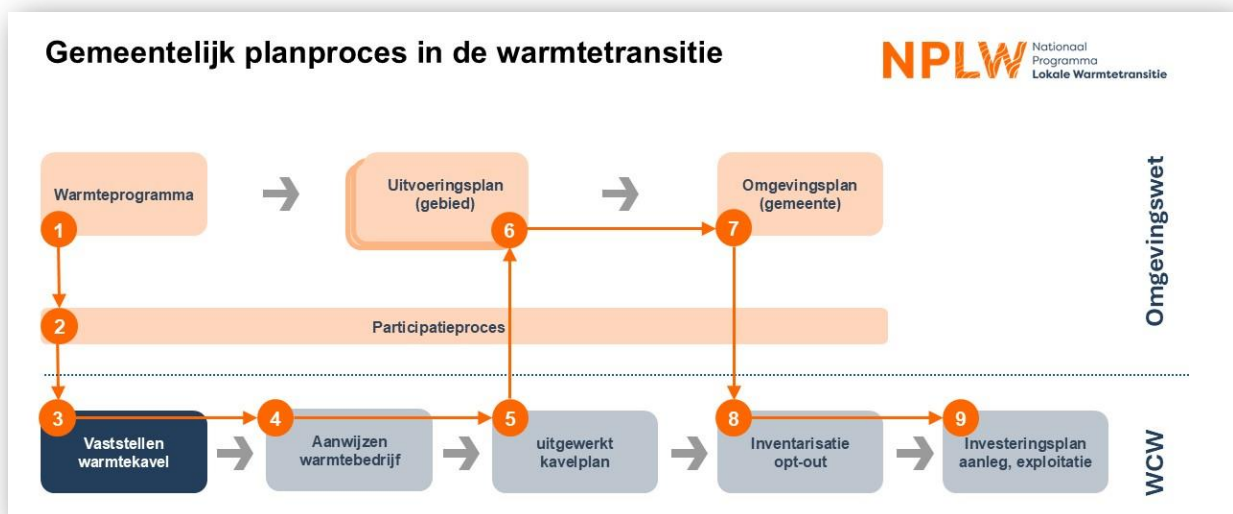


Participatie en het gemeentelijk planproces in de warmtetransitie

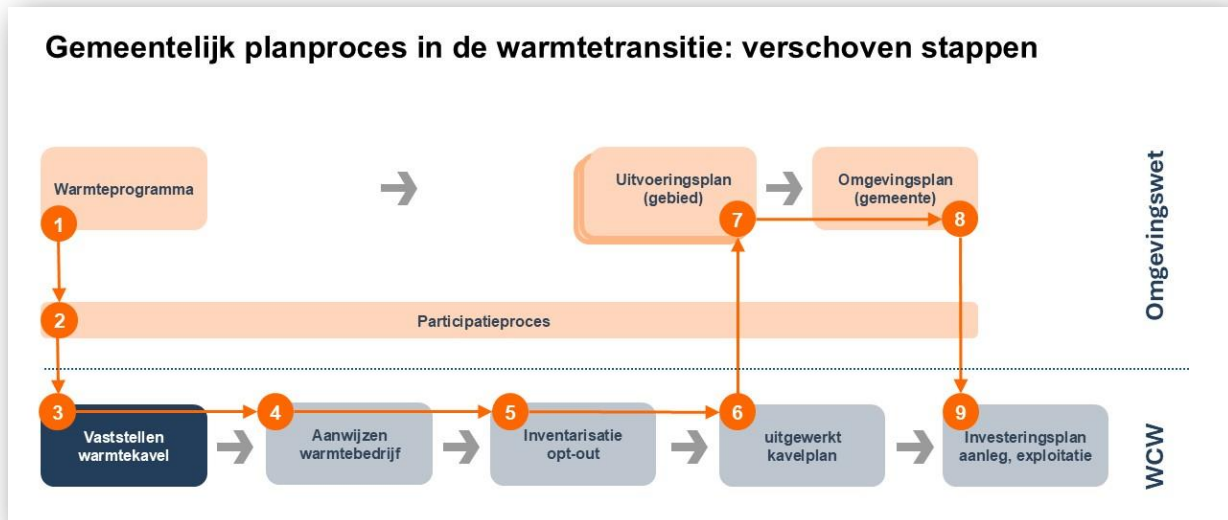
Als vervolg op de invoering van de [Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie \(Wgiw\)](#) en de toekomstige [Wet Collectieve Warmte](#) heeft het NPLW in een schema uiteengezet hoe [het gemeentelijk planproces in de warmtetransitie](#) er uitziet. Daarbij wordt het proces in beeld gebracht t.o.v. de formele stappen die de Omgevingswet aan de warmtetransitie stelt.

De NPLW heeft het volgende schema op hun website staan:



De te volgen stappen in het schema behorend bij het ontwikkelproces van een warmtenet dragen een aantal (flinke) risico's met zich mee. Dat zijn risico's van economische aard van procesmatige en zelf politiek gearde risico's. Sommige van die risico's hebben in het recente verleden ook al laten zien dat het tot het in een laat stadium afbreken van een warmtenetontwikkeltrajecten heeft geleid waarmee veel energie verloren is gegaan. De oorzaken van die risico's liggen met name in het moeilijk grip krijgen op de vraag i.c.m. de tarifiering van het warmtenet i.r.t. de alternatieven die bewoners hebben.

Door een kleine aanpassing van de stappen, kunnen de risico's significant worden verkleind. Het schema ziet er dan als volgt uit:



Het “NPLW”-proces

Website NPLW:

Voor een succesvolle warmtetransitie is een helder en voorspelbaar besluitvormingsproces erg belangrijk. De Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) biedt gemeenten hiervoor een wettelijk kader. Dit wetsvoorstel ondersteunt de gebiedsgerichte aanpak voor de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Gemeenten krijgen op basis van de Wgiw de bevoegdheid om gebieden aan te wijzen die op termijn van het aardgas afgaan. Ook voorziet de wet in een besluitvormingsproces dat betrokkenen – zoals bewoners, gebouw eigenaren en andere stakeholders – vooraf houvast, handelingsperspectief en rechtszekerheid biedt.

Het besluitvormingsproces dat de Wgiw en WvW introduceren vertonen samenhang en wordt ook wel het gemeentelijk planproces in de warmtetransitie genoemd. Het schema hieronder maakt de samenhang inzichtelijk en vervolgens worden de stappen uit het planproces op hoofdlijnen toegelicht. In de praktijk zullen de verschillende stappen een iteratief karakter kennen, wat betekent dat sommige stappen elkaar in tijd kunnen overlappen. Uitzonderingen hierop zijn het vaststellen van een warmtekavel (stap 3) en het aanwijzen van een warmtebedrijf (stap 4).

Onderstaande tekst beschrijft beknopt de stappen die gemeenten moeten doorlopen bij de uitvoering van de warmtetransitie onder de Wgiw en de Omgevingswet.

Stap1: Warmteprogramma

Gemeenten vertalen hun transitievisie warmte naar een warmteprogramma onder de Omgevingswet. Daarin beschrijven ze per gebied hun plannen voor 10 jaar om gebouwen te verduurzamen en of ze de aanwijsbevoegdheid willen gebruiken om aardgas af te bouwen. Het college van B&W stelt het programma vast via de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Het eerste programma moet in 2026 klaar zijn en elke vijf jaar worden bijgewerkt.

Stap 2: Participatieproces

Gemeenten organiseren een zorgvuldig participatieproces met bewoners, bedrijven en instellingen zoals warmtebedrijven en woningcorporaties. Dit vergroot draagvlak en kwaliteit van besluiten. De gemeente legt vast hoe participatie plaatsvindt en wat de resultaten zijn.

Stap 3: Vaststellen warmtekavel

Op basis van analyses bepaalt de gemeente of een collectief warmtesysteem geschikt is. Als dit kansrijk is, kan zij één of meerdere warmtekavels aanwijzen: afgebakende gebieden waar een collectief systeem wordt ontwikkeld.

Stap 4: Aanwijzen warmtebedrijf

Binnen elke warmtekavel wijst de gemeente één warmtebedrijf aan dat exclusief verantwoordelijk wordt voor aanleg, beheer en levering van warmte voor 20–30jaar.

Stap 5: Uitgewerkt kavelplan

Het aangewezen warmtebedrijf werkt een kavelplan uit met de inrichting, fasering en uitvoering van het systeem. De plannen gelden pas na goedkeuring door het college van B&W.

Stap 6: Uitvoeringsplan

Dit plan beschrijft hoe en wanneer de overgang naar een duurzaam alternatief, zoals een warmtenet, wordt gerealiseerd. Het is niet verplicht, maar kan als onverplicht programma onder de Omgevingswet worden vastgesteld.

Stap 7: Omgevingsplan

In het omgevingsplan legt de gemeente vast binnen welke termijn aardgas wordt beëindigd en welk alternatief daarvoor komt. Hiervoor gebruikt zij de aanwijsbevoegdheid.

Stap 8: Inventarisatie opt-out

Alle verbruikers krijgen een aanbod om aan te sluiten op het warmtesysteem. Zij kunnen dit weigeren via de opt-out en moeten dan zelf een duurzaam alternatief realiseren. Na wijziging van het omgevingsplan geldt een minimale overgangstermijn van acht jaar voordat aardgaslevering stopt.

Stap 9: Investeringsplan

Het warmtebedrijf stelt een investeringsplan op met investeringen, kosten, opbrengsten, risico's en haalbaarheid. Dit wordt getoetst door de ACM, waarbij de gemeente een zienswijze mag indienen.

Risico's

In het Warmteprogramma wordt bepaald in welke gebieden welke warmtevoorziening wordt voorzien. Dat wordt veelal gedaan door de uitkomsten van de Startanalyse 2025 van het PBL over te nemen. De voorkeurswarmtetechniek per buurt zijn daarin bepaald op basis van de laagste Nationale Kosten én met de gemiddelde woning in een CBS-buurt. Als een collectief warmtenet als de meest optimale oplossing wordt voorzien voor één of meerdere buurten, dan worden er eveneens één of meerdere warmtekavels vastgesteld. Per warmtekavel wordt er een Warmtebedrijf geselecteerd. Het Warmtebedrijf werkt het warmtenet verder uit tot een Uitgewerkt Kavelplan. Daarin zal onder meer de prijsstelling voor de gehele kavel dienen te worden vastgesteld. Daarna wordt het warmtenet met de bijbehorende prijsstelling aan de bewoners voorgelegd met de vraag of zij hun woning willen aansluiten op het voorziene warmtenet. De bewoners kunnen kiezen voor een zogenaamde "opt-out" als ze hun woning niet willen aansluiten op het warmtenet.

Economische risico's:

Onduidelijkheden en onzekerheden over de afname van de warmte vertalen zich in de businesscase van het Warmtebedrijf in risico-opslagen. Dat maakt het moeilijker om een goed aanbod bij de bewoners neer te leggen die dat aanbod zal willen met alternatieve warmteoplossingen.

▪ Vollooprisko

In het uitgewerkte kavelplan is nog niet duidelijk hoeveel en welke woningen wel en welke niet zullen aansluiten op een warmtenet. De berekeningen zijn veelal gebaseerd op een per definitie achterlopende energielabelregistratie en van gasverbruikcijfers per PC6-gebied. Voor individuele bewoners is het niet duidelijk of ze beter af zijn met een aansluiting op het warmtenet of dat ze goedkoper uit zijn met een duurzaam alternatief in combinatie met het eventueel verbeteren van de woningschil. Ook zijn er twijfels over zaken als afhankelijkheid, prijsstijgingen en bijvoorbeeld leveringszekerheid. De kans is aanwezig dat men in de wachtstand geraakt of dat men kiest voor een individuele warmteoplossing zoals een all-electric-variant. Met een te lage dichtheid van aansluitingen in een gebied worden de kosten hoger dan de opbrengsten en komt de businesscase onder druk.

▪ Kostenrisico

Omdat het niet goed duidelijk is wie er gaat aansluiten wordt binnen de kavel met een warmtenet gerekend die 100% van de huizen zal aansluiten. Dat geldt ook voor zones binnen de kavel waar de prijsstelling van het warmtenet voor de individuele huishoudens minder gunstig zijn t.o.v. hun aardgasloze alternatieven. De kosten die gemaakt worden voor aansluitingen van woningen die geen warmte gaan afnemen zullen worden doorberekend in de prijsstelling van de warmtelevering voor de woningen die dat wel doen.

Procedurele risico's:

In het schema van het NPLW zitten ook risico's verborgen die ervoor kunnen zorgen dat er tevergeefs veel tijd en moeite gestopt wordt in het doorlopen van procedures. Hieronder noemen we er drie.

- **Omgevingsvergunning**

Pas ná het vaststellen van het Omgevingsplan, waarvoor flinke procedures moeten worden doorlopen, blijkt of het daarin opgenomen warmtenet haalbaar wordt. Bewoners krijgen een aanbod op het moment dat het warmtenet in het Omgevingsplan al is opgenomen. Mocht er echter te weinig animo zijn voor een warmtenetaansluiting, dan lijkt de procedure om te komen tot het (gewijzigde) Omgevingsplan voor niets gedaan.

- **Participatie**

Een belangrijke stap in dat proces is participatie. In het stappenplan is het terecht als een stap van begin tot einde aangegeven. Voor een warmtenet is een goede participatie key. Als de participatie niet voldoende of niet volledig is doorlopen, en als daarmee de besluitvorming onrechtmatig wordt, dan kan een rechter zelfs een streep zetten door de afgifte van een omgevingsvergunning.

- **Opt-outs**

De inventarisatie van de opt-outs is ingewikkeld en vereist veel van gemeente en bewoners. De kans is aanwezig dat de informatie om te kunnen komen tot een opt-out niet voldoende was, dan wel het registratieproces zelf onvoldoende nauwkeurig is verlopen. Het vormt daarmee een risico voor de vergunningsverlening.

Andere risico's

Naast economische en procedurele risico's liggen er nog andere risico's op de loer.

- **Ongelijkheidsrisico's (politiek?):**

Binnen één warmtekavel dienen volgens de WCW de tarieven voor de warmtelevering gelijk te zijn. De ACM stelt jaarlijks maximale warmtetarieven vast per warmtekavel. Deze tarieven zijn gebaseerd op een kosten gebaseerde systematiek, waarbij warmtebedrijven alleen toegestane kosten mogen doorberekenen plus een maximaal toegestane winst.

Het is goed denkbaar dat de aanleg van een grootschalig warmtenet in fases zal plaatsvinden. En dat dat warmtenet binnen één warmtekavel valt. Er zijn bijvoorbeeld gemeentes die de hele stad in één warmtekavel hebben ondergebracht. Een eerste fase zal dan een deel van de warmtekavel bestrijken en de tarieven zullen op dat van het aan te leggen deel van het warmtenet worden gebaseerd (kosten gebaseerd). Bij een volgende fase in de ontwikkeling van het warmtenet kan het zomaar zijn dat de bouwprijzen zijn gestegen, dat de financiering duurder is geworden of dat het beoogde warmtenet in een wijk komt waarvan de woningdichtheid wat lager is. Dat zal allemaal tot een businesscase leiden die alleen met hogere tarieven sluitend gemaakt kan worden.

De vraag is wat er dan gebeurt met de tarifiering binnen de warmtekavel. Gaat iedereen inclusief de bestaande aansluitingen meer betalen? Een negatief antwoord zal de

businesscase voor de nieuwe fase onder druk zetten, of zelfs onhaalbaar maken. Dit risico geldt overigens algemeen en is niet specifiek voor het NPLW-schema. Maar er zijn wel mogelijkheden om de risico's (aanzienlijk) te verkleinen.

Het gemeentelijk planproces in de warmtetransitie: verschoven stappen

De grootste verschuiving in het "verschoven" proces is dat in een eerder stadium al onderzocht wordt hoe kansrijk een warmtenet in een bepaald gebied zal zijn. De "opt-outs", in dit geval te lezen als de huishoudens waarvoor een alternatieve warmteoplossing financieel interessanter is dan een aansluiting op het warmtenet, komen al veel eerder in beeld.

Dat onderzoek vindt al plaats voorafgaand aan het maken van een Uitgewerkt kavelplan, waardoor in het Uitgewerkte kavelplan het al veel beter duidelijk is bij een bepaalde tarifiering welke woningen op een warmtenet zullen gaan aansluiten en welke waarschijnlijk niet. Als dat leidt tot een sluitende businesscase van het Warmtebedrijf voor het betreffende warmtenet, dan zal het kavelplan de basis vormen voor het Uitvoeringsplan die weer opgenomen zal worden in het omgevingsplan. Blijkt dat de kans om de businesscase sluitend te krijgen niet hoog is, dan kan afgezien worden van het updaten van het omgevingsplan.

De voordelen van de hier beschreven verschuiving zijn groot.

Voordelen:

- **Vraag beter in beeld**

In het uitgewerkte kavelplan is al redelijk goed duidelijk hoeveel en waar woningen zullen aansluiten op een warmtenet. Dat geeft een beter beeld van de warmte(piek)vraag.

- **Beter warmtenet ontwerp**

Voor de kosten worden alleen die aansluitingen gerekend die een aansluiting wensen én economisch haalbaar zijn. De vorm van de warmtekavel kan erop worden aangepast.

- **Betere tariefstelling**

Het warmtebedrijf krijgt al eerder in beeld waar het warmtenet een positieve businesscase kan halen en met welke tarieven. De risicotoeslagen kunnen daardoor lager blijven.

- **Geen onnodige procedures**

Bij het vaststellen van het Omgevingsplan wordt een warmtenet alleen opgenomen als deze haalbaar blijkt.

- **Sterkere bewonersparticipatie**

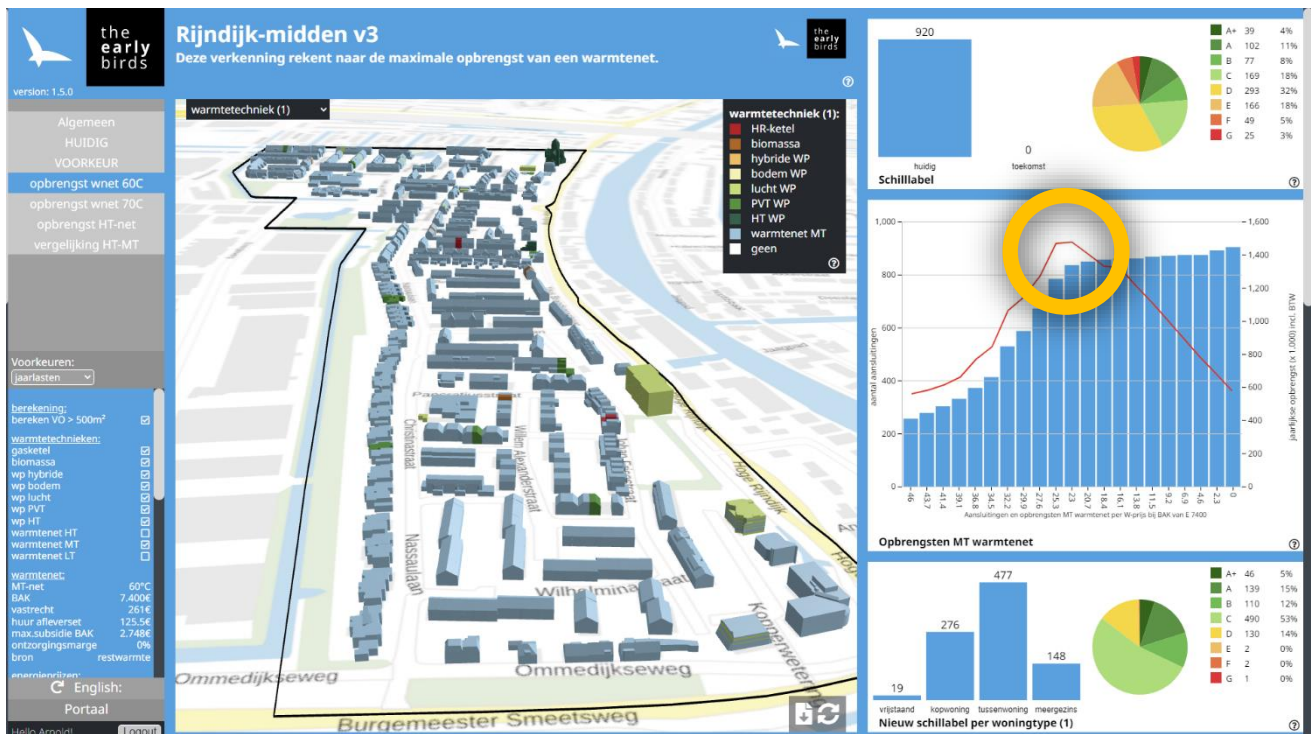
Door de inventarisatie van de opt-outs wordt de bewoner al in de besluitvorming betrokken nog voordat de keuze is gevallen of een warmtenet daadwerkelijk in het Omgevingsplan wordt opgenomen.

De BuurtWarmteWijzer

De BuurtWarmteWijzer voorziet in een proces waarbij bewoners actief bij de planvorming voor duurzame warmte in de buurt betrokken worden. Berekeningen in de rekenapplicatie van de BuurtWarmteWijzer (COLONY-model) gaan uit van het perspectief van de bewoners. Met dat perspectief wordt er ook naar warmtenetten gekeken. Omdat het COLONY-model voor iedere woning alle mogelijke warmteoplossingen (combinatie van schilverbetering en warmtetechniek) doorrekent, kan bepaald worden bij welke warmteprijs het warmtenet kan concurreren met de warmteoplossing die tot de laagste maandlasten leidt. Als je aanneemt dat de meeste huishoudens deze maandlasten het belangrijkste criterium vinden is tevens te berekenen bij welke warmteprijs de meeste omzet zal kunnen worden gegenereerd binnen de warmtekavel. Dat is het punt waarbij een verlaging van de warmteprijs het verlies aan omzet niet meer wordt gecompenseerd door een toename van het aantal aansluitingen. Of andersom waarbij een verhoging van de warmteprijs het verlies aan aansluitingen niet kan compenseren.

Indien deze omzet voldoende is om een warmtenet voor de aangesloten woningen te kunnen exploiteren, dan lijkt het warmtenet kansrijk en kan de Warmtekavel verder worden geoptimaliseerd. Dat kan door deze bijvoorbeeld te verkleinen door zones die een te lage dichtheid hebben niet in de Warmtekavel op te nemen.

De BuurtWarmteWijzer voorziet in de mogelijkheid van de export van gegevens om software te voeden die in staat zijn een warmtenet te ontwerpen (nPro, GSD Heat, Comsof Heat). Met die software is de businesscase van het warmtebedrijf uit te rekenen en in samenhang met de tarifiering zo passend mogelijk te maken op de buurt.



De top van de rode lijn in de grafiek laat de warmteprijs zien die de maximale opbrengst genereert.

De voordelen van de naar voren verschoven stappen kunnen worden gehaald met behulp van de BuurtWarmteWijzer. De kansrijkheid van de haalbaarheid van het warmtenet wordt al zichtbaar in een stadium voordat het Uitgewerkt kavelplan in het Gebiedsplan wordt opgenomen. Het wordt ook zichtbaar of en welk type warmtenet het beste bij een buurt past en bij welke prijsstelling het voor bewoners concurrerend wordt met het voordeligste alternatief. Dat zal de basis vormen voor draagkracht onder een warmteplan.

Conclusie

We kijken aan tegen een enorme opgave om de bestaande gebouwde omgeving te gaan voorzien van duurzame warmte om daarmee het verbruik van aardgas te kunnen wegnemen. Warmtenetten lijken daarin een belangrijke rol te kunnen spelen en tonen voor veel gebieden de optie te zijn met de laagste maatschappelijke kosten. Tot nu toe zijn al veel processen waarbij het warmtenet als de oplossing naar de bewoners is gebracht, gestrand. Het NPLW gaat ook in hun schema voor het gemeentelijk planproces voor de warmtetransitie uit van het warmtenet als de oplossing en niet als het warmtenet als een kans voor een buurt te zien die het doel heeft om aardgasvrij te worden. Daar kleven een aantal flinke risico's aan vast.

De BuurtWarmteWijzer maakt het mogelijk die risico's te verkleinen door al vroegtijdig in het proces een beeld te kunnen vormen van die kansen voor een warmtenet. Blijkt een warmtenet weinig kansen te hebben op een positieve businesscase, dan hoeft daar geen procedure voor te worden doorlopen. Bij een kansrijk warmtenet kan het maken van een Gedetailleerd kavelplan, waarbij al rekening kan worden gehouden met zones met te veel opt-outs, in het Omgevingsplan worden opgenomen.