

Gemeentes op Groen

**Valkuilen en kansen voor
gemeentes om duurzaam
stroom aan te besteden**

**Auteurs: Lisanne Boersma & Daan van den Hoven
Datum: Januari 2021**

Colofon

WISE (World Information Service on Energy) is opgericht in 1978 en werkt meer dan veertig jaar aan de energietransitie: een schone, veilige en eerlijke energievoorziening voor nu en later, voor iedereen. Dat betekent de beëindiging van kernenergie – op naar een 100 procent hernieuwbaar energiesysteem. De oproep om over te stappen naar een groene en kernenergievrije energieleverancier staat al vele jaren centraal in de langlopende WISE-campagne *Groene stroom? Ja Graag!* Om mensen daarbij goed te kunnen adviseren doet WISE regelmatig onderzoek naar verschillende aspecten van de energiemarkt.

www.wisenederland.nl
020-6126368
kantoor@wisenederland.nl

Gemeentes op Groen
Amsterdam, januari 2021

Auteurs
Lisanne Boersma & Daan van den Hoven

Inhoudelijke vragen
lisanne@wisenederland.nl

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 - Begrippenlijst.....	6
Hoofdstuk 2 – Vier cases	10
Den Haag - Vrije perceel	10
Regio Arnhem-Nijmegen - Samenwerking 17 gemeentes	10
Wageningen - Ede - Barneveld - PPA's en eigen beheer	11
Utrecht - Additionaliteit	12
Hoofdstuk 3 - Vraagstukken rondom de aanbesteding.....	13
3.1 Overwegingen voorafgaand aan een aanbesteding	13
3.2 Overwegingen bij het opstellen van de aanbesteding.....	16
Slotwoord	20
Bijlage	20

Inleiding

Het is inmiddels vijf jaar geleden dat Nederland het Klimaatakkoord van Parijs ondertekende en dertien jaar sinds alle Nederlandse gemeentes samen met het Rijk een intentieverklaring over hun klimaatplannen deelden¹. De overheid en gemeentes hebben gesteld dat zij een voorbeeldfunctie dienen te vervullen door te investeren in duurzaamheid. Lokale overheden zijn daarom volop bezig zijn met de uitwerkingen van de Regionale Energiestrategie (RES). Elke Nederlandse gemeente kan hieraan bijdragen door voor hun eigen gebruik lokale duurzame stroom af te nemen². Ondanks alle duurzaamheidsambities die gemeentes hebben, koopt nog steeds slechts een klein deel van de gemeentes duurzame lokale stroom in. Dat ligt niet altijd aan de intenties van een individuele gemeente. Het proces van stroom aanbesteden is niet gemakkelijk.

Uit een inventarisatie van WISE over stroomcontracten van Nederlandse gemeentes is gebleken dat ambtenaren in het proces van stroom aanbesteden tegen verschillende problemen aanlopen. Dat kan gaan over Europese aanbestedingsregels, gebrek aan kennis over duurzame stroom, of tal van andere kleine dingen die in een complex proces zoals een stroomaanbesteding kunnen voorkomen. Dit onderzoek brengt in kaart wat de valkuilen en mogelijkheden zijn van duurzaam stroom aanbesteden voor gemeentes.

Doelstelling en werkwijze

WISE is een milieuorganisatie die zich inzet voor 100 procent hernieuwbare energie: een schone, veilige en eerlijke energievoorziening voor nu en later, voor iedereen. Jaarlijks doet WISE onderzoek naar de duurzaamheid van Nederlandse stroomleveranciers en stimuleert consumenten en stroomleveranciers te verduurzamen. WISE richt zich daarnaast ook op de zakelijke markt en in een poging die te vergroenen is WISE de campagne 'Gemeentes op Groen' begonnen. Middels deze campagne stimuleert WISE Nederlandse gemeentes om over te stappen op echt groene stroom. Hierbij is ook een toolkit³ opgesteld met aanbevelingen hoe gemeentes dit

¹ Klimaatakkoord Gemeenten en Rijk 2007 - 2011

² Zie tekst over verschillende niveaus van duurzaamheid in Hoofdstuk 1

³ Toolkit voor gemeentes die echt duurzaam energie willen inkopen, WISE Nederland, 2020

het beste kunnen doen. In gesprekken met gemeenteambtenaren, raadsleden, wethouders en adviesbureaus is gebleken dat er bij veel gemeentes nog steeds onduidelijkheid bestaat over de mogelijkheden en de kansen rondom duurzaam stroom aanbesteden.

Dit onderzoek heeft als doel gemeentes te helpen duurzaam stroom aan te besteden, door in kaart brengen wat voor problemen zij kunnen ondervinden en te schetsen wat voor mogelijkheden een gemeente heeft om die problemen op te lossen. Gemeentes hebben al meerdere hulpmiddelen die ze kunnen raadplegen bij hun aanbestedingen, zoals bijvoorbeeld onze toolkit, maar ook de informatie op de website van [PIANOO](#), het Expertisecentrum Aanbesteden van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. In dit onderzoek is deze informatie gebundeld en toegankelijk gemaakt waarbij WISE aanbevelingen doet om de aanbesteding zo duurzaam mogelijk in te steken.

Voor dit onderzoek zijn verschillende energieleveranciers, inkoopexperts en gemeenteambtenaren met relevante kennis en ervaringen in stroomaanbestedingen geïnterviewd. Een volledig overzicht van alle respondenten is te vinden in de bijlage. Daarnaast zijn verschillende digitale bronnen geraadpleegd, waarvan de site van [PIANOO](#) de belangrijkste was.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 bestaat uit relevante achtergrondinformatie in de vorm van een begrippenlijst en een uiteenzetting van wat duurzame stroom inkopen kan betekenen. Hoofdstuk 2 omvat een overzicht van vier cases die verschillende succesvolle aanbestedingen illustreren. De kern van dit onderzoek is te vinden in hoofdstuk 3 waar verschillende vraagstukken - die kunnen opkomen bij een stroomaanbesteding - worden besproken.

Hoofdstuk 1 - Begrippenlijst

Garanties van Oorsprong - GvO

Een Garantie van Oorsprong, afgekort een GvO, is een certificaat dat dient als bewijs voor de levering van duurzame elektriciteit. Dit worden ook wel groencertificaten genoemd. Bij de productie van hernieuwbare elektriciteit wordt voor elke megawattuur (MWh) een GvO uitgegeven. Deze GvO kan worden doorverkocht, los van de stroom. Degene die de GvO uiteindelijk annuleert kan claimen dat zijn stroom groen is. Dit kan een stroomleverancier zijn, maar ook bijvoorbeeld een gemeente die zelf, of via een handelaar, GvO's koopt en annuleert voor eigen gebruik. In het stuk over verschillende niveaus van duurzaamheid wordt de impact van verschillende soorten GvO's verder uitgelegd.

Additionaliteit

Met additionaliteit wordt de extra productiecapaciteit van groene stroom bedoeld die uitgaat van de inkoop van energie. Dit gebeurt bijvoorbeeld als een gemeente in de aanbesteding om stroom vraagt van nog te bouwen duurzame energieprojecten.

Power Purchase Agreement - PPA

Een Power Purchase Agreement, afgekort een PPA, is een langdurig contract tussen een energieproducent en een afnemer of verhandelaar, meestal voor meerdere jaren. Een PPA heeft voor zowel de producent en als de afnemer duidelijke voordelen. De producent ontvangt de zekerheid dat de stroom voor langere periode wordt afgenomen waardoor investeren minder risicovol wordt. De afnemer krijgt de garantie dat de ingekochte stroom duurzaam is en een stabiele prijs over een langere periode.

SDE++-subsidie

Deze overheidssubsidie wordt uitgegeven aan bedrijven of (non-profit)instellingen die hernieuwbare energie (gaan) produceren of CO₂-reducerende technieken toepassen. Het doel is om de energietransitie financieel te stimuleren door het gemakkelijker te maken om hierin te investeren.

De Regionale EnergieStrategie - RES

In 2019 publiceerde het kabinet Rutte III het Klimaatakkoord, de Nederlandse uitwerking van de internationale afspraken van het Klimaatakkoord van Parijs uit 2015. In ons nationale klimaatakkoord is besloten Nederland op te delen in 30 energieregio's die moeten onderzoeken waar en hoe het best hernieuwbare elektriciteit op land opgewekt kan worden.

Europese aanbestedingen

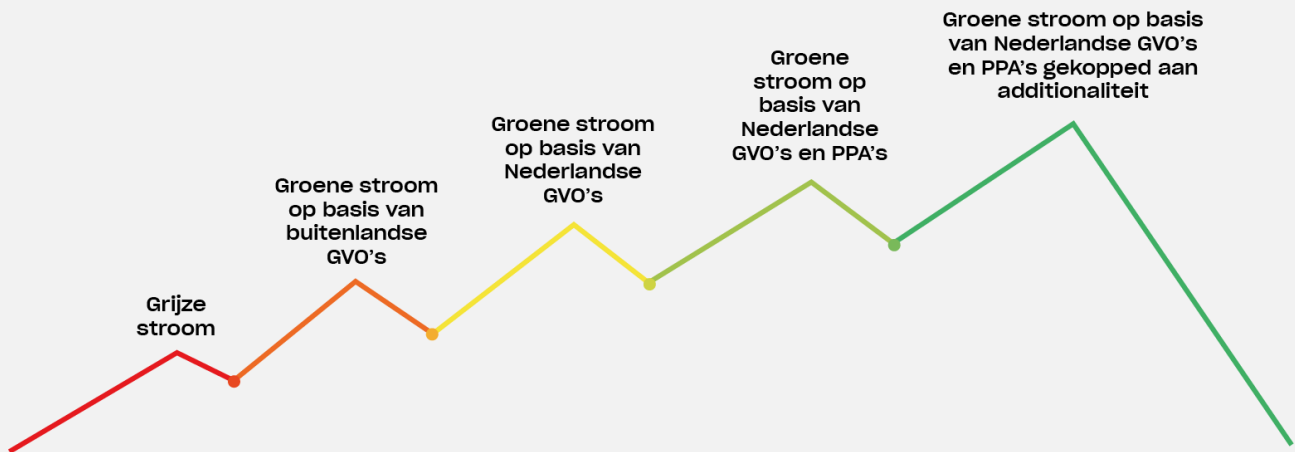
Een aanbesteding valt onder Europese richtlijnen als de waarde van het geleverde product of de geleverde dienst boven de drempelwaarde van €214.000,- komt. Voor de inkoop van stroom boven dit drempelbedrag moet een aanbestedende partij een van de voorgeschreven inkoopprocedures hanteren en zich houden aan de vier beginselen van de Europese aanbestedingswetgeving:

- *Non-discriminatie (naar nationaliteit)*: overheden mogen geen onderscheid naar nationaliteit maken;
- *Gelijke behandeling (objectiviteit)*: overheden moeten iedereen op dezelfde manier behandelen en iedereen dezelfde informatie geven;
- *Transparantie*: ondernemers krijgen inzicht en informatie over aanbestedingen;
- *Proportionaliteit*: de eisen bij aanbestedingen staan in verhouding tot de werkzaamheden en de omvang van de opdracht.

In principe zijn de voorgeschreven inkoopprocedures te onderscheiden in twee categorieën: de openbare procedure en de niet-openbare procedure. Beide hebben hun voor- en nadelen, maar het ligt niet binnen de reikwijdte van dit onderzoek om hier diep op in te gaan. Meer informatie is te vinden op het expertisecentrum aanbesteden van de Rijksoverheid.

Niveaus van duurzaamheid

Groene en grijze stroom zijn op het net niet van elkaar te onderscheiden. Het verschil tussen 'groene' en 'grijze' stroom gaat over de manier waarop de elektriciteit is opgewekt. Wordt de stroom opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen zoals wind en zon, door middel van bijvoorbeeld een windturbine of een zonnepaneel? Dan noemen we het groene stroom. Wordt de stroom geproduceerd in kolen-, aardgas- of kerncentrales? Dan noemen we het grijze stroom. Bij een aanbesteding voor stroom zijn er veel mogelijkheden en variaties bij het vragen om groene stroom, maar niet elke weg is even duurzaam. Dit kan een ingewikkelde vraag zijn en voordat we verdergaan is het belangrijk om duidelijk te maken wat WISE verstaat onder écht duurzame stroom. Wat volgt is een opsomming van de mogelijkheden, van minst naar meest duurzaam.



Grijze stroom

Grijze stroom wordt opgewekt door de verbranding van fossiele brandstoffen steenkool en aardgas, of kernenergie. Dit is stroom die geleverd wordt zonder groencertificaten, GvO's. Vanaf 1 januari 2021 zijn stroomleveranciers verplicht CvO's (certificaat van oorsprong) voor deze stroom af te boeken.

Groene stroom op basis van buitenlandse GvO's

Dit lijkt een heel stuk beter te zijn dan grijze stroom omdat er nu groencertificaten betrokken zijn, maar het is gebleken dat vanuit buitenlandse GvO's meestal weinig tot geen impuls tot verduurzaming uitgaat. De loskoppeling tussen certificaat en stroom heeft geleid tot een levendige handel in die groencertificaten. Sommige landen hebben door de geringe vraag naar (een bepaalde soort) groene stroom of onbekendheid met dit systeem een overschot aan GvO's en verkopen die voor heel weinig geld door aan andere landen. Een bekend voorbeeld hiervan zijn de Scandinavische waterkracht GvO's. Als je die koopt lijkt je energie groen te zijn, maar van deze aankoop gaat in de praktijk vaak weinig tot geen prikkel tot verduurzaming uit. Om deze reden prefereert WISE Nederlandse GvO's boven Europese GvO's.

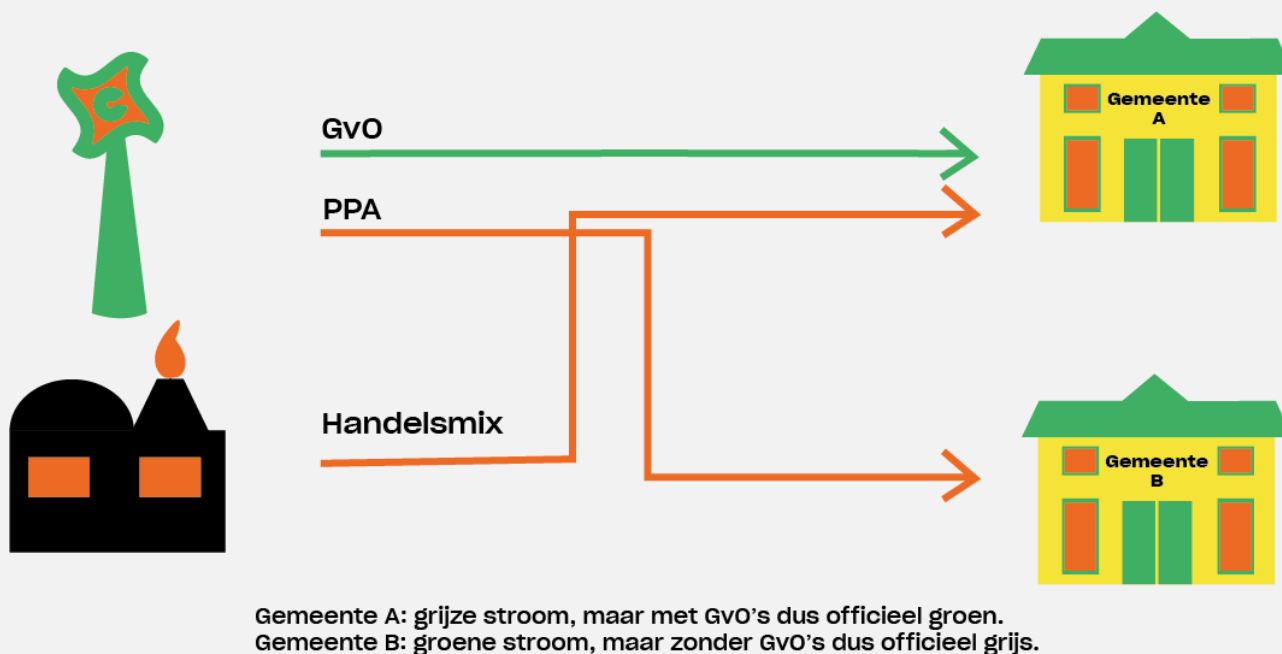
Groene stroom op basis van Nederlandse GvO's

Grijze stroom vergroenen met Nederlandse GvO's draagt meer bij aan de verduurzaming van de energievoorziening dan Europese GvO's. In Nederland is de vraag naar specifiek Nederlandse GvO's zeer sterk gestegen waardoor Nederlandse GvO's de laatste jaren beduidend duurder zijn geworden dan GvO's uit het buitenland. Een hoge GvO prijs betekent extra inkomsten voor de uitbater van een duurzame productie-eenheid wat het aantrekkelijker maakt om in dergelijke productie-eenheden te investeren. Ter illustratie: een GvO-prijs van 10 Euro per GvO betekent dat - bij een marktprijs voor elektriciteit van 4 cent per kWh - de uitbater van de productie-eenheid 25 procent meer per kWh kan verdienen. Nederlandse GvO's spelen dus in toenemende mate een rol

in de totstandkoming van nieuwe ('additionele') duurzame energieprojecten. Dit is vaak in veel mindere mate het geval bij GvO's uit het buitenland.⁴

Groene stroom op basis van Nederlandse GvO's en PPA's

Nog duurzamer dan grijze stroom vergroenen met Nederlandse GvO's is een contract afsluiten voor het afnemen van fysieke groene stroom. Dit kan door middel van een PPA. WISE stimuleert gemeentes om geen genoegen te nemen met enkel de certificaten. Het is belangrijk om zowel de duurzame stroom als (de bijbehorende) certificaten te hebben, omdat het anders twee keer als groene stroom verkocht kan worden. De een heeft de stroom, de ander de certificaten. Als groene waakhond van de stroommarkt heeft WISE vaak genoeg gezien dat de ene leverancier adverteert met groene stroom omdat zij de certificaten hebben - en de andere leverancier pronkt met de windmolens waar zij stroom afnemen. Technisch gezien hebben zij allebei gelijk, maar de stroom wordt maar één keer opgewekt. We rekenen onszelf dan te rijk.



Stroom gekoppeld aan Nederlandse (of regionale) additionaliteit

De duurzaamste keuze is om een contract af te sluiten voor Nederlandse groene stroom van energieprojecten die nog van de grond moeten komen. Op die manier draagt het contract nog meer bij aan de verdere verduurzaming van Nederland of zelfs de eigen regio. Dit kan ook bijdragen aan de RES-doelstellingen van de gemeente.

⁴Inkoop groene stroom, CE Delft, maart 2020, pagina 11

Hoofdstuk 2 – Vier cases

Hoewel uit het onderzoek is gebleken dat sommige gemeentes hebben ervaren dat de aanbesteding voor stroomcontracten een moeilijk proces kan zijn, zijn er genoeg voorbeelden van gemeentes die laten zien dat duurzaam aanbesteden kan én dat er verschillende manieren zijn om dit te doen. Hieronder staan vier voorbeelden, of cases, van gemeentes die op hun eigen manier hun stroominkoop duurzaam hebben gemaakt.

Den Haag - Vrije perceel

In 2017 heeft de gemeente Den Haag een nieuw stroomcontract afgesloten voor een periode van vijftien jaar met als doel dat alle door de gemeente gebruikte stroom van nieuw gerealiseerde, Nederlandse opwek gaat komen. Het contract is verdeeld over twee percelen: het eerste perceel is naar energieleverancier Eneco gegaan en behelst 90 procent van de geleverde stroom. De stroom hoeft hierbij niet uit opwek binnen de gemeentegrenzen te komen, maar het liefste wel regionaal geproduceerd te zijn. Het tweede perceel is gegund aan 070 energie, een lokale energiecoöperatie verbonden aan leverancier om | nieuwe energie. De 10 procent van dit perceel moet komen uit lokale opwek. De insteek van de gemeente Den Haag was om middels de inkoopkracht van een grote gemeente lokale initiatieven een boost te geven. 070energie focust daarbij voornamelijk op het aanmoedigen van Haagse particulieren om zonnepanelen op hun daken te leggen.

Regio Arnhem-Nijmegen - Samenwerking

17 gemeentes

De gemeente Nijmegen heeft met zestien andere gemeentes in 2018 met De Groene Stroomfabriek (inmiddels leverancier Greenchoice) een stroomcontract afgesloten dat een grote nadruk legde op de realisatie van lokale additionele energie. In het contract is de leverancier opgelegd zo snel mogelijk nieuwe opwek te realiseren, om uiteindelijk uit te komen op een volledige duurzame en regionale stroomvoorziening. Na vijf jaar is er een



evaluatiemoment en als alles naar wens is, wordt het contract met nog eens tien jaar verlengd. Dat kan dus uitkomen op een totaal van vijftien jaar en dat loopt, niet geheel toevallig, ongeveer gelijk met de SDE-subsidie die de leverancier kan ontvangen voor de bouw van nieuwe duurzame opwek. De gemeentes hebben geen rol in het realiseren van de projecten. Dat is om de rol als toezichthouder te waarborgen, maar ook om de verantwoordelijkheid (en de risico's) bij de markt te laten.

Toenmalig penvoerder René Holslag legt uit dat het belangrijkste deel van een dergelijke aanbesteding de voorbereidende fase is. Het is niet gemakkelijk om zeventien gemeentes op één lijn te krijgen, want iedere gemeente heeft andere belangen en ook binnen gemeentes kunnen uiteraard verschillende opvattingen zijn. In het geval van deze aanbesteding duurde deze fase zo'n twee jaar. Holslag raadt aan om een adviesbureau dat jouw belangen goed begrijpt in te huren en voordat de aanbesteding eruit gaat een marktconsultatie te doen. In Nijmegen hebben ze aan het begin en aan het einde van de voorbereidende fase een marktconsultatie gedaan, vooral omdat een dergelijke aanbesteding (voor 100 procent nieuwe regionale en duurzame opwek) destijds niet eerder in Nederland was uitgeschreven.

Wageningen - Ede - Barneveld (de WEB-gemeentes) - PPA's en eigen beheer

De gemeente Ede heeft enkele jaren geleden deelgenomen aan een aanbesteding met zeventien andere gemeentes. In de aanloop naar die aanbesteding hadden al deze gemeentes samen moeite om overeenstemming te vinden in hun duurzaamheidsdoelen. Het resultaat was een energiecontract dat niet optimaal duurzaam was. Om toch duurzaamheid in de regio te stimuleren besloot de gemeente Ede, samen met Wageningen en Barneveld, een andere aanpak te proberen. De drie gemeentes hebben besloten om het geld dat zij normaal kwijt zijn aan GVO's te stoppen in een spaarpot. Dit bedrag hebben zij verhoogd tot 10 euro per MWh. Lokale initiatiefnemers kunnen gebruik maken van deze gelden voor het ontwikkelen van duurzame opwek. Er wordt een PPA afgesloten op de lokaal opgewekte stroom af te nemen.

Om aanspraak te maken op dat potje moet een project voor 50 procent uit lokaal eigenaarschap bestaan. Dat is om te verzekeren dat de hele regio mee profiteert, in plaats van dat alle winst naar (buitenlandse) investeerders gaat. De WEB-gemeentes geloven dat de energietransitie ook een transitie is van een centrale naar een lokale en decentrale energievoorziening. Voor die transitie heb je de flexibiliteit nodig en de wil om mee te bewegen met het veranderende energiewerkveld. Daarnaast kan het lokale eigenaarschap ook zorgen voor meer draagvlak.

De gemeentes zijn nog aan het onderzoeken of en hoe er een licentiehouders gecreëerd moet worden die namens de gemeentes direct stroom gaat inkopen van lokale energieprojecten via een PPA. Ze hebben slechts een partij nodig die de programmaverantwoordelijkheid op zich neemt of ze kunnen dat zelf doen. In dat geval is geen sprake meer van een aanbesteding.

Utrecht - Additionaliteit

De gemeente Utrecht heeft zijn aanbesteding zonder andere gemeentes gedaan. Vroeg in het proces hebben ze drie uitgangspunten vastgesteld: ten eerste wilden ze nieuwe en duurzame opwek realiseren. Ten tweede moest de stroom zoveel mogelijk uit lokale bronnen komen. En ten derde moest het stroomcontract innovatie stimuleren. Al redelijk snel bleek dat er lokaal niet zo veel mogelijk was. Er was weinig gemeentelijke grond beschikbaar voor serieuze volumes en voor het gemeentelijk vastgoed waren te veel verschillende afspraken gemaakt om een eenduidig plan op poten te zetten.

In 2019 hebben ze een stroomcontract voor tien jaar met Greenchoice afgesloten waarbij gevraagd is om nieuw te creëren opwek ergens in Nederland te realiseren. De insteek was: hoe kunnen we onze inkoopkracht optimaal benutten om additionaliteit te creëren. Lokale initiatieven worden zeker ondersteund, maar de gemeente vond het beter om de inkoop daar los van te koppelen, omdat je anders misschien juist concurreert met nieuwe initiatieven over de weinige ruimte die beschikbaar is. Wat verder interessant is aan de case is dat ze van tevoren hebben gevraagd om een demonstratie-project van de leverancier om te illustreren hoe ze innovatief willen verduurzamen. Greenchoice is hierop het project 'Altijd Groen'⁵ gestart en is inmiddels bezig om op de gemeentewerf aan de Tractieweg in Utrecht de eerste volledig fossielvrije gemeentelocatie te creëren. Door om een dergelijk demonstratie-project te vragen geeft de gemeente een duidelijke boodschap af; duurzaamheid is belangrijk.

⁵ [Greenchoice experimenteert met 24/7 groene stroom](#), Greenchoice, 2020

Hoofdstuk 3 - Vraagstukken rondom de aanbesteding

In dit hoofdstuk worden concrete vraagstukken besproken die gemeentes in ogenschouw kunnen nemen bij het uitschrijven van hun stroomaanbesteding. Het is belangrijk om in dit hoofdstuk geen sluitende antwoorden te verwachten, elke gemeente en elke aanbesteding heeft immers een andere context. Deze vraagstukken zijn bedoeld om mogelijke problemen in kaart te brengen en de mogelijkheden en kansen uiteen te zetten. Dit hoofdstuk is verdeeld in twee delen. Het eerste deel gaat over vraagstukken waarvan het raadzaam is om die voorafgaand aan de aanbesteding in overweging te nemen. Het tweede deel gaat in op vraagstukken die opkomen tijdens het concrete proces van aanbesteden.

3.1 Overwegingen voorafgaand aan een aanbesteding

Samenwerking met andere gemeentes

Grote steden hebben vaak geld en kennis in huis om zelfstandig een aanbesteding te doen, maar kleinere gemeentes kunnen overwegen hun aanbesteding gezamenlijk te organiseren. Ook voor de stroomaanbesteding is het voor kleinere gemeentes de moeite waard deze optie te overwegen. In grotere samenwerkingsverbanden opereren geeft een paar belangrijke schaalvoordelen.

Ten eerste kan de krachten bundelen simpelweg betekenen dat je een betere onderhandelingspositie hebt ten opzichte van leveranciers; een grotere vis is aantrekkelijker. Ten tweede is het zo dat als je vraagt om lokale duurzame opwekking, je hier samen simpelweg meer fysieke ruimte voor hebt. Ten derde kan een samenwerking de administratieve kosten drukken.

Een aanbesteding is een ingewikkeld proces en vaak zullen meerdere ambtenaren hier tijd aan moeten besteden. Het is meestal nodig om een adviesbureau in te huren en samen is dat beter te betalen. Daarnaast heb je door samen te werken ook meer kennis in huis.

Het grootste nadeel van in grotere groepen samenwerken is dat het moeilijk kan zijn om op één lijn te komen. Niet elke gemeente heeft dezelfde belangen en duurzaamheidsdoelstellingen. Een plattelandsgemeente heeft andere omstandigheden dan een stadsgemeente. De case van Ede, Wageningen en Barneveld laat zien dat soms verstandig kan zijn om in een kleinere groep te werken, zodat de eigen duurzaamheidsdoelstellingen middels inkoop beter gerealiseerd kunnen worden. De case van regio Arnhem-Nijmegen laat zien dat het wel mogelijk is om ook in groter

groepsverband overeenstemming over duurzame doelstellingen te krijgen, al vraagt dat wel om een langere voorbereidingstijd.

Samenvattend valt te zeggen dat samenwerken onder de meeste omstandigheden aan te raden valt. Voor de allergrootste gemeentes is het niet nodig, maar voor andere gemeentes kan het deuren openen. Het is wel belangrijk om bij een grotere samenwerking genoeg tijd te nemen voor de voorbereidende fase en het formuleren van gezamenlijke duurzaamheidseisen.

De rol van geld en je prioriteiten stellen

Het is belangrijk om van tevoren niet alleen na te denken over de (gezamenlijke) duurzaamheidsambities, maar ook over de beschikbare financiële middelen. De kosten van Nederlandse zon- en wind GvO's zijn hoger dan die van buitenlandse GvO's. Een contract voor duurzame stroom en de daarbij behorende GvO's zal vaak iets duurder zijn, dus het is belangrijk om in een vroeg stadium te bepalen hoeveel geld je hiervoor beschikbaar wilt stellen. De stroom zelf, duurzaam opgewekt of niet, verschilt tegenwoordig nauwelijks meer van prijs. Stroom opgewekt uit duurzame bronnen is concurrerend met fossiele stroom. Vanuit een duurzaamheidsstandpunt is het dus verstandig om via een PPA stroom af te nemen van een duurzaam energieproject.

Een andere belangrijke overweging is dat het realiseren van nieuwe lokale opwek op de korte termijn kosten kan geven, maar op langer termijn ook een investering in de eigen regio kan zijn, qua werkgelegenheid maar ook direct financieel rendement. Bedenk ook dat het geld dat besteed wordt aan een duurzaam stroomcontract bijdraagt aan andere doelstellingen. Door in de aanbesteding te koersen op stroom van lokale energiecoöperaties draag je concreet bij aan de gemeentelijke RES-doelstellingen en aan de ambitie uit het klimaatakkoord om burgers voor minstens de helft van de duurzame energie op land mee te laten profiteren. Als gemeentes met hun inkoopkracht duurzame energieprojecten zouden steunen wordt al bijna 10 procent van de RES-doelstellingen gerealiseerd.



Belangenafweging

Bij de aanbesteding van het stroomcontract zijn verschillende afdelingen betrokken en vaak ook experts of adviesbureaus. Het is raadzaam om er bewust van te zijn wie is aangehaakt en welke inbreng, verwachtingen en belangen deze personen of afdelingen hebben.

Ambtenaren van de afdeling inkoop hebben een andere kijk en een ander belang bij de aanbesteding dan bijvoorbeeld de afdeling duurzaamheid.

Voor een adviesbureau is het voornaamste doel om de gemeente onkreukbaar door de het aanbestedingsproces te laten lopen. Zij zullen wellicht vaker voor de veilige optie terwijl een ambtenaar van de afdeling duurzaamheid een wat gedurfdere benadering zou kiezen.

De energietransitie vraagt er om innovatief en grensverleggend te zijn en er zullen dus andere keuzes gemaakt moeten worden dan voorheen bij een stroomaanbesteding.

Nieuwe opwek: via de leverancier of direct van de energiecoöperatie?

De inkoopkracht van een gemeente kan op verschillende manieren worden gebruikt om de realisatie van nieuwe, duurzame opwek binnen de regio te stimuleren. Aan de ene kant is het mogelijk om net als de regio Arnhem-Nijmegen in het contract met een energieleverancier te vereisen dat er nieuwe duurzame opwek wordt gecreëerd. Aan de andere kant is het mogelijk om lokale energiecoöperaties indirect te ondersteunen of hen te stimuleren meer duurzame energie op te gaan wekken.

Zoals in de case van regio Arnhem-Nijmegen is het mechanisme waarmee je nieuwe opwek stimuleert redelijk overzichtelijk. Je wilt duurzame stroom inkopen en tegelijkertijd nieuwe opwek realiseren, dus je vraagt aan een leverancier om beide te regelen. De verantwoordelijkheid om opwekprojecten te vinden ligt bij de leverancier. De gemeente staat hier vervolgens als stroomafnemer wat verder vanaf en loopt geen risico. De voordelen zijn dus dat een gemeente er na het tekenen van het contract relatief weinig moeite in hoeft te steken, de rol als toezichthouder nooit in het geding komt en weinig financieel risico loopt.

Bij de tweede aanpak blijft de inkoop van stroom (gedeeltelijk) buiten het proces van aanbesteden en koopt de gemeente de energie direct uit de regio. De twee belangrijkste voorbeelden van deze aanpak zijn de WEB-gemeentes en de Achterhoekse Groene Energiemaatschappij (AGEM). Beide hebben zichzelf als doel gesteld om zoveel mogelijk nieuwe, duurzame opwek te realiseren én zoveel mogelijk van de investeringen die daarbij horen binnen de regio te houden. AGEM is een BV opgericht door en eigendom van acht Achterhoekse gemeentes en koopt haar stroom direct in bij lokale producenten, aangevuld met aanbieders op de nationale markt. De WEB-gemeentes hebben een nog lopend stroomcontract bij een leverancier, maar zetten daarnaast sinds begin 2021 geld apart. Met dat potje willen ze geld beschikbaar stellen om tegen een goede prijs van lokale energiecoöperaties middels een PPA stroom in te kopen. Dit zou buiten de stroomaanbesteding

vallen. De precieze organisatiestructuur is nog niet vastgesteld, maar vooralsnog lijken ze van plan om net als AGEM een aparte entiteit op te richten die de inkoop zal verzorgen.

Deze manier is erop ingericht om de business case van energiecoöperaties te versterken, zodat zij zo goed mogelijk in stelling kunnen worden gebracht om lokaal projecten te starten. Belangrijke bijkomende voordelen zijn de zelfredzaamheid die dit verschaft en dat een groter deel van de kosten van de energietransitie geïnvesteerd worden in de eigen regio.

Bij deze aanpak is een aantal overwegingen te maken. Omdat het waarschijnlijk nodig is om een nieuwe organisatiestructuur op te zetten en energiepartners te vinden, vereist deze aanpak veel planning en tijd aan het begin van het proces. Daar kunnen ook oplopende initiële kosten bijkomen. Daar staat tegenover dat deze kosten een investering worden, als het lukt om met lokale energiecoöperaties samen te werken. Dat merk je direct doordat de stroomkosten over een langer termijn naar beneden gaan zonder tussenpersoon, in de vorm van een reguliere energieleverancier, en indirect doordat de lokale economie gestimuleerd wordt.

Nieuwe opwek stimuleren in de eigen regio is niet gemakkelijk, maar de regio Arnhem-Nijmegen, de WEB-gemeentes en AGEM laten zien dat het kan. WISE heeft geen expliciete voorkeur voor een van de twee aanpakken, maar raadt vooral aan om beide mee te nemen als opties.

3.2 Overwegingen bij het opstellen van de aanbesteding

De percelenregeling: Het vrije perceel van 20%

Voor kleinere leveranciers of lokale energiecoöperaties kan het lastig en tijdrovend zijn om in te tekenen op Europese aanbestedingen. Zowel qua administratieve belasting als qua omvang van de te leveren stroom. De Europese aanbestedingsregels laten echter ruimte om voor een gedeelte van het stroomverbruik duurzame stroom af te nemen van een lokaal energie-project.

De aanbestedingsregels laten de aanbestedende partij vrij om tot 20 procent van de totale waarde van de gehele opdracht aan een tweede partij te gunnen. Dit perceel kan vrijer en met andere voorwaarden gegund worden. Zoals de case van Den Haag illustreert, kan dit een mooie mogelijkheid zijn om lokale energiecoöperaties te steunen. Ook de gemeente Noordenveld, die de aanbesteding samen met enkele andere Drentse gemeente uitvoerde, maakte gebruik van de percelenregeling. Zij waren genomineerd voor de KoopWijsPrijs 2020. In het geval van Utrecht heeft de gemeente er bewust voor gekozen om dit niet te doen. Volgens hen is er onder de inwoners genoeg vraag naar de lokale groene stroom en zijn er al veel lokale projecten van de grond gekomen. De gemeente wilde dit juist niet voor hun eigen verbruik opeisen, omdat ze daarmee niet per se nieuwe projecten zou creëren en dus beter haar inkoopkracht kon gebruiken om elders de realisatie van nieuwe opwek te stimuleren. WISE vindt de percelenregeling een mooie manier om stroom af te kunnen nemen van lokale duurzame initiatieven. Wel blijft het van belang om ook de overige 80 procent zo duurzaam mogelijk aan te besteden.

De juridische limieten van Europees aanbesteden

Bijna alle stroomaanbestedingen die gemeentes doen, vallen onder de Europese richtlijnen omdat die contracten bijna altijd boven de drempelwaarde van €214.000 komen. De wetgeving rond Europese aanbestedingen laat redelijk veel ruimte voor duurzaamheidseisen, maar er zijn een paar dingen om op te letten bij het opstellen van een aanbesteding. Zoals op pagina 7 van dit rapport genoemd is, zijn er vier beginselen van Europese aanbestedingswetgeving; non-discriminatie, gelijke behandeling, transparantie en proportionaliteit.

Stroom is een standaardproduct. Dat wil zeggen dat stroom van de windmolen van de buurman in essentie hetzelfde doet als stroom van een Franse kerncentrale. Het is nog niet volledig juridisch duidelijk hoe specifiek de eisen over de herkomst van de stroom mogen zijn. Bij de aanbesteding van regio Arnhem-Nijmegen hebben ze specifiek gevraagd naar Nederlandse GvO's en nieuw te realiseren opwek. Dat bleek mogelijk omdat elk Europees bedrijf in principe duurzame opwek in Nederland zou kunnen plaatsen. Dit was toen nog onontgonnen juridisch terrein en laat daarmee zien dat het kan lonen om de randen op te zoeken.

De meeste van bovengenoemde drie beginselen zullen redelijk voor de hand liggen; iedereen een gelijke kans geven, genoeg informatie verstrekken enzovoort. Het beginsel dat de meeste beperkingen geeft is het proportionaliteitsbeginsel. Dat stelt namelijk dat de eisen in verhouding moeten staan tot de werkzaamheden en de omvang van de opdracht. In het geval van een stroomaanbesteding betekent dit dat de duurzaamheidseisen zich alleen direct tot de stroom mogen verhouden, en niet tot de leverancier.

Toch heeft de NOS recentelijk bij de aanbesteding van hun stroomcontract als eis opgenomen dat de leverancier een acht of hoger dient te scoren op de ranking uit het Onderzoek Duurzaamheid Nederlandse Stroomleveranciers⁶, uitgebracht door WISE in samenwerking met Natuur&Milieu en de Consumentenbond. Dit is een jaarlijkse duurzaamheidsranking van stroomleveranciers waarin wordt gekeken naar de duurzaamheid van hun stroominkoop, levering en investeringen. Met deze formulering stelt de NOS juist wel een eis aan de leverancier en niet alleen aan het product. Juristen van verschillende instellingen hebben naar de insteek van de NOS gekeken en voorsnog lijkt dit juridisch houdbaar. Het proportionaliteitsbeginsel biedt, zoals het er nu uitziet, meer ruimte dan men denkt.

De juridische limieten van Europese aanbestedingen worden continu verlegd. De regels laten veel ruimte om innovatief aan te besteden. De klimaatcrisis verplicht ons om op zoek te gaan naar creatieve oplossingen. Wel is het natuurlijk raadzaam om daarbij een adviesbureau en de nodige juridische steun te betrekken.

⁶ [Onderzoek duurzaamheid Nederlandse stroomleverancier 2020](#), WISE, Consumentenbond, Natuur&Milieu, november 2020

Duurzame sub-gunningscriteria

Als is vastgesteld wat de interne duurzaamheidsdoelstellingen zijn, is het tijd om de sub-gunningscriteria op te stellen in de aanbesteding. Dit zijn de kwaliteitseisen en daarmee de plek in de aanbesteding waar je de duurzaamheidsvoorwaarden opstelt. De aanbestedingswetgeving laat veel ruimte om deze criteria zelf te kiezen, maar ze moeten voldoen aan de vier beginselen die beschreven zijn vorig vraagstuk en hoofdstuk 1.

Bij de sub-gunningscriteria is het belangrijk om jezelf te vragen hoe je die zo opstelt dat ze het beste aansluiten bij je doelstellingen. Daar zijn geen pasklare antwoorden voor, elke aanbesteding is immers anders. Er zijn wel verschillende zaken die WISE aanraadt erbij te nemen: zoals in hoofdstuk 1 is beschreven, zijn alleen Nederlandse GvO's niet voldoende, vraag ook altijd om duurzame stroom. Dit kan bijvoorbeeld door te vragen om stroom van energieprojecten die eigendom zijn van de leverancier, of van projecten waar de leverancier een PPA mee heeft afgesloten. Houd in gedachten dat je eisen zich moeten verhouden tot het voorwerp van de opdracht, in dit geval de stroom, maar dat dit breed geïnterpreteerd kan worden.

Weging gunningscriteria

In principe wordt er bij Europese aanbestedingen uitgegaan van het principe van beste prijs-kwaliteit verhouding. Op de website van PIANOo is hierover veel informatie te vinden, en hulpmiddelen om de beste verhouding tussen het gewicht van prijs en kwaliteitsaspecten te bepalen. Als het op de duurzaamheidscriteria van het stroomcontract aankomt, is het belangrijk om met sub-gunningscriteria aan te geven welke kwaliteit je verwacht. Als gemeente heb je veel vrijheid om te bepalen hoeveel je deze kwaliteitseisen laat meewegen. Door de kwaliteitsaspecten zwaarder te laten wegen dan de prijs, wordt het mogelijk gemaakt dat deze van een doorslaggevende factor zijn bij de uiteindelijke keuze voor een leverancier, en niet de prijs. In veel aanbestedingen wordt er een gewicht van 40 procent aan de kwalitatieve gunningscriteria gegeven, maar het is belangrijk om dit te verhogen naar 50 of zelfs 60 procent.

WISE adviseert om voor de kwalitatieve gunningscriteria, afhankelijk van de gekozen procedure, een zwaardere weging mee te geven. Daarnaast kunt u overwegen een minimumscore voor duurzaamheid te stellen. Als een partij niet over een door u bepaalde drempel komt, krijgen ze een nul voor dat onderdeel.

Te weinig meedingende partijen

Meerdere gemeentes hebben te kennen gegeven dat zij zich zorgen maken dat als ze in hun aanbesteding om Nederlandse groene stroom vragen, er te weinig partijen zijn die intekenen op de tender. Deze angst is gebaseerd op het idee 'hoe specifieker je vraag, hoe minder aanbod'. In de

praktijk zien we echter dat kleinere, coöperatieve leveranciers zoals Energie VanOns en om | nieuwe energie juist eerder intekenen op aanbestedingen waar om lokale groene stroom wordt gevraagd omdat ze bij de andere aanbestedingen simpelweg geen kans maken. Door de vraag specifiek te maken sluit je dus niet alleen partijen uit, maar zorg je ook dat andere partijen juist wel inschrijven. Een goed voorbeeld hiervan is de aanbesteding van Provincie Groningen en Groningse gemeentes, waar Energie VanOns stroom aan levert van lokale duurzame bronnen.

Daarnaast is het ook altijd mogelijk om een marktconsultatie te organiseren, om eventuele verassingten te voorkomen en een goed beeld te krijgen van de mogelijkheden op de energiemarkt.

Looptijd contract, additionaliteit en SDE++

Door in de aanbesteding te vragen naar stroom afkomstig van additionele duurzame bronnen draag je met het stroomcontract bij aan de verdere verduurzaming van de energiemix. Met de leveranciers kunnen prestatieafspraken worden gemaakt over welk gedeelte van het stroomverbruik in welk jaar additioneel moet zijn opgewekt. WISE stimuleert gemeentes om hiervoor te kiezen, maar ook goed in ogenschouw te nemen welke consequenties dit met zich meebrengt.

Traditionele gemeentelijke stroomcontracten duren vaak een jaar of hooguit enkele jaren. We zien dat de gemeentes die een verdere duurzaamheid van hun aanbesteding uit willen laten gaan, hun contract voor een langere periode laten lopen. Dit komt omdat voor de investeringen voor nieuwe energieprojecten meer financiële garanties nodig of wenselijk zijn. Een langer lopend contract zorgt dat je minder flexibel bent. Daarnaast vergen prestatieafspraken om extra inspanning, bijvoorbeeld om te controleren of hieraan voldaan is. Wat WISE betreft wegen de voordelen van een langdurig contract voor additionele groene stroom op tegen deze extra inspanningen.

Bij de aanbesteding van de regio Arnhem-Nijmegen hebben ze de looptijd van het contract gesteld op vijftien jaar, zodat het precies samenloopt met de looptijd van de SDE++. Op deze manier heeft de leverancier garantie dat alle projecten die gerealiseerd moeten worden binnen het stroomcontractsubsidie aangevraagd kan worden. Deze financiële zekerheid sterkt leveranciers in het bewerkstelligen van additionele duurzame bronnen.

Slotwoord

Het doel van dit onderzoek was om de verschillende problemen waar gemeentes tegenlopen bij stroomaanbestedingen in kaart te brengen en oplossingen te bespreken. Dit onderzoek biedt geen absolute antwoorden, slechts handvatten die kunnen helpen in het ingewikkelde proces van een stroomaanbesteding. De enige universele aanbeveling die wij vanuit WISE willen geven is: de tijd dringt, dus zorg dat je de aanbesteding zo duurzaam mogelijk maakt. Net zoals voor de klimaatcrisis geldt dat een duurzame aanbesteding voor stroomcontracten vraagt om buiten de lijntjes te kleuren, innovatie en daadkracht te tonen en te zoeken naar nieuwe mogelijkheden.

Zoals uit dit onderzoek naar voren is gekomen, zijn er verschillende paden te bewandelen en verschilt het per gemeente wat een constructieve en haalbare insteek is. We hopen met dit onderzoek gemeentes voldoende informatie te geven om een goede afwegingen te maken. Het is uiteindelijk aan elke gemeente zelf om te bedenken hoe ze hun stroominkoop het beste kunnen vormgeven. Hopelijk heeft dit onderzoek hieraan kunnen bijdragen.

Bijlage

Respondentenlijst

René Holslag - Programma Manager - Gemeente Nijmegen

Joop Oude Lohuis - Directeur Opgave Energietransitie - Gemeente Utrecht

Hansjurgen Heinen - Energiecoördinator - Gemeente Ede

Markus Schmid - Beleidsadviseur Duurzaamheid - Gemeente Diemen

Erik Hulst - Business Development Manager - Energie VanOms

Maurien de Jager – Marketing and Communication Manager - om | nieuwe energie

Yulia Boomsma-Panibratets - Inkoopadviseur - Stichting Rijk