansluit op het warmtenet in de wijk. Waar de opdrachtnemer in dat gebied aan allemaal eisen heeft moeten voldoen om de aanbesteding te winnen en het warmtenet te mogen realiseren en exploiteren in de wijk, hoeft de alternatieve partij niet aan al deze eisen en regels te voldoen. Hierdoor is er geen level playing field en dit levert een groot risico op voor de concessiehouder in het gebied. Als er één woningeigenaar is die overstapt op een duurzamer alternatief is dat geen ramp, maar wanneer een heel complex overgaat betekent dit een grote deuk in de business case van de concessiehouder.

¹ BAK staat voor Bijdrage Aansluitkosten. Dit zijn de kosten die de afnemers van een warmtenet (woningeigenaren, gebouweigenaren) aan de warmteleverancier betalen voor een aansluiting op het warmtenet. Dit zijn eenmalige kosten.

7 Uitwerking van het technisch ontwerp

Geldt voor: zowel nieuwbouw als bestaande bouw

Er zijn vaak al technische ontwerpen uitgewerkt door gemeenten (of hun adviseurs). Marktpartijen zien liever een uitvraag waarbij de kaders vast staan, maar er daar binnen nog ruimte is om hun eigen oplossingen aan te bieden zodat ze hun onderscheidende technieken kunnen inbrengen. Soms is het voor gemeenten lastig om de uitvraag open te houden, doordat er in het kader van gebiedsontwikkelingsplannen al bepaalde keuzes gemaakt moeten worden die ook invloed hebben op een warmtenet dat in een later stadium in het gebied gerealiseerd dient te worden. Gemeenten zouden geen oplossing moeten voorschrijven, maar kunnen beter sturen op bijvoorbeeld een bepaalde duurzaamheidsscore die behaald moet worden, waarvoor marktpartijen zelf een ontwerp kunnen uitwerken.

Oplossingsrichtingen

In het algemeen zijn concessieperiodes lang en zijn de investeringen hoog. Zowel gemeenten als marktpartijen kunnen slechts beperkt vooruitkijken. Het dragen van risico's die in de toekomst liggen en nog niet te voorspellen zijn is lastig. Een oplossing is om niet te proberen alle mogelijke scenario's voor de komende 30 jaar te bedenken, maar om procesafspraken te maken en deze op te nemen in het contract. Dit kunnen zaken zijn zoals 'hoe gaan we er mee om als de situatie verandert'. Ter voorkoming van een wezenlijke wijziging van de concessie, is het verstandig om in deze procesafspraken voldoende ruimte te houden en in de aanbestedingsstukken op te nemen, zodat alle potentiële inschrijvers hier kennis van kunnen nemen.

Als gemeente is het belangrijk om een uitgebreide stakeholder-analyse uit te voeren: wat is de behoefte van de (toekomstige) bewoners en gebouweigenaren. Kan er een inschatting worden gemaakt van het aantal te verwachten aansluitingen? Deze informatie is cruciaal om een goede businesscase te formuleren.

Indien het niet mogelijk is vanuit gemeenten om zekerheid te geven over het aantal aansluitingen en de vollooptijd, kunnen er regelingen worden getroffen om ervoor te zorgen dat de risico's eerlijker worden verdeeld tussen opdrachtgever en marktpartijen. Bijvoorbeeld:

- het hanteren van flexibele tarieven (indien kosten stijgen, stijgen tarieven mee);
- bij bijstellen van de BAK naarmate er meer aansluitingen worden gerealiseerd;
- het project opsplitsen in fasen, en per fase (deel-periode van de gehele concessieperiode) andere voorwaarden hanteren;
- het voorbereiden van het project in bouwteamverband, zodat de businesscase gezamenlijk rond kan worden gemaakt en er minder onbegrip is tussen gemeenten en marktpartijen.

Een gezamenlijke ontwerpfase zoals in een bouwteam kan bijdragen aan het komen tot een ontwerp waar zowel de gemeente als de opdrachtnemer zich in kan vinden. Een bouwteam is een contractvorm waarbij (in eerste instantie) alleen de ontwerpfase wordt aanbesteed met daarbij de optie om ook de realisatie uit te voeren. In deze bouwteamfase werken de Opdrachtgever en Opdrachtnemer samen aan het ontwerp. Het voordeel hiervan is dat gezamenlijk de business case (incl. tarieven) kan worden uitgewerkt, en dat de expertise van de aannemer al vroeg kan worden benut. Het resultaat van een bouwteamfase is een (geïntegreerd) contract. De Opdrachtnemer heeft het eerste recht om een prijs te geven voor dit contract, en het is ook mogelijk om over deze prijs te onderhandelen. Echter, de prijs komt vaak niet meer als een verrassing, omdat ook de kosten een belangrijk onderwerp zijn in een bouwteamfase. Marktpartijen geven over het algemeen aan er geen moeite mee te hebben om transparant te zijn over hun business case, als het project als bouwteam wordt aanbesteed. Een bouwteam vermindert het risico dat de gemeente al hoge advies- en engineerskosten heeft gemaakt om een concept uit te werken, waar opdrachtnemers vervolgens niks mee kunnen omdat het te gedetailleerd is. Er kunnen voorafgaand aan de bouwteamfase gezamenlijke afspraken worden gemaakt over hoe gemeenten en opdrachtnemers met elkaar samen werken in deze ontwerpfase.

3.3.3 Aanbesteding

8 Marktconsultatie

Geldt voor: zowel nieuwbouw als bestaande bouw

Verschillende gemeenten baseren de warmteconcessie op een voorafgaande consultatie met de markt. Er is een toenemende interesse vanuit opdrachtnemers om deel te nemen aan consultaties. Temeer omdat opdrachtnemers zien dat gemeenten in steeds meer gevallen hun aanbevelingen serieus overwegen. Echter, nog niet bij alle concessies worden de voordelen van een marktconsultatie volledig benut. Uit het onderzoek blijkt dat de oorzaak ligt bij niet goed ingerichte marktconsultaties doordat gemeenten hierover kennis missen. Volgens deskundigen moet er tijdens een marktconsultatie gesproken worden over de optimale technische oplossing en de gewenste organisatievorm. Gemeenten ervaren dat opdrachtnemers hun kaarten tegen de borst houden bij het bespreken van technische oplossingen tijdens de consultatie. De opdrachtnemers leveren in dat opzicht niet altijd de gewenste input. Aan de andere kant geven opdrachtnemers aan juist wel te sturen op een technisch ontwerp. Volgens opdrachtnemers blijven gemeenten (samen met hun adviseurs) te veel hangen in hun eigen concepten. Wat betreft de samenwerkingsvorm geven verschillende opdrachtnemers aan te sturen op bouwteams in marktconsultaties. Gemeenten hebben niet altijd de tijd en financiële middelen om hierin mee te gaan.

9 Aanbestedingsprocedure

Geldt voor: zowel nieuwbouw als bestaande bouw

In sommige gevallen wordt de aanbestedingsprocedure besproken tijdens de marktconsultatie en afgestemd op de wensen van de markt. Vaak hebben de gemeenten de aanbestedingsprocedure echter al vaststaan. Een veel gebruikte procedure bij de aanbesteding van warmtenetten is de concurrentiegerichte dialoog (CGD). In eerste instantie lijkt dit een prettige procedure, omdat de mogelijkheid bestaat om, via de dialogen, de oplossingen te toetsen aan de eisen, en de mogelijkheid bestaat om die eisen uiteindelijk aan te passen. Echter, ten eerste is uit het onderzoek gebleken dat er in de CGD weinig speelruimte is voor de opdrachtnemer om een oplossing aan te bieden die sterk afwijkt van de voorgeschreven eisen. Ervaring leert dat de eisen die bij een CGD-procedure worden meegegeven vaak al erg specifiek zijn. Bij grote wijzigingen is de gemeente genooddaakt om de concessie opnieuw aan te besteden. Ten tweede vergt de CGD veel van beide zijden in tijd en financiële middelen. De CGD is een intensief traject waarin meerdere partijen parallel aan een inschrijving werken. Dat betekent voor de gemeenten dat alle dialoogronden met alle partijen gevoerd moeten worden, waar ze een zekere capaciteit voor moeten hebben. Ook opdrachtnemers ervaren het traject van selectie tot aan inschrijving als intensief, omdat ze er veel tijd en geld aan kwijt zijn. Opdrachtnemers kiezen er soms voor om bepaalde CGD-uitvragen te laten schieten, omdat ze al met een andere CGD (of aanbesteding) bezig zijn en hun capaciteit dus al voor een andere uitvraag hebben ingezet. Vervolgens is het nog maar de vraag voor marktpartijen of ze de concessie gegund krijgen, en of ze dus hun ontwikkelkosten kunnen terugverdienen. Als er al een inschrijvergoeding tegenover staat, dekt dat slechts een beperkt deel van de werkelijk gemaakte kosten. Daarnaast is een CGD soms een misplaatste keuze in relatie tot de omvang van het project, gezien de grote inspanning die er met deze procedure gemoeid gaat. Dit staat niet altijd in verhouding en is voor marktpartijen soms een reden om niet aan de procedure mee te doen. De kosten van de procedure moeten ook op het project worden terugverdiend, en met name bij kleinere projecten is dit lastig.

10 Gebrek aan marktwerking

Geldt voor: zowel nieuwbouw als bestaande bouw

Tijdens het onderzoek kwam naar voren dat er slechts beperkte marktwerking is. Dit gegeven was één van de redenen om dit onderzoek te starten, want aanbestedingen mislukten mede doordat er (te) weinig gegadigden waren. Er is een viertal redenen voor het gebrek aan marktwerking bij de aanbestedingen van warmtenetten.

- de omvang van opgaves die gemeenten op de markt zetten zijn vaak erg groot. Er is een beperkt aantal opdrachtnemers die de huidige omvang van concessies aankunnen. Daarbij lijkt het erop dat gemeenten denken 'hoe groter de opgave, hoe beter voor de opdrachtnemer'. Echter, ook voor de grotere opdrachtnemers geldt dat een grotere omvang zorgt voor meer complexiteit, meer onzekerheid en dus meer risico;

- gemeenten stellen hoge eisen bij de selectiecriteria. Daardoor is het voor een kleinere opdrachtnemer moeilijk om toe te treden tot de markt van concessies en ervaring op te doen;
- de huidige markt van concessies is überhaupt moeilijk te betreden vanwege de vele vereiste vergunningen;
- gegeven het feit dat er weinig opdrachtnemers zijn die de huidige omvang van concessies aankunnen, wil dat nog niet zeggen dat deze bij elke aanbesteding inschrijven. Het komt met enige regelmaat voor dat één van de opdrachtnemers al een warmtenet 'om de hoek' heeft liggen. In dat geval is er voor één partij een concurrerend voordeel. Het gebrek aan level-playing field weerhoudt andere opdrachtnemers ervan om in te schrijven.

11 Onredelijke eisen

Geldt voor: zowel nieuwbouw als bestaande bouw

Tijdens het onderzoek gaven verschillende opdrachtnemers aan dat er tijdens aanbestedingen onredelijke eisen gesteld worden. De onredelijkheid zit in een veelheid van eisen, over bijvoorbeeld duurzaamheidsplannen. Volgens opdrachtnemers gaat er veel kostbare tijd verloren aan het schrijven van plannen die wellicht weinig toegevoegde waarde hebben. Een ander punt is het ontbreken van wederkerigheid in de eisen. De eisen zijn vooral opgesteld in het voordeel van gemeenten, concreet houdt dit in dat de gemeente wijzigingen kan aanbrengen zonder consequenties. Voor opdrachtnemers zou het helpen als ze gecompenseerd worden als er eisen wijzigen of als een gemeente afspraken niet nakomt.

12 Focus op kwantitatieve aspecten

Geldt voor: zowel nieuwbouw als bestaande bouw

Bij veel concessies ligt de focus op kwantitatieve aspecten, zoals de hoogte van de BAK. Opdrachtnemers prefereren een grotere focus op kwalitatieve aspecten, zoals samenwerking en duurzaamheid. Dit hangt samen met de wens voor andere contractvormen, bijvoorbeeld Bouwteams. Bouwteams vereisen een andere invulling van het toegepaste gunningscriterium, omdat het niet mogelijk is voor opdrachtnemers om in de aanbestedingsfase, waarin het technisch ontwerp nog niet duidelijk is, een harde prijs af te geven. Een invulling van de gunningscriteria waarbij kwalitatieve aspecten in plaats van prijs-aspecten centraal staan, helpen bij het selecteren van een partij waarmee de gemeente een succesvol ontwikkeltraject kan doorlopen. Mocht een gemeente toch besluiten om te gunnen op prijs, dan zien opdrachtnemers graag dat de Total Cost of Ownership (TCO) wordt meegenomen in plaats van de BAK. Immers, een opdrachtnemer kan een lage BAK voorschrijven, maar dit kan betekenen dat er over de concessieperiode een hogere prijs wordt gevraagd voor warmteafname. Daarom is het waardevoller om het hele kostenplaatje mee te nemen en te gunnen op de algehele betaalbaarheid van het warmtenet.

Oplossingsrichtingen

Aanbesteden blijft een complex proces wat kennis en ervaring vereist. Voor beide zijden zou het nuttig zijn als er tijdens de marktconsultaties al beroep kan worden gedaan op (ervaring)deskundigen. Deskundigen kunnen van waarde zijn door de marktconsultatie goed in te richten, zodat gemeenten de gewenste output eruit halen en opdrachtnemers begrepen worden.

Als alternatief voor de intensieve CGD-procedure, wordt door veel opdrachtnemers voorgesteld om, samen met gemeenten het ontwikkeltraject in te gaan. Het contracttype bouwteam is hier erg geschikt voor. Gemeenten zouden een opdrachtnemer moeten kiezen op basis van kwalitatieve aspecten om vervolgens samen het technisch ontwerp vorm te geven in een bouwteam. De voordelen van een gezamenlijke ontwerpfase zijn al eerder in dit rapport benoemd.

In algemene zin blijft het gebrek aan marktwerking een heikel punt. Als gemeenten ervoor kiezen om de opgave te knippen in stukken met behapbare aantallen aansluitingen, dan zijn er meer opdrachtnemers die kunnen inschrijven. Echter, zouden deze behapbare stukken achtereenvolgend aanbesteed worden, dan treedt het risico van geen level-playing field op. De eerste concessiehouder heeft namelijk een voorsprong op andere opdrachtnemers als het een concessie in een naast gelegen (deel van de) wijk betreft, omdat ze al voorzieningen met betrekking tot warmtetransport en warmteopwekking hebben aangelegd. Wellicht kan de WCW richting geven aan dit aandachtspunt. In de WCW is de mogelijkheid behouden om concessiehouders per gebied aan te wijzen, wat zou resulteren in een 'vlekkenplan'.

4

DO'S EN DON'TS BIJ HET AANBESTEDEN VAN WARMTENETTEN

Uit de interviews zijn verschillende aandachtspunten gekomen die van invloed zijn op het slagen of mislukken van aanbestedingen van warmtenetten. De oplossingen voor deze aandachtspunten liggen voor een groot deel bij de aanbestedende dienst. Dat neemt niet weg dat ook de opdrachtnemers kunnen bijdragen aan oplossingsrichtingen.

N.B.: de do's & don'ts zijn gebaseerd op basis van de ervaringen met aanbestedingen van warmtenetten tot eind 2022. Ontwikkelingen in de markt kunnen invloed hebben op deze lijst, zoals de WCW en Wgiw.

Do's bij het aanbesteden van warmtenetten

- 1 specificeer eisen aan de hand van (project-) doelstellingen, en maak daarbij ook duidelijk van welke uitgangspunten de eisen zijn afgeleid richting de marktpartijen. De eisen moeten hierop aansluiten. Zorg voor bijval van andere (interne) belanghebbenden, zodat er een stabiele vraag richting de markt geformuleerd kan worden;
- 2 houd als gemeente zelf het contact met de markt, ook als er externe adviseurs worden ingeschakeld voor het ontwikkelen en aanbesteden. Het is belangrijk om als gemeente een vinger aan de pols te houden, ondanks dat je inhoudelijk geen expert bent. Onthoud dat de invloed van adviseurs erg groot kan zijn, dus probeer een actieve rol te vervullen in het voorbereidings- en aanbestedingsproces. Houd dus zelf de regie en connectie met de markt, en houd adviseurs naast je in plaats van tussen jou en de markt in;
- 3 organiseer een netwerkbijeenkomst waarin gemeenten en marktpartijen met elkaar in contact kunnen komen, los van een (lopend) project of aanbesteding. Het is belangrijk dat beide zijden elkaars belangen en doelstellingen verkennen in het formuleren van een uitvraag;
- 4 maak procesafspraken over onvoorziene risico's, en hoe beide partijen met elkaar omgaan in bijzondere situaties. Omdat een concessie een lange looptijd heeft, is het lastig om op voorhand beheersmaatregelen voor mogelijke risico's op te stellen. Procesafspraken zijn effectiever in langlopende samenwerkingen;
- 5 stuur op vroegtijdige betrokkenheid van marktpartijen in het ontwerpproces, zoals door een bouwteam aan te besteden. Hierdoor behoudt de gemeente invloed op het ontwerp en kunnen details worden uitgewerkt in samenwerking met een marktpartij, in plaats van dat de gemeente zaken voorschrijft (die achteraf gezien lastig kunnen worden gewijzigd);
- 6 denk na over de restwaarderegeling en de looptijd van de concessie en leg hierover afspraken vast in het contract. Marktpartijen moeten tot het einde van de concessieperiode investeren in het warmtenet, en willen duidelijkheid over wat er aan het eind van de concessieperiode met de installatie gebeurt. Het bepalen van de restwaarde bij het afsluiten van het contract is echter moeilijk; er kunnen afspraken worden opgenomen in het contract over hoe de restwaarde van de installatie aan het eind van de concessieperiode wordt bepaald;
- 7 ontwikkel een langetermijnvisie: denk vroegtijdig na over wat het voor toekomstige aanbestedingen betekent als je in een bepaalde wijk een warmtenet realiseert. Bijvoorbeeld, heeft dit implicaties voor het level-playing field, hoe zorg je dat tarieven per wijk niet te ver uit elkaar liggen, etc.;
- 8 leer van andere gemeenten. Het kan lastig zijn om intern kennis op te bouwen over het aanbesteden van warmtenetten, omdat het aanbesteden van warmtenetten (nog) niet tot de core-business van gemeenten behoort.

Don'ts bij het aanbesteden van warmtenetten

- 1 te nauwkeurig specificeren. Hierdoor kunnen marktpartijen hun onderscheidende oplossingen niet kwijt, en kunnen nieuwe technologische ontwikkelingen niet altijd worden aangeboden. De warmtesector is een groeiende markt waarin nog veel ontwikkelingen te verwachten zijn, door te nauwkeurig te specificeren worden soms duurzame(re) oplossingen op voorhand uitgesloten;
- 2 onredelijke risico's bij de markt neerleggen. Marktpartijen haken af als ze risico's met betrekking tot de vollooptijd of het aantal aansluitingen volledig moeten dragen, omdat ze geen invloed op deze risico's kunnen uitoefenen. Daarnaast zijn deze aspecten cruciale ingrediënten in hun business case, en kan de business case niet rond worden gemaakt als de onzekerheden te groot zijn;
- 3 al te snel kiezen voor de concurrentiegerichte dialoog (CGD). Een CGD is een vaak toegepaste aanbestedingsprocedure voor warmtenetten omdat de procedure afstemming met de markt faciliteert, maar deze procedure heeft ook nadelen. Het vraagt een significante inspanning van veel partijen, en kost veel geld. Bovendien zijn er formele voorwaarden aan de keuze van deze procedure verbonden. Met name bij kleinere projecten staan de kosten en baten van deze procedure niet in verhouding tot de omvang van het project. Het organiseren van afstemming met de markt kan ook door middel van de contractkeuze, zoals bij een bouwteam, of door middel van andere procedures. Zie ook <https://www.pianoo.nl/nl/inkoopproces/aanbestedingsprocedures>;
- 4 selecteren op basis van BAK als enige prijscomponent. Dit geeft een beperkt kader. Het is verstandiger om te selecteren op basis van total cost of ownership, waaronder BAK. Bij het selecteren van een aannemer voor een bouwteamfase kunnen criteria met betrekking tot samenwerking worden gevraagd, want de BAK kan in de bouwteamfase gezamenlijk worden vastgesteld;
- 5 uitsluiten van mkb'ers door selectiecriteria. De warmtemarkt wordt gedomineerd door een paar partijen. Om nieuwe toetreders en mkb'ers ook tot deze markt toe te laten treden, is het van belang om weloverwogen eisen te stellen als selectiecriteria. Let op hoeveel partijen er aan de referentie-eisen kunnen voldoen;
- 6 wachten met aanbesteden tot de WCW en Wgiw zijn ingevoerd. Een afwachtende houding draagt niet bij aan het tijdig behalen van doelstellingen. Echter, het uitstellen van deze wetten helpt uiteraard niet in het scheppen van een kader waarbinnen gemeenten en warmtebedrijven weten waar ze aan toe zijn;
- 7 de opdrachtnemer als tegenpartij beschouwen. Kijk liever naar deze partij als samenwerkingspartner die de exploitant helpt in de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen. Dit vraagt iets van de (traditionele) houding en het gedrag van zowel gemeenten als marktpartijen;
- 8 het level playing field in gevaar brengen. Probeer ervoor te zorgen dat iedere partij evenveel kans maakt bij de aanbesteding. Houd rekening met bijvoorbeeld de beschikbare bronnen, bestaande concessiehouders in nabijgelegen gebieden, de grootte van de uitvraag, en analyseer of hierin een level playing field is.

