



Notitie

uitkomsten nadere verkenning warmtenetten

Datum	29-11-2024
Van	Roelof Mulder
Telefoonnummer	+31636570509
Team	PL1

In deze notitie zijn de uitkomsten opgenomen van de nadere verkenning die is uitgevoerd naar een rol van de Provincie Utrecht in de ontwikkeling van warmtenetten. De notitie bevat ook een voorstel voor een strategie met betrekking tot de rol van de provincie in de ontwikkeling van warmtenetten en een planning voor het vervolgproces van de besluitvorming hierover.

Onder deze notitie zijn de bijlagen toegevoegd waar in de tekst naar wordt verwezen.

1 Voorgeschiedenis

Om de klimaatdoelen te realiseren staat Nederland voor de grote opgave van de overgang naar een duurzaam warmtesysteem. Onderdeel daarvan is het aanleggen van warmtenetten. De wetgeving voor deze warmtenetten is de nog vast te stellen Wet collectieve warmte (Wcw). In deze wet is een grote rol voorzien voor gemeenten en lokale publieke warmtebedrijven. De provincie Utrecht onderzoekt op welke wijze zij de gemeenten kan ondersteunen in de uitvoering van deze nieuwe taak. Dit sluit aan op het Coalitieakkoord en onderwerp 32 op de Strategische College Agenda, waarin is opgenomen dat de mogelijkheden voor een provinciaal warmtebedrijf worden onderzocht en dat de financiering van een mogelijke deelname in een warmtebedrijf onderdeel is van aanvullend financieel instrumentarium. In IPO-verband is afgesproken dat provincies een aanjaagrol vervullen voor het tot stand brengen van publieke warmtebedrijven.

In de Statenbrief [Nadere verkenning Provinciaal Warmte Ondersteuningsbedrijf](#) van 27 februari jl. zijn PS geïnformeerd over de uitkomsten van het [Rapport rolneming warmte provincie Utrecht](#) en de start van de fase van nadere verkenning UWO. Een paar fragmenten daaruit:

Wij hebben daarom besloten tot een nadere verkenning die moet uitwijzen welke afspraken over samenwerking NetVerder (dochter van Stedin die zich richt op de ontwikkeling en exploitatie van warmtenetten), EBN (rijksdeelname op het gebied van energie) en de provincie Utrecht willen maken en wat dat betekent voor de inbreng van alle partijen op het gebied van kennis en kapitaal. De verkenning heeft tevens als doel om meer duidelijkheid te krijgen over de vraag naar kapitaal en kennis vanuit de gemeenten.

De nadere verkenning die nu uitgevoerd gaat worden, moet uitwijzen welke afspraken over samenwerking de bovengenoemde partijen willen maken en welke consequenties dat heeft voor de provincie. Hierbij gaat het onder meer over de verdeling van de financiële inbreng, juridische afwegingen (mate van zeggenschap) en organisatorische aspecten (beschrijving taak- en rolverdeling). De verkenning zal ook dieper ingaan op de vraag naar kapitaal en kennis vanuit de gemeenten. Het doel is een concreet beeld te krijgen van het aantal woningen dat op een publiek warmtenet wordt aangesloten op de korte, middellange en lange termijn en welke investeringen dat van diverse partijen vraagt. Welk budget vanuit de provincie nodig is, hangt in sterke mate af van de verhouding tussen de beoogde aandeelhouders in het provinciale bedrijf. De omvang van de participatie van dit provinciale bedrijf in de lokale warmtebedrijven, is eveneens van invloed op het benodigde budget. Verder is de komst van een landelijk waarborgfonds van groot belang, want dat vermindert aanzienlijk het eigen vermogen dat publieke partijen gezamenlijk moeten inbrengen.

Bij de bespreking van de Statenbrief zijn de volgende aandachtspunten meegegeven voor de nadere verkenning:

- Het in beeld brengen van de opgave op korte, middellange en lange termijn in relatie tot de financiële en organisatorische mogelijkheden bij gemeenten en provincie.
- Het benutten van eerdere opgedane ervaringen met het opzetten van soortgelijke organisaties.
- Onderzoeken hoe de toekomstige organisatie kennis van marktpartijen en andere partijen gaat benutten.
- Het verkennend onderzoek moet niet worden ingestoken vanuit de gedachte "dit gaan we doen" maar moet leiden tot een afweging van voor- en nadelen en een advies over het wel of niet verder gaan met een UWO en met welke partijen.

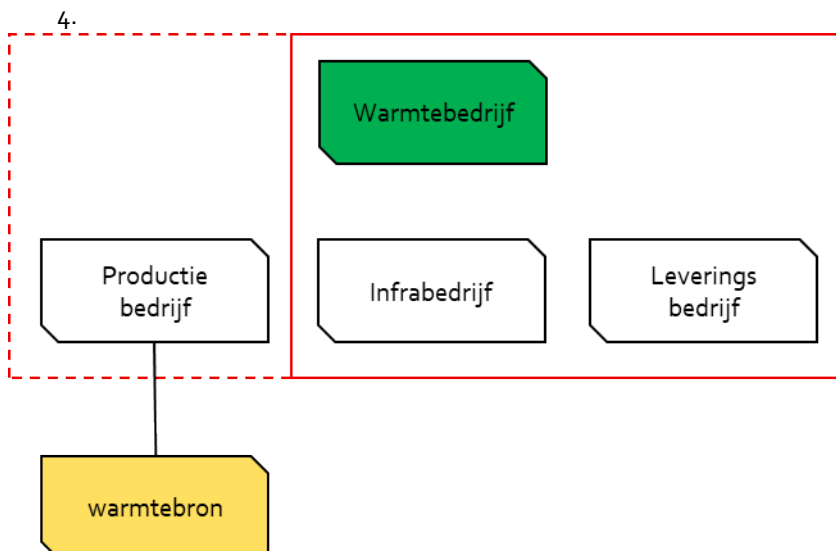
2 Uitkomsten van de nadere verkenning

EBN, NetVerder en de provincie Utrecht hebben als publieke partijen gezamenlijk de ambitie om de warmtetransitie te versnellen en deze duurzaam en betaalbaar te maken. In de verkennende fase heeft de provincie Utrecht gesproken met gemeenten, provincies en marktpartijen om een goed beeld te krijgen van een mogelijke rol van een UWO en haar afzonderlijke partners. Ook onderhouden we nauwe contacten met het IPO en het Rijk over de ontwikkelingen met betrekking tot warmtenetten. Het wordt steeds duidelijker dat warmtenetten een belangrijke rol krijgen in de warmtetransitie. Dit wordt ook gedreven door de netcongestieproblematiek. In de provinciale energievisie is het belang van warmtenetten voor de warmtetransitie benoemd. Als structurerende keuze nummer 5 is in de energievisie opgenomen: *“Gemeenten worden gevraagd waar mogelijk voor warmtenetten te kiezen, mits de maatschappelijke kosten van een collectieve warmteoplossing niet veel hoger zijn dan die van individuele oplossingen. Zowel kleine als grote warmtenetten maken het makkelijker om warmte op te slaan en geven de mogelijkheid om lokale warmtebronnen te gebruiken.”*

Gemeenten hebben een belangrijke rol in de warmtetransitie. De Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie legt het primaat voor de ontwikkeling van warmtenetten bij de gemeenten. Lang niet alle gemeenten voelen zich in staat om aan deze nieuwe taak goed invulling te geven. Voor deze verkenning is de behoefte aan ondersteuning die gemeenten hebben het uitgangspunt. In dit document wordt die behoefte beschreven en worden opties aangereikt om tot invulling van de behoefte te komen. Inclusief een verdeling van rollen, zeggenschap en inbreng van de partners.

Om warmte te kunnen leveren zijn er 3 rollen te onderscheiden:

1. De warmteproducent of bron, zorgt voor beschikbaarheid van warmte uit een warmtebron zoals afvalverbranding, restwarmte, geothermie, aquathermie.
2. De warmtenetbeheerder of het infrabedrijf zorgt voor een netwerk van leidingen waardoor de warmte bij de afnemers afgeleverd kan worden.
3. De warmteleverancier, sluit leveringscontracten met de warmtegebruiker, zorgt voor inkoop van benodigde warmte bij bronnen, maakt afspraken over het gebruik van het transportnet en zorgt voor de financiële afhandeling.



De nadere verkenning is gericht op de ondersteuning van de gemeente en het lokale warmtebedrijf in de rol van warmtenetbeheerder(infrabedrijf) en warmteleveringsbedrijf. Een productiebedrijf kan ook onderdeel zijn van een lokaal warmtebedrijf.

De ontwikkeling van warmtenetten kent een fasering

1. Verkenning. In deze fase onderzoekt een gemeente of een warmtenet in een bepaald gebied (warmtekavel) haalbaar lijkt. Is er draagvlak bij bewoners, past een warmtenet in het energiesysteem en in de ruimtelijke situatie? Is er een duurzame bron, kan er een positieve businesscase gemaakt worden als uitgegaan wordt van een betaalbare warmteoplossing?
2. Initiatie. De gemeente besluit om een voorlopige kavel vast te stellen en wijst een lokaal warmtebedrijf aan om met een plan voor deze kavel te komen waarin de haalbaarheidsstudie verder wordt uitgewerkt. Op grond van deze uitwerking besluit de gemeente tot definitieve aanwijzing van een kavel en een lokaal warmtebedrijf
3. Ontwikkeling. Het lokale warmtebedrijf werkt het kavelplan in detail uit en stelt contracten op met partijen om de realisatie mogelijk te maken. Het gaat dan om de financiering, de techniek, de exploitatie overeenkomst en de gebruikersovereenkomsten.
4. Realisatie. Het warmtenet wordt aangelegd.
5. Exploitatie. Het warmtenet wordt in gebruik genomen. Afnemers ontvangen warmte en betalen hun maandelijkse factuur voor vastrecht en verbruik.

Benodigde capaciteiten voor de ontwikkeling van warmtenetten

Gemeenten en lokale warmtebedrijven hebben behoefte aan kennis, financiën en vaardigheden om warmtenetten te kunnen ontwikkelen en exploiteren. Voor veel gemeenten geldt dat ze in onvoldoende mate over deze zaken beschikken. In de wet staat dat warmtebedrijven op regionaal/provinciaal niveau gewenst zijn ten behoeve van schaalvoordelen en efficiency. In de Memorie van Toelichting bij de wet staat: "Voor het bundelen van expertise, het delen van risico's en opbouwen van voldoende uitvoeringskracht ligt het voor de hand dat er nieuwe (in meerderheid) publieke warmtebedrijven op regionale of provinciale schaal zullen ontstaan. Deze warmtebedrijven kunnen vervolgens deelnemen in het door het college aan te wijzen warmtebedrijf. Voor de financiële opgave wordt nadrukkelijk gekeken naar gemeenten en provincies als aandeelhouder van warmtebedrijven."

In het eerdergenoemde onderzoek naar de rolneming van de provincie Utrecht in de warmtetransitie worden drie vormen van ondersteuning genoemd:

- Kennis en expertise ten behoeve van het hele proces van verkenning, ontwikkeling, realisatie en exploitatie.
- Financiering van lokale warmtebedrijven met eigen vermogen en toegang tot vreemd vermogen.
- Operationele dienstverlening ten behoeve van de bedrijfsvoering in de realisatie- en exploitatiefase.

Stand van zaken met betrekking tot warmtenetten bij de Utrechtse gemeenten

De provincie heeft in ambtelijke gesprekken met de 15 gemeenten die warmtenetten overwegen, de genoemde vormen van ondersteuning getoetst. Daaruit komt naar voren dat deze goed aansluiten bij de behoeften van de gemeenten:

- Alle gemeenten geven aan dat de genoemde vormen van ondersteuning de warmtetransitie in hun gemeente kunnen versnellen.

- Tien gemeenten gaan zeer waarschijnlijk in de komende 5 jaar gebruik maken van ondersteuning in de initiatie- en ontwikkelfase.
- Zes gemeenten gaan waarschijnlijk in de komende 5 jaar gebruik maken van ondersteuning in de realisatie- en exploitatiefase.
- De helft van de gemeenten vindt een grote mate van vrijheid in het kiezen van dienstverleners aantrekkelijk.
- Vooral de kleinere gemeenten zien voordelen van een totale en integrale dienstverlening omdat ze niet de kennis en kunde hebben om hier zelf een bijdrage aan te leveren.
- Voor het overige deel geven gemeenten aan dat ze mogelijk gebruik willen maken van de ondersteuning, maar daar nog onvoldoende duidelijkheid over hebben.
- 1 gemeente (Veenendaal) heeft al een lokaal warmtebedrijf operationeel en heeft nog een beperkte ondersteuningsvraag voornamelijk gericht op kapitaalverstrekking.

Uit de gesprekken is ook duidelijk geworden dat de behoefte aan kapitaal zich eerder voordoet bij de 3 grote gemeenten, dan bij de overige gemeenten. Deze drie grote gemeenten kunnen vergeleken worden met het een kopgroep waar het peloton van kleine gemeenten op volgt. De ondersteuningsvraag van kopgroep gemeenten is op dit moment duidelijk anders dan die van het peloton. De kopgroep gemeenten zijn al verder dan de verkenningsfase en hebben al concrete vragen om financiering of operationele ondersteuning. Ze hebben ook beelden bij een haalbare verdeling van het eigen vermogen tussen de gemeente en andere organisaties in een lokaal warmtebedrijf. Het peloton heeft op dit moment vooral behoefte aan ondersteuning in de verkenningsfase. Het peloton heeft ook nog geen scherp beeld van de mate waarin de gemeente zelf kan of wil voorzien in eigen vermogen voor een lokaal warmtebedrijf. Veel gemeenten geven aan dat het financieel uitdagende tijden zijn.

Mogelijke omvang van de vraag naar warmtenetten in de provincie Utrecht

Er is ook een inventarisatie gedaan van de lopende verkenningen van gemeenten naar de mogelijkheden om nieuwe warmtenetten te ontwikkelen. Er zijn 34 projecten in beeld. Deze zijn toegevoegd in bijlage 2. Totaal gaat het om circa 106.000 woningen en enkele honderden bedrijfspanden. Vanuit de geplande nieuwbouw is het beeld ontstaan dat er tot 2050 nog circa 70.000 nieuw te bouwen woningen op warmtenetten aangesloten zullen worden. In totaal gaat het dan naar verwachting om circa 176.000 aangesloten woningen. Deze aantallen zijn consistent met het door adviesbureau Fakton uitgevoerde onderzoek naar kansen om de energietransitie te versnellen. De verwachting is dat er tot 2030 circa 30.000 woningen op warmtenetten aangesloten kunnen worden. Het betreft een mix van bestaande woningen en nieuwbouw, met name in de 3 grootste gemeenten.

Stand van zaken bij publieke warmtebedrijven

In de provincie is op dit moment één publiek warmtebedrijf actief. Het betreft DEVO wat in eigendom is van de gemeente Veenendaal. DEVO heeft voor een aantal wijken (een zogenaamde warmtekavel), recent ook een samenwerking aangekondigd met een privaat warmtebedrijf. Er ontstaat een nieuw warmtebedrijf (Veenwarmte) waarin DEVO 51% aandeelhouder is en het private Warmtebedrijf Veenendaal, de minderheidsaandeelhouder is. Er is voor deze constructie gekozen met het oog op de Wcw. In andere gemeenten kunnen deze constructies ook ontstaan. De gemeenten Utrecht en Amersfoort hebben een raadsbesluit tot oprichting van een lokaal publiek warmtebedrijf in voorbereiding.

Aan de grens van de provincie Utrecht is het publieke warmtebedrijf HVC actief. HVC is gestart als afvalverwerker en heeft zich doorontwikkeld tot exploitant van warmtenetten, waarvoor onder andere de afvalverwerkingsinstallaties van HVC worden gebruikt. Als onderdeel van de nadere verkenning is ook met HVC gesproken. HVC kan haar activiteiten uitbreiden op verzoek van gemeenten of provincies. Daarmee kan HVC

een interessante partij zijn voor de ontwikkeling van warmtenetten in de provincie Utrecht. HVC brengt al veel kennis en ervaring mee. Dat kan de warmtetransitie versnellen.

Als een gemeente de dienstverlening van HVC wil gebruiken moet zij toetreden als aandeelhouder en een financiële garantie verstrekken. Bij een keuze voor HVC als partner voor de ontwikkeling van warmtenetten moet HVC ook de afvalverwerking doen. HVC wil vanaf het begin bij de ontwikkeling van warmtenetten in een gemeente worden betrokken en de hele warmteketen verzorgen. Deze drie voorwaarden maken het in de Utrechtse situatie niet onmogelijk, maar wel ingewikkeld voor gemeenten om samen te werken met HVC. Gemeenten in de provincie Utrecht werken samen in een gemeenschappelijke regeling Afval Verwijdering Utrecht (AVU). Een keuze van 1 gemeente heeft daarmee impact op alle gemeenten. Gemeenten moeten aandeelhouder worden van HVC wat vraagt om kapitaal en inzet van ambtelijke en bestuurlijke capaciteit. De gemeente Utrecht onderzoekt samenwerking met HVC als 1 van de 3 opties voor de ontwikkeling van warmtenetten. Behalve de gemeente Utrecht, zijn er op dit moment geen andere gemeenten die samenwerking met HVC onderzoeken. Mocht de gemeente Utrecht kiezen voor samenwerking met HVC dan zal de provincie Utrecht contact opnemen met HVC en gemeenten om ook de mogelijkheden voor andere gemeenten te bepreken. Als dat leidt tot nieuwe inzichten ten opzichte van een geformuleerde strategie worden deze voorgelegd aan Gedeputeerde Staten. HVC is op dit moment niet actief op zoek naar nieuwe gemeenten.

Stand van zaken in de landelijke ontwikkelingen

De behandeling van de Wcw in de 2^e kamer heeft vertraging opgelopen. Deze staat nu gepland voor februari. De inwerkingtreding per 1 juli 2025 is daarmee nog onzeker. Een alternatief is 1 januari 2026. Er lijkt wel meer draagvlak voor warmtenetten te ontstaan, ook gezien het probleem van de netcongestie. Belangrijke vragen gaan over de betaalbaarheid van de warmtenetten. Er worden instrumenten ontwikkeld om die betaalbaarheid te garanderen. Zie hiervoor bijlage 1. Er is een verkenner aangesteld die met de private warmtebedrijven in gesprek gaat om de toekomstscenario's voor deze partijen in beeld te brengen en hier voorstellen voor te doen. Op dit moment kan er nog niet op een uitkomst van deze verkenning worden geanticipeerd. Binnen uiterlijk 14 tot 30 jaar moeten alle private netten ook in meerderheid in handen van publieke partijen zijn. Dit kan nog veranderen als er bij de behandeling van de Wcw in de 2^e kamer aanpassingen komen met betrekking tot publiek eigenaarschap. Ook als dat niet verplicht wordt gesteld, is de verwachting dat een aanzienlijk deel van de gemeenten, voor (in meerderheid) publieke warmtebedrijven zal kiezen.

3 Voorgestelde doelstelling en principes voor de provincie Utrecht in de ontwikkeling van warmtenetten

De provincie Utrecht wil gemeenten en lokale warmtebedrijven op hun verzoek ondersteunen bij de ontwikkeling en exploitatie van warmtenetten. Daarvoor worden de volgende principes voorgesteld:

De ondersteuning die de provincie Utrecht aan gemeenten biedt, draagt bij aan het realiseren van haar beleidsdoelen zoals vastgelegd in de energievisie en het programmaplan energietransitie 2020-2025. Als principes zijn in het programmaplan geformuleerd: door samenwerking en participatie maken we de transitie haalbaar en betaalbaar (2.2) en we maken gebruik van ons hele pakket aan rollen en instrumenten (2.3).

De inbreng van eigen vermogen past binnen de bestaande financiële kaders en het door PS vastgestelde plan [Financiële instrumenten voor de versnelling van de energietransitie](#). De provincie brengt alleen eigen vermogen in als dat nodig is en als ook andere publieke organisaties bereid zijn om gezamenlijk eigen vermogen te verstrekken. Daarmee voorkomt de provincie dat zij financieel eindverantwoordelijk wordt voor projecten en wordt ook de inbreng van kennis van verschillende partijen in een lokaal warmtebedrijf gebracht. De provincie wil de financiële, juridische en imago risico's zoveel mogelijk beperken. De risico's die behoren bij de rol van de provincie moeten goed beheersbaar zijn.

De ondersteuning die de provincie Utrecht biedt, omvat geen directe verantwoordelijkheid voor een warmtebedrijf. Gemeente en UWO dragen als aandeelhouders gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de lokale warmtebedrijven. De rol van de provincie is beperkt tot die van minderheidsaandeelhouder in het UWO.

De transitie is een grote opgave waarvoor veel capaciteit nodig is. Een sterk ecosysteem van publieke en private bedrijven en organisaties is daarvoor nodig en biedt gemeenten en lokale warmtebedrijven de mogelijkheid om keuzes te maken voor organisaties die hun opgaven het beste kunnen invullen.

Doelen en randvoorwaarden van EBN en NetVerder

EBN wil een bijdrage leveren aan de betaalbaarheid van warmtenetten door expertise te leveren over kosten en financiering. Daarnaast wil EBN lokale warmtebedrijven helpen met het aantrekken van vreemd vermogen en het leveren van eigen vermogen. EBN wil als een actieve aandeelhouder betrokken zijn bij het lokale warmtebedrijf. EBN ontwikkelt ook bronnen en kan gemeenten en warmtebedrijven ondersteunen bij het maken van keuzes om deze te gebruiken. EBN wil niet elke gemeente individueel ondersteunen, maar die ondersteuning vanuit een regionale organisatie doen. Daarin wil EBN graag samenwerken met de provincies en de (warmte)netbeheerders om daarmee het aanbod van expertise, financieringen en vaardigheden compleet te maken.

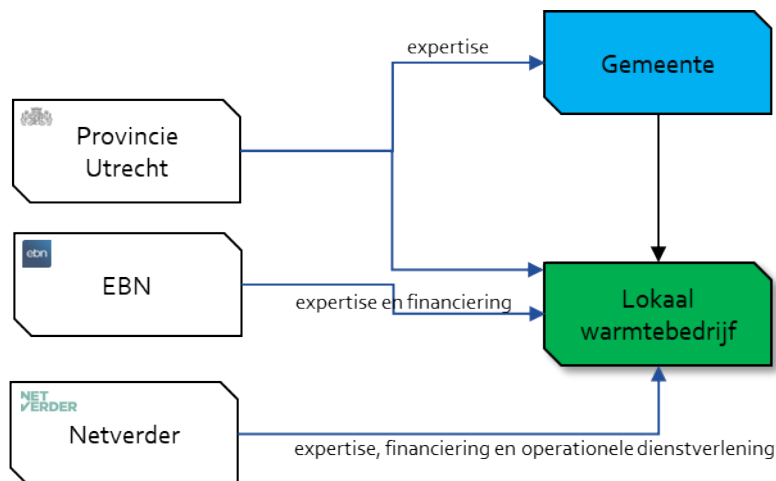
NetVerder wil een bijdrage leveren aan de haalbaarheid en betaalbaarheid door expertise te leveren, eigen vermogen te leveren en vaardigheden te leveren om bedachte oplossingen ook echt te implementeren. NetVerder wil bijdragen aan de financieringsvraag, maar wil dan wel graag als systeembeheerder zeggenschap hebben over de assets van het (lokale) warmtebedrijf. Netverder heeft ook de ambitie om via een warmteservicebedrijf de rol van warmteleverancier op te pakken. Netverder wil graag samenwerken met de provincie Utrecht en met EBN om haar aanbod van expertise en financiering te versterken.

4 Modellen voor ondersteuning aan gemeenten

Goede ondersteuning aan de gemeenten en lokale warmtebedrijven op het gebied van expertise, financiering, realisatie en operatie kan niet zelfstandig door de provincie Utrecht geboden worden. Het vraagt om samenwerking met andere publieke partijen en het eerder uitgevoerde onderzoek heeft de provincie Utrecht op het spoor gezet van EBN en NetVerder. Om de doelstellingen te bereiken zijn verschillende samenwerkingsmodellen besproken in een werkgroep van EBN, NetVerder en de provincie Utrecht, ondersteund door een externe consultant. Hieronder worden de modellen toegelicht..

Model 1 alleen informele samenwerking

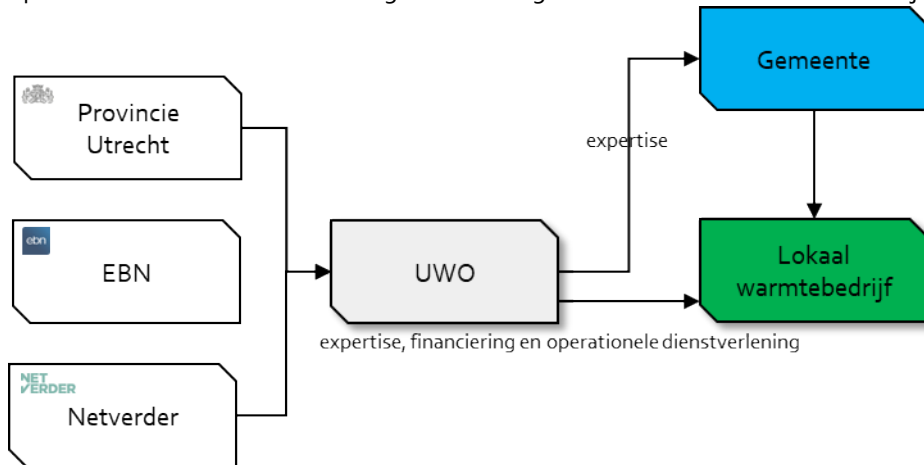
De partners leveren zelfstandig ondersteuning aan gemeenten en lokale warmtebedrijven. EBN richt zich vooral op de financiering, NetVerder vooral op de operationele dienstverlening en de provincie Utrecht levert expertise aan gemeenten en mogelijk op verzoek ook op expertise en financiering aan lokale publieke warmtebedrijven. Er wordt geen gezamenlijke onderneming gestart, maar de partijen hebben wel informeel overleg over lopende trajecten waar ze bij betrokken zijn, om mogelijk afstemmingsvoordelen te behalen.



Voordeel van dit model is dat gemeenten op maat kunnen worden ondersteund en dat er niet eerst een UWO moet worden opgericht. De provincie heeft goed grip op haar financiële inzet en loopt een beperkt financieel risico. Er is veel ruimte voor andere partijen. Een nadeel van dit model is dat het voor EBN als landelijk opererende partij niet haalbaar is om voor een groot aantal individuele partijen financiering te verstrekken. De provincie moet veel individuele financieringsafwegingen maken. Als EBN, NetVerder en de provincie niet in samenhang betrokken worden is het ook moeilijker om een goede integrale afweging te maken voor een oplossing die is geoptimaliseerd voor het energiesysteem, met de laagste maatschappelijke kosten. Ten slotte geven EBN en NetVerder aan dat verdergaande samenwerking met de provincie meer vertrouwen geeft aan gemeenten over het publieke karakter van samenwerking.

Model 2 een UWO voor gemeenten en lokale warmtebedrijven

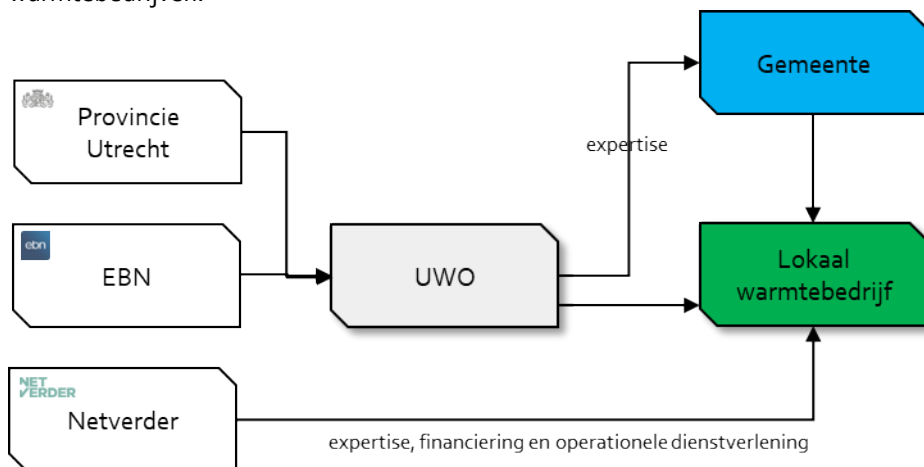
EBN, NetVerder en de provincie Utrecht werken samen in een UWO waarin expertise, financieringsdiensten en operationele diensten worden aangeboden aan gemeenten en lokale warmtebedrijven.



Het voordeel van dit model is dat er voor gemeenten en lokale warmtebedrijven, 1 organisatie is met een integrale aanpak en een breed aanbod. Er kunnen goede integrale afwegingen gemaakt worden voor de beste oplossingen voor het energiesysteem en er is veel grip op de haalbaarheid en de betaalbaarheid van de warmtenetten. Nadelen zijn dat het model leidt tot 1 geïntegreerd aanbod van advies, financiering en operationele diensten, wat niet voor alle gemeenten een passend aanbod oplevert op hun vraag. De provincie draagt als aandeelhouder van een UWO een gedeelde verantwoordelijkheid voor de operatie van het warmtebedrijf. Ondersteuning aan gemeenten en warmtebedrijven kan pas starten als een UWO operationeel is. Er zijn in dit model voor marktpartijen kansen om als onderaannemer van een UWO diensten te leveren in het ontwerp, de realisatie en de exploitatie van het warmtenet.

Model 3 een UWO voor expertise en financiering

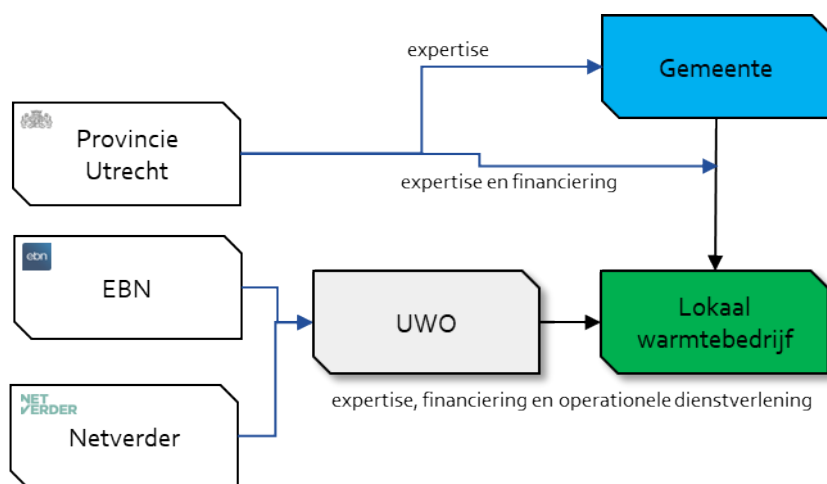
EBN en de provincie Utrecht werken samen in een UWO waarin expertise en financieringsdiensten worden aangeboden aan gemeenten en lokale warmtebedrijven. Netverder levert zelfstandig haar diensten aan lokale warmtebedrijven.



Het voordeel van dit model is dat de er geen directe en indirecte verantwoordelijkheid bij de provincie is voor de operationele levering van warmte aan inwoners, EBN en een UWO ligt. Voor gemeenten en warmtebedrijven is er veel ruimte om keuzes te maken voor (markt)partijen die een passend aanbod hebben op de vraag. Het UWO is een eenvoudiger in te richten entiteit. Netverder kan buiten het UWO om al actief zijn in de markt. Nadeel is dat er geen goed afgewogen integraal publiek aanbod is. Een UWO heeft veel minder regie op haalbaarheid en betaalbaarheid van het warmtenet.

Model 4 een UWO voor financiering en operatie

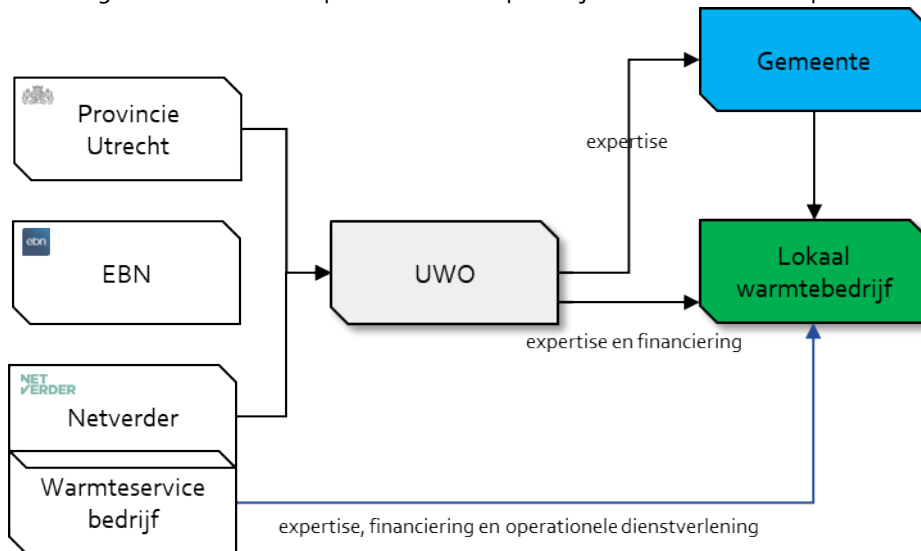
EBN en Netverder werken samen in een UWO waarin financieringsdiensten en operationele diensten worden geboden aan lokale warmtebedrijven. De provincie Utrecht levert ondersteuning aan gemeenten en kan op verzoek financiering leveren aan een lokaal warmtebedrijf.



Het voordeel van dit model is dat de er geen operationele verantwoordelijkheid bij de provincie ligt en dat de provincie goede regie heeft op haar financiële bijdragen en de risico's. De provincie kan op korte termijn starten met de ondersteuning van gemeenten en lokale warmtebedrijven. Een UWO met 2 partners kan sneller worden ontwikkeld dan een UWO met 3 partners. Nadelen zijn er ook. Voor lokale warmtebedrijven is er minder ruimte dan in model 3, om keuzes te maken voor (markt)partijen die een passend aanbod hebben op de vraag. Dit omdat binnen een UWO financiering en dienstverlening aan elkaar gekoppeld zijn. Een goed afgewogen integrale oplossing vraagt meer afstemming. De provincie heeft veel minder invloed op haalbaarheid en betaalbaarheid van het warmtenet en moet veel individuele financieringsafwegingen maken. EBN en Netverder hebben aangegeven dat dit voor hen geen gewenst scenario is. Zij vinden betrokkenheid van de provincie Utrecht van grote waarde voor een UWO vanwege het democratische publieke karakter van de provincie, de ambtelijke en bestuurlijke relaties, en de rol die de provincie kan spelen in het voorkomen van een patstelling tussen de aandeelhouders van een UWO.

Model 5 een UWO zonder operationele verantwoordelijkheid

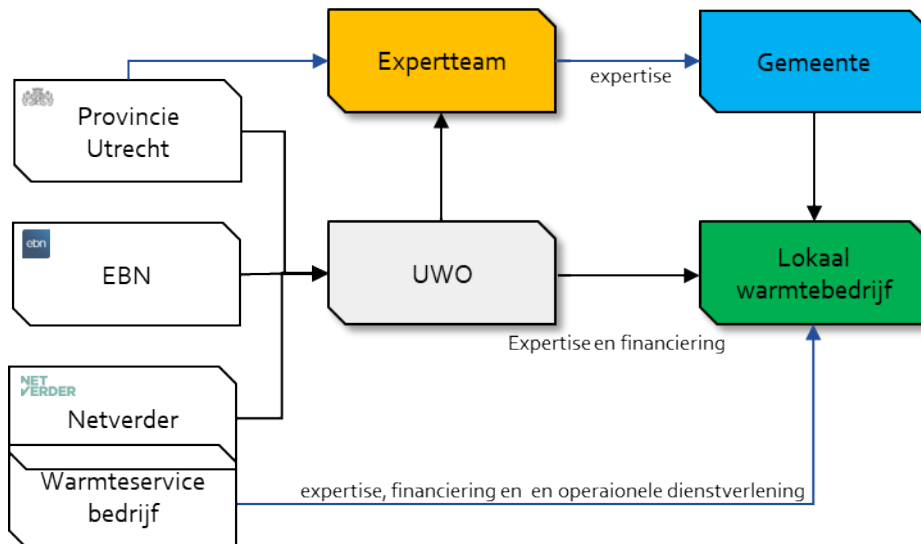
EBN, NetVerder en de provincie Utrecht werken samen in een UWO waarin expertise- en financieringsdiensten direct worden aangeboden en operationele diensten indirect worden aangeboden. Een UWO richt zich op gemeenten en lokale warmtebedrijven in alle ontwikkelfasen van verkenning tot operationeel warmtebedrijf. Het UWO is een betrokken aandeelhouder in het lokale warmtebedrijf, zonder operationele aansprakelijkheid. De uitvoering van operationele diensten door NetVerder gebeurt buiten het UWO om bijvoorbeeld vanuit een warmteservicebedrijf dat samenwerkt met het lokale warmtebedrijf. EBN en Netverder onderzoeken als mogelijke grootaandeelhouders in een UWO of deze constructie haalbaar is of dat een ander model moet worden gekozen waarin de operationele aansprakelijkheid van een UWO partners kan worden beperkt.



Het voordeel van dit model is dat er voor gemeenten en lokale warmtebedrijven 1 organisatie is met een breed en afgestemd aanbod. Het risico voor de provincie Utrecht is dan beperkt tot de financiële inbreng van de provincie in een UWO. EBN en Netverder geven aan een significant deel van het benodigd eigen vermogen te kunnen leveren. Er kan gebruik worden gemaakt van de financierings- en risicobeheersing expertise van 3 gekwalificeerde organisaties. Standaard dienstverlening kan tegen een lage prijs worden geleverd. Niet alle lokale warmtebedrijven zullen een passend aanbod bij een UWO vinden, maar er zijn mogelijkheden voor lokale warmtebedrijven om met andere (markt)partijen samen te werken. Nadeel is nog dat de dienstverlening naar gemeenten en lokale warmtebedrijven kan pas starten als een UWO operationeel is.

Model 6 een expertpool voor gemeenten en een UWO voor lokale warmtebedrijven

De ondersteuning aan gemeenten wordt geleverd vanuit een door de provincie opgezette expertpool. Deze ondersteuning is gericht op de gemeenten in de verkenningfase van warmtenetten. De expertise die gemeenten vragen is meer van publieke en juridische aard. Een UWO richt zich dan op de initiatiefase, de ontwikkelfase tot de operationele fase van de warmtenetten waarin de strategie en plannen van gemeenten worden uitgevoerd in de ontwikkeling van warmtenetten door lokale warmtebedrijven.



Dit model kent dezelfde voor- en nadelen als model 5. Het extra voordeel van dit model is dat de ondersteuning aan gemeenten losgekoppeld wordt van een UWO en eerder en meer op maat kan worden geleverd dan vanuit een UWO. Het model maakt de dienstverlening aan gemeenten minder afhankelijk van de besluitvorming rondom de Wcw en de oprichting van een UWO. Een expertteam kan veel voorbereidend werk doen om samenwerking in projecten tussen een UWO en een lokaal warmtebedrijf voor te bereiden en de totstandkoming van projecten daarmee versnellen. Nadeel is dat er afspraken moeten worden gemaakt over rolverdeling tussen expertteam en een UWO en dat er afstemming tussen beide organisaties nodig is.

5. Financiële consequenties

De nadere verkenning heeft veel inzichten opgeleverd waarmee de financiële impact voor de provincie Utrecht beter gespecificeerd kan worden. Het gaat dan om beter onderbouwde inschattingen die in de realisatie de komende jaren nog wel zullen wijzigen. De verwachting is nu dat de totale bijdrage aan het eigen vermogen van een UWO en daarmee het risico voor de provincie, aanzienlijk lager kan liggen dan eerder ingeschat. De belangrijkste factoren die hier invloed op hebben zijn de verhoging van de WIS subsidie van het Rijk voor aansluitingen op een warmtenet, het waarborgfonds van het Rijk en de forse financiële bijdrage aan het eigen vermogen die EBN en NetVerder willen leveren.

Verstreking eigen vermogen aan lokale warmtebedrijven

Er zijn verschillende kengetallen voor de kosten per aansluiting van een warmtenet. Fakton heeft gerekend met een gemiddelde van € 15.000 per aansluiting voor de komende jaren. Netbeheerders rekenen met € 12.000 per aansluiting. Veiligheidshalve houden wordt € 15.000 per aansluiting aangehouden.

Vanuit het Rijk wordt een WIS subsidie verstrekt van gemiddeld € 6.500 per aansluiting. Woningeigenaren betalen een Bijdrage Aansluit Kosten (BAK). Deze bedraagt gemiddeld € 5.000 per aansluiting. Er blijft dan € 3.500 over om te financieren. De investering wordt terugverdiend door de betalingen van vastrecht en verbruikte warmte door de gebruikers.

Met behulp van een waarborgfonds van het rijk kan naar verwachting 80 % van dit investeringsbedrag als vreemd vermogen (leningen) worden aangetrokken. Er rest dan € 700 aan benodigd eigen vermogen per aansluiting.

Van dit bedrag moet minimaal 51% publiek worden gefinancierd. Verwacht wordt dat het publieke aandeel gemiddeld hoger, op circa 80% ligt. De overige 20% wordt naar verwachting gefinancierd door bijvoorbeeld private marktpartijen en energiecoöperaties. Dat betekent dat de partners in een UWO en de gemeente samen circa € 560 per aansluiting moeten financieren.

EBN en NetVerder hebben al aangegeven dat zij een significant deel van de financiering willen verzorgen. Ze stellen wel als voorwaarde dat de provincie (in een UWO) en de gemeente (in een lokaal warmtebedrijf) ook deelnemen. Voor de provincie stellen zij voor om te rekenen met een aandeel van 10%. Dit betekent een bijdrage in het eigen vermogen door de provincie Utrecht van € 56 per aansluiting.

De verwachting is dat circa 50% van de woningen tot 2030 op basis van maatwerk wordt ondersteund. Het betreft woningen in de koploper gemeenten. De financiering in deze maatwerkprojecten zal naar verwachting door EBN en NetVerder rechtstreeks worden verzorgd. Er is dan geen financiële bijdrage van de provincie noodzakelijk. Voor de andere 15.000 aansluitingen tot 2030 ligt de kapitaalbehoefte op € 0,84 mln. ($15.000 \times € 56$ per aansluiting) aan eigen vermogen vanuit de provincie in 2030. Deze vermogensvraag zal zich naar verwachting vanaf 2027 geleidelijk opbouwen. In dit scenario is in 2030 aanmerkelijk minder eigen vermogen benodigd dan opgenomen in het Plan inzet middelen versnelling energietransitie (PS 26 juni 2024). Daarin werd rekening gehouden met een bedrag tussen de € 3,2mln. en 9,5 mln. in 2030. Besloten is dit nader uit te werken in een apart voorstel. Een Statenvoorstel over de financiële impact wordt aangeboden voorafgaand aan een mogelijke samenwerkingsovereenkomst met partners in een UWO. Dit kan nadat de Wcw in werking is getreden.

Voor de periode tot 2050 wordt er van uitgegaan dat voor de resterende 146.000 woningen, 75% met het standaardaanbod van een UWO in model 6 ondersteund kan worden. Voor deze circa 110.000 woningen is dan circa 6,2 mln. aan eigen vermogen tot 2050 vanuit de provincie Utrecht benodigd. De gezamenlijke

aandeelhouders kunnen afspraken maken over het uitkeren van dividend als vergoeding voor het beschikbaargestelde eigen vermogen.

Voor het opzetten van een expertpool warmtenetten, kan binnen het programma energietransitie een plan worden gemaakt. De financiering van dit expertteam gebeurt dan vanuit de lopende begroting van het programma energietransitie.

Overige financiële impact van ondersteuning van warmtenetten voor de provincie Utrecht

In het Plan inzet middelen versnelling energietransitie voorziet de provincie Utrecht nog 2 vormen van ondersteuning met een financiële consequentie.

Bijdragen aan de opstartkosten van een UWO-organisatie. Hiervoor was een voorlopig subsidiebedrag van € 1,8 mln. opgenomen. Voordat deze post verder onderbouwd kan worden moet eerst een strategische keuze worden gemaakt over de rol van de provincie Utrecht in de ondersteuning van warmtenetten en de positie van de provincie Utrecht in een UWO. Daarnaast moet worden bepaald hoe hoog de werkelijke opstartkosten van een UWO zijn en hoe deze over de partners worden verdeeld.

Het aanbieden van ontwikkelingen via een UWO. Hiervoor was voorlopig een revolverende lening van € 2,4 mln. opgenomen in het Plan inzet middelen versnelling energietransitie. Het betreft hier de financiering van de kosten die door een lokaal publiek warmtebedrijf in de ontwikkelfase van een warmtenet moeten worden gemaakt. Lokale warmtebedrijven hebben in de eerste jaren nog geen cashflow van betalende gebruikers. De ontwikkelkosten moeten dus op een andere manier worden gefinancierd. Op dit moment is dit bedrag nog niet nader te specificeren. De vraag naar ontwikkelingen is zeker opportuun. Ook voor dit instrument geldt dat een afspraak over de verdeling van de investeringen en kapitaallasten van dit instrument over de UWO-partners moet worden gemaakt.

Beide posten komen scherper in beeld in een volgende fase van een UWO, als na de ondertekening van de intentieovereenkomst, de afspraken voor de rol, het aanbod en de verdeling van zeggenschap en kapitaalbreng nader worden uitgewerkt.

Voordat een Samenwerkingsovereenkomst met EBN en NetVerder wordt getekend wordt een Statenvoorstel gedaan met betrekking tot deze samenwerking en de benodigde financiële middelen voor het verstrekken van eigen vermogen, de benodigde subsidie voor de opstartkosten van een UWO en de benodigde middelen voor het verstrekken van ontwikkelingen.

6. Risico's

De ontwikkelingen vanuit het Rijk en de samenwerking met financieel krachtige partijen beperken de financiële risico's van de provincie Utrecht in hoge mate. Tot 2030 lijkt een verstrekking van eigen vermogen van maximaal € 0,84 mln. toereikend. Het vermogen is naar verwachting niet voor 2027 nodig waardoor de provincie eerst meer zicht krijgt op de ontwikkelingen in de warmtetransitie, voordat het vermogen beschikbaar gesteld moet worden. Na 2030 kan de bijdrage eigen vermogen oplopen tot circa € 7 miljoen in 2050. De verwachting is niet dat dit vermogen weer eenvoudig aan een UWO kan worden onttrokken. Wel kunnen er afspraken gemaakt worden voor het uitkeren van dividenden. Deze afspraken worden t.z.t. vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst.

Als financiële risicokaders voor de samenwerkingsovereenkomst gelden het treasurywet, de nota financieringsbesluit, de nota weerstandsvermogen en het kader integraal risicomanagement en een set specifieke beheersmaatregelen. Een financiële risicoanalyse voor het te verstrekken eigen vermogen zal onderdeel zijn van de besluitvorming over de samenwerkingsovereenkomst. Dat geldt ook voor de integrale risicoanalyse van een instrument voor ontwikkelingen als dat onderdeel wordt van een UWO.

De verwachting is dat de risico's in de ontwikkelfase groter zijn dan in de uitvoerings- en operatiefase. Dit omdat de ACM zowel het warmtebedrijf als het kavelplan toetst op robuustheid. EBN en NetVerder zijn ervaren en deskundige partijen in het beoordelen van businesscases voor dit type bedrijven.

De doelstelling is dat operationele risico's die verbonden zijn aan het warmtenetwerkbedrijf zoals aansprakelijkheid en imagoschade voor een belangrijk deel buiten de verantwoordelijkheid van de provincie Utrecht worden belegd. Daarmee worden de verbonden risico's uit de operatie beperkt tot de financiële doorwerking van operationele problemen. Het risico is dan de waardevermindering op het gestorte eigen vermogen. Daarnaast kan er doorwerking zijn van imagoschade.

De capaciteit om expertise te kunnen leveren aan gemeenten en warmtebedrijven in de markt is beperkt. Er is veel vraag naar expertise op dit vlak. Het zal inspanning vragen om op tijd voldoende capaciteit te vinden of te ontwikkelen. De publieke partners kunnen hier gezamenlijk in optrekken.

Als de ontwikkelingen van warmtenetten in de toekomst om wat voor reden ook, stilvallen of eindigen zijn de investeringen in tijd en geld in zowel een expertpool als een UWO minder of niet effectief geweest. In bijlage 3 is een risicoanalyse toegevoegd van omgevingsvariabelen die van toepassing zijn op de warmtetransitie. Vooralsnog zitten we in een scenario waarin wel vertragingen optreden, maar is het aannemelijk dat de geplande ontwikkeling doorgaan.

Bij het Statenvoorstel met betrekking de samenwerkingsovereenkomst wordt ook een juridische toets en een integrale risicoanalyse aangeboden.

Op basis van bovenstaande financiële impact en mogelijkheden voor risicobeheersing kan het volgende overzicht worden gemaakt:

Model	Inbreng Eigen vermogen	Bijdrage opstart UWO	Ontwikkelingen	Risicobeheersing
1. Informeel	Onzeker, naar verwachting hoog	Geen	Onzeker, naar verwachting hoog	+/-
2. UWO totaal	Zeker en laag	Laag (3 partijen)	Laag (3 partijen)	--
3. UWO zonder EBN	Zeker en hoog	Hoog (2 partijen)	Hoog (2 partijen)	+
4. UWO zonder PU	Onzeker en gemiddeld	Geen	Onzeker, naar verwachting hoog	+/-
5. UWO met warmteservicebedrijf	Zeker en laag	Laag (3 partijen)	Laag 93 partijen	+
6. Expertpool en UWO met warmteservicebedrijf	Zeker en Laag	Laag (3 partijen)	Laag 93 partijen	++

7. Overwegingen met betrekking tot de keuze voor de selectie van een voorkeursmodel

Op basis van de bovenstaande uitkomsten van de verkenningen vult model 6 de randvoorwaarden voor samenwerking het beste in. Overwegingen om voor dit model te kiezen zijn:

- Alle 15 gemeenten die plannen hebben voor het ontwikkelen van warmtenetten, hebben op korte termijn behoefte aan ondersteuning bij de beleidsvorming in de verkenningfase en initiatiefase. De behoefte aan ondersteuning bij lokale warmtebedrijven is nog beperkt.
- Een separate expertpool kan sneller voorzien in de noodzakelijke ondersteuning aan gemeenten dan een UWO en maakt de organisatie van een UWO eenvoudiger.
- De gezamenlijke dienstverlening van een UWO met een warmteservicebedrijf kunnen goede ondersteuning leveren aan de vraag van de gemeenten en lokale warmtebedrijven. De verantwoordelijkheid voor de operatie kan voor een belangrijk deel buiten de directe verantwoordelijkheid van de provincie Utrecht vallen.
- Door samenwerking met EBN en Netverder in een UWO blijft de inbreng van eigen vermogen voor de provincie Utrecht beperkt en er zijn veel mogelijkheden voor financieel management en risicobeheersing. Gezamenlijk kan veel expertise geboden worden.

Voor de 3 gemeenten in de kopgroep geldt dat die het beste op maat bediend kunnen worden omdat de projecten al in een gevorderd stadium zijn en maatwerk vragen. Voor die projecten sluit het informele samenwerkingsmodel 1 het beste aan op de vraag van deze koplopergemeenten. Er ontstaan naar verwachting ook nieuwe projecten in deze gemeenten waar samenwerkingsmodel 6 op van toepassing kan zijn.

8. Voorgestelde rol van een UWO

Doelstelling is dat gemeenten vraaggestuurd ondersteund worden bij de realisatie van warmtenetten en het leveren van warmte aan de gebruikers. De gemeente is verantwoordelijk voor haar strategie en beleid. De ondersteuning in de verkenningfase en de initiatiefase wordt geleverd vanuit een expertpool.

De samenwerkende partijen zien grote waarde in vroegtijdig aansluiten bij gemeenten. Strategische keuzes die gemaakt worden kunnen grote impact hebben op de slagingskans van warmtenetten, de lokale warmtetransitie en het integrale lokale energiesysteem. Warmtenetten ontlasten de druk op de elektriciteitsnetten waardoor warmtenetten invloed hebben op de mogelijke realisatie van andere maatschappelijke doelen, zoals de woningbouwopgave, de energietransitie en de mobiliteitstransitie.

Voor alle partijen geldt daarnaast dat ze graag in een vroeg stadium inzicht krijgen in de financiële risico's en de businesscase van de warmtenetten. Dit in verband met het leveren van de financiële diensten die onderdeel kunnen zijn van een UWO. Een UWO kan daarom capaciteit leveren aan deze expertpool.

In het voorkeursmodel is een UWO dienstverlener voor lokale warmtebedrijven vanaf de initiatiefase tot aan de exploitatiefase, maar beperkt zij de directe operationele verantwoordelijkheid in de exploitatiefase.

9. Voorgestelde dienstverlening van een UWO

In de initiatiefase en de ontwikkelfase levert een UWO primair aan een publiek warmtebedrijf een breed scala aan benodigde expertise onder andere op het gebied van het betrekken van inwoners, ruimtelijke ordening, vergunningverlening, financiering, contractering, technische ontwerpen, warmtebronnen. Voor NetVerder geldt dat zij de rol van infrabedrijf moet invullen om te kunnen investeren in een lokaal publiek warmtebedrijf.

In dit model is er ruimte voor gemeenten en lokale warmtebedrijven om met andere (markt)partijen in zee te gaan. Gemeenten kunnen in de verkenningfase kiezen voor consultancy organisaties en/of de provinciale expertpool. In de ontwikkelfase kunnen lokale warmtebedrijven kiezen voor een UWO en ook voor consultancy organisaties voor het gehele of een deel van het traject. De keuze voor een partij in de ontwikkelfase heeft wel grote invloed op de keuze voor de daaropvolgende fase. Partijen die bij de realisatie en exploitatie worden betrokken zullen de gemaakte en uitgewerkte keuzes in de ontwikkelfase goed moeten begrijpen en ondersteunen.

In de realisatiefase betekent een keuze voor een UWO een keuze voor een hoofdleverancier van advies- en financieringsdiensten en kan een UWO marktpartijen inschakelen voor deelproducten zoals bijvoorbeeld het maken van een technisch ontwerp. NetVerder wordt dan de hoofdleverancier voor het infrabedrijf waarbij NetVerder onderaannemers inschakelt voor de realisatie van het warmtenet. In de exploitatiefase zal de rol van warmtenetbeheerder door NetVerder worden ingevuld, maar de rollen van warmteleverancier en warmteproducent kunnen, ook op basis van de Wcw, door marktpartijen worden ingevuld.

10. Voorgestelde scope van een UWO

Primair richt een UWO zich op de ontwikkeling van nieuwe warmtenetten daar waar een UWO toegevoegde waarde kan leveren zowel voor de bestaande gebouwde omgeving als voor nieuwbouwlocaties.

Overname van bestaande warmtenetten is een optie als het de ontwikkeling van nieuwe warmtenetten ten goede komt. In de financiële doorrekening voor een UWO is op dit moment voor bestaande warmtenetten

financieel nog geen rekening gehouden met een bijdrage in het eigen vermogen en aangegeven dat dit per situatie beoordeeld zal worden.

Het kan in sommige gevallen aantrekkelijk zijn om de bron mee te ontwikkelen in de integrale ontwikkeling van het warmtenet. Vanuit het integrale warmtenet kunnen optimalisaties plaatsvinden, maar ook kunnen winsten of voordelen vanuit de bron ten goede komen van de warmteprijs. Daarnaast maakt het opnemen van bronnen in de scope ook financiering van bronnen onder het toekomstige waarborgfonds mogelijk, waardoor ook hier de financieringskosten lager worden – dat kan veel schelen op CAPEX intensieve ontwikkelingen als bronnen. Ook die voordelen vertalen zich in een lagere warmteprijs.

Lage temperatuur-bronnen (zoals bijvoorbeeld een luchtwarmtepomp) die als een integraal onderdeel van een warmtenet worden ontwikkeld passen binnen de scope van het UWO. Externe bronnen (zoals restwarmte van een fabriek) vallen in principe buiten de scope van het UWO maar indien noodzakelijk voor een goed functionerend warmtenet, kan hierop een uitzondering worden gemaakt.

11. Voorgestelde rol van de provincie Utrecht

De directe ondersteuning van gemeenten bij de beleidsbepaling met betrekking tot warmtenetten is een rol die goed past bij de provincie Utrecht. Met een expertteam schaaft de provincie haar huidige inzet van expertise op, zodat meer gemeenten er gebruik van kunnen maken. Door goed contact te houden met het Nationaal Programma Lokale Warmte wordt gebruik gemaakt van wat er landelijk beschikbaar is. Wat geleerd wordt in de ene gemeente wordt ingezet in de andere gemeente. Daardoor ontstaan voordelen in kwaliteit, snelheid en kosten. Ook de expertise van EBN en NetVerder kan door het expertteam worden ingezet.

In een UWO heeft de provincie Utrecht de rol van de minderheidsaandeelhouder. EBN en NetVerder hebben aangegeven dat ze groot belang hechten aan de provincie als medeaandeelhouder. De provincie heeft goede contacten op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Zij is de enige democratisch verkozen partij in een UWO. Met een derde aandeelhouder wordt ook een 50/50 verhouding in het UWO voorkomen en kan een constructie worden gekozen waarin geen van de partijen een meerderheid in een UWO heeft. Naast het inbrengen van eigen vermogen, brengt de provincie Utrecht expertise in op de in paragraaf 8 genoemde onderwerpen.

12. Voorgestelde strategie van de provincie Utrecht

Op basis van bovenstaande uitkomsten wordt een voorstel gedaan voor een strategie. Bij die strategie wordt meegewogen dat een oprichtingsmoment van een UWO door de afhankelijkheid van de inwerkingtreding van de Wcw nog onzeker is en dat veel gemeenten op korte termijn al behoefte hebben aan ondersteuning in de verkenningfase of ontwikkelfase.

- We onderscheiden 2 groepen gemeenten met elk een eigen ondersteuningsvraag.
- Voor gemeenten in de verkenningfase wordt een expertpool ingericht voor de ondersteuning van de lopende verkenningen. Na de vaststelling van de Wcw wordt een UWO ingericht (model 6).
- De provincie Utrecht is verantwoordelijk voor de organisatie van de expertpool.
- De expertpool wordt zo snel mogelijk ingericht om aan de actuele vraag van gemeenten te voldoen.
- Een UWO richt zich op de uitvoering van de warmtestrategie door lokale warmtebedrijven met advies- en financieringsdiensten.
- Er wordt gekozen voor een samenwerkingsmodel waarin directe operationele verantwoordelijkheden zo veel mogelijk buiten de verantwoordelijkheid van de provincie Utrecht vallen.

- De kopgroepgemeenten kunnen maatwerkondersteuning krijgen voor lopende projecten vanuit de individuele partners (model 1) en voor toekomstige projecten ook kiezen voor samenwerking met een UWO (model 6).
- Maatwerkondersteuning door de provincie Utrecht in model 1 bestaat uit het leveren van expertise en in de basis niet uit financiering.
- Voor het oprichten van een UWO wordt een intentieovereenkomst opgesteld en ondertekend door de 3 partijen, gericht op de totstandkoming van een samenwerkingsovereenkomst. De IOK kan worden getekend vóór de inwerkingstelling van de Wcw.

EBN en Netverder willen toewerken naar een intentieovereenkomst. Zij zijn met elkaar nog in gesprek over de manier waarop de inbreng van eigen vermogen én de invloed op het doelmatig gebruik daarvan, het beste kunnen worden georganiseerd. Of dat via een constructie met een warmteservicebedrijf wordt, of op een andere manier wordt vormgegeven is nog onderwerp van gesprek.

13. De rol van andere marktpartijen

Gezien de omvang van de opgave is een sterk ecosysteem van publiek en private partners nodig. Grofweg zijn naast gemeenten, lokale warmtebedrijven, netbeheerders en EBN 3 andere soorten organisaties actief in de wereld van warmtenetten.

Private warmtebedrijven

In de provincie Utrecht zijn al verschillende private warmtebedrijven actief. Ze ontwikkelen en exploiteren warmtebronnen en/of warmtenetten soms samen met gemeenten en ontwikkelaars. Er blijft ook in de toekomst ruimte voor deze bedrijven als warmteproducent, minderheidsaandeelhouder in lokale warmtebedrijven of als onderaannemer van lokale warmtebedrijven. Het is nog niet duidelijk of de bestaande warmtebedrijven actief willen blijven onder een nieuwe Wcw. Een eventueel UWO brengt geen verandering in deze situatie.

Voor de grote landelijke private warmtebedrijven hangt veel af van de strategische keuzes die zij na de vaststelling van de Wcw zullen maken. Als zij een rol voor zichzelf zien in publieke lokale warmtebedrijven wordt die rol door de UWO-partners zeker ook gezien, zowel in de rol van warmteleverancier als warmteproducent en ook als toeleverancier van kennis en kunde voor de rol van warmtenetbeheerder. Er is een verkenner aangesteld die met de private warmtebedrijven in gesprek gaat om de toekomstscenario's voor deze partijen in beeld te brengen en hier voorstellen voor te doen.

Advies en consultancy organisaties

Er is veel behoefte aan kennis in de warmtetransitie. Het aantal bureaus groeit en ook het aantal mensen dat zich binnen deze bureaus met dit onderwerp bezighoudt. Ook als er een expertpool en een UWO is blijft de vraag naar expertise en diensten in de provincie Utrecht groot. Een UWO kan ook gebruik maken van deze organisaties en doet dat ook al in de voorbereidingen van de besluitvorming. Een UWO kan daarnaast een rol spelen in het zelf ontwikkelen en duurzaam inzetten van kennis ten behoeve van gemeenten en warmtebedrijven.

Toeleveranciers van warmteoplossingen

Hieronder vallen bijvoorbeeld leveranciers van netwerkcomponenten, warmtepompen, WKO- installaties en aannemers. Deze partijen kunnen in opdracht van een lokaal warmtebedrijf of de partners in het lokale

warmtebedrijf worden ingezet voor het leveren van producten en diensten. Een eventueel UWO brengt geen verandering in deze situatie.

In het voorgestelde samenwerkingsmodel is er voor bovengenoemde marktpartijen ruimte om actief te zijn en blijven in de markt voor publieke collectieve warmtenetten.

14. Ontwikkelingen bij andere provincies

Bij de keuze voor een voorkeursstrategie kijkt de provincie ook naar keuzes die andere provincies maken.

De provincie Gelderland heeft begin 2023 besloten tot oprichting van het Gelders Warmte Infrabedrijf (GWIB) samen met Firan (dochter van netbeheerder Alliander) en IEG-DE (Innovatie- & Energiefonds Gelderland). Het doel is om door het beschikbaar stellen van kennis, ervaring, capaciteit en kapitaal de aanleg van warmtenetten te versnellen. Het GWIB wordt samen met de gemeente, eigenaar van het lokale warmtebedrijf. Het GWIB is operationeel sinds november 2023; de ontwikkeling van de eerste warmtenetten in Apeldoorn en Zutphen is in zicht. Het GWIB is opgezet als infrabedrijf en bekijkt momenteel hoe het zich conform de eis van de Wcw kan omvormen tot een integraal warmtebedrijf.

De provincie Brabant heeft in het bestuursakkoord de opdracht staan; "We investeren, conform onze rol in de nieuwe Wet collectieve warmte, risicodragend in de ondersteuning van de warmtetransitie." Als vervolg hierop zijn gesprekken gevoerd met gemeenten en andere stakeholders om de opgave in beeld te brengen; de warmtedialogen. Hieruit komt onder meer naar voren dat er vanuit EBN, netbeheerder Enexis Groep en gemeenten voldoende draagvlak is voor een warmtebedrijf op provinciale schaal. Op 15 oktober jl. is aangekondigd dat op basis hiervan gestart wordt met een verdiepende verkenning op met name de juridische en financiële (on)mogelijkheden van een provinciaal warmtebedrijf met publiek meerderheidsbelang.

De provincie Limburg investeert via het Limburgs Energie Fonds (LEF) als een van de aandeelhouders in het warmtenet van Mijwater. Daarnaast onderzoekt ze samen met EBN en Netbeheerder Enpuls de oprichting van een warmtebedrijf voor het Warmtenet Zuid Limburg om de restwarmte van Chemelot te ontsluiten. In de provincies Drenthe, Overijssel en Groningen lopen ook verkennende onderzoeken.

In de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland zijn de verschillende situaties per provincie van invloed op de rolneming. In Zuid-Holland zijn er vanuit de haven in Rotterdam veel bovenlokale bronnen en zijn meerdere bovenlokale warmtenetten voorzien. Dit vraagt vooral om een sterke regierol van de provincie. In Noord-Holland zijn deels al publieke warmtebedrijven actief, waardoor in die regio's de rol van de provincie mogelijk minder nodig is.

Binnen het IPO informeren de provincies elkaar over de onderzoeken en de besluitvorming. De voorgestelde strategie sluit aan bij de koers die andere provincies kiezen, waarbij in de provincie Utrecht geen keuze wordt gemaakt voor een provinciaal integraal warmtebedrijf, maar nadrukkelijk voor een ondersteuningsbedrijf dat lokale of regionale integrale warmtebedrijven ondersteunt.

15. Ervaringen uit andere samenwerkingen

Bij het verder verkennen van mogelijkheden van samenwerking met andere publieke partijen in warmtenetten, kijkt de provincie ook naar leerpunten uit andere samenwerkingen.

De provincie Utrecht is samen met het ministerie van Economische Zaken, de gemeenten Utrecht, Amersfoort en Hilversum, Universiteit Utrecht en het Universitair Medisch Centrum Utrecht aandeelhouder van de

Regionale Ontwikkelingsmaatschap Utrecht Region (ROM). Bij de oprichting van de ROM is bewust gekozen voor een breed aandeelhouderschap. De ROM Regio Utrecht levert een bijdrage aan de uitvoering van de Regionale Economische Agenda (REA), ondersteunt het brengen van innovaties naar de markt zodat belangrijke maatschappelijke vraagstukken opgelost worden en de ROM versterkt het innovatieve bedrijfsleven. De aandeelhouders zorgen voor een brede inhoudelijke kennis. Er worden verschillende belangen afgewogen en de gedeelde verantwoordelijkheid zorgt voor een balancerende van perspectieven en draagt daarmee bij aan de kwaliteit van de besluitvorming en daarmee aan de inhoudelijke doelstelling. Mede door genoemde factoren kan de ROM waarde toevoegen aan de regionale economie. Door een constructie met meer aandeelhouders worden tevens de financiële risico's gedeeld. Een aandachtspunt van een samenwerking met meerdere aandeelhouders in een nieuwe samenwerking is dat de governance in de eerste fase aandacht vraagt om tot een goed governance model te komen. In het geval van de ROM vindt momenteel een professionaliseringsslag plaats.

De provincie Utrecht en de gemeente Utrecht hebben kapitaal beschikbaar gesteld aan het Energiefonds Utrecht. Vanuit dit fonds worden leningen verstrekt aan bedrijven en instellingen om te verduurzamen. Het fonds staat op afstand van de politieke besluitvorming en heeft een grote mate van zelfstandigheid in het verstrekken van leningen. Het verstrekte vermogen wordt doelmatig beheerd en het fonds kent geen grote financiële risico's of afschrijvingen. De kwetsbaarheid van een kleine fondsorganisatie is een punt van zorg. Het fonds is in de afgelopen jaren onderbezet geweest. Het blijkt moeilijk voor een klein fonds om voldoende aantrekkelijk te zijn als werkgever.

Voor de ontwikkeling van laadinfrastructuur ondersteunt de provincie de gemeenten door middel van de NAL (Nationale Agenda Laadinfrastructuur) regio organisatie. De NAL-regio organisatie is een gezamenlijk projectbureau van provincies Utrecht, Noord-Holland en Flevoland. De NAL-regio levert expertise en operationele diensten. De financiering van de publieke laadinfrastructuur gebeurt door de marktpartijen die vanuit een concessiemodel laadpunten mogen leveren. Dit is een goed werkende constructie waarin gemeenten vergaand worden ontzorgd. De kosten hiervoor worden betaald vanuit Rijksmiddelen, provinciale middelen en een vergoeding die de NAL-regio ontvangt van de marktpartijen die de laaddiensten aanbieden. Alle partners dragen jaarlijks een overzichtelijk bedrag bij. Er spelen geen grote financiële belangen. Door de samenwerking ontstaat voldoende schaal om een aantrekkelijk werkgever te zijn. De doelstellingen van de verschillende samenwerkingspartners kunnen verschillen waardoor beleid van individuele partners minder snel en direct kan worden uitgevoerd.

Bovengenoemde samenwerkingen laten zien dat het leveren van expertise, financiering en operationele dienstverlening vanuit samenwerkende partijen mogelijk is. Een diverse groep aandeelhouders draagt bij aan het versterken van expertise en toegang tot verschillende partijen die in een domein actief zijn. Ook kunnen de investeringen en risico's worden verdeeld. Een organisatie met enige omvang biedt meer perspectief voor toekomstige werknemers. Een goed governance model vraagt om een grondige voorbereiding. Bij de uitwerking van de Samenwerkingsovereenkomst (SOK) kunnen nog leerpunten uit andere samenwerking worden meegenomen.

16. Besluitvormingstraject

Voor de planning van de mogelijke oprichting van een UWV is de datum van inwerkingtreding van de Wcwf randvoorwaardelijk. Onderstaand scenario gaat uit van 1 juli 2025, maar er is een kans dat dit verschuift naar 1 januari 2026. In de voorgestelde planning kunnen de uitkomsten van de bespreking van de Wcwf in de Tweede Kamer, meegenomen worden in de SOK.

Februari en maart 2025

- GS besluit strategie warmtenetten
- Informeren PS via statenbrief over gekozen strategie
- Indien van toepassing start opstellen IOK.
- Werven kwartiermaker vervolgproces naar oprichting

April en Mei 2025

- Ondertekening IOK
- Start kwartiermaker
- Start opstellen SOK

Najaar 2025

- Statenvoorstel UWO
- Ondertekening SOK
- Start proces oprichtingsbesluit UWO

Januari 2026

- Oprichting UWO

Bijlage 1; Ontwikkelingen warmtetransitie

Inleiding

Vanuit het Rijk zijn de afgelopen tijd maatregelen genomen of aangekondigd die van invloed zijn op de warmtetransitie. Daarnaast zijn er, naast de nadere verkenning naar een provinciaal warmtebedrijf, andere activiteiten die de provincie Utrecht onderneemt om gemeenten te ondersteunen bij de warmtetransitie. In deze bijlage treft u een toelichting aan op beide zaken.

Maatregelen vanuit het Rijk:

In een [kamerbrief](#) van 7 oktober heeft de minister van Klimaat en Groene Groei de randvoorwaarden aangegeven voor de verdere uitrol van warmtenetten. In de ogen van het kabinet moet voldaan worden aan in ieder geval drie randvoorwaarden:

1. Als een warmtenet voor de samenleving de goedkoopste duurzame optie is, moet dit leiden tot een aantrekkelijke prijs voor de eindgebruiker;
2. Er moet voldoende uitvoeringscapaciteit zijn om in warmtenetten te investeren en deze te kunnen exploiteren, en
3. De gemeenten moeten nog steviger de regie gaan nemen in de warmtetransitie.

Ad 1: Er zijn al subsidies voor duurzame bronnen (SDE) en voor warmtenetten (Warmtenetten Investerings Subsidies). Daarnaast zijn er subsidies voor de afnemers (woningcorporaties, VVE's en particuliere huiseigenaren).

Verder gaat de Wet Gemeentelijk Instrumentarium (beoogde ingangsdatum 2025) de gemeenten de mogelijkheid geven om te besluiten dat in een bepaald gebied de levering van aardgas wordt beëindigd. Dit geeft meer zekerheid over het aantal gebouwen dat op een warmtenet zal aansluiten en dat helpt om een warmtenet betaalbaar te krijgen.

Nu is het maximale warmtetarief, zoals dat jaarlijks wordt vastgesteld, nog gekoppeld aan de aardgasprijs. In de Wet Collectieve Warmte wordt fasegewijs overgestapt naar een kostengebaseerd tarief. De minister wil binnen dit nieuwe systeem consumenten beschermen door de introductie van een maximumtarief. Dit is om te voorkomen dat warmtebedrijven onvoorziene tegenvallers, zoals de brand in een afvalcentrale die restwarmte levert, doorberekent aan de klanten. De warmtebedrijven moeten deze tegenvallers gaan opvangen door allemaal een bijdrage te leveren aan een vereveningsfonds.

Maar met een maximumtarief is nog niet geborgd dat een warmtenet als oplossing met de laagste maatschappelijke kosten in een bepaald gebied, ook voor de eindgebruiker een aantrekkelijke optie is. Hiervoor zijn verschillende maatregelen denkbaar, zoals het verhogen van de investeringssubsidie, compensatie aan specifieke doelgroepen of een prijsgarantie (subsidie aan de gebruiker zolang alternatieven goedkoper zijn). Voor deze aanvullende maatregelen moet nog financiële dekking worden gezocht. De minister komt volgend voorjaar met een voorstel, voorafgaand aan de behandeling van de Wcw.

Ad 2: Er moet voldoende uitvoeringscapaciteit zijn om in warmtenetten te investeren en deze te kunnen exploiteren

Er zijn enkele maatregelen waarmee het kabinet ervoor wil zorgen dat publieke partijen erin slagen om warmtenetten te ontwikkelen. Zo wordt in de Wcw geregeld dat publieke infrastructuurbedrijven (zoals Stedin) medeaandeelhouder kunnen worden van een warmtebedrijf. Verder is in het Klimaatfonds 215 miljoen euro gereserveerd voor de instelling van een waarborgfonds, waardoor de eigenvermogensvraag van aandeelhouders beperkt blijft tot naar verwachting maximaal 20%.

Ook overweegt het kabinet de aanwijzing van EBN tot nationale deelneming. Hierover zal besloten worden bij inwerkingtreding van de Wet Collectieve Warmte.

Ad 3: De gemeenten moeten nog steviger de regie gaan nemen in de warmtetransitie.

In de kamerbrief stelt de minister dat gemeenten met de Wcw en de Wgiw de bevoegdheden krijgen om de regie te pakken en daarmee de kosten voor de transitie als geheel niet onnodig te laten oplopen. Verder wijst ze erop dat het van groot belang is dat gemeenten via de warmteprogramma's inzicht bieden in waar warmtenetten als oplossing worden voorzien. De minister voorziet ook een rol voor de provincie, namelijk om te borgen dat bestuurders voorbij hun eigen gemeentegrenzen kijken om tot maatschappelijk optimale keuzes te komen. Van de netbeheerders verwacht de minister dat zij inzicht hebben in het regionale energiesysteem en gemeenten kunnen adviseren over optimale keuzes.

Activiteiten vanuit de provincie Utrecht:

- Warmteprogramma's:

Vanuit het NPLW komt er per provincie of regio een aanbod voor gemeenten om hen te ondersteunen bij het opstellen van een warmteprogramma. Dit gaat begin 2025 van start. Vooruitlopend hierop heeft de provincie samen met de RES-warmtetafels in september en oktober 2024 al drie sessies georganiseerd om gemeenten goed voorbereid van start te laten gaan. Hieraan hebben 15 gemeenten deelgenomen. Er vindt nog afstemming met het NPLW plaats om de inzichten uit deze sessies mee te nemen in het vervolgtraject.

- Warmtetafels

De provincie ondersteunt de RES-regio's intensief op het onderdeel warmtetransitie. Dat doet de provincie onder meer door actief kennis te delen over duurzame warmtebronnen (bodemonergie, geothermie, aquathermie etc.) en door de keuzes voor warmtetechnieken op het elektriciteitsnet inzichtelijk te maken.

- Subsidies

De provincie geeft subsidie voor diverse studies, zoals naar de hoeveelheid warmte die een bron kan leveren of naar de financiële haalbaarheid van een warmtenet in een bepaalde buurt. Daarnaast geeft de provincie subsidie om in een buurt een participatieproces uit te voeren rondom de keuze voor een warmtenet.

Bijlage 2; Overzicht van warmtetrajecten bij gemeenten

Gemeente	Type	Aantal woningen	Fase
Woerden	Bestaande bouw	2000	1 Verkenning
Woerden	Bestaande bouw	2000	1 Verkenning
Nieuwegein	Bestaande bouw	600	1 Verkenning
Nieuwegein	Bestaande bouw	1200	1 Verkenning
Stichtse Vecht	Bestaande bouw	3000	1 Verkenning
Soest	Bestaande bouw	1100	1 Verkenning
Soest	Bestaande bouw	2000	1 Verkenning
Houten	Nieuwbouw	5000	1 Verkenning
Houten	Bestaande bouw	250	1 Verkenning
De Bilt	Bestaande bouw	0	1 Verkenning
De Bilt	Bestaande bouw	2500	1 Verkenning
De Bilt	Nieuwbouw	650	1 Verkenning
Bunnik	Bestaande bouw	600	1 Verkenning
Amersfoort	Nieuwbouw	3000	1 Verkenning
Baarn	Bestaande bouw	800	1 Verkenning
Baarn	Bestaande bouw	1800	1 Verkenning
Baarn	Bestaande bouw	850	1 Verkenning
Baarn	Nieuwbouw	500	1 Verkenning
Utrechtse Heuvelrug	Bestaande bouw	1000	1 Verkenning
Zeist	Bestaande bouw	700	1 Verkenning
Zeist	Bestaande bouw	500	1 Verkenning
Zeist	Bestaande bouw	3000	1 Verkenning
Zeist	Nieuwbouw	1000	1 Verkenning
Woerden	Nieuwbouw	1000	2 Eerste toets op haalbaarheid
Stichtse Vecht	Bestaande bouw	750	2 Eerste toets op haalbaarheid
De Bilt	Bestaande bouw	800	2 Eerste toets op haalbaarheid
Utrecht	Bestaande bouw	2500	2 Eerste toets op haalbaarheid
Utrecht	Bestaande bouw	20.000	2 Eerste toets op haalbaarheid
Utrecht	Bestaande bouw	30.000	2 Eerste toets op haalbaarheid
Amersfoort	Bestaande bouw	10.000	2 Eerste toets op haalbaarheid
Utrecht	Nieuwbouw	3000	3 Voorlopig ontwerp
Veenendaal	Nieuwbouw	2000	3 Voorlopig ontwerp
Veenendaal	Bestaande bouw	1000	3 Voorlopig ontwerp

Bijlage 3; Scenario's van de ontwikkeling van warmtenetten

Er is een aantal zwaarwegende ontwikkelingen van invloed op het verloop van de warmtetransitie en daarmee ook op een mogelijke samenwerking van partijen in de provincie Utrecht. Hieronder zijn de belangrijkste factoren benoemd en verwerkt in 3 scenario's

Vaststelling van de Wcw

De behandeling in de kamer is uitgesteld. de kans bestaat dat er nog meer vertraging optreedt. De wet is niet onomstreden dus de uitkomst van de besprekingen in de tweede en eerste kamer staat nog niet vast. Daarmee is het onzeker of en wanneer de Wcw daadwerkelijk wordt vastgesteld en ingevoerd. Als dat niet gebeurt staat ook de rol van de partners EBN en NetVerder in de warmtetransitie ter discussie. De verwachting is dat de Wcw op zijn vroegst per 1 juli 2025 in werking kan treden. IN de wandelgangen wordt ook 1 januari 2026 genoemd.

Financiële haalbaarheid van warmtenetten

De inzichten met betrekking tot de betaalbaarheid voor huishoudens van warmte via warmtenetten lopen uiteen en ondanks de onderzoeken die worden gedaan is er nog geen consensus over betaalbaarheid en businesscases van warmtenetten. Of warmte uit warmtenetten betaalbaar is zal ook afhangen van internationale energieprijzen. Als alternatieven voor warmtenetten duurder worden gaat de adoptie van warmtenetten waarschijnlijk sneller. Andersom is ook het geval.

Draagvlak bij inwoners en de lokale politiek

Belangrijk aspect van een warmtenet is de reductie van keuzevrijheid voor de gebruikers. Gebruikers van een warmtenet kunnen geen leverancier kiezen. Bij individuele oplossingen heb je die keuze wel. Er is nog geen overtuigend argument om te veronderstellen dat de keuze makkelijk gemaakt gaat worden door inwoners. Dat zou zo zijn als warmtenetten betrouwbaar, gemakkelijk en goedkoop zijn. Die zekerheid kan nu nog niet gegeven worden.

Voortgang bij gemeenten

Voor de meeste gemeenten in de provincie Utrecht is het opzetten van een lokaal warmtebedrijf en het bieden van warmte aan inwoners een hele nieuwe taak. Gemeenten zijn hier nog niet op ingericht. Het kan veel tijd kosten voordat capaciteit en expertise zijn opgebouwd. Omdat heel veel gemeenten in Nederland met dit vraagstuk aan het werk moeten, wordt de druk op de arbeidsmarkt groot.

Op basis van bovenstaande factoren kunnen de volgende scenario's worden geschetst:

Scenario groen

De Wcw wordt vastgesteld in juli 2025, warmtenetten hebben een solide businesscase voor de kapitaalverstrekkers. De warmtelevering aan inwoners is betaalbaar en gunstig ten opzichte van alternatieven. Daardoor verbreedt het draagvlak onder inwoners en politiek. Gemeenten kunnen voldoende capaciteit en expertise opbouwen om te starten met de ontwikkeling van warmtenetten.

Scenario oranje

De vaststelling van de Wcw vertraagd, het lukt wel om een businesscase te maken, maar warmtenetten zijn prijstechnisch niet aantrekkelijker dan de alternatieven. Inwoners en politiek twijfelen nog over de wenselijkheid van warmtenetten. Gemeenten kunnen moeilijk aan voldoende kennis komen en processen duren langer

waardoor minder plannen tot ontwikkeling komen. Grote gemeenten hebben hier minder last van dan kleinere. Zij hebben al meer expertise in huis en de omvang van de warmtenetten biedt mogelijkheden voor betaalbare warmtelevering bij een voldoende rendement.

Scenario rood

De vaststelling van de Wcw vertraagt, en de inhoud van de Wcw staat ter discussie. Businesscases worden onzeker, tarieven ook waardoor gebruikers geen zekerheid meer hebben van een aantrekkelijk aanbod. Inwoners en politiek zijn negatief over warmtenetten. De onzekerheid leidt ertoe dat gemeentes projecten on hold zetten en verder gaan met kansrijker verduurzamingsstrategieën.

De inschatting van de gezamenlijke UWO partners is dat scenario Oranje op dit moment het meest aannemelijke scenario is.