GEMEENTE ENSCHEDE

PERSPECTIEVEN-NOTA

STRATEGISCHE KEUZES IN DE WARMTETRANSITIE

ENSCHEDE

MANAGEMENTSAMENVATTING

Onze energievoorziening staat onder druk. De afhankelijkheid van fossiele brandstoffen, geopolitieke spanningen en de toenemende druk op het elektriciteitsnet zorgen voor onzekerheid over de beschikbaarheid en betaalbaarheid van energie. Tegelijkertijd vraagt de opwarming van de aarde om een verdere verlaging van de uitstoot van broeikasgassen. Er is daarom alle aanleiding om anders naar onze toekomstige energievoorziening te kijken.
Nieuwe wetgeving geeft gemeenten een belangrijke rol bij het verduurzamen van de gebouwde omgeving. Daarbij moeten keuzes worden gemaakt die gevolgen hebben voor inwoners, de betrouwbaarheid van de energievoorziening en de groeiambities van de stad. Ook vraagt dit om een afweging over de rol die de gemeente zelf wil spelen bij de uitvoering van het beleid.

Doel van deze notitie
Deze notitie geeft de gemeenteraad inzicht in het wettelijke kader, de beleidsopties en de belangrijkste dilemma's van de warmtetransitie. Daarmee vormt zij de basis voor een beeldvormend en vervolgens oordeelsvormend gesprek. Op basis daarvan kan de raad uitgangspunten en kaders meegeven voor het warmteprogramma en voor de rol van de gemeente bij de realisatie van collectieve warmteoplossingen. Concrete besluiten over afzonderlijke buurten, projecten of deelnemingen zijn in deze fase nog niet aan de orde.

Het warmteprogramma
Gemeenten zijn verplicht om vóór 1 januari 2028 een warmteprogramma vast te stellen. Hierin staat per buurt wat het meest voor de hand liggende alternatief voor aardgas is en hoe en wanneer het gebruik van aardgas wordt beëindigd. Door onzekerheid over de toekomstige beschikbaarheid van klimaatneutrale gassen zal de keuze in de praktijk vooral gaan tussen individuele warmtepompen en collectieve warmtenetten.

De uitdaging van warmtenetten
De aanleg van warmtenetten in bestaande wijken blijkt complex. Bewoners, verhuurders, woningcorporaties en Verenigingen van Eigenaars hebben uiteenlopende belangen en eigen besluitvormingsprocessen. Een laagdrempelig aanbod, beperkte aansluitkosten, goede ondersteuning en een gebiedsgerichte aanpak vergroten de kans op deelname, maar bieden geen garantie op succes.
Projecten kunnen alsnog stranden door onvoldoende belangstelling of een niet-sluitende businesscase. Daarom moeten financiering, planning, werkzaamheden, tarieven en risicoverdeling vooraf duidelijk zijn. Voor een warmtebedrijf is het vaak van groot belang om direct met een aantrekkelijk en overtuigend aanbod te komen.

Drie strategieën voor collectieve warmte
Deze notitie beschrijft drie mogelijke strategieën voor de ontwikkeling van collectieve warmteoplossingen.
De eerste mogelijkheid is een passieve rol van de gemeente. Daarbij worden vooral initiatieven van derden gefaciliteerd en ligt de nadruk op isolatie en individuele warmtepompen.
De tweede mogelijkheid is een actieve rol, waarbij de gemeente gebruikmaakt van de aanwijsbevoegdheid in gebieden die geschikt zijn voor een warmtenet. Dit biedt meer zekerheid voor de uitvoering, maar kan ook

weerstand oproepen. Inwoners zijn daarbij niet verplicht zich aan te sluiten op een warmtenet, maar kunnen op termijn niet onbeperkt gebruik blijven maken van aardgas.
De derde mogelijkheid is actieve ontwikkeling met vrijwillige aansluiting. Inwoners behouden daarbij maximale keuzevrijheid, maar het onzekere aantal aansluitingen maakt projecten vaak duurder en lastiger financierbaar. Achter deze keuze schuilt een breder bestuurlijk dilemma. Het gaat niet alleen over vrijheid of sturing, maar ook over de verdeling van kansen, kosten en risico's. Zonder actieve sturing blijven vooral kwetsbare huishoudens langer afhankelijk van aardgas, terwijl de kosten daarvan naar verwachting verder zullen stijgen.

Wie ontwikkelt en exploiteert warmtenetten?
Naast de keuze voor een strategie moet worden bepaald wie warmtenetten ontwikkelt en exploiteert.
Een gezamenlijk warmtebedrijf van Borne, Enschede en Hengelo (Regionaal Warmtebedrijf Twente) biedt lokale zeggenschap en kansen voor regionale samenwerking, maar vraagt ook om financiële investeringen en brengt risico's met zich mee. Het Warmtebedrijf Drenthe-Overijssel biedt schaalvoordelen en expertise, maar gemeenten hebben dan minder directe invloed en zijn afhankelijk van een initiatief dat momenteel stilligt. Een Twents warmtebedrijf met deelname van het WDO combineert regionale schaal met lokale betrokkenheid, maar voegt een extra bestuurslaag toe. Zelfstandige gemeentelijke warmtebedrijven bieden maximale lokale regie, maar minder schaalvoordelen en risicospreiding. Een privaat warmtebedrijf kan voortbouwen op bestaande kennis en infrastructuur, maar biedt beperkte publieke invloed. Tot slot kan de gemeente ervoor kiezen zich te beperken tot haar publieke taken, waarbij de ontwikkeling van nieuwe collectieve oplossingen vooral aan andere partijen wordt overgelaten.

Relatie met groei en netcongestie
De keuzes in de warmtetransitie hangen nauw samen met de groeiambities van Enschede. De elektriciteitsnetten in Twente blijven naar verwachting nog jarenlang zwaar belast. Warmtenetten kunnen de vraag naar elektriciteit voor verwarming beperken en daarmee ruimte creëren voor woningbouw en economische ontwikkeling.
Tegelijkertijd kan nieuwbouw juist bijdragen aan de ontwikkeling van warmtenetten. Nieuwe woningen zorgen voor een voorspelbare warmtevraag, waardoor investeringen in hoofdleidingen en uitbreidingen naar bestaande wijken beter rendabel worden. Daarmee kunnen groei en warmtetransitie elkaar versterken.

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING 6

2.WETTELIJK KADER 9

2.1 Klimaatwet 9
2.2 Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie 9
2.3 Wet collectieve warmte 10

3.AFWEGINGSKADER WARMTEPROGRAMMA 13

3.1 Alternatieven voor aardgas 13
3.2 Afwegingen binnen het warmteprogramma 14

4. AANSLUITEN BESTAANDE BUURTEN; DE PRAKTIJK 16

4.1 Waarom aansluiten in bestaande buurten moeilijk is 16
4.2 Verschillende doelgroepen, verschillende drempels 16
4.3 Resultaten van warmtebedrijven in bestaande buurten 18
4.4 Wanneer lukt het wel? 19
4.5 Wanneer lukt het soms niet? 20
4.6 Handelingsperspectief bij onvoldoende respons 21
4.7 Conclusies 22

5. UITVOERINGSSTRATEGIE BIJ COLLECTIEVE WARMTEOPLOSSINGEN 23

5.1 Geen actieve ontwikkeling van nieuwe grootschalige warmtenetten 23
5.2 Collectieve warmte op basis van vrijwilligheid 24
5.3 Collectieve warmte met inzet aanwijsbevoegdheid 25
5.4 Vergelijking van de beleidsvarianten 26

6. BESTUURLIJKE DILEMMA'S ROND DE AANWIJSBEVOEGDHEID 28

6.1 Autonomie van inwoners 28
6.2 Risico van niet sturen 28
6.3 Een keuze voor de verdeling van kosten, risico's en kansen 29

7. UITVOERINGSMODELLEN VOOR DE COLLECTIEVE ROUTE 33

7.1 Een eigen warmtebedrijf voor de drie gemeenten 33
7.2 Het WDO als warmtebedrijf 35
7.3 Een warmtebedrijf met het WDO als aandeelhouder 37
7.4 Een gemeentelijk warmtebedrijf 39
7.5 Inschakeling van een privaat warmtebedrijf 41
7.6 Alleen publieke taken 43

7.7 Afwegingskader voor de keuze van een uitvoeringsmodel 45

8. SLOTOVERWEGINGEN TER DISCUSSIE 47

8.1 Groeiambities van Borne, Enschede en Hengelo 47
8.2 Huidige situatie op het elektriciteitsnet 47
8.3 Plannen van Rijk, provincie en netbeheerders 48
8.4 Warmtenetten als ontwikkelstrategie 49

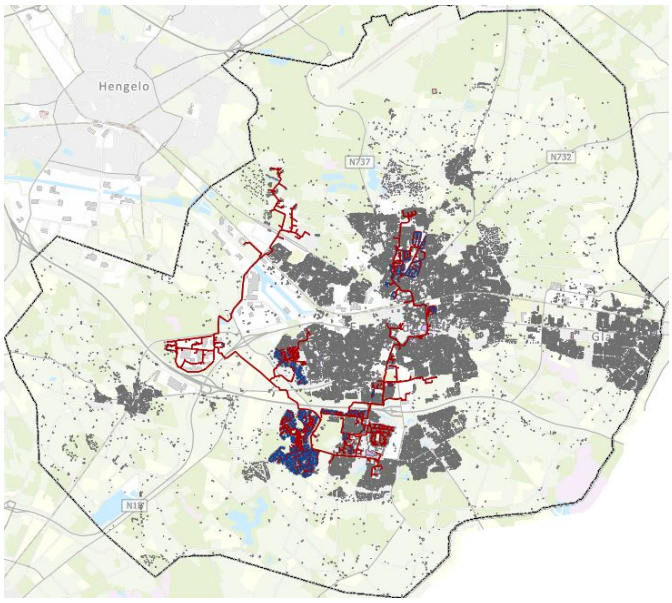
1. INLEIDING

De energievoorziening staat onder druk. Huishoudens, bedrijven en maatschappelijke organisaties worden geconfronteerd met stijgende kosten voor energie, toenemende druk op het elektriciteitsnet en onzekerheid over de toekomstige beschikbaarheid van energievoorzieningen. Tegelijkertijd neemt de urgentie toe om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen, de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen en de energievoorziening op lange termijn betaalbaar en betrouwbaar te houden. Stuk voor stuk redenen om in de toekomst op een andere manier in onze energiebehoefte te voorzien.

Per 1 januari 2027 treden de Wet collectieve warmte en de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie in werking. Gemeenten krijgen daarmee niet alleen de opdracht om richting te geven aan de verduurzaming van de gebouwde omgeving, maar ook instrumenten om die rol concreet in te vullen. Dit vraagt van gemeenten afwegingen over betaalbaarheid, uitvoerbaarheid, keuzevrijheid, publieke belangen en de toekomstige inrichting van het energiesysteem.

Voor de gemeenten Borne, Enschede en Hengelo komt daar nog een extra uitdaging bij. Zij hebben de ambitie om een significante bijdrage te leveren aan de opgave om de regio van nieuwe woningen en nieuwe banen te voorzien. De druk op het elektriciteitsnet is echter groot en neemt -door de groeiende afhankelijkheid van elektrische apparaten en de elektrifiatie van industrie en transport- nog steeds toe. Dit heeft tot gevolg dat de mogelijkheden om nieuwe woningen, bedrijven en duurzame energievoorzieningen aan te sluiten onder spanning staan. En dit leidt dan weer tot een groeiende behoefte aan oplossingen die een minder groot beslag op het elektricieitsnet leggen.

In Enschede en Hengelo liggen al warmtenetten. Het warmtenet in Enschede wordt geëxploiteerd door Ennatuurlijk en gevoed met warmte van Twence. Op dit warmtenet zijn circa 10.000 woningen en circa 170 bedrijven aangesloten. In Hengelo verzorgt Warmtebedrijf Hengelo (WBH) de distributie en levering van warmte. Dit bedrijf is voor 95% in handen van Ennatuurlijk en voor 5% van de gemeente Hengelo. Figuur 1 geeft de situering weer van het bestaande warmtenet in Enschede.



Figuur 1 Warmtenet Ennatuurlijk in Enschede

De Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie verplicht gemeenten voor 1 januari 2028 een warmteprogramma vast te stellen. Daarin beschrijft elke gemeente, waaruit in de toekomst het alternatief voor het gebruik van aardgas gaat bestaan en hoe zij de gebouwde omgeving voor 2050 stapsgewijs denkt te isoleren en aardgasvrij te maken. De warmte die bij Twence aanwezig is en de situering van het warmtenet in Enschede bieden een mogelijkheid om meer buurten van duurzame warmte te voorzien.
Bij de ontwikkeling van het warmteprogramma moeten gemeenten overwegen of zij daarbij de aanwijsbevoegdheid willen inzetten en hoe zij collectieve warmtevoorzieningen in hun gemeente tot stand willen brengen.

Deze ingrijpende en onderling samenhangende keuzes vragen om een zorgvuldige politieke afweging. Deze notitie heeft daarom tot doel de gemeenteraden inzicht te geven in de wettelijke kaders, de beleidsopties, de gevolgen en de belangrijkste dilemma's. Zij vormt de basis om hierover eerst beeldvormend en daarna oordeelsvormend met de raden in gesprek te gaan, als voorbereiding op latere besluitvorming.

Daarbij staan de volgende vragen centraal:

- Voor welke uitvoeringsstrategie kiezen de gemeenten bij de realisatie van collectieve warmteoplossingen?
- Welke rol willen de gemeenten daarbij zelf vervullen en hoe geven zij concreet een invulling aan die rol?
- Hoe kunnen warmtenetten de groeiambities van gemeenten ondersteunen en hoe kunnen nieuwbouwplannen als economische drager fungeren voor de aanleg van warmtenetten in bestaande woonwijken?

Om de eerste vraag te beantwoorden, beschrijft hoofdstuk 2 eerst het wettelijke kader van de warmtetransitie. Vervolgens laat hoofdstuk 3 zien hoe gemeenten in het warmteprogramma de verschillende alternatieven voor aardgas tegen elkaar afwegen. Hoofdstuk 4 gaat in op de factoren die bepalen of inwoners en andere gebouweigenaren kunnen en willen aansluiten op een warmtenet. Ook wordt beschreven welke mogelijkheden gemeenten en warmtebedrijven hebben wanneer de deelname achterblijft. In hoofdstuk 5 worden drie

uitvoeringsstrategieën met elkaar vergeleken: niet actief inzetten op nieuwe grootschalige warmtenetten, vrijwillige aansluiting en de mogelijke inzet van de aanwijsbevoegdheid. Hoofdstuk 6 verdiept zich vervolgens in het bestuurlijke dilemma rond de aanwijsbevoegdheid en bevat een afwegingskader dat gebruikt kan worden bij een eventueel besluit hierover.

De tweede vraag gaat over de rol die gemeenten willen vervullen bij de ontwikkeling van collectieve warmteoplossingen. Hoofdstuk 7 vergelijkt daarvoor verschillende uitvoerings- en organisatiemodellen. Daarbij komen onder meer een gezamenlijk warmtebedrijf voor Borne, Enschede en Hengelo, samenwerking met bovenregionale of private partijen, afzonderlijke gemeentelijke warmtebedrijven en een rol die beperkt blijft tot publieke taken aan bod. De modellen worden vergeleken op aspecten als lokale zeggenschap, financiële inzet en risico's, uitvoeringskracht, schaalvoordelen en samenwerkingsmogelijkheden.

De derde vraag staat centraal in hoofdstuk 8. Dit hoofdstuk beschrijft de groeiambities van Borne, Enschede en Hengelo en de gevolgen van de langdurige druk op het elektriciteitsnet. Ook wordt ingegaan op de maatregelen van het Rijk, de provincie en de netbeheerders. Vervolgens wordt toegelicht hoe warmtenetten kunnen bijdragen aan woningbouw en economische ontwikkeling, en hoe nieuwbouw op haar beurt kan helpen om de aanleg van warmtenetten in bestaande wijken mogelijk te maken.

2.WETTELIJK KADER

De warmtetransitie vindt plaats binnen een samenhangend stelsel van Europese en nationale wet- en regelgeving. Op Europees niveau vormen de Europese Klimaatwet en de Richtlijn Energieprestatie van Gebouwen (EPBD IV) belangrijke pijlers. De Europese Klimaatwet legt vast dat de Europese Unie uiterlijk in 2050 klimaatneutraal moet zijn. Voor de gebouwde omgeving werkt de EPBD IV deze doelstelling verder uit door te streven naar een emissievrije gebouwenvoorraad in 2050 en door eisen te stellen aan onder meer energieprestaties, renovaties, energielabels en duurzame energievoorzieningen in gebouwen.

Nederland heeft de Europese klimaatdoelstelling vertaald naar nationaal beleid en nationale wetgeving. Dit hoofdstuk gaat nader in op de Nederlandse Klimaatwet, de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie en de Wet collectieve warmte.

2.1 KLIMAATWET

De Klimaatwet vormt het overkoepelende wettelijke kader voor het Nederlandse klimaatbeleid. De wet verplicht het Rijk om beleid te voeren dat de uitstoot van broeikasgassen onomkeerbaar en stapsgewijs terugdringt. Nederland moet in 2030 55 procent minder broeikasgassen uitstoten dan in 1990 en uiterlijk in 2050 klimaatneutraal zijn: de netto-uitstoot is dan nul. Na 2050 streeft Nederland naar negatieve emissies. Deze geven richting aan het beleid voor onder meer energie, gebouwde omgeving, industrie, mobiliteit, landbouw en landgebruik.

2.2 WET GEMEENTELIJKE INSTRUMENTEN WARMTETRANSITIE

De Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) geven gemeenten de juridische instrumenten om regie te voeren op de verduurzaming van de warmtevoorziening in de gebouwde omgeving.[1] De wet vormt de juridische vertaling van de afspraken uit het Klimaatakkoord uit 2019, waarin is vastgelegd dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de wijkgerichte aanpak van de warmtetransitie.

WARMTEPROGRAMMA

Een belangrijk onderdeel van de Wgiw is de verplichting voor gemeenten om de eerder vastgestelde Transitievisie warmte te actualiseren en door te ontwikkelen tot een warmteprogramma. In het warmteprogramma beschrijft de gemeente welke alternatieven voor het gebruik van aardgas kansrijk zijn voor welke buurten en wanneer de gemeente verwacht deze gebieden aan te pakken. Het warmteprogramma wordt minimaal iedere vijf jaar geactualiseerd en vormt de beleidsmatige basis voor vervolgbesluiten.

AANWIJSBEVOEGDHEID

Het belangrijkste nieuwe instrument uit de Wgiw is de aanwijsbevoegdheid. Hiermee kan de gemeenteraad in het omgevingsplan vastleggen dat de levering van aardgas in een bepaald gebied op een nader te bepalen moment wordt beëindigd en welk duurzaam alternatief daarvoor beschikbaar komt. Het doel van dit instrument is om de

[1] De Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) is op 17 december 2024 gepubliceerd in het Staatsblad, maar nog niet volledig in werking getreden. De onderdelen die voor gemeenten het belangrijkst zijn, treden samen met het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw) naar verwachting in werking op 1 januari 2027.

energietransitie betaalbaar en uitvoerbaar te houden en te voorkomen dat het gasnet voor een steeds kleinere groep gebruikers in stand moet blijven. Daarnaast vermindert de aanwijsbevoegdheid het zogenoemde vollooprisico bij warmtenetten: het risico dat minder gebouwen worden aangesloten dan vooraf werd verwacht, waardoor de kosten per gebruiker stijgen.

De inzet van de aanwijsbevoegdheid verplicht bewoners niet om zich aan te sluiten op een warmtenet. Eigenaren behouden de mogelijkheid om te kiezen voor een ander duurzaam alternatief, mits dat alternatief ten minste dezelfde energieprestatie levert als de oplossing die de gemeente voorstaat. Deze mogelijkheid wordt de opt-outregeling genoemd.

De inzet van de aanwijsbevoegdheid verplicht inwoners niet tot aansluiting op een collectief warmtesysteem. Wel vervalt de mogelijkheid om onbeperkt gebruik te blijven maken van aardgas. Inwoners behouden keuzevrijheid ten aanzien van de warmteoplossing, maar niet meer ten aanzien van de vraag óf zij overstappen op een duurzame warmtevoorziening. De aanwijsbevoegdheid beperkt daarmee bewust de individuele handelingsvrijheid ten gunste van een publiek belang, namelijk het realiseren van de warmtetransitie.

De gemeenteraad mag de aanwijsbevoegdheid alleen inzetten als aan verschillende wettelijke voorwaarden is voldaan. Zo moet worden aangetoond dat het duurzame alternatief haalbaar en betaalbaar is. De gemeente moet daarbij onder meer kijken naar investeringskosten, onderhoudskosten, energie- en netbeheerkosten en financieringskosten gedurende de levensduur van de gekozen oplossing. Ook moet rekening worden gehouden met de mogelijkheden van inwoners om deze investeringen te financieren en met hun draagkracht. Daarnaast moet het college het voornemen om de aanwijsbevoegdheid te gebruiken al eerder in het warmteprogramma hebben aangekondigd. Tenslotte vormt ook participatie van bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties een wettelijke voorwaarde.

2.3 WET COLLECTIEVE WARMTE

De Wet collectieve warmte (Wcw) vervangt de huidige Warmtewet en vormt het belangrijkste wettelijke kader voor de ontwikkeling, het beheer en de exploitatie van collectieve warmtevoorzieningen (warmtenetten) in Nederland.[2] Het doel van de wet is om de ontwikkeling van warmtenetten te versnellen, de warmtetransitie te ondersteunen en tegelijkertijd publieke belangen zoals betaalbaarheid, betrouwbaarheid, duurzaamheid en consumentenbescherming beter te borgen.

PUBLIEKE REGIE EN WARMTEKAVELS

Een belangrijk uitgangspunt van de Wcw is dat gemeenten een centrale regierol krijgen bij de ontwikkeling van collectieve warmtevoorzieningen. Gemeenten kunnen gebieden aanwijzen waarin collectieve warmte een passende oplossing is. Deze gebieden worden aangeduid als warmtekavels. Voor ieder warmtekavel wijst het college van burgemeester en wethouders één warmtebedrijf aan dat verantwoordelijk wordt voor de productie of

[2] De Wet collectieve warmte (Wcw) is door beide Kamers aangenomen, maar het nieuwe wettelijke stelsel voor collectieve warmte treedt naar verwachting pas op 1 januari 2027 in werking. Wel zijn vooruitlopend daarop enkele wijzigingen in de bestaande Warmtewet doorgevoerd, waaronder de eerste fase van de nieuwe tariefregulering.

inkoop, het transport en de levering van warmte. Binnen een warmtekavel heeft dat warmtebedrijf een exclusieve positie.

PUBLIEK MEERDERHEIDSBELANG

De Wcw schrijft voor dat nieuwe warmtebedrijven met meer dan 1.500 aansluitingen in beginsel voor meer dan 50 procent in publieke handen moeten zijn. Het doel hiervan is om publieke belangen beter te beschermen en te voorkomen dat commerciële belangen de warmtetransitie domineren. Publieke aandeelhouders kunnen gemeenten, provincies, het Rijk (via NDW, Nationale Deelneming Warmte) of andere publieke organisaties zijn. De wet bevat overgangsrecht voor bestaande warmtebedrijven en kent een ingroeiperiode waarin onder voorwaarden ook private warmtebedrijven kunnen worden aangewezen.

CONSUMENTENBESCHERMING

De wet versterkt de positie van warmtegebruikers. Warmtebedrijven krijgen wettelijke verplichtingen ten aanzien van dienstverlening, storingsafhandeling, transparantie en leveringszekerheid. De Autoriteit Consument & Markt (ACM) houdt toezicht op de naleving van deze regels. Omdat gebruikers van een warmtenet doorgaans niet kunnen overstappen naar een andere leverancier, wordt consumentenbescherming nadrukkelijk wettelijk verankerd.

NIEUWE TARIEFREGULERING

Onder de huidige Warmtewet zijn de maximale warmtetarieven gekoppeld aan de prijs van aardgas (zogenaamde ‘niet meer dan anders-principe’). De Wcw vervangt dit systeem geleidelijk door een systeem van kostengebaseerde tarieven. Daarbij worden de tarieven gebaseerd op de daadwerkelijke kosten van de warmtevoorziening en niet langer op de gasprijs. Het doel hiervan is een eerlijkere en transparantere prijsstructuur voor zowel gebruikers als warmtebedrijven. De overgang naar kostengebaseerde tarieven vindt gefaseerd plaats en wordt door de ACM begeleid.

LEVERINGSZEKERHEID EN DUURZAAMHEID

Warmtebedrijven moeten aantonen dat zij ook op langere termijn warmte kunnen blijven leveren. Daarom stelt de wet eisen aan de leveringszekerheid, de continuïteit van de warmtevoorziening en de inzet van duurzame warmtebronnen. Het uiteindelijke doel is dat collectieve warmtesystemen uiterlijk in 2050 vrijwel volledig klimaatneutraal functioneren.

KLEINE COLLECTIEVE WARMTESYSTEMEN

Aan de totstandkoming van kleine collectieve systemen (met maximaal 1.500 aansluitingen) stelt de wet minder eisen. Deze systemen kunnen onder voorwaarden een ontheffing krijgen van de verplichting om als aangewezen warmtebedrijf te functioneren. Hiermee blijft ruimte bestaan voor lokale initiatieven, energiecoöperaties en warmtegemeenschappen.

De Wcw zorgt ervoor dat gemeenten niet langer alleen beleidsmatig betrokken zijn bij de warmtetransitie, maar ook daadwerkelijk kunnen sturen op:

- waar warmtenetten komen;
- welk warmtebedrijf wordt aangewezen;
- hoe publieke belangen worden geborgd;
- welke samenhang bestaat tussen warmtevoorziening, woningbouw, energie-infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling.

3.AFWEGINGSKADER WARMTEPROGRAMMA

De warmtetransitie vraagt om een geleidelijke vervanging van aardgas door duurzame alternatieven voor de verwarming van gebouwen. Voor de gebouwde omgeving zijn daarbij verschillende oplossingsrichtingen beschikbaar.

3.1 ALTERNATIEVEN VOOR AARDGAS

Het door de gemeenteraad vastgestelde Plan van aanpak (27 oktober 2025) voor het warmteprogramma noemt voor de vervanging van aardgas drie soorten warmteoplossingen: elektrische oplossingen (warmtepompen), collectieve warmtesystemen (warmtenetten) en klimaatneutrale gassen. Geen van deze opties is overal toepasbaar. De geschiktheid hangt onder meer af van de warmtevraag en isolatiekwaliteit van gebouwen, de bebouwingsdichtheid, de beschikbaarheid van lokale warmtebronnen, de capaciteit van het elektriciteitsnet, de ruimte in de ondergrond en de kosten voor bewoners en samenleving. Binnen één wijk kunnen verschillende oplossingen naast elkaar bestaan.

ELEKTRISCHE OPLOSSINGEN

Bij een all-electric oplossing wordt de woning zonder aardgas verwarmd, meestal met een individuele lucht- of bodemwarmtepomp. Ook warm tapwater en koken worden elektrisch verzorgd. Deze route vraagt doorgaans om een goed geïsoleerd gebouw, een geschikt afgiftesysteem en voldoende ruimte voor de installatie. In gebieden met ruime kavels, relatief nieuwe of goed te isoleren woningen en een beperkte bebouwingsdichtheid kan de plaatsing van warmtepompen een logische oplossing zijn. Daar staat tegenover dat grootschalige toepassing de elektriciteitsvraag en de piekbelasting op het net sterk kan verhogen. De benodigde verzwaring van het elektriciteitsnet, eventuele woningaanpassingen, de beschikbare ruimte in de woning en de financierbaarheid voor eigenaren moeten daarom onderdeel zijn van de beoordeling. Collectieve warmtepompen of andere kleinschalige gedeelde systemen kunnen een tussenvorm bieden, bijvoorbeeld voor appartementencomplexen, woonblokken of clusters van gebouwen.

COLLECTIEVE WARMTESYSTEMEN

Bij collectieve warmte ontvangen meerdere gebouwen warmte via een gezamenlijk netwerk. De warmte kan afkomstig zijn uit verschillende bronnen, zoals restwarmte van bedrijven, geothermie, aquathermie, zonthermie en duurzame biomassa. Ook is een combinatie van warmtebronnen en grootschalige warmtepompen mogelijk. Warmtenetten zijn vooral kansrijk in dichtbebouwde gebieden met een geconcentreerde en voldoende constante warmtevraag. Schaal en aansluitdichtheid zijn van groot belang, omdat de investeringen in leidingen, bronnen en installaties over voldoende afnemers moeten worden verdeeld. Ook betaalbaarheid, tariefontwikkeling en duurzaamheid van de bronnen moeten expliciet worden meegewogen.

KLIMAATNEUTRALE GASSEN

Groen gas en waterstof kunnen technisch in bepaalde situaties een alternatief vormen voor aardgas, omdat daarmee bestaande of aangepaste gasinfrastructuur en verwarmingsinstallaties kunnen worden benut. Het Planbureau voor de Leefomgeving ging er tot voor kort vanuit dat er in de toekomst in beperkte mate klimaatneutraal gas beschikbaar zou zijn voor de verduurzaming van de gebouwde omgeving. In een op 7 oktober 2026 uitgebracht rapport schrijft het Planbureau voor de Leefomgeving echter dat ‘de toekomstige beschikbaarheid

en kosten van klimaatneutraal gas voor de gebouwde omgeving te onzeker [zijn] om nu als optie mee te nemen in de warmteprogramma's die eind 2027 opgeleverd moeten worden.'
Ook het *Nationaal plan energiesysteem (Actualisatie 2026)* wijst in die richting. Daarin staat dat groen gas en biobrandstoffen naar verwachting schaars zullen worden en dat voor de toepassing van waterstof vooral gedacht wordt aan industriële processen die zeer hoge temperaturen vragen, of aan een deel van het zwaar wegvervoer.

3.2 AFWEGINGEN BINNEN HET WARMTEPROGRAMMA

Met de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) wordt het warmteprogramma het centrale beleidsinstrument waarmee gemeenten richting geven aan de verduurzaming van de warmtevoorziening in de gebouwde omgeving. In het warmteprogramma legt de gemeente vast welke wijken, buurten en dorpskernen in de komende tien jaar worden verduurzaamd en welke warmteoplossingen daarvoor in beeld zijn. De wet beoogt gemeenten de instrumenten te bieden om regie te voeren op een wijkgerichte en kosteneffectieve warmtetransitie.

De Wgiw schrijft niet voor welke warmteoplossing in een bepaalde wijk moet worden gekozen. Wel moet de gemeente de gemaakte keuzes deugdelijk motiveren. Bij de keuze voor een voorkeursalternatief moet daarom inzichtelijk worden gemaakt waarom de gekozen warmteoplossing, gelet op de specifieke lokale omstandigheden, kan worden beschouwd als een *doelmatige, haalbare en betaalbare* route naar een duurzame warmtevoorziening.

DOELMATIGHEID

Bij de beoordeling van de doelmatigheid staat de vraag centraal of een warmteoplossing maatschappelijk gezien een efficiënte route vormt naar verduurzaming van de warmtevoorziening. Daarbij spelen onder meer de beschikbaarheid van duurzame warmtebronnen, de benodigde investeringen in infrastructuur, de verwachte energievraag, de bijdrage aan CO_2-reductie en de gevolgen voor het energiesysteem als geheel een belangrijke rol. Ook de beschikbare capaciteit van het elektriciteitsnet, de verwachte ontwikkeling van netcongestie en de kosten van eventuele netverzwaring moeten hierbij worden betrokken. Een warmteoplossing die leidt tot aanzienlijk lagere maatschappelijke kosten of een beperktere belasting van het energiesysteem kan vanuit dit perspectief doelmatiger zijn dan alternatieve oplossingen.

HAALBAARHEID

Onder haalbaarheid wordt verstaan de mate waarin de gekozen warmteoplossing technisch, ruimtelijk, organisatorisch en praktisch uitvoerbaar is. Relevante factoren zijn onder meer de aanwezigheid van geschikte warmtebronnen, de kenmerken van de woningvoorraad, de benodigde isolatieopgave, de ruimtelijke inpasbaarheid van infrastructuur, de beschikbaarheid van uitvoeringscapaciteit en de mogelijkheid om de benodigde energie-infrastructuur tijdig te realiseren. Daarnaast dient rekening te worden gehouden met de uitvoerbaarheid voor betrokken partijen, zoals bewoners, woningcorporaties, netbeheerders en warmtebedrijven.

BETAALBAARHEID

Bij de beoordeling van warmteoplossingen onderzoekt de gemeente of de overstap naar een duurzame warmtevoorziening voor bewoners en andere gebouweigenaren betaalbaar is. Daarbij wordt gekeken naar de totale

financiële gevolgen voor eindgebruikers, waaronder investeringskosten, woonlasten en energiekosten. De gemeente beoordeelt of de kosten in een redelijke verhouding staan tot de baten en of voldoende rekening wordt gehouden met verschillen in draagkracht tussen huishoudens. Ook wordt bezien in hoeverre subsidies, financiële regelingen en andere ondersteuningsmaatregelen bijdragen aan een betaalbare overgang. Betaalbaarheid wordt steeds in samenhang beschouwd met doelmatigheid en haalbaarheid, zodat wordt gekozen voor een warmteoplossing die niet alleen maatschappelijk efficiënt en uitvoerbaar is, maar ook voor bewoners financieel verantwoord en toegankelijk blijft.

OVERIGE AFWEGINGEN

De door het NPLW ontwikkelde handreikingen werken deze lokale afweging verder uit. Daaruit volgt dat gemeenten bij de keuze voor een warmteoplossing onder meer aandacht moeten besteden aan de beschikbaarheid van warmtebronnen, de kenmerken van de gebouwvoorraad, de benodigde isolatiemaatregelen, de gevolgen voor het elektriciteitsnet, de ruimtelijke inpasbaarheid van infrastructuur, de maatschappelijke kosten en baten, de uitvoerbaarheid van de oplossing en het draagvlak onder bewoners, bedrijven en vastgoedeigenaren. Ook de samenhang met andere ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving, zoals wijkvernieuwing, rioolvervanging of herinrichting van de openbare ruimte, kan onderdeel uitmaken van de afweging.

Het warmteprogramma dient uiteindelijk een transparante en navolgbare motivering te bevatten waaruit blijkt dat verschillende realistische warmtealternatieven zijn onderzocht en dat de gekozen voorkeursoplossing, gelet op alle relevante lokale omstandigheden, een doelmatige, haalbare en betaalbare route vormt naar een duurzame warmtevoorziening voor de betreffende buurt of wijk. Daarmee ontstaat een robuuste beleidsmatige en juridische onderbouwing voor de keuzes die de gemeente in het kader van de warmtetransitie maakt.

4. AANSLUITEN BESTAANDE BUURTEN; DE PRAKTIJK

Dit hoofdstuk gaat over de praktijk van het aansluiten van woningen in bestaande buurten op een warmtenet. Die praktijk is weerbarstiger dan vaak uit technische of beleidsmatige analyses naar voren komt. Een warmtenet kan op papier de meest logische oplossing zijn, maar daarmee is nog niet gezegd dat bewoners, verhuurders, VvE's en corporaties ook daadwerkelijk aansluiten. In dit hoofdstuk wordt beschreven waarom aansluiting in bestaande buurten ingewikkeld is, welke resultaten warmtebedrijven de afgelopen jaren behaalden, welke lessen volgen uit positieve en negatieve praktijkvoorbeelden en welk handelingsperspectief gemeenten en warmtebedrijven hebben als de respons of het aansluitpercentage achterblijft.

4.1 WAAROM AANSLUITEN IN BESTAANDE BUURTEN MOEILIJK IS

Het aansluiten van bestaande woningen op een warmtenet is fundamenteel anders dan het ontwikkelen van een warmtenet in een nieuwbouwwijk. Bij nieuwbouwprojecten kan aansluiting vanaf het begin worden meegenomen in het ontwerp, de grondexploitatie, de planning en de contractvorming. In bestaande buurten is dat anders. Daar moeten warmtebedrijven en gemeenten werken in een bestaande fysieke, juridische en sociale werkelijkheid. Woningen zijn al gebouwd, installaties zijn al aanwezig, straten zijn ingericht, bewoners hebben eigen voorkeuren en investeringsplannen en eigendom is versnipperd over uiteenlopende doelgroepen.

De technische opgave is daarbij slechts één deel van het vraagstuk. Natuurlijk moeten leidingen worden aangelegd, woningen technisch geschikt worden gemaakt en inpandige aanpassingen worden uitgevoerd. Maar minstens zo bepalend zijn vertrouwen, betaalbaarheid, timing, keuzevrijheid, eigendomssituatie en het vermogen om verschillende particuliere en institutionele partijen gelijktijdig in beweging te krijgen. *Het Nationaal Warmtenet Trendrapport 2026* laat zien dat bestaande bouw een belangrijk groeigebied blijft voor warmtenetten, maar ook dat groei niet vanzelfsprekend is. Projecten kennen lange doorlooptijden, hoge ontwikkelrisico's en een grote afhankelijkheid van voldoende deelname.

Daar komt bij dat bewoners en gebouweigenaren in bestaande buurten niet allemaal op dezelfde manier naar een warmtenet kijken. Voor de één is aansluiting een logische stap bij de verduurzaming van woning, voor de ander vooral een risico: verlies van keuzevrijheid, onzekerheid over toekomstige tarieven, overlast in huis en straat, twijfel over comfort of de vraag of aansluiting financieel aantrekkelijk is. Juist omdat een warmtenet alleen rendabel en uitvoerbaar is bij voldoende schaal, kan terughoudendheid bij een deel van de buurt grote gevolgen hebben voor het hele project.

4.2 VERSCHILLENDE DOELGROEPEN, VERSCHILLENDE DREMPELS

Deze paragraaf onderscheidt vier groepen met elk een eigen besluitvormingsproces en risicoprofiel: woningcorporaties, particuliere verhuurders, Verenigingen van Eigenaars en eigenaar-bewoners.

WONINGCORPORATIES

Woningcorporaties zijn voor warmtebedrijven vaak een aantrekkelijke doelgroep. Zij bezitten veel woningen, kunnen op complexniveau besluiten nemen en hebben een maatschappelijke opgave om hun bezit te verduurzamen. Als een corporatie meedoet, kan dat in één keer een groot aantal aansluitingen opleveren. Daardoor kan een warmtenet sneller voldoende schaal krijgen. In veel wijken vormen corporatiewoningen daarom de logische basis voor een eerste fase.

Toch is aansluiting van corporatiebezit niet eenvoudig. Corporaties moeten hun investeringen afwegen tegen andere opgaven, zoals nieuwbouw, renovatie, betaalbaarheid en onderhoud. Zij letten scherp op woonlasten, huurrechtelijke gevolgen, instemming van huurders en de verdeling van kosten en baten. Ook hebben corporaties vaak een meerjarige onderhoudsplanning. Een warmtenetaansluiting past alleen goed als die kan worden gecombineerd met renovatie, vervanging van installaties of andere geplande werkzaamheden. Als de planning van het warmtenet en de planning van de corporatie niet op elkaar aansluiten, ontstaat vertraging of valt een complex buiten de eerste fase.

Een tweede drempel is het draagvlak onder huurders. Ook als de eigenaar positief is, moeten bewoners de overstap begrijpen en accepteren. Zij krijgen te maken met werkzaamheden in de woning, vragen over comfort en zorgen over maandlasten. Corporaties kunnen daarbij een belangrijke rol spelen, maar zijn niet vanzelfsprekend bereid het commerciële of maatschappelijke risico van het warmtenet mede te dragen.

PARTICULIERE VERHUURDERS

Particuliere verhuurders vormen een meer diverse en daardoor lastig bereikbare doelgroep. Verhuurders verschillen sterk in omvang, professionaliteit en investeringsbereidheid. Sommige verhuurders bezitten één of enkele woningen, andere beschikken over grotere portefeuilles. Hun prikkel om aan te sluiten is niet altijd vanzelfsprekend. De investering ligt vaak bij de eigenaar, terwijl een deel van het voordeel bij de huurder terechtkomt. Dit split incentive-probleem speelt breder in de verduurzaming van huurwoningen.

Daar komt bij dat particuliere verhuurders moeilijker collectief te benaderen zijn dan corporaties. Er is meestal geen gezamenlijke gesprekspartner. Gemeente en warmtebedrijf moeten eigenaren afzonderlijk bereiken, informeren en overtuigen. De actualiteit van eigendomsgegevens, de bereikbaarheid van eigenaren en de juridische positie van huurder en verhuurder maken dit proces arbeidsintensief. In buurten met veel particuliere huur kan dit de haalbaarheid van een warmtenet aanzienlijk beïnvloeden.

Voor particuliere verhuurders is vooral van belang of aansluiting financieel logisch is, juridisch uitvoerbaar is en past bij hun onderhoudsplanning. Zonder duidelijke businesscase, heldere voorwaarden en beperkte overlast is de kans groot dat zij afwachten.

VERENIGINGEN VAN EIGENAARS

VvE’s zijn mogelijk de meest complexe doelgroep. Een VvE kan niet snel individueel besluiten. Besluitvorming loopt via de vergadering van eigenaars, met regels over quorum, stemverhoudingen, splitsingsaktes, reservefondsen en meerjarenonderhoudsplannen. In appartementsgebouwen is bovendien vaak sprake van collectieve bouwkundige

en installatietechnische voorzieningen. Een warmtenetaansluiting raakt dan zowel individuele woningen als gemeenschappelijke delen.

De complexiteit zit niet alleen in de juridische besluitvorming, maar ook in de sociale dynamiek. Eigenaars hebben uiteenlopende financiële posities, woonperspectieven en duurzaamheidsvoorkeuren. Een eigenaar die net een nieuwe cv-ketel heeft geplaatst, kijkt anders naar aansluiting dan een eigenaar die toch al voor vervanging staat. Verhuurders binnen een VvE kunnen weer andere belangen hebben dan eigenaar-bewoners. Hierdoor vraagt aansluiting van VvE's veel tijd, begeleiding en maatwerk.

Voor warmtebedrijven zijn VvE's aantrekkelijk omdat één gebouw meerdere aansluitingen kan opleveren. Tegelijkertijd is de kans op vertraging groot. Een VvE heeft vaak behoefte aan technische ondersteuning, juridisch advies, financiële doorrekening en procesbegeleiding. Zonder die ondersteuning is het risico groot dat besluitvorming wordt uitgesteld of helemaal niet tot stand komt.

EIGENAAR-BEWONERS

Eigenaar-bewoners zijn in bestaande buurten vaak de moeilijkste doelgroep om grootschalig te activeren. Zij beslissen individueel en vrijwillig, op basis van hun eigen financiële situatie, vertrouwen in de aanbieder en beeld van alternatieven. De groep is zeer divers. Sommige bewoners zijn vroeg geïnteresseerd in verduurzaming, anderen reageren pas als hun cv-ketel stuk gaat, en weer anderen willen helemaal geen verandering.

Bij eigenaar-bewoners speelt vertrouwen een grote rol. Een warmtenet wordt vaak ervaren als een keuze voor de lange termijn, met afhankelijkheid van één warmteleverancier. Vragen over tarieven, keuzevrijheid, eigendom, publieke sturing en toekomstige betaalbaarheid wegen zwaar. Daarnaast is er onzekerheid over de vergelijking met alternatieven zoals een hybride warmtepomp of een all-electric oplossing Als bewoners het gevoel hebben dat zij onvoldoende kunnen vergelijken, wachten zij af.

Een belangrijk knelpunt is non-respons. Niet iedere bewoner zegt expliciet ja of nee. Veel mensen reageren helemaal niet. Dat maakt het voor een warmtebedrijf lastig om te bepalen of er sprake is van beperkte interesse, informatiegebrek, wantrouwen, uitstelgedrag of praktische onbereikbaarheid. De casus Kerschoten in Apeldoorn laat zien dat juist deze non-respons problematisch kan zijn: niet alleen afwijzing, maar vooral het uitblijven van reactie kan ertoe leiden dat het vereiste aansluitpercentage niet wordt gehaald.

4.3 RESULTATEN VAN WARMTEBEDRIJVEN IN BESTAANDE BUURTEN

Het *Nationaal Warmtenet Trendrapport 2026* meldt dat op dit moment de aanleg van 150 warmtenetten wordt voorbereid, samen goed voor ongeveer 560.000 aansluitingen. Het rapport geeft echter ook aan dat 37% van de geïnterviewde gemeenten melding maakt van vertraagde, stilgevallen of stopgezette projecten. De oorzaken daarvan verschillen. In Kerschoten (Apeldoorn), Klapwijk (Pijnacker-Nootdorp) en Warm Heeg (Súdwest-Fryslân) werd het vereiste aansluitpercentage niet gehaald. In Overvecht-Noord (Utrecht) kwam de financiering van het beoogde aanbod niet rond. Bij het Ramplaankwartier (Haarlem) liepen de geraamde aanlegkosten sterk op.

De bereidheid van eigenaar-bewoners om aan te sluiten op het warmtenet varieert in de praktijk nogal eens. In zeven redelijk gedocumenteerde cases liep de bereidheid om aan te sluiten uiteen van ongeveer 20% tot meer dan 90%. Vier van de zeven bereikten ten minste circa 50% deelname; drie bleven daaronder. Hoge deelname werd bijvoorbeeld bereikt in Overwhere-Zuid (Purmerend), Heindijk (Rotterdam) en de Benedenbuurt (Wageningen), waar lage eigen bijdragen, persoonlijke begeleiding en een sterke lokale organisatie samenkwamen. Kerschoten (Apeldoorn), Klapwijk (Pijnacker-Nootdorp) en Warm Heeg (Súdwest-Fryslân) bleven juist onder de benodigde drempel, ondanks kortingen, ontzorging of intensieve communicatie.

4.4 WANNEER LUKT HET WEL?

Voorbeelden van succesvolle warmtenetten

Op verschillende plaatsen in Nederland is een hoge deelname aan warmtenetten gerealiseerd:

- **Overwhere-Zuid (Purmerend):** 75% tot meer dan 90% van de eigenaar-bewoners koos voor aansluiting. De aansluiting was gratis, noodzakelijke woningaanpassingen werden grotendeels geregeld en bewoners kregen persoonlijke begeleiding vanuit een bestaande lokale warmteorganisatie.
- **Heindijk (Rotterdam):** meer dan 70% van de particuliere eigenaren nam deel. Bewoners betaalden circa € 1.500, terwijl de werkelijke overstapkosten rond € 14.000 per woning lagen. Iedere woning werd persoonlijk bezocht en bewoners kregen uitleg over kosten, werkzaamheden en keuzemogelijkheden.
- **Bospolder-Tussendijken (Rotterdam):** afhankelijk van de onderzochte groep stemde ongeveer 85% tot meer dan 90% van de bewoners in met het aanbod. De aansluiting werd gecombineerd met woningonderhoud, rioolvervanging en een bredere gebiedsaanpak.
- **Groenoord (Schiedam):** woningcorporatie Woonplus koppelde de aansluiting aan isolatie, ventilatie en woningverbetering. In april 2026 waren 1.385 woningen aangesloten. Bewoners waardeerden het resultaat met een 8,3.
- **Benedenbuurt (Wageningen):** meer dan 80% van de eigenaar-bewoners deed mee en 83% van de huurders stemde in. Het lokale coöperatieve initiatief droeg sterk bij aan het vertrouwen onder bewoners, al bleek een hoge deelname op zichzelf geen garantie voor een haalbare organisatie en businesscase.

Deze positieve voorbeelden hebben vier kenmerken gemeen:

- **Lage kosten voor deelnemers:** de eigen bijdrage was beperkt of een groot deel van de kosten werd met publieke middelen gefinancierd.
- **Volledige ontzorging:** de overstap achter de voordeur werd grotendeels voor bewoners georganiseerd.
- **Een stevige basis:** er was sprake van corporatiebezit, een bestaand warmtenet of andere grote afnemers die voor voldoende schaal zorgden.
- **Een persoonlijke en gebiedsgerichte aanpak:** met vaste aanspreekpunten, zichtbare uitvoering en een duidelijke koppeling aan woning- of wijkverbetering.

Deze resultaten zijn daarmee niet alleen het gevolg van goede communicatie, maar vooral van een aanbod dat financieel, technisch en organisatorisch aantrekkelijk en betrouwbaar was.

4.5 WANNEER LUKT HET SOMS NIET?

Niet alle warmteprojecten slagen erin voldoende deelnemers of een sluitende businesscase te realiseren. Enkele bekende voorbeelden zijn:

- **Kerschoten (Apeldoorn):** ondanks een lage aansluitbijdrage en een aantrekkelijk warmtetarief meldden te weinig huishoudens zich aan. Een groot deel van de bewoners wees het aanbod niet af, maar reageerde helemaal niet. Daardoor werd het benodigde deelnamepercentage niet gehaald en kon het project niet doorgaan.
- **Klapwijk (Pijnacker-Nootdorp):** gemeente en warmtebedrijf HVC zetten een uitgebreid participatietraject op met informatieavonden, woningopnames, persoonlijke aanbiedingen en meer dan honderd keukentafelgesprekken. Bewoners kregen bijna zes maanden bedenktijd en uitgebreide ondersteuning bij de overstap. Toch bleef de deelname onder de benodigde 50%, waarna van aanleg werd afgezien.
- **Warm Heeg (Heeg):** dit lokale warmtenet behaalde ongeveer 40% deelname, ondanks een aanbod zonder aansluitkosten. Omdat het vereiste aansluitpercentage niet werd gehaald, werd het project beëindigd.
- **Overvecht-Noord (Utrecht):** hier was niet het draagvlak onder bewoners het grootste probleem, maar de financiële haalbaarheid. Gemeente, woningcorporaties en Eneco kregen de businesscase niet sluitend. De beoogde gratis overstap en lagere energierekening konden niet worden gefinancierd, waarna het project werd stopgezet.

Wat leren deze voorbeelden?

Hoewel de projecten verschillen, komen enkele terugkerende oorzaken naar voren:

- **Onvoldoende uitvoeringszekerheid:** bewoners moesten vroegtijdig kiezen voor een project waarvan het doorgaan afhankelijk was van voldoende aanmeldingen.
- **Een kwetsbare businesscase:** de financiële haalbaarheid was sterk afhankelijk van hoge deelname of aanvullende financiering.
- **Geen garantie op deelname:** zelfs intensieve communicatie, persoonlijke begeleiding en ontzorging leiden niet automatisch tot voldoende contracten.
- **Twijfel werkt ook vertragend:** niet alleen afwijzing, maar ook het uitblijven van een reactie kan een project laten stranden.

Een overtuigend eerste aanbod is cruciaal

De belangrijkste les is dat bereik, interesse en positieve gesprekken niet hetzelfde zijn als daadwerkelijke deelname. In de praktijk krijgt een warmtebedrijf vaak maar één kans om een buurt een overtuigend aanbod te doen. Dat eerste aanbod bepaalt hoe bewoners kijken naar prijs, betrouwbaarheid en keuzevrijheid. Wanneer veel bewoners dat aanbod afwijzen, blijkt het lastig om het vertrouwen later terug te winnen, zelfs als de voorwaarden verbeteren. Daarom zijn een solide businesscase, duidelijke voorwaarden en een aantrekkelijk aanbod minstens zo belangrijk als communicatie en participatie.

De

4.6 HANDELINGSPERSPECTIEF BIJ ONVOLDOENDE RESPONS

Wanneer de deelname achterblijft, zijn de mogelijkheden om een project alsnog succesvol te maken beperkt.

Bij non-respons kan een vervolgactie soms nog uitkomst bieden, bijvoorbeeld door:

- persoonlijk contact met bewoners;
- woninggerichte uitleg over de gevolgen en voordelen;
- een extra reactietermijn voor inwoners die nog geen keuze hebben gemaakt.

Bij een bewuste afwijzing is de kans op succes doorgaans kleiner. Extra communicatie verandert vaak weinig wanneer bezwaren vooral gaan over:

- de hoogte van de kosten;
- afhankelijkheid van één warmteleverancier;
- de werkzaamheden in en rond de woning.

In die gevallen heeft een nieuwe benadering meestal alleen zin als het aanbod inhoudelijk en financieel aanzienlijk kan worden verbeterd.

Herbegrenzing van het projectgebied

Wordt het benodigde deelnamepercentage in een hele buurt niet gehaald, dan kan een project soms worden voortgezet in een kleiner gebied. Gemeente en warmtebedrijf richten zich dan op delen van de buurt waar voldoende belangstelling en aansluitdichtheid aanwezig zijn, zoals:

- een woningcorporatiecomplex;
- een Vereniging van Eigenaars (VvE);
- een straatblok;
- een cluster rond maatschappelijk vastgoed.

Een dergelijke aanpak is alleen kansrijk wanneer het kleinere gebied zelfstandig financieel en technisch haalbaar is én toekomstige uitbreiding mogelijk blijft zonder dat de eerste deelnemers onevenredig hoge kosten dragen.

Niet voor iedereen een alternatief

Voor de delen van de buurt die buiten het project vallen, is niet altijd direct een gelijkwaardig collectief alternatief beschikbaar.

- **Individuele warmtepompen** zijn technisch of financieel niet voor ieder huishouden geschikt.
- **Isolatiemaatregelen** kunnen de energievraag verlagen en bijdragen aan het beperken van energiearmoede, maar vervangen de warmtevoorziening niet en bieden geen oplossing voor de warmtevraag van het gebied als geheel.

De praktijk laat daarmee zien dat een onvoldoende deelname aan een warmtenet niet alleen gevolgen heeft voor het project zelf, maar ook voor de beschikbare alternatieven voor de bewoners die achterblijven.

4.7 CONCLUSIES

De aanleg van een warmtenet in een bestaande wijk is een complexe opgave. Anders dan bij nieuwbouw moet rekening worden gehouden met bestaande woningen, verschillende eigenaren, uiteenlopende investeringsmomenten en hoge kosten die al vroeg moeten worden gemaakt. Tegelijkertijd is vooraf niet zeker hoeveel bewoners en andere gebouweigenaren uiteindelijk deelnemen. Een goed voorbereid project kan de kans op succes vergroten, maar neemt deze onzekerheid niet weg.

De praktijk laat zien dat geen enkele doelgroep vanzelfsprekend aansluit. Eigenaar-bewoners en VvE's zijn vaak het minst voorspelbaar, omdat veel afhangt van individuele keuzes en gezamenlijke besluitvorming. Ook woningcorporaties en particuliere verhuurders hebben te maken met financiële, juridische en organisatorische afwegingen. Wel kunnen woningcorporaties door hun omvang een belangrijke basis vormen voor een warmtenet. Succesvolle projecten hebben vaak een aantal kenmerken gemeen:

- een lage eigen bijdrage voor bewoners;
- goede ondersteuning en ontzorging bij de overstap;
- voldoende basisvolume, bijvoorbeeld door corporatiebezit of grote afnemers;
- een persoonlijke en gebiedsgerichte aanpak.

Deze factoren vergroten de kans op succes, maar bieden geen garantie. Ook vertrouwen in de overheid of het warmtebedrijf, eerdere ervaringen in de wijk, het moment waarop bewoners voor keuzes staan en de invloed van voor- en tegenstanders spelen een belangrijke rol. Daardoor kan een aanpak die in de ene wijk goed werkt, in een andere wijk toch onvoldoende resultaat opleveren.

De belangrijkste les is dat een warmtebedrijf meestal maar één kans heeft om een buurt een aantrekkelijk en geloofwaardig aanbod te doen. Daarom moeten financiering, planning, voorwaarden, werkzaamheden en risicoverdeling vooraf zo goed mogelijk zijn uitgewerkt en helder worden gecommuniceerd. Dat creëert de beste uitgangspositie, maar neemt de onzekerheid niet volledig weg.

Een zorgvuldig en aantrekkelijk aanbod is daarmee een noodzakelijke voorwaarde voor succes, maar geen garantie. De uiteindelijke uitkomst blijft afhankelijk van de bereidheid van bewoners om deel te nemen en van lokale omstandigheden die vooraf niet volledig voorspelbaar zijn.

.

5. UITVOERINGSSTRATEGIE BIJ COLLECTIEVE WARMTEOPLOSSINGEN

Dit hoofdstuk beschrijft drie beleidsvarianten voor de realisatie van collectieve warmteoplossingen. Per variant wordt toegelicht welke rol de gemeente vervult, of zij warmtekavels en warmtebedrijven aanwijst en of zij de inzet van de aanwijsbevoegdheid overweegt. Ook worden de belangrijkste voor- en nadelen vergeleken, waaronder de gevolgen voor keuzevrijheid, uitvoeringszekerheid, betaalbaarheid en financiële risico's.

5.1 GEEN ACTIEVE ONTWIKKELING VAN NIEUWE GROOTSCHALIGE WARMTENETTEN

In dit scenario richten de gemeenten geen warmtebedrijf op en worden zij dus ook geen aandeelhouder van zo'n bedrijf. Ook wijzen zij geen nieuwe grote warmtekavels aan. In plaats daarvan richten zij zich vooral op de isolatie van gebouwen en de plaatsing van hybride en elektrische warmtepompen, terwijl de bestaande warmtenetten binnen het wettelijke overgangsregime blijven voortbestaan. Lokale initiatieven, die voorzien in de realisatie van kleine collectieve warmtesystemen (tot 1.500 aansluitingen) worden binnen dit scenario waar mogelijk gefaciliteerd.

Ook bij deze optie blijven de gemeenten verantwoordelijk voor de warmtetransitie. Zij kiezen er weliswaar voor om niet actief in te zetten op nieuwe grootschalige warmtenetten, maar moeten nog steeds een warmteprogramma opstellen, ruimtelijke keuzes maken, rekening houden met netcongestie, inwoners betrekken en hen ondersteunen bij de overstap naar een duurzame warmtevoorziening. De inzet van de aanwijsbevoegdheid ligt binnen deze beleidsvariant echter niet voor de hand. Met deze bevoegdheid kan de gemeente bepalen wanneer de levering van aardgas in een gebied eindigt. Deze variant gaat juist uit van individuele verduurzaming, in het tempo en op initiatief van inwoners. Bovendien voorziet de variant niet in een grootschalig collectief alternatief waarop een gebied planmatig kan overstappen.

VOORDELEN

Deze variant vraagt niet om de oprichting van een warmtebedrijf en brengt daardoor ook geen financiële risico's van aandeelhouderschap met zich mee. Daarnaast voorkomt zij de complexiteit van het opzetten van een regionale warmteorganisatie. Ook is er minder spanning tussen de rol van de gemeente als beleidsmaker en toezichthouder enerzijds en die van aandeelhouder anderzijds.

Inwoners houden bovendien veel vrijheid om zelf te bepalen wanneer zij overstappen op een aardgasvrij alternatief. Omdat in deze variant niet actief wordt ingezet op nieuwe collectieve warmteoplossingen, zal die keuze in de praktijk vaak neerkomen op een individuele oplossing, zoals een warmtepomp.

NADELEN

Deze variant biedt weinig zekerheid dat er in buurten waar een warmtenet de meest logische oplossing is, ook daadwerkelijk een collectieve warmtevoorziening tot stand komt. Zonder actieve regie van gemeenten is de kans

klein dat voldoende lokale initiatieven ontstaan om grote groepen woningen van een alternatief voor aardgas te voorzien.

Daarnaast wordt verwarmen met aardgas de komende jaren waarschijnlijk steeds duurder. Dat komt onder meer door nieuwe Europese klimaatmaatregelen, de verplichting om meer groen gas bij te mengen en het feit dat de kosten van het gasnet over een steeds kleinere groep gebruikers moeten worden verdeeld naarmate meer huishoudens overstappen op andere warmtebronnen.

Niet iedereen wordt hierdoor in dezelfde mate geraakt. Huishoudens met voldoende financiële middelen of toegang tot financiering kunnen hun woning isoleren en overstappen op een warmtepomp of een andere duurzame warmteoplossing. Zij worden daardoor minder afhankelijk van aardgas en zijn beter beschermd tegen toekomstige prijsstijgingen.

Voor een grote groep inwoners is zo'n overstap echter niet vanzelfsprekend. Zij hebben onvoldoende financiële ruimte, wonen in een woning die eerst ingrijpend verbeterd moet worden of lopen tegen praktische belemmeringen aan bij het regelen van subsidies, financiering en uitvoering. Voor hen is verduurzaming niet alleen een kwestie van willen, maar vooral van kunnen.

Hierdoor bestaat het risico dat de verschillen tussen huishoudens toenemen. Terwijl een deel van de inwoners kan profiteren van lagere energiekosten en meer zekerheid over de warmtevoorziening, blijft een andere groep langer afhankelijk van aardgas en kwetsbaar voor stijgende energierekeningen. Dat kan leiden tot een verdere toename van energiearmoede en financiële problemen.

5.2 COLLECTIEVE WARMTE OP BASIS VAN VRIJWILLIGHEID

Binnen deze beleidsvariant zet de gemeente actief in op de ontwikkeling van collectieve warmteoplossingen, maar blijft aansluiting vrijwillig. In het warmteprogramma wordt vastgesteld welke buurten het meest geschikt zijn voor een warmtenet. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de bebouwingsdichtheid, de warmtevraag, beschikbare warmtebronnen, de maatschappelijke kosten en de belasting van het elektriciteitsnet.
Voor deze buurten worden warmtekavels aangewezen. Vervolgens wordt per warmtekavel een warmtebedrijf aangewezen dat verantwoordelijk wordt voor de aanleg, exploitatie en levering van warmte. Dit kan een publiek warmtebedrijf zijn, een door de gemeente opgericht warmtebedrijf of, als geen geschikte publieke partij beschikbaar is en de wettelijke procedure is doorlopen, een privaat warmtebedrijf.

De gemeenten ondersteunen dit proces met gebiedsgerichte communicatie, participatie, subsidies, aansluiting van gemeentelijk vastgoed, afspraken met woningcorporaties en koppeling aan nieuwbouw, renovatie en werkzaamheden in de openbare ruimte.

VOORDELEN

Omdat de gemeente niet bepaalt wanneer het gebruik van aardgas in een buurt eindigt, behouden inwoners de vrijheid om zelf te kiezen of en wanneer zij overstappen op een duurzame warmtevoorziening. Hierdoor ontstaat

minder bestuurlijke en maatschappelijke weerstand. Tegelijkertijd wordt het warmtebedrijf gestimuleerd om een aantrekkelijk aanbod te doen.

NADELEN

Deze variant maakt de ontwikkeling van warmtenetten lastiger en risicovoller. Omdat inwoners volledig vrij zijn om wel of niet aan te sluiten, is vooraf onzeker hoeveel deelnemers uiteindelijk meedoen. Daardoor zijn projecten moeilijker te financieren en vallen de kosten vaak hoger uit. In de praktijk kan dit betekenen dat een warmtebedrijf alleen bereid is te investeren als de gemeente een deel van de financiële risico's overneemt. Ook kunnen hogere aansluitkosten voor deelnemers nodig zijn of kan een project uiteindelijk helemaal niet doorgaan.

Daarnaast bestaat het risico dat huishoudens die kunnen investeren eerder kiezen voor een individuele oplossing, zoals een warmtepomp. Daardoor blijven minder potentiële deelnemers over voor een warmtenet, verslechtert de businesscase en wordt een collectieve oplossing moeilijker haalbaar. Huishoudens met minder financiële ruimte blijven daardoor vaker afhankelijk van aardgas.

Een ander nadeel is dat verschillende energie-infrastructuren mogelijk langer naast elkaar in stand moeten blijven. Dat leidt tot hogere maatschappelijke kosten voor de energievoorziening als geheel.

De ervaringen in Kerschoten laten zien dat zelfs een publiek georganiseerd project met aantrekkelijke voorwaarden, financiële voordelen en garanties uiteindelijk onvoldoende deelnemers kan trekken om door te gaan.

5.3 COLLECTIEVE WARMTE MET INZET AANWIJSBEVOEGDHEID

Binnen deze beleidsvariant zet de gemeente, net als bij de vorige variant, actief in op de ontwikkeling van collectieve warmteoplossingen. In het warmteprogramma wordt vastgelegd welke buurten het meest geschikt zijn voor een warmtenet. Daarbij wordt gekeken naar factoren zoals de bebouwingsdichtheid, de warmtevraag, beschikbare warmtebronnen, de maatschappelijke kosten en de belasting van het elektriciteitsnet.

Voor deze buurten worden één of meer warmtekavels aangewezen. Vervolgens wordt per warmtekavel een warmtebedrijf geselecteerd dat verantwoordelijk wordt voor de ontwikkeling, aanleg, exploitatie en levering van warmte. Dit kan een publiek warmtebedrijf zijn, een door de gemeente opgericht warmtebedrijf of, als geen geschikte publieke partij beschikbaar is en de wettelijke procedure is doorlopen, een privaat warmtebedrijf.

Het verschil met de variant uit paragraaf 5.2 is dat de gemeente in deze buurten de inzet van de aanwijsbevoegdheid nadrukkelijk openhoudt. Dat betekent niet dat direct wordt besloten om de levering van aardgas te beëindigen. Daarvoor is later een afzonderlijk besluit van de gemeenteraad nodig. De raad moet daarbij per gebied beoordelen of aan de wettelijke voorwaarden wordt voldaan, waaronder de eis dat de collectieve warmtevoorziening voor inwoners betaalbaar is.

Net als in de vorige variant ondersteunt de gemeente de uitvoering met gebiedsgerichte communicatie en participatie, subsidies en financieringsmogelijkheden, aansluiting van gemeentelijk vastgoed, afspraken met woningcorporaties en een koppeling met nieuwbouw, renovaties en werkzaamheden in de openbare ruimte.

VOORDELEN

De inzet van de aanwijsbevoegdheid zorgt voor meer zekerheid over het aantal aansluitingen op een warmtenet. Daardoor kunnen investeringen beter worden gepland en wordt het risico voor het warmtebedrijf kleiner. Dit maakt een warmtenet eenvoudiger te financieren en vergroot de kans dat projecten daadwerkelijk worden gerealiseerd. Ook zijn minder financiële garanties en subsidies nodig en kunnen de kosten per aansluiting lager uitvallen.

Daarnaast biedt deze aanpak duidelijkheid voor alle betrokkenen. Bewoners, woningcorporaties, warmtebedrijven en netbeheerders weten eerder waar zij aan toe zijn en kunnen hun investeringen en werkzaamheden daarop afstemmen. Ook maakt deze variant het mogelijk om het gasnet op termijn doelgericht af te bouwen, waardoor niet langer verschillende energiesystemen naast elkaar in stand hoeven te worden gehouden. Dat verlaagt de maatschappelijke kosten.

Tot slot kan deze aanpak helpen om ook huishoudens die niet zelfstandig kunnen investeren mee te laten profiteren van een duurzame warmtevoorziening. Voorwaarde is wel dat het collectieve aanbod betaalbaar en toegankelijk is voor alle inwoners.

NADELEN

De inzet van de aanwijsbevoegdheid kan politiek en maatschappelijk gevoelig zijn. Door de inzet van de aanwijsbevoegdheid valt op termijn de keuze gebruik te maken van aardgas weg. Dit kan leiden tot weerstand, bezwaarprocedures en juridische procedures.

Daarnaast brengt deze variant een grote verantwoordelijkheid voor de gemeente met zich mee. Als inwoners niet meer onbeperkt gebruik kunnen maken van aardgas, moet er een betaalbaar, betrouwbaar en toegankelijk alternatief beschikbaar zijn. Ook moet er voldoende ondersteuning zijn voor huishoudens die de overstap niet zelfstandig kunnen financieren of organiseren.

Wanneer de gemeente de aanwijsbevoegdheid inzet en daarnaast aandeelhouder is van het warmtebedrijf, stelt de gemeente niet alleen de kaders vast, maar heeft ook een financieel belang bij het warmtebedrijf. Dat kan vragen oproepen over de onafhankelijkheid van de besluitvorming, ook als die besluitvorming zorgvuldig plaatsvindt.

5.4 VERGELIJKING VAN DE BELEIDSVARIANTEN

Figuur 1 vat de belangrijkste kenmerken van de hiervoor beschreven beleidsvarianten kort samen.



Figuur 2 Beleidsvarianten collectieve warmte

De afbeelding laat zien dat de gemeentelijke sturing en de uitvoeringszekerheid van links naar rechts toenemen. In variant 5.1 ontwikkelen de gemeenten geen nieuwe grootschalige warmtenetten en ligt het initiatief vooral bij individuele inwoners en lokale kleinschalige initiatieven. In variant 5.2 organiseren de gemeenten wel actief collectieve warmte, maar blijft deelname vrijwillig en blijft het vollooprisico grotendeels bestaan. Variant 5.3 voegt de mogelijke inzet van de aanwijsbevoegdheid toe. Dat vergroot de voorspelbaarheid van het aantal aansluitingen en kan de maatschappelijke kosten beperken, maar vermindert de vrijheid om aardgas te blijven gebruiken.

De afbeelding vat daarmee de kern van de bestuurlijke keuze samen: meer keuzevrijheid voor individuele huishoudens gaat doorgaans samen met minder zekerheid over de realisatie en financiering van een collectieve oplossing.

6. BESTUURLIJKE DILEMMA'S ROND DE AANWIJSBEVOEGDHEID

De keuze voor een uitvoeringsstrategie is niet alleen technisch, juridisch of financieel van aard, maar raakt ook aan fundamentele publieke waarden. Gemeenten moeten een balans vinden tussen de autonomie van inwoners en de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een betaalbare, betrouwbare en rechtvaardige warmtetransitie. Dit hoofdstuk laat zien welke gevolgen de verschillende beleidskeuzes hebben voor de keuzevrijheid van inwoners en voor de verdeling van kosten en risico's tussen inwoners, gemeenten, warmtebedrijven en andere betrokken partijen.

6.1 AUTONOMIE VAN INWONERS

Voor bewoners betekent de aanwijsbevoegdheid niet dat zij verplicht zijn om aan te sluiten op het warmtenet: zij mogen ook een andere duurzame oplossing kiezen die aan de eisen voldoet. Wel verdwijnt de mogelijkheid om aardgas te blijven gebruiken. Na inzet van de aanwijsbevoegdheid geldt in beginsel een overgangstermijn van minimaal acht jaar voordat de levering van aardgas wordt beëindigd. Bewoners krijgen daardoor duidelijkheid over het moment van overstappen, maar moeten mogelijk ook gaan investeren in hun woning. Deze kosten zijn sterk afhankelijk van de situatie in de woning. Dan gaat het bijvoorbeeld om het isolatieniveau van de woning, het bestaande warmteafgiftesysteem of de beschikbaarheid van technische ruimten.
De weerstand tegen de aanwijsbevoegdheid is begrijpelijk. Verwarming is een basisvoorziening en aanpassing van een woning raakt direct aan het eigendom, het wooncomfort en de beschikbare investeringsruimte van inwoners. Ook het vertrouwen in de overheid en de warmteleverancier speelt een belangrijke rol, net als de voorkeur voor een bepaalde techniek en de persoonlijke planning van een verbouwing, verhuizing of vervanging van de verwarmingsinstallatie. Deze factoren bepalen mede of inwoners de overstap als uitvoerbaar ervaren, of juist als een ingrijpende keuze waarover zij zelf zoveel mogelijk regie willen houden. Hoewel juridisch een opt-outmogelijkheid bestaat, kunnen inwoners dit als dwang ervaren omdat de gemeente het moment bepaalt waarop aardgas verdwijnt.

6.2 RISICO VAN NIET STUREN

Zonder actieve gemeentelijke regie bepalen verschillen in inkomen, woningkwaliteit en doenvermogen[3] in hoge mate wie tijdig kan verduurzamen. Daardoor leidt niet sturen niet vanzelf tot een neutrale of rechtvaardige uitkomst. Huishoudens met voldoende financiële ruimte kunnen isoleren en overstappen op bijvoorbeeld een (hybride-) warmtepomp. Hierdoor zijn ze minder of niet meer afhankelijk van aardgas, maar verkleinen zij ook het aantal mogelijke deelnemers aan een warmtenet. De vaste kosten van een collectieve voorziening moeten dan over minder aansluitingen worden verdeeld. Dat kan leiden tot aanzienlijk hogere kosten per deelnemer. De aanwijsbevoegdheid geeft meer zekerheid over het aantal aansluitingen en kan daarmee de financierbaarheid van een warmtenet verbeteren.

[3] Doenvermogen is het vermogen om in actie te komen, plannen te maken en vol te houden, ook bij tegenslag of verleiding, los van iemands denkvermogen of intelligentie.

Huishoudens met weinig financiële ruimte kunnen vaak niet zelf investeren in isolatie en duurzame verwarming of passende ondersteuning organiseren. Zij blijven daardoor langer afhankelijk van aardgas en worden sterker geraakt door de invoering van ETS2[4], de bijmenging van groen gas en stijgende vaste gaskosten. Een slecht geïsoleerde woning versterkt dit probleem: het energieverbruik blijft hoog, terwijl geld voor structurele verbetering ontbreekt. Zo lopen zowel de energielasten als de toekomstige investeringsopgave op.

Zo kan een tweedeling in de gemeente ontstaan: draagkrachtige huishoudens verduurzamen individueel, terwijl kwetsbare huishoudens achterblijven op een steeds duurder gasnet. Op korte termijn beschermt niet sturen de keuzevrijheid en biedt vrijwilligheid de meeste ruimte voor inwoners, maar kan de kosten en risico's uiteindelijk juist leggen bij de inwoners die het minst kunnen handelen.

6.3 EEN KEUZE VOOR DE VERDELING VAN KOSTEN, RISICO'S EN KANSEN

De bestuurlijke afweging gaat niet alleen over de vraag hoeveel keuzevrijheid inwoners hebben. In de praktijk wordt die keuzevrijheid namelijk altijd beïnvloed door factoren zoals de betaalbaarheid van oplossingen, de technische staat van woningen, de beschikbare energie-infrastructuur en de ontwikkeling van energieprijzen.

Ook wanneer de gemeente niet actief stuurt, zijn niet alle inwoners in dezelfde mate in staat om zelf keuzes te maken. Sommige huishoudens kunnen investeren in isolatie of een warmtepomp, terwijl anderen daarvoor onvoldoende financiële of praktische mogelijkheden hebben. Omgekeerd betekent de inzet van de aanwijsbevoegdheid niet dat inwoners geen keuzes meer hebben, maar wel dat meer richting wordt gegeven aan de manier waarop een buurt aardgasvrij wordt.

De kern van het dilemma is daarom niet alleen een keuze tussen vrijwilligheid en sturing. De werkelijke vraag is hoe de kosten, risico's en kansen van de warmtetransitie worden verdeeld. Daarbij spelen onder meer de volgende afwegingen:

- tussen huidige en toekomstige bewoners;
- tussen huishoudens met veel en weinig financiële draagkracht;
- tussen inwoners die wel of niet kunnen investeren in een individueel alternatief;
- tussen deelnemers aan collectieve warmteoplossingen en huishoudens die afhankelijk blijven van aardgas.

De keuze voor een bepaalde strategie bepaalt daarmee niet alleen hoe de warmtetransitie wordt uitgevoerd, maar ook bij wie de risico's, kosten en verantwoordelijkheden terechtkomen.

6.4 AFWEGINGSKADER VOOR INZET AANWIJSBEVOEGDHEID

De aanwijsbevoegdheid geeft de gemeenteraad de mogelijkheid om in het omgevingsplan vast te leggen dat een gebied op termijn overstapt van aardgas naar een duurzame warmtevoorziening. Deze bevoegdheid kan alleen

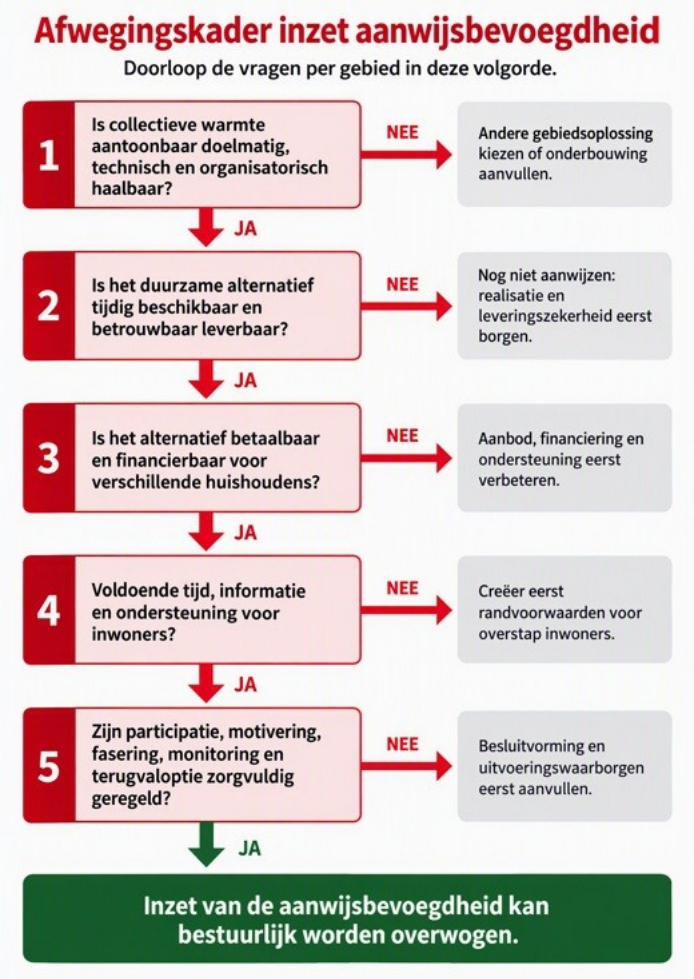
[4] Met de invoering van ETS2 wordt vanaf 2028 een Europese CO_2-prijs ingevoerd voor onder meer aardgas in gebouwen en brandstoffen voor vervoer. Hierdoor zullen fossiele energiebronnen naar verwachting geleidelijk duurder worden.

worden ingezet als het college dit vooraf in het warmteprogramma heeft aangekondigd.

Een aankondiging in het warmteprogramma betekent overigens nog niet dat de aanwijsbevoegdheid daadwerkelijk wordt ingezet. Daarvoor is later een afzonderlijk besluit van de gemeenteraad nodig. Volgens het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie moet dit besluit binnen vijf jaar worden genomen nadat het voornemen in het warmteprogramma is opgenomen.

De beslissing om de aanwijsbevoegdheid in een gebied toe te passen vraagt om een zorgvuldige afweging. Bij een wijziging van het omgevingsplan moet de gemeenteraad beoordelen of het voorgestelde warmtealternatief voldoende aantrekkelijk, uitvoerbaar en betaalbaar is. Figuur 2 biedt hiervoor een afwegingskader.

Dit afwegingskader helpt om de aanwijsbevoegdheid alleen in te zetten wanneer daarvoor een stevige onderbouwing bestaat. Eerst moet worden vastgesteld dat het voorgestelde warmtealternatief een overtuigend en realistisch perspectief biedt voor bewoners en andere gebouweigenaren. Vervolgens moet worden beoordeeld of de betaalbaarheid, uitvoerbaarheid en zorgvuldigheid van het proces voldoende zijn geborgd. De verschillende stappen in deze afweging worden hieronder verder toegelicht.



Figuur 3 Afwegingskader inzet aanwijsbevoegdheid

1. IS COLLECTIEVE WARMTE AANTOONBAAR DOELMATIG, TECHNISCH EN ORGANISATORISCH HAALBAAR?

De eerste vraag is of een warmtenet voor deze buurt daadwerkelijk de meest passende oplossing is. De raad moet kunnen beoordelen of een collectieve warmtevoorziening doelmatig is en ook technisch, ruimtelijk en organisatorisch uitvoerbaar.

Daarbij spelen onder meer de volgende vragen een rol:

- Is er een duurzame en betrouwbare warmtebron beschikbaar?
- Is de warmtevraag groot genoeg voor een warmtenet?
- Zijn de woningen geschikt voor aansluiting?
- Wat zijn de gevolgen voor het elektriciteitsnet?
- Is er voldoende ruimte voor de aanleg van de benodigde infrastructuur?
- Zijn er voldoende capaciteit en expertise beschikbaar voor aanleg en exploitatie?

2. IS HET DUURZAME ALTERNATIEF TIJDIG BESCHIKBAAR EN BETROUWBAAR LEVERBAAR?

Voordat aardgas in een gebied kan worden uitgefaseerd, moet duidelijk zijn dat bewoners daadwerkelijk kunnen overstappen op een betrouwbaar alternatief.

De raad moet daarom inzicht hebben in:

- de planning van het project;
- de financiële en contractuele zekerheden;
- de benodigde vergunningen;
- de ontwikkeling van de warmtebron en infrastructuur;
- de maatregelen die zorgen voor leveringszekerheid bij storingen of uitval.

3. IS HET ALTERNATIEF BETAALBAAR EN FINANCIERBAAR?

Een belangrijk uitgangspunt is dat de overstap naar duurzame warmte betaalbaar moet zijn. De raad moet daarom beoordelen of de kosten van het alternatief in verhouding staan tot de voordelen en besparingen die het oplevert. Daarbij wordt onder meer gekeken naar:

- de gevolgen voor de woonlasten;
- de investeringen die bewoners moeten doen;
- de mogelijkheden om financiering aan te trekken;
- de effecten voor verhuurders;
- de gevolgen voor bedrijven en maatschappelijke organisaties.

4. KRIJGEN INWONERS VOLDOENDE TIJD, INFORMATIE EN ONDERSTEUNING?

Een zorgvuldig besluit vraagt om een realistisch tijdpad en goede begeleiding van bewoners en andere gebouweigenaren.
Inwoners moeten tijdig weten:

- wat er verandert;
- wanneer dit gebeurt;
- welke werkzaamheden nodig zijn;
- welke kosten zij kunnen verwachten;
- welke keuzes zij nog hebben.

Daarnaast moet ondersteuning beschikbaar zijn, bijvoorbeeld bij woningonderzoeken, subsidieaanvragen of financieringsvragen. Zijn deze voorzieningen nog niet op orde, dan moeten zij eerst worden geregeld.

5. ZIJN PARTICIPATIE, MOTIVERING, FASERING, MONITORING EN TERUGVALOPTIE ZORGVULDIG GEREGELD?

Tot slot moet de raad beoordelen of het proces zorgvuldig is ingericht.
Daarbij gaat het onder meer om de volgende vragen:

- Zijn bewoners en andere belanghebbenden goed betrokken en is hun inbreng meegewogen?
- Is helder onderbouwd waarom voor dit gebied en dit alternatief wordt gekozen?
- Is de uitvoering overzichtelijk gefaseerd?
- Worden voortgang, betaalbaarheid, deelname en leveringszekerheid goed gevolgd?
- Is duidelijk wanneer moet worden bijgestuurd, uitgesteld of gestopt?

Pas wanneer deze voorwaarden voldoende zijn ingevuld, ligt er een stevige basis voor een besluit over de inzet van de aanwijsbevoegdheid.

7. UITVOERINGSMODELLEN VOOR DE COLLECTIEVE ROUTE

Dit hoofdstuk beschrijft de uitvoeringsmodellen waaruit Borne, Enschede en Hengelo kunnen kiezen bij de ontwikkeling en exploitatie van collectieve warmtevoorzieningen. Aan bod komen een gezamenlijk Twents warmtebedrijf, uitvoering door of samenwerking met het WDO, afzonderlijke gemeentelijke warmtebedrijven, inschakeling van een privaat warmtebedrijf en een rol die beperkt blijft tot publieke taken. De modellen worden vergeleken op onder meer lokale zeggenschap, uitvoeringskracht, schaalvoordelen, financiële risico's en de mogelijkheden om bestaande kennis en infrastructuur te benutten. Het hoofdstuk sluit af met een afwegingskader dat richting geeft aan de keuze voor een passend uitvoeringsmodel.

7.1 EEN EIGEN WARMTEBEDRIJF VOOR DE DRIE GEMEENTEN

De drie gemeenten kunnen, samen met de Nationale Deelneming Warmte[5], de provincie Overijssel, Enexis, Cogas B.V. en Ennatuurlijk B.V. een regionaal warmtebedrijf voor Twente oprichten (RWBT), waarvan al deze organisaties rechtstreeks aandeelhouder zijn. Dit bedrijf ontwikkelt, realiseert en exploiteert collectieve warmtevoorzieningen binnen deze drie gemeenten, waarbij de lokale aandeelhouders direct invloed houden op onder meer de strategie, investeringen en dienstverlening. Het RWBT voert de kerntaken zelf uit, maar kan voor specifieke werkzaamheden kennis en diensten inkopen bij bijvoorbeeld een warmteservicebedrijf of samenwerken met het Warmtebedrijf Drenthe-Overijssel[6].

VOORDELEN

Een regionaal warmtebedrijf biedt gemeenten de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van warmtenetten en tegelijkertijd de uitvoering regionaal te organiseren. De belangrijkste voordelen zijn:

- **Meer invloed op publieke belangen.** Als aandeelhouder kunnen gemeenten meedenken over de strategische koers van het warmtebedrijf en sturen op onderwerpen als betaalbaarheid, duurzaamheid en leveringszekerheid.
- **Sterker bestuurlijk commitment.** Gemeenten hebben niet alleen een rol als beleidsmaker, maar zijn ook direct betrokken bij de uitvoering. Dat kan helpen om de noodzakelijke inzet op vergunningen, ruimtelijke afwegingen, participatie, communicatie en risicobeheersing te organiseren.
- **Lokale verankering en herkenbaarheid.** Een regionaal warmtebedrijf staat dichter bij inwoners dan een landelijke organisatie. Dat kan bijdragen aan vertrouwen en draagvlak, wat belangrijk is omdat inwoners na aansluiting langdurig afhankelijk zijn van één warmtebedrijf.
- **Goede mogelijkheden voor samenwerking met Ennatuurlijk.** Dit is het enige realistische organisatiemodel waarin Ennatuurlijk voor zichzelf een rol ziet als aandeelhouder van een Twents warmtebedrijf. Daarmee komt niet alleen kennis en ervaring beschikbaar, maar ontstaat ook de mogelijkheid om voort te bouwen op de bestaande warmtenetten in Enschede en Hengelo.

[5] NDW is de investerings- en ontwikkelingsmaatschappij van het Rijk voor publieke warmtebedrijven, bedoeld om de groei van warmtenetten in Nederland te versnellen.
[6] Het Warmtebedrijf Drenthe-Overijssel (WDO) is een initiatief van de provincies Drenthe en Overijssel, de Nationale Deelneming Warmte en regionale netwerkbedrijven, voor de oprichting van een warmtebedrijf.

- **Versterking van de bedrijfsbasis.** Wanneer bestaande warmtenetten op termijn kunnen worden ingebracht in het regionale warmtebedrijf, vergroot dit de schaal, slagkracht en financiële levensvatbaarheid van de organisatie.
- **Schaalvoordelen met behoud van zeggenschap.** Een regionaal warmtebedrijf kan voor specialistische werkzaamheden gebruikmaken van een warmteservicebedrijf of andere deskundige partijen. Daardoor kunnen voordelen worden behaald op het gebied van standaardisatie, gezamenlijke inkoop en efficiëntie, terwijl de bestuurlijke invloed van de gemeenten behouden blijft.

NADELEN

De keuze voor een regionaal warmtebedrijf brengt ook een aantal belangrijke aandachtspunten en risico's met zich mee:

- **Complexe oprichting en besluitvorming.** Een warmtebedrijf met meerdere aandeelhouders vraagt afspraken over zeggenschap, stemverhoudingen, risicodeling, rendementseisen en eventuele aanvullende investeringen. Het bereiken van overeenstemming hierover kost tijd en bestuurlijke inzet.
- **Grote financiële inzet en lange terugverdientijd.** De ontwikkeling van warmtenetten vraagt hoge investeringen, terwijl de opbrengsten vaak pas op langere termijn worden gerealiseerd. Gemeenten lopen daardoor financiële risico's als aandeelhouder.
- **Spanning tussen verschillende gemeentelijke rollen.** De gemeente kan tegelijkertijd beleidsmaker, vergunningverlener, gebiedsregisseur en aandeelhouder zijn. Dat vraagt om duidelijke afspraken over governance, verantwoordelijkheden en besluitvorming.
- **Onzekere landelijke randvoorwaarden.** De financiële haalbaarheid van nieuwe warmtenetten staat nog onder druk. Projecten kennen hoge aanvangsinvesteringen, lange terugverdientijden en onzekerheid over het aantal aansluitingen. Tegelijk zijn subsidieregelingen tijdelijk en ontbreekt nog een structureel stelsel voor garanties en risicodeling.
- **Betaalbaarheid voor inwoners is niet vanzelfsprekend.** Op dit moment is niet gegarandeerd dat een warmtenet voor bewoners altijd aantrekkelijker of goedkoper uitpakt dan verwarmen met aardgas of een warmtepomp. De overgang naar kostengebaseerde tarieven kan bovendien leiden tot hogere vaste lasten voor sommige huishoudens.
- **Onzekerheid over toekomstige samenwerkingspartners.** De positie van beoogde partners is nog niet volledig uitgekristalliseerd. Zo lopen momenteel gesprekken tussen de Nationale Deelneming Warmte en Ennatuurlijk, terwijl Enexis zich beraadt op haar eigen rol. Hierdoor zijn de toekomstige samenwerking, de verdeling van verantwoordelijkheden en de inbreng van kapitaal, kennis en infrastructuur nog onzeker.
- **Grotere organisatorische belasting voor gemeenten.** Naast hun publieke taken worden gemeenten ook projectpartner, investeerder en risicodrager. Dat vraagt om extra capaciteit, kennis en bestuurlijke aandacht.
- **Risico op de indruk van rolvermenging.** Wanneer gemeenten zowel aandeelhouder als beleidsmaker zijn, kan de indruk ontstaan dat publieke bevoegdheden mede worden ingezet om de businesscase van het eigen warmtebedrijf te ondersteunen. Ook als dat feitelijk niet zo is, vraagt dit om extra zorgvuldigheid en transparantie.

Daar staat tegenover dat een deel van deze vraagstukken mogelijk wordt geadresseerd door toekomstige landelijke maatregelen. De resultaten van het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) Energietransitie Woningvoorraad 2050 moeten meer duidelijkheid geven over de financiering en randvoorwaarden voor de verdere uitrol van warmtenetten.

7.2 HET WDO ALS WARMTEBEDRIJF

De provincies Drenthe en Overijssel, de Nationale Deelneming Warmte (NDW), de Enexis Groep, Cogas B.V. en de RENDO Groep overwegen samen de oprichting van het Warmtebedrijf Drenthe-Overijssel (WDO); sommige van deze partijen zijn dus bij meerdere initiatieven voor de oprichting van een warmtebedrijf betrokken.
De inkoop of productie van warmte, de aanleg en het onderhoud van warmtenetten én de levering van warmte zou ook aan het WDO overgelaten kunnen worden.

VOORDELEN

Een model waarbij het WDO (Warmtebedrijf Drenthe-Overijssel) een belangrijke rol vervult, kent de volgende voordelen:

- **Geen oprichting van een nieuw regionaal warmtebedrijf nodig.** Hierdoor vervallen de bestuurlijke, juridische en organisatorische vraagstukken die samenhangen met het opzetten van een nieuwe organisatie.
- **Gebruik van bestaande kennis en ervaring.** Het WDO kan voortbouwen op expertise die al aanwezig is op het gebied van ontwikkeling, aanleg en exploitatie van warmtenetten. Daardoor hoeft minder kennis lokaal te worden opgebouwd.
- **Schaalvoordelen.** Door op grotere schaal te werken kunnen voordelen ontstaan bij financiering, inkoop, standaardisatie van processen en de bedrijfsvoering.
- **Bundeling van capaciteit en expertise.** Provincies, netwerkbedrijven en de Nationale Deelneming Warmte kunnen hun kennis, mensen en financiële middelen gezamenlijk inzetten. Hierdoor hoeft niet iedere regio dezelfde expertise zelf op te bouwen.
- **Meer uitvoeringskracht.** Beschikbare capaciteit kan worden verdeeld over meerdere projecten, waardoor kennis en ervaring breder kunnen worden benut en minder afhankelijkheid ontstaat van één lokale organisatie.
- **Financieel robuustere organisatie.** Een grotere organisatie kan risico's beter spreiden en beschikt mogelijk over een sterkere basis voor het aantrekken van financiering voor nieuwe projecten.
- **Snellere start mogelijk.** Omdat gebruik kan worden gemaakt van een bestaande organisatie, kan de aandacht eerder uitgaan naar de ontwikkeling van warmtenetten en minder naar de oprichting en inrichting van een nieuw bedrijf.

Kort samengevat biedt deze variant vooral voordelen op het gebied van **schaal, expertise, uitvoeringskracht en risicospreiding**, terwijl de complexiteit van het oprichten van een nieuw regionaal warmtebedrijf wordt vermeden.

NADELEN

De keuze voor het WDO als warmtebedrijf kent ook een aantal nadelen en onzekerheden:

- **Minder directe invloed voor gemeenten.** Gemeenten zijn geen aandeelhouder en hebben daardoor geen directe zeggenschap over de strategie, investeringen en bedrijfsvoering van het warmtebedrijf.
- **Wel risico's, maar geen eigenaarschap.** Het WDO verwacht dat gemeenten zich committeren aan projecten, bijvoorbeeld door financiële risico's gedeeltelijk af te dekken of door de aanwijsbevoegdheid in te zetten. Daardoor kunnen risico's bij gemeenten terechtkomen, zonder dat zij daar een aandelenbelang of mogelijke waardegroei van het bedrijf tegenover hebben staan.
- **De landelijke randvoorwaarden zijn nog onzeker.** Ook het WDO heeft te maken met dezelfde uitdagingen als andere warmtebedrijven. Er bestaat nog onduidelijkheid over structurele financiering, garanties, risicodeling en de dekking van onrendabele toppen. Dat kan de ontwikkeling van projecten vertragen of bemoeilijken.
- **Beperkte slagkracht in de opstartfase.** Het WDO moet zijn organisatie, financiering, kennis en uitvoeringscapaciteit nog verder opbouwen. Daardoor zal het tijd kosten voordat het bedrijf op volle kracht kan opereren.
- **Concurrentie met projecten in andere regio's.** Het WDO richt zich niet uitsluitend op Twente. Projecten in Borne, Enschede en Hengelo moeten concurreren met projecten elders in Overijssel en Drenthe om beschikbare financiële middelen, capaciteit en bestuurlijke aandacht.
- **Geen vanzelfsprekende rol voor Ennatuurlijk.** Binnen dit model ligt deelname van Ennatuurlijk niet voor de hand. Daardoor gaat mogelijk waardevolle kennis, ervaring en uitvoeringskracht verloren die dit bedrijf zou kunnen inbrengen.
- **Minder mogelijkheden om voort te bouwen op bestaande netten.** Omdat Ennatuurlijk buiten beeld blijft, is het minder vanzelfsprekend om nieuwe warmtenetten te ontwikkelen vanuit de bestaande infrastructuur die dit bedrijf al beheert in Enschede en Hengelo.
- **Ook in dit model blijft sprake van een spanningsveld tussen publieke en financiële belangen.** Hoewel gemeenten geen aandeelhouder zijn, kunnen zij wel worden gevraagd financiële risico's af te dekken en publiekrechtelijke instrumenten in te zetten. Daardoor kan de indruk ontstaan dat gemeentelijke bevoegdheden mede worden ingezet om de businesscase van warmteprojecten te ondersteunen. Voor een nadere beschrijving van dit spanningsveld wordt verwezen naar paragraaf 7.1.

Samengevat ontstaat in deze variant een situatie waarin gemeenten minder invloed hebben op het warmtebedrijf, terwijl zij mogelijk wel een deel van de risico's en verantwoordelijkheden dragen. Daarnaast zijn de toekomstige slagkracht van het WDO, de betrokkenheid van Ennatuurlijk en de landelijke randvoorwaarden op dit moment nog onzeker.

PAUZESTAND

Op 11 juni van dit jaar deelde Enexis aan de provincie Overijssel mee dat zij door landelijke ontwikkelingen, waaronder de voorgenomen publieke overname van private warmtebedrijven, tijd nodig heeft om duidelijkheid te krijgen over haar positionering in de warmtemarkt. Enexis wil bovendien meer duidelijkheid over risico’s en rendement, voordat zij zich kan committeren aan de vervolgstappen die nodig zijn voor het oprichten van het WDO.

De overige initiatiefnemers hebben daarop besloten de voorbereiding van het WDO voorlopig niet voort te zetten. Het initiatief is daarmee niet beëindigd, maar staat sinds juni 2026 feitelijk in de pauzestand.

7.3 EEN WARMTEBEDRIJF MET HET WDO ALS AANDEELHOUDER

Dit model lijkt voor de buitenwereld sterk op het in paragraaf 7.1 beschreven regionale warmtebedrijf. Ook hier wordt één warmtebedrijf opgericht dat verantwoordelijk wordt voor de ontwikkeling, aanleg en exploitatie van nieuwe warmtenetten in Borne, Enschede en Hengelo.

Het verschil zit in de samenstelling van de aandeelhouders. In deze variant zijn de gemeenten Borne, Enschede en Hengelo rechtstreeks aandeelhouder. De provincie Overijssel, de netwerkbedrijven en de Nationale Deelneming Warmte participeren via het Warmtebedrijf Drenthe-Overijssel (WDO), dat als aandeelhouder deelneemt aan het regionale warmtebedrijf.

Een belangrijk kenmerk van dit model is dat een groot deel van de uitvoerende werkzaamheden wordt ondergebracht bij een warmteservicebedrijf. Deze organisatie, die door de netwerkbedrijven wordt opgezet, levert specialistische kennis en uitvoeringscapaciteit voor de ontwikkeling en exploitatie van warmtenetten.
Voor Ennatuurlijk blijft binnen dit model vooral een rol als aandeelhouder over. Omdat dat voor het bedrijf onvoldoende aantrekkelijk wordt geacht, ligt deelname van Ennatuurlijk aan deze constructie niet voor de hand. Daarmee vervalt ook de mogelijkheid om gebruik te maken van de kennis, ervaring en bestaande infrastructuur die Ennatuurlijk in de regio heeft opgebouwd.

VOORDELEN

De combinatie van een regionaal warmtebedrijf met het WDO als aandeelhouder brengt verschillende voordelen samen:

- **Lokale zeggenschap én bovenregionale ondersteuning.** De gemeenten Borne, Enschede en Hengelo blijven rechtstreeks aandeelhouder van het regionale warmtebedrijf. Daardoor houden zij invloed op de strategische koers, investeringen, klantbenadering en ontwikkeling van warmteprojecten in Twente.
- **Bundeling van kapitaal en expertise.** Via het WDO worden de provincie Overijssel, de Nationale Deelneming Warmte en de netwerkbedrijven betrokken. Hierdoor kunnen financiële middelen, kennis en uitvoeringscapaciteit efficiënter worden georganiseerd dan wanneer iedere partij afzonderlijk participeert.
- **Meer financiële slagkracht.** De grotere schaal kan voordelen bieden bij het aantrekken van financiering en het spreiden van risico's over meerdere projecten.
- **Schaalvoordelen in de uitvoering.** Door gezamenlijke inkoop, standaardisatie van techniek en contracten en een gezamenlijke aanpak van bedrijfsvoering kunnen kosten worden beperkt en processen efficiënter worden ingericht.
- **Toegang tot specialistische kennis en capaciteit.** Via een warmteservicebedrijf kunnen specialistische taken voor meerdere regionale warmtebedrijven worden uitgevoerd. Daardoor hoeft het regionale warmtebedrijf niet alle expertise en capaciteit zelfstandig op te bouwen.

- **Meer continuïteit in de ontwikkel- en groeifase.** Ondersteuning vanuit het WDO kan helpen om sneller een professionele organisatie op te bouwen en minder afhankelijk te zijn van lokaal beschikbare capaciteit.
- **Behoud van een Twentse identiteit.** Voor inwoners, woningcorporaties en andere partners blijft het warmtebedrijf herkenbaar als een regionale organisatie met een duidelijke binding met Twente.
- **Meer vertrouwen en bestuurlijk commitment.** De zichtbare betrokkenheid van de gemeenten kan bijdragen aan vertrouwen onder inwoners en stakeholders, terwijl tegelijkertijd wordt geprofiteerd van de kennis en ondersteuning van provinciale en landelijke publieke partijen.

Kort samengevat combineert dit model de **lokale betrokkenheid en zeggenschap van een regionaal warmtebedrijf** met de **schaal, kennis, capaciteit en financiële kracht van een bovenregionale publieke partner**.

NADELEN

De combinatie van een regionaal warmtebedrijf en het WDO als aandeelhouder brengt ook een aantal aandachtspunten met zich mee:

- **Complexere governance en besluitvorming.** Zowel het WDO als het regionale warmtebedrijf moeten worden opgericht. Daarbij zijn afspraken nodig over zeggenschap, kapitaalinbreng, risicoverdeling, dienstverlening en besluitvorming. Dit maakt de inrichting van de organisatie complexer.
- **Afhankelijkheid van de ontwikkeling van het WDO.** De snelheid waarmee het regionale warmtebedrijf van start kan gaan, hangt mede af van de voortgang en positionering van het WDO. Als de ontwikkeling van het WDO vertraging oploopt, werkt dat door in Twente.
- **Langere besluitvorming.** Binnen deze constructie moeten standpunten vaak eerst binnen het WDO worden afgestemd voordat besluiten kunnen worden genomen in het regionale warmtebedrijf. Dat kan leiden tot langere besluitvormingsprocessen.
- **Risico op beperkte gemeentelijke invloed.** Wanneer het WDO een groot of zelfs doorslaggevend aandelenbelang krijgt, kunnen gemeenten wel financieel en bestuurlijk betrokken zijn, maar beperkt invloed hebben op investeringskeuzes, projectprioriteiten, tarieven en dienstverlening.
- **Concurrentie met andere regio's.** Via het WDO komen ook projecten in andere delen van Overijssel en Drenthe in beeld. Twentse projecten moeten daardoor concurreren om kapitaal, personeel, ontwikkelcapaciteit en bestuurlijke aandacht.
- **Extra bestuurslaag zonder gegarandeerde voordelen.** Het is niet vooraf zeker dat aandeelhouderschap via het WDO meer efficiëntie of lagere kosten oplevert. De diensten van een warmteservicebedrijf kunnen ook door een zelfstandig regionaal warmtebedrijf worden ingekocht, zonder een extra governancelaag toe te voegen.
- **Geen rol voor Ennatuurlijk.** Ennatuurlijk heeft aangegeven binnen deze constructie geen rol voor zichzelf te zien. Daardoor kan geen gebruik worden gemaakt van de kennis, ervaring en bestaande netwerken van Ennatuurlijk. Ook ligt het minder voor de hand om voort te bouwen op de bestaande infrastructuur van Ennatuurlijk in Enschede en Hengelo.
- **Onzekerheid over de daadwerkelijke totstandkoming van het WDO.** Dit model kan alleen werken als het WDO daadwerkelijk van de grond komt. Zoals beschreven in paragraaf 7.2 is dat op dit moment nog

geen vanzelfsprekendheid.

Kort samengevat combineert dit model lokale betrokkenheid met bovenregionale schaal, maar daar staan een complexere governance, langere besluitvorming, mogelijke beperkingen in gemeentelijke invloed en afhankelijkheid van het nog in ontwikkeling zijnde WDO tegenover.

7.4 EEN GEMEENTELIJK WARMTEBEDRIJF

Binnen deze variant werken de gemeenten Borne, Enschede en Hengelo niet samen in één regionaal warmtebedrijf. In plaats daarvan richt iedere gemeente een eigen warmtebedrijf op voor de ontwikkeling, aanleg en exploitatie van warmtenetten binnen de eigen gemeentegrenzen. De gemeente kan daarbij kiezen voor volledig eigenaarschap of samenwerken met een publieke partner of investeerder.

Deze aanpak is niet uniek. Ook andere gemeenten hebben gekozen voor een lokaal warmtebedrijf. Zo richtte Apeldoorn samen met het Gelders Warmte Bedrijf het publieke warmtebedrijf Warmte voor de Wijk op. In Groningen is WarmteStad al geruime tijd verantwoordelijk voor de ontwikkeling, aanleg en exploitatie van het lokale warmtenet.

Kenmerkend voor deze variant is dat de zeggenschap, besluitvorming en verantwoordelijkheid dicht bij de gemeente blijven. Tegelijkertijd worden organisatie, financiering en uitvoering niet gedeeld met andere gemeenten, waardoor iedere gemeente zelf verantwoordelijk is voor het opbouwen en aansturen van het warmtebedrijf.

VOORDELEN

De keuze voor een gemeentelijk warmtebedrijf biedt verschillende voordelen:

- **Maximale lokale regie.** De gemeente heeft directe invloed op de koers van het warmtebedrijf en kan sturen op onderwerpen als investeringsprioriteiten, warmtebronnen, dienstverlening, betaalbaarheid en de bescherming van kwetsbare huishoudens.
- **Eenvoudigere besluitvorming.** Doordat er minder aandeelhouders en bestuurlijke lagen betrokken zijn, kunnen besluiten in principe sneller en overzichtelijker worden genomen.
- **Duidelijke politieke verantwoordelijkheid.** Voor inwoners, gemeenteraad en college is helder wie verantwoordelijk is voor de keuzes, prestaties en resultaten van het warmtebedrijf.
- **Sterke koppeling met gemeentelijk beleid.** Het warmtebedrijf kan nauw worden verbonden met het warmteprogramma, wijkuitvoeringsplannen, de woonvisie, woningbouwopgaven, werkzaamheden in de openbare ruimte en de aanpak van netcongestie.
- **Betere afstemming op gebiedsontwikkeling.** Investeringen in warmte-infrastructuur kunnen direct worden gekoppeld aan lokale ontwikkelingen, zoals nieuwbouw, renovaties of herinrichting van wijken.
- **Herkenbaar voor inwoners.** Een lokaal warmtebedrijf staat dicht bij de inwoners en kan worden gezien als onderdeel van de gemeentelijke dienstverlening. Dit kan bijdragen aan vertrouwen, betrokkenheid en draagvlak.

- **Financiële opbrengsten blijven lokaal.** Eventuele winsten en vermogensgroei komen ten goede aan de gemeente en kunnen opnieuw worden ingezet voor warmteprojecten, het beperken van tarieven of andere publieke doelen.
- **Flexibiliteit in de uitvoering.** De gemeente kan sneller inspelen op lokale omstandigheden en prioriteiten zonder afhankelijk te zijn van regionale of bovenregionale afstemming.

Kort samengevat biedt een gemeentelijk warmtebedrijf vooral voordelen op het gebied van **lokale zeggenschap, bestuurlijke eenvoud, beleidsmatige samenhang en het behoud van eventuele financiële opbrengsten voor de eigen gemeente**.

NADELEN

De keuze voor een gemeentelijk warmtebedrijf brengt ook een aantal belangrijke nadelen en risico's met zich mee:

- **Beperkte schaalgrootte.** De ontwikkeling van warmtenetten vraagt om grote investeringen, specialistische kennis en een lange adem. Omdat een gemeentelijk warmtebedrijf zich richt op één gemeente, kunnen risico's minder goed worden gespreid dan bij een regionaal of bovenregionaal bedrijf.
- **Grotere financiële risico's voor de gemeente.** Ontwikkelrisico's, bouwrisico's, bronrisico's en het risico dat onvoldoende inwoners aansluiten, komen voor een groter deel terecht bij één organisatie. Tegenvallers kunnen daardoor sneller leiden tot aanvullende investeringen, garanties of subsidiebijdragen van de gemeente.
- **Kwetsbaarheid van kleinere organisaties.** Vooral voor kleinere gemeenten kan het lastig zijn om voldoende projecten gelijktijdig te ontwikkelen om een robuuste bedrijfsvoering op te bouwen en risico's op te vangen.
- **De landelijke randvoorwaarden zijn nog onzeker.** Net als andere warmtebedrijven heeft een gemeentelijk warmtebedrijf te maken met onzekerheden rond subsidies, garanties, risicodeling en de betaalbaarheid voor inwoners. Zoals ook beschreven in paragraaf 7.1 kunnen deze onzekerheden de financierbaarheid en uitvoerbaarheid van projecten beperken en tot vertraging of uitstel leiden.
- **Veel expertise moet zelf worden opgebouwd.** Een zelfstandig warmtebedrijf moet kennis organiseren op het gebied van ontwerp, aanbesteding, aanleg, exploitatie, financiering, warmte-inkoop, klantprocessen, tariefregulering en storingsafhandeling. Dat kost tijd en maakt de organisatie kwetsbaar voor schaarste aan gespecialiseerd personeel.
- **Minder onderhandelingskracht.** Een lokaal warmtebedrijf heeft doorgaans een zwakkere positie richting financiers, aannemers, warmteproducenten en andere marktpartijen dan een regionale organisatie met een groter projectvolume.
- **Minder schaalvoordelen.** Wanneer Borne, Enschede en Hengelo ieder een eigen warmtebedrijf oprichten, kunnen voordelen van gezamenlijke inkoop, kennisdeling, standaardisatie en risicospreiding slechts beperkt worden benut.
- **Hogere organisatiekosten.** Drie afzonderlijke warmtebedrijven betekenen ook drie organisaties, drie bestuursstructuren en mogelijk verschillende technische en contractuele werkwijzen. Dit kan leiden tot hogere kosten en minder efficiëntie dan bij een gezamenlijke aanpak.

Kort samengevat biedt een gemeentelijk warmtebedrijf veel lokale zeggenschap, maar daar staan een kleinere schaal, hogere risico's, hogere organisatiekosten en een grotere afhankelijkheid van lokaal beschikbare expertise tegenover.

7.5 INSCHAKELING VAN EEN PRIVAAT WARMTEBEDRIJF

Binnen deze variant richten de gemeenten geen nieuw publiek warmtebedrijf op, maar bouwen zij voort op bestaande warmtebedrijven en bestaande warmte-infrastructuur.

In Hengelo betekent dit een samenwerking met **Warmtebedrijf Hengelo (WBH)**. Dit bedrijf verzorgt de distributie en levering van warmte, is voor 95% in handen van Ennatuurlijk en voor 5% van de gemeente Hengelo. Binnen het bestaande werkgebied kan WBH nieuwe aansluitingen realiseren en het warmtenet verder uitbreiden.

In Enschede exploiteert **Ennatuurlijk** al een groot warmtenet dat wordt gevoed met warmte van Twence. Anders dan in Hengelo beschikt Ennatuurlijk hier niet over bestaande concessies voor nieuwe uitbreidingsgebieden, maar wel over een omvangrijk bestaand netwerk.

Met de inwerkingtreding van de Wet collectieve warmte moeten gemeenten voor bestaande warmtenetten een warmtekavel vaststellen en hiervoor een warmtebedrijf aanwijzen. Voor de bestaande netten van WBH in Hengelo en Ennatuurlijk in Enschede ligt het voor de hand dat deze bedrijven voor hun huidige verzorgingsgebied als warmtebedrijf worden aangewezen.

Binnen een toegewezen warmtekavel kan een warmtebedrijf gedurende een langere periode nieuwe leidingen aanleggen en nieuwe aansluitingen realiseren. Hierdoor ontstaat duidelijkheid over de partij die verantwoordelijk is voor de verdere ontwikkeling en exploitatie van het warmtenet.

De mogelijkheden om ook voor nieuwe warmtekavels een privaat warmtebedrijf aan te wijzen zijn onder de nieuwe wet beperkt. Dit kan alleen wanneer:

- de aanwijzing plaatsvindt tijdens de ingroeiperiode van de Wet collectieve warmte (de eerste tien jaar na inwerkingtreding);
- geen publiek aangestuurd warmtebedrijf of warmtegemeenschap beschikbaar is voor het betreffende gebied;
- de gemeente dit heeft vastgesteld via een openbare, transparante, objectieve en niet-discriminerende procedure.

Deze variant kiest daarmee niet voor de oprichting van een nieuw gemeentelijk of regionaal warmtebedrijf, maar sluit zoveel mogelijk aan bij bestaande warmtebedrijven, bestaande netwerken en aanwezige expertise.

VOORDELEN

De keuze om samen te werken met bestaande private warmtebedrijven kent verschillende voordelen:

- **Voortbouwen op bestaande warmtenetten.** In Hengelo kan worden aangesloten bij de bestaande activiteiten en infrastructuur van Warmtebedrijf Hengelo. In Enschede kan worden voortgebouwd op het bestaande warmtenet van Ennatuurlijk en de samenwerking met Twence.
- **Gebruik van bestaande kennis en ervaring.** De betrokken warmtebedrijven beschikken al over ervaring met de ontwikkeling, aanleg en exploitatie van warmtenetten. Ook hebben zij kennis van warmte-inkoop, klantprocessen, facturatie, storingsafhandeling en de wettelijke verplichtingen die daarbij horen.
- **Snellere uitvoering mogelijk.** Omdat geen nieuw warmtebedrijf hoeft te worden opgericht, kan sneller worden gestart met de verdere ontwikkeling en uitbreiding van warmtenetten.
- **Lagere opstartkosten.** Er hoeft geen nieuwe organisatie te worden opgebouwd met eigen personeel, systemen en bedrijfsprocessen. Hierdoor blijven de aanloopkosten beperkt.
- **Benutten van bestaande schaalvoordelen.** De bestaande warmtebedrijven beschikken al over klanten, contracten, systemen en operationele processen. Dat kan zorgen voor efficiëntievoordelen en een stabielere bedrijfsvoering.
- **Geen aandeelhoudersrisico voor gemeenten.** Gemeenten hoeven geen kapitaal in een warmtebedrijf te investeren en lopen daardoor niet de financiële risico's die samenhangen met aandeelhouderschap.
- **Mogelijkheid om publieke belangen te borgen.** Via afspraken, vergunningen, concessies en andere publiekrechtelijke instrumenten kunnen gemeenten eisen stellen aan onderwerpen zoals duurzaamheid, investeringen, dienstverlening, informatievoorziening en betaalbaarheid.
- **Bewezen uitvoeringskracht.** Bestaande warmtebedrijven beschikken al over operationele organisaties, personeel en werkprocessen. Daardoor is minder tijd nodig voor het opbouwen van uitvoeringscapaciteit.

Kort samengevat biedt deze variant vooral voordelen op het gebied van **snelheid, uitvoerbaarheid, lagere opstartkosten, benutting van bestaande infrastructuur en het vermijden van financiële risico's voor gemeenten**.

NADELEN

De keuze voor samenwerking met een privaat warmtebedrijf kent ook belangrijke aandachtspunten:

- **Beperkte aansluiting op de nieuwe wetgeving.** De Wet collectieve warmte gaat uit van publieke meerderheidszeggenschap bij nieuwe warmtenetten. De aanwijzing van een privaat warmtebedrijf voor nieuwe warmtekavels is alleen onder specifieke voorwaarden mogelijk en wordt gezien als uitzondering, niet als hoofdroute.
- **Beperkte invloed van gemeenten.** Gemeenten hebben weinig directe invloed op de strategie, investeringen, dienstverlening en inzet van opbrengsten. In Hengelo heeft de gemeente slechts een klein aandelenbelang in Warmtebedrijf Hengelo en Enschede is geen aandeelhouder van Ennatuurlijk.
- **Spanning tussen publieke en commerciële belangen.** Private warmtebedrijven moeten een redelijk rendement behalen op het geïnvesteerde kapitaal. Dat kan spanning opleveren met gemeentelijke doelen op het gebied van betaalbaarheid, risicodeling en maatschappelijke meerwaarde.
- **Publieke belangen vragen extra borging.** Omdat gemeenten minder directe invloed hebben, moeten afspraken over investeringen, duurzaamheid, dienstverlening, tarieven en informatievoorziening zorgvuldig worden vastgelegd in contracten, vergunningen en toezichtarrangementen.

- **Ondernemingsrisico kan deels bij de gemeente terechtkomen.** De ervaring in Twekkelerveld laat zien dat een private partij bereid kan zijn een warmtenet aan te leggen, maar daarbij wel kan vragen dat de gemeente bepaalde risico's overneemt, zoals het risico dat minder woningen aansluiten dan verwacht. Hierdoor kunnen publieke middelen worden ingezet, terwijl het rendement op investeringen grotendeels bij de private aandeelhouder terechtkomt.
- **Complexe afspraken over risico's en opbrengsten.** Wanneer gemeenten risico's overnemen, zijn duidelijke afspraken nodig over onder meer de minimale aansluitgraad, de omvang en duur van garanties en de verdeling van mee- en tegenvallers.
- **Afhankelijkheid van één leverancier.** Bewoners zijn na aansluiting gebonden aan één warmtebedrijf. Bij een deel van de inwoners kan dit leiden tot zorgen over afhankelijkheid van een monopolist.
- **Mogelijke gevolgen voor draagvlak en deelname.** Wanneer inwoners warmte als duur ervaren of vrezen dat commerciële belangen vooropstaan, kan dit de bereidheid om aan te sluiten verminderen. Dat vergroot juist het vollooprisico en kan de haalbaarheid van nieuwe warmtenetten onder druk zetten.

Kort samengevat biedt deze variant voordelen op het gebied van ervaring en bestaande infrastructuur, maar daar staan een beperkte gemeentelijke invloed, mogelijke spanning tussen publieke en commerciële belangen en het risico tegenover dat een deel van het ondernemingsrisico alsnog bij de gemeente terechtkomt.

GESPREKKEN OVER OVERNAME ENNATUURLIJK

In de kamerbrief van 6 juli 2026 informeerde het kabinet de kamer dat zij bereid is om via de begin dit jaar opgerichte dochter van Energie Beheer Nederland (EBN), de Nationale Deelneming Warmte BV (NDW), private warmtebedrijven over te nemen. De NDW is daarom gevraagd oriënterende gesprekken aan te gaan met de drie grote private warmtebedrijven (Eneco, Vattenfall en Ennatuurlijk) over een eventuele overname. De uitkomst daarvan is nog niet bekend. Op de Rijksbegroting zijn hiervoor nog geen middelen opgenomen.

Als die gesprekken daadwerkelijk zouden resulteren in de overname van Ennatuurlijk, dan ontstaat er een nieuwe situatie. Ennatuurlijk wordt dan een publiek warmtebedrijf; een bedrijf dat onder de Wet collectieve warmte mag investeren in de aanleg van nieuwe warmtenetten. Tegelijkertijd sluit dat gegeven de oprichting van het RWBT of het WDO niet uit. De NDW heeft op bestuurlijk niveau gedeeld dat zij door wil met de voorbereiding van de oprichting van het RWBT, omdat zij dit als een kansrijk project zien.

7.6 ALLEEN PUBLIEKE TAKEN

Binnen deze variant beperken de gemeenten zich tot hun publieke taken en verantwoordelijkheden. Zij nemen geen rol als aandeelhouder, ontwikkelaar of exploitant van warmtenetten op zich en sturen niet actief op de ontwikkeling van nieuwe collectieve warmtevoorzieningen.

De gemeenten voeren wel de taken uit die voortvloeien uit de Wet collectieve warmte en andere relevante wet- en regelgeving. Dat betekent onder meer dat zij voor bestaande warmtenetten warmtekavels vaststellen en, waar het overgangsrecht dit voorschrijft, een warmtebedrijf aanwijzen.

Daarnaast beoordelen gemeenten initiatieven van inwoners, warmtegemeenschappen en andere partijen voor kleinschalige collectieve warmtevoorzieningen. Ook behandelen zij meldingen en aanvragen voor de benodigde ontheffingen en vergunningen.

In deze variant zorgen gemeenten vooral voor de juridische en ruimtelijke randvoorwaarden waarbinnen initiatieven kunnen ontstaan. De ontwikkeling, financiering, aanleg en exploitatie van nieuwe collectieve warmtevoorzieningen laten zij in beginsel over aan warmtebedrijven, warmtegemeenschappen, bewonerscollectieven en andere maatschappelijke of marktpartijen.

VOORDELEN

De keuze om gemeenten alleen publieke taken te laten vervullen, kent verschillende voordelen:

- **Geen financiële risico's als aandeelhouder.** Gemeenten hoeven niet te investeren in een warmtebedrijf en lopen daardoor geen directe risico's die samenhangen met aandeelhouderschap, bedrijfsvoering of tegenvallende projectresultaten.
- **Geen nieuwe uitvoeringsorganisatie nodig.** Het oprichten van een warmtebedrijf en het opbouwen van specialistische kennis, personeel en systemen is niet nodig. Daardoor blijven de organisatorische lasten beperkt.
- **Duidelijke rolverdeling.** De gemeente blijft beleidsmaker, vergunningverlener en toezichthouder en vermijdt de spanning die kan ontstaan wanneer zij tegelijkertijd aandeelhouder of projectontwikkelaar is.
- **Minder bestuurlijke complexiteit.** Omdat geen warmtebedrijf hoeft te worden opgericht of aangestuurd, zijn er minder bestuurlijke afspraken, governancevraagstukken en besluitvormingsprocessen nodig.
- **Ruimte voor initiatieven uit de samenleving.** Bewonerscollectieven, warmtegemeenschappen, woningcorporaties en marktpartijen krijgen de ruimte om zelf met initiatieven te komen die aansluiten bij de behoeften en kansen in een buurt of gebouw.
- **Objectieve beoordeling van plannen.** Gemeenten kunnen initiatieven beoordelen vanuit hun publieke rol, zonder een direct financieel belang bij de uitkomst te hebben.
- **Bescherming van publieke belangen blijft mogelijk.** Via vergunningen, ontheffingen, ruimtelijke besluiten en andere wettelijke instrumenten kunnen gemeenten voorwaarden stellen aan zaken als veiligheid, duurzaamheid, betrouwbaarheid en participatie.
- **Focus op kerntaken.** Gemeenten kunnen hun capaciteit richten op beleid, ruimtelijke ordening, participatie, communicatie en ondersteuning van inwoners, in plaats van op de ontwikkeling en exploitatie van warmtevoorzieningen.

Kort samengevat biedt deze variant vooral voordelen op het gebied van **lage financiële risico's, een duidelijke rolverdeling, beperkte organisatorische belasting en ruimte voor initiatieven vanuit inwoners en marktpartijen**.

NADELEN

De keuze om gemeenten zich te laten beperken tot hun publieke taken kent ook belangrijke nadelen:

- **Afhankelijkheid van initiatieven van derden.** De ontwikkeling van collectieve warmtevoorzieningen wordt volledig afhankelijk van warmtebedrijven, bewonersinitiatieven, warmtegemeenschappen en andere

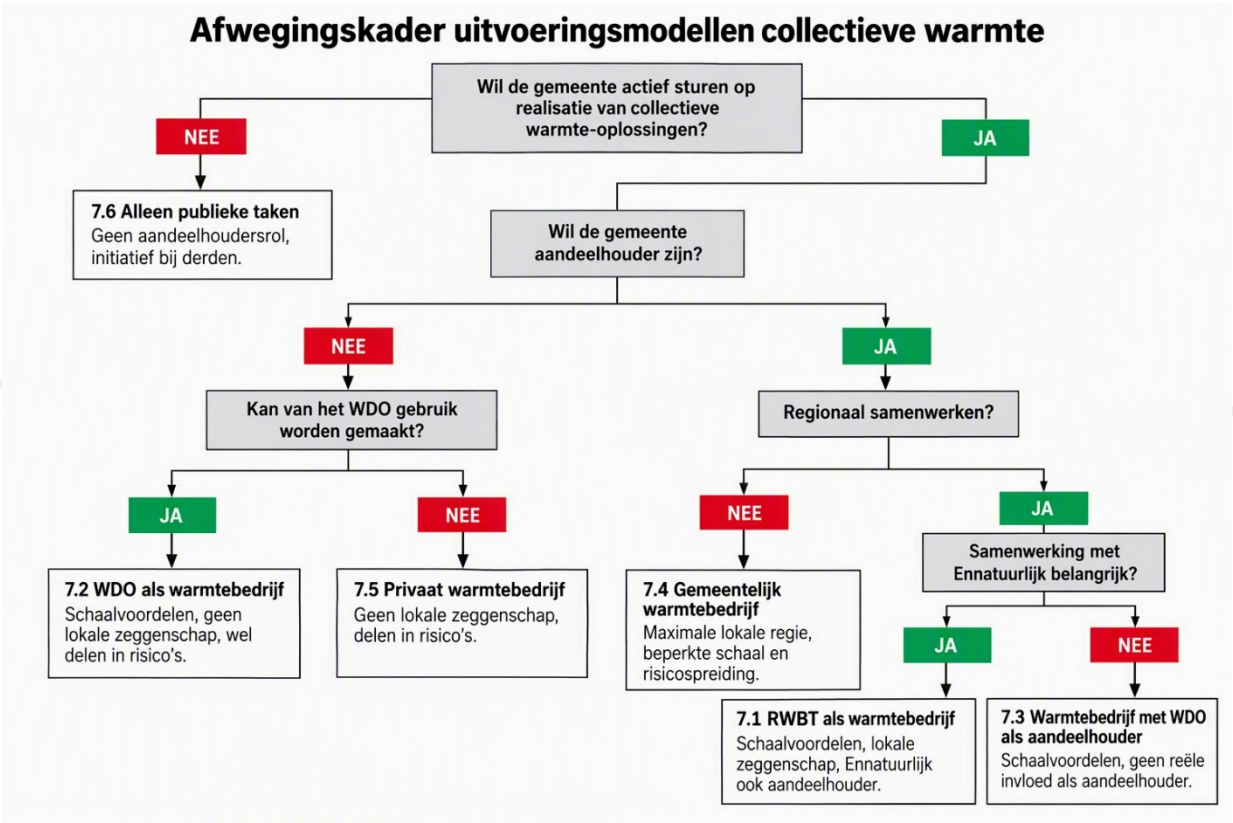
partijen. Gemeenten hebben daardoor minder invloed op waar, wanneer en hoe projecten tot stand komen.

- **Risico op 'cherry-picking'.** Initiatiefnemers zullen vooral kiezen voor projecten die financieel aantrekkelijk zijn. Daardoor bestaat het risico dat kansrijke buurten en gebouwen wel worden ontwikkeld, terwijl complexere of minder rendabele gebieden achterblijven.
- **Minder samenhang in het energiesysteem.** Wanneer aantrekkelijke locaties individueel of kleinschalig worden ontwikkeld, kan dit de mogelijkheden voor grotere collectieve warmteoplossingen beperken. Dat maakt toekomstige warmtenetten vaak duurder en minder haalbaar.
- **Hogere maatschappelijke kosten.** Als verschillende oplossingen naast elkaar ontstaan, kan het nodig zijn om meerdere energie-infrastructuren langdurig in stand te houden. Hierdoor nemen de totale kosten voor de samenleving toe.
- **Minder koppelkansen met andere opgaven.** Zonder actieve sturing is het lastiger om warmteprojecten te combineren met woningbouw, wijkvernieuwing, werkzaamheden in de openbare ruimte of de aanpak van netcongestie.
- **Minder zekerheid voor inwoners.** Deze variant biedt geen garantie dat inwoners tijdig toegang krijgen tot een betaalbaar en bereikbaar alternatief voor aardgas.
- **Risico op toenemende verschillen tussen huishoudens.** Huishoudens met voldoende financiële middelen en mogelijkheden kunnen hun woning verduurzamen en overstappen op bijvoorbeeld een warmtepomp. Huishoudens met minder financiële ruimte of minder praktische mogelijkheden hebben die keuze vaak niet.
- **Grotere kans op energiearmoede.** Inwoners die niet kunnen investeren blijven langer afhankelijk van aardgas, terwijl de kosten daarvan naar verwachting stijgen door onder meer klimaatmaatregelen, de bijmengverplichting voor groen gas en de verdeling van netkosten over een steeds kleinere groep gebruikers.
- **Beperkte invloed op het tempo van de warmtetransitie.** Gemeenten hebben minder mogelijkheden om de uitvoering van hun warmteprogramma te versnellen of bij te sturen wanneer ontwikkelingen achterblijven.
- **Onzekere bijdrage aan het oplossen van netcongestie.** Omdat collectieve warmteoplossingen slechts beperkt worden gestuurd, is ook onzeker in welke mate zij kunnen bijdragen aan het verminderen van de druk op het elektriciteitsnet.

Kort samengevat biedt deze variant maximale terughoudendheid van de gemeente, maar daar staat tegenover dat de ontwikkeling van collectieve warmte minder voorspelbaar wordt. Het risico bestaat dat vooral de meest rendabele projecten worden gerealiseerd, terwijl kwetsbare huishoudens en moeilijkere gebieden achterblijven. Daardoor kunnen de kosten en risico's van de warmtetransitie op langere termijn juist terechtkomen bij de inwoners die het minst in staat zijn daarop te anticiperen.

7.7 AFWEGINGSKADER VOOR DE KEUZE VAN EEN UITVOERINGSMODEL

Figuur 3 helpt om op basis van de gewenste gemeentelijke rol, zeggenschap, schaal en samenwerking een eerste keuze te maken tussen de in dit hoofdstuk beschreven uitvoeringsmodellen.



Figuur 1 Afwegingskader uitvoeringsmodellen collectieve warmte

Het afwegingskader begint bij de fundamentele vraag of de gemeente actief wil sturen op de ontwikkeling van nieuwe collectieve warmtevoorzieningen. Als dat niet het geval is, past een rol die beperkt blijft tot publieke taken.

Bij actieve sturing is vervolgens bepalend of de gemeente zelf aandeelhouder wil zijn. Zonder rechtstreeks aandeelhouderschap wordt voor de realisatie van collectieve warmte-oplossingen een beroep gedaan op het WDO of een privaat warmtebedrijf.

Bij een keuze voor het aandeelhouderschap, is de vraag of belang wordt gehecht aan samenwerking op regionale schaal. Is dat niet het geval, dan ligt oprichting van een gemeentelijk warmtebedrijf voor de hand. Wordt daar wel voor gekozen, dan is vervolgens nog de vraag aan de orde, of betrokkenheid van Ennatuurlijk belangrijk wordt gevonden. Wordt die laatste vraag bevestigend beantwoord, dan ligt een keuze voor de in paragraaf 7.1 beschreven optie voor de hand. Is dat niet het geval, dan kan ook gekozen worden voor de oprichting van een regionaal warmtebedrijf met het WDO als aandeelhouder.

De beslisboom ondersteunt de besluitvorming over de keuze van een uitvoeringsmodel maar vraagt nog wel om een nadere beoordeling van het belang van publieke zeggenschap, uitvoeringskracht, financiële risico's, schaalvoordelen, bestaande infrastructuur en het vertrouwen van inwoners.

8. SLOTOVERWEGINGEN TER DISCUSSIE

Dit hoofdstuk beschrijft de groeiambities van Borne, Enschede en Hengelo en de gevolgen van netcongestie. Ook wordt toegelicht welke maatregelen het Rijk, de provincie en de netbeheerders nemen om deze knelpunten aan te pakken. Vervolgens komt aan bod hoe nieuwbouw en warmtenetten elkaar kunnen versterken: warmtenetten kunnen woningbouw mogelijk maken, terwijl nieuwbouw kan bijdragen aan de aanleg van warmtenetten in bestaande wijken.

8.1 GROEIAMBITIES VAN BORNE, ENSCHEDE EN HENGELO

Borne, Enschede en Hengelo zetten in op groei om de economie, voorzieningen en brede welvaart van Twente te versterken. De Ruimtelijke Ontwikkelstrategie Twente (ROS) hanteert voor 2050 als richtpunt circa 80.000 extra woningen en 62.000 extra arbeidsplaatsen ten opzichte van 1 januari 2022. De groei concentreert zich vooral in de drie dragende steden en goed ontsloten dynamische knopen. Woningbouw is daarmee ook nodig om talent te behouden, de hightech- en maakindustrie te ontwikkelen en het draagvlak voor voorzieningen en openbaar vervoer te versterken.

Voor Enschede en Hengelo ligt het zwaartepunt in de Spoorzone Hengelo-Enschede (SHE). Het ontwikkelperspectief gaat tot 2050 uit van ongeveer 30.000 woningen en 30.000 arbeidsplaatsen, vooral rond zeven stations en andere goed bereikbare ov-locaties. Belangrijke ontwikkelgebieden zijn Hart van Hengelo, Veldwijk-FBK, Kennispark+, Centrum Enschede, Schuttersveld-Rigtersbleek-Kop Westerval, Eschmarke en Glanerbrug. De ambitie omvat gemengde stedelijke gebieden met wonen, werken, onderwijs en voorzieningen dicht bij elkaar. Energie geldt daarbij als randvoorwaarde en sturend ruimtelijk principe.

Borne vervult binnen de ROS de rol van dynamische knoop. Volgens de in januari 2026 vastgestelde Omgevingsvisie Samen Borne wil de gemeente groeien naar minimaal 30.000 inwoners en passende woningen bieden aan huidige en toekomstige inwoners. De verdere ontwikkeling van de Bornsche Maten, verdichting rond het station en aanvullende locaties moeten in de lokale en deels regionale woningbehoefte voorzien. De Bornsche Maten omvat circa 2.300 woningen, met een groeimogelijkheid tot circa 2.700. Deze groei moet samengaan met mobiliteit, voorzieningen, klimaatadaptatie en energie-infrastructuur.

De drie gemeenten staan voor dezelfde vraag: hoe kan de woningbouw doorgaan bij schaarse elektriciteitscapaciteit, zonder later extra netbelasting of kostbare aanpassingen te veroorzaken? Dit vraagt om gebiedsgerichte energiestrategieën waarin woningbouw, netverzwaring, warmte-infrastructuur, opslag, laadvoorzieningen en lokale opwek vanaf het begin samen worden gepland.

8.2 HUIDIGE SITUATIE OP HET ELEKTRICITEITSNET

Het elektriciteitsnet in Twente is zwaar belast door elektrificatie en de groei van zonne- en windenergie. Daardoor ontstaan knelpunten bij afname en teruglevering. Grootverbruikers staan al langer op wachtlijsten; sinds 1 juli 2026 geldt in congestiegebieden ook voor kleinverbruik een integrale wachtlijst. Vanaf 1 oktober 2026 kunnen gemeenten vroegtijdig transportcapaciteit en prioriteit aanvragen voor concrete woningbouwprojecten die binnen tien jaar worden gerealiseerd. De aanvraag kan ook noodzakelijke collectieve voorzieningen en kleinschalige, onlosmakelijk verbonden activiteiten omvatten, mits aan de voorwaarden en bewijslast is voldaan.

Volgens TenneT heeft het hoogspanningsnet in Oost-Twente zijn maximale capaciteit bereikt. Dit raakt Enschede, Hengelo, Oldenzaal, Losser en Dinkelland en werkt door naar onder meer Borne. De provincie verwacht dat de congestie in grote delen van Overijssel tot ten minste 2035 aanhoudt. Voor deelnet Enschede wordt rekening gehouden met belangrijke verzwaringen in 2034-2038. Alleen wachten op nieuwe infrastructuur is daarom geen oplossing.

De oorzaak ligt niet bij één transformator of kabel. Het Twentse 110/380 kV-systeem is niet ontworpen voor de huidige groei van afname, teruglevering en vermogenspieken. De regionale netten van Enexis en Coteq zijn bovendien afhankelijk van uitbreiding van TenneT-stations. Nieuwe regionale stations en kabels leveren pas capaciteit op als ook het hoogspanningsnet en de onderliggende netten zijn afgestemd. Een lokaal uitvoerbaar project kan daardoor toch worden beperkt door een knelpunt elders.

Voor groei is vooral het gelijktijdige piekvermogen bepalend. Een wijk met warmtepompen, elektrisch koken en veel elektrische auto's kan op koude avonden een hoge afname veroorzaken; zonnepanelen zorgen op zonnige uren juist voor een terugleverpiek. Het beter benutten van het elektriciteitsnet richt zich daarom op het verlagen, verschuiven en afstemmen van pieken. Isolatie, slimme laadsturing, opslag, flexibiliteit en collectieve energiesystemen beperken de benodigde capaciteit, maar vervangen fysieke netuitbreiding niet. Een warmtenet is gunstig voor netcongestie omdat het de elektriciteitsvraag op een koude donkere winteravond lokaal dempt. Wanneer warmtenetten breder worden ingezet kan dit andere ontwikkelingen mogelijk maken.

8.3 PLANNEN VAN RIJK, PROVINCIE EN NETBEHEERDERS

Het Rijk werkt met **het Landelijk Actieprogramma Netcongestie** aan een snellere uitbreiding van het elektriciteitsnet en een efficiënter gebruik van de beschikbare capaciteit. De uitbreiding van het hoogspanningsnet in Oost-Twente is daarbij aangemerkt als een rijksversnellingsproject. Daarnaast geldt een landelijk prioriteringskader, waarbij maatregelen die bijdragen aan het verminderen van netcongestie voorrang krijgen, gevolgd door toepassingen die belangrijk zijn voor veiligheid en basisbehoeften, zoals woningbouw en warmte. Deze aanpak helpt om de beschikbare capaciteit beter te verdelen, maar zorgt niet voor extra capaciteit op het net. Tegelijkertijd ondersteunt het Rijk de ontwikkeling van warmtenetten met wetgeving, kennisprogramma's en financiële instrumenten, zoals de Warmtenet Investeringssubsidie. Warmtenetten kunnen de vraag naar elektriciteit beperken en daarmee bijdragen aan het verminderen of uitstellen van investeringen in het elektriciteitsnet.

De provincie Overijssel werkt via de **Energievisie Overijssel 2050** en het **Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (pMIEK)** aan een betere afstemming tussen ruimtelijke ontwikkeling, energievoorziening en maatschappelijke opgaven. Daarbij ondersteunt de provincie gemeenten en netbeheerders bij het aanpakken van netcongestie, stimuleert zij slimme oplossingen zoals energiehubs en flexibiliteitsmaatregelen en ziet zij regionale warmte-infrastructuur als een belangrijk onderdeel van de oplossing.
Daarnaast speelt de provincie een rol bij het afstemmen van woningbouw, economische ontwikkeling en energie-infrastructuur. Zo kan zij per gebied keuzes helpen maken over de planning van woningbouwlocaties, bedrijventerreinen en netuitbreidingen. Ook kan de provincie ruimte reserveren voor elektriciteitsstations, kabelverbindingen en warmte-infrastructuur en ondersteunen bij vraagstukken die gemeentegrenzen overschrijden.

TenneT werkt de komende jaren aan een groot aantal uitbreidingen van het hoogspanningsnet in Oost-Twente. Het gaat onder meer om nieuwe en uitgebreidere hoogspanningsstations en extra kabelverbindingen. De uitvoering vindt gefaseerd plaats over een periode van ongeveer twaalf jaar. Zo start de uitbreiding van het station Hengelo/Hengelo Oele in 2027 en loopt deze door tot 2039. De extra capaciteit komt daarbij stap voor stap beschikbaar.

Ook Enexis en Coteq werken aan de versterking van het regionale elektriciteitsnet. Zij breiden stations, kabelverbindingen en transformatorhuisjes uit en verzwaren het netwerk in buurten waar dat nodig is. Daarnaast zetten zij in op slimme oplossingen, zoals flexibele transportcontracten, congestiemanagement en het stimuleren van energiegebruik buiten de drukste uren van de dag.

Voor gemeenten betekent dit dat zij hun plannen voor woningbouw, bedrijvigheid en andere gebiedsontwikkelingen vroegtijdig moeten afstemmen met de netbeheerders. Door tijdig inzicht te geven in de verwachte energievraag en de fasering van projecten kunnen noodzakelijke investeringen in het elektriciteitsnet beter worden gepland.

8.4 WARMTENETTEN ALS ONTWIKKELSTRATEGIE

Warmtenetten kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de woningbouwopgave. Doordat woningen worden verwarmd met een collectieve warmtebron in plaats van vooral met elektriciteit, neemt de belasting van het elektriciteitsnet af. Bij een warmtenet dat gebruikmaakt van warmte van Twence ligt het grootste deel van de energievoorziening bovendien buiten het lokale elektriciteitsnet. Elektriciteit is nog wel nodig voor pompen, regeltechniek en eventuele noodvoorzieningen, maar de piekbelasting in de winter is aanzienlijk lager dan in buurten waar alle woningen gebruikmaken van individuele elektrische warmtepompen.
Voor nieuwbouw biedt collectieve warmte verschillende voordelen:

- **Minder druk op het elektriciteitsnet.** Hierdoor neemt het risico af dat woningbouwprojecten vertraging oplopen door netcongestie.
- **Efficiënter gebruik van energie.** Een collectief systeem kan centraal worden aangestuurd en warmteopslag maakt het mogelijk vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen.
- **Flexibiliteit voor de toekomst.** Een warmtenet kan later worden gevoed met verschillende bronnen, zoals geothermie, aquathermie of industriële restwarmte.
- **Efficiënt ruimtegebruik.** In dichtbebouwde gebieden vraagt een collectief systeem vaak minder ruimte boven- en ondergronds dan een optelsom van individuele installaties.

De relatie werkt ook de andere kant op. Nieuwbouw kan de ontwikkeling van warmtenetten juist versnellen. Nieuwe woningen zorgen voor een voorspelbare warmtevraag en worden ontwikkeld door professionele partijen. Daardoor kan al vroeg rekening worden gehouden met de aanleg van leidingen, warmte-overdrachtstations en eventuele warmteopslag. Ook kunnen werkzaamheden worden gecombineerd met de aanleg van wegen, riolering en andere infrastructuur.
Bovendien kan nieuwbouw zorgen voor de eerste aansluitingen en inkomsten die nodig zijn om een warmtenet rendabel te maken. Een hoofdleiding die wordt aangelegd voor een nieuwbouwwijk kan daarna worden doorgetrokken naar bestaande buurten. Vooral op locaties tussen Twence, bestaande warmtenetten en wijken met een grote warmtevraag kan nieuwbouw daardoor een belangrijke aanjager zijn voor de verdere ontwikkeling van collectieve warmte.

GEMEENTE ENSCHEDE

Teksten Afdeling Strategie en Beleid Fysiek

Datum Oktober 2026

Aan dit document kunnen geen rechten worden ontleend

ENSCHEDE