



## Statenbrief

Aan Provinciale Staten

|                    |                                                   |
|--------------------|---------------------------------------------------|
| Onderwerp          | Uitkomsten nadere verkenning warmtenetten         |
| Datum              | 10-12-2024                                        |
| Documentnummer     | UTR-279699493-59252                               |
| Van                | Roelof Mulder                                     |
| Telefoonnummer     | +31636570509                                      |
| E-mailadres        | roelof.mulder@provincie-utrecht.nl                |
| Domein/opgave      | SLO                                               |
| Team               | PL1                                               |
| Portefeuillehouder | Van Essen                                         |
| Bijlagen           | Notitie uitkomsten nadere verkenning warmtenetten |

Geachte leden van Provinciale Staten,

### Essentie / samenvatting:

In de afgelopen periode is een nadere verkenning uitgevoerd naar de ontwikkeling van warmtenetten en een mogelijke rol daarin voor de provincie Utrecht. Hieruit blijkt dat Utrechtse gemeenten op termijn mogelijkheden zien voor circa 176.000 nieuwe aansluitingen op warmtenetten. Dat is een zeer omvangrijke operatie, waar gemeenten ondersteuning bij nodig hebben op het gebied van expertise, financiële middelen en operationele capaciteit. Gemeenten willen graag gebruik maken van ondersteuning door de provincie en publieke partners. Uit de nadere verkenning blijkt ook dat de benodigde inbreng van eigen vermogen aanmerkelijk lager is dan eerder ingeschat.

De uitkomsten van de nadere verkenning vormen de basis voor de voorlopige strategie voor het vervolgproces. Via deze statenbrief en de notitie in de bijlage informeren wij u over de uitkomsten van de nadere verkenning. Wij vragen u ook om aandachtspunten mee te geven met betrekking tot de voorlopige strategie zodat wij deze kunnen meenemen bij de besluitvorming. De door ons vast te stellen strategie vormt het uitgangspunt voor verdere gesprekken met de publieke partners.

Besluitvorming door Provinciale Staten over het beschikbaar stellen van benodigde financiële middelen zal op zijn vroegst eind 2025 plaatsvinden, na de inwerkingtreding van de Wet collectieve warmte en voordat er een samenwerkingsovereenkomst met partners wordt ondertekend.

## Inleiding

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. Onder de huidige omstandigheden van netcongestie lijken warmtenetten een haalbare toepassing voor de warmtetransitie. Te veel vertraging in de ontwikkeling van warmtenetten kan deze optie schaden. Als huishoudens kiezen voor andere oplossingen wordt het moeilijker om voldoende volume te hebben voor efficiënte 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 de Statenbrief [Nadere verkenning Provinciaal Warmte Ondersteuningsbedrijf](#) van 27 februari jl. zijn PS geïnformeerd over de uitkomsten van het [Rapport rolnemings warmte provincie Utrecht](#) en de start van de fase van nadere verkenning naar een Utrechts Warmte Ondersteuningsbedrijf (UWO)

In de nadere verkenning is gesproken met 15 Utrechtse gemeenten die op dit moment concrete plannen hebben voor de ontwikkeling van warmtenetten. Dit aantal kan nog toenemen. De nadere verkenning is ingestoken vanuit de vraag of een UWO nodig is en welke rol de provincie Utrecht kan spelen in de ontwikkeling van warmtenetten. In de bijgevoegde notitie vindt u de uitkomsten van de nadere verkenning. Hieronder treft u een samenvatting aan.

## Uitkomsten van de nadere verkenning

### Omvang en vraag naar ondersteuning warmtenetten

15 Utrechtse gemeenten hebben concrete plannen om warmtenetten aan te leggen. Tot 2050 gaat het om circa 176.000 bestaande- en nieuwbouwwoningen die op warmtenetten aangesloten kunnen worden. Voor gemeenten gaat dit om een nieuwe, complexe en omvangrijke taak. Gemeenten hebben herhaald dat zij ondersteuning nodig hebben bij het uitvoeren van hun nieuwe taak. Zij geven aan dat ze nog onvoldoende voorbereid zijn om de ontwikkeling van warmtenetten vorm te geven. Ze hebben concrete behoefte aan ondersteuning op het gebied van:

- 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.

Alle gemeenten geven aan dat de genoemde vormen van ondersteuning de warmtetransitie in hun gemeente kunnen versnellen. Veel van de gemeenten willen op korte termijn al ondersteuning in de vorm van expertise krijgen om verkenningen naar de mogelijkheden van warmtenetten goed uit te voeren. Grotere gemeenten zijn al wat verder en zoeken ondersteuning voor concrete ontwikkeltrajecten.

## 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 van de notitie. In 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 in de landelijke ontwikkelingen

De behandeling van de Wcw in de Tweede Kamer heeft vertraging opgelopen. Mogelijk treedt de wet op 1 januari 2026 in werking. Door de netcongestieproblematiek komen warmtenetten vaker in beeld voor de transitie naar duurzame verwarming van woningen. Het Rijk ontwikkelt instrumenten om de betaalbaarheid en betrouwbaarheid van warmtenetten te garanderen.

## Doel en randvoorwaarden van provinciale rol bij warmtenetten

De provincie Utrecht wil gemeenten en lokale warmtebedrijven op hun verzoek ondersteunen bij de ontwikkeling en exploitatie van warmtenetten. De ondersteuning die de provincie Utrecht aan gemeenten biedt, moet bijdragen aan het realiseren van haar beleidsdoelen zoals vastgelegd in het Programmaplan Energietransitie en de Energievisie. Gezien de omvang en breedte van de ondersteuningsvraag van gemeenten is samenwerking met andere publieke partners wenselijk. Netverder is een dochter van Netbeheerder Stedin die zich richt op de ontwikkeling en exploitatie van warmtenetten. Energiebeheer Nederland is een staatsdeelneming die in opdracht van het ministerie van KGG grote nationale energieopgaven uitvoert en ook in beeld is om de rol van Nationale Deelneming Warmte in te vullen.

De inbreng van eigen vermogen moet passen 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. 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 het leveren van warmte. Ook de kracht van private bedrijven moet worden benut om deze grote opgave te realiseren.

Om de doelstellingen te bereiken zijn verschillende samenwerkingsmodellen besproken in een werkgroep van EBN, NetVerder en de provincie Utrecht. Deze modellen zijn getoetst aan de hierboven beschreven randvoorwaarden. Hieronder worden de modellen toegelicht. De modellen worden beschreven in de notitie in de bijlage.

## Financien

De nadere verkenning levert ook meer inzicht op in de financiële aspecten voor de provincie in de ontwikkeling van warmtenetten. Er zijn meer financiële instrumenten van het Rijk beschikbaar gekomen en EBN en Netverder kunnen meer duidelijkheid geven over hun de investeringen die zij willen doen in publieke warmtebedrijven. Dit zorgt ervoor dat bij samenwerking in een UWV, de verwachte bijdrage van de provincie aan het eigen vermogen van de publieke warmtebedrijven tot 2030 met € 0,84 miljoen, aanzienlijk lager kan zijn

dan opgenomen in het Plan inzet middelen versnelling energietransitie (PS 26 juni 2024). Daarin werd rekening gehouden met een bedrag tussen de € 3,2 miljoen en € 9,5 miljoen in 2030. Uit de nadere verkenning blijkt dat de benodigde inbreng van eigen vermogen door de provincie Utrecht tot 2050 kan oplopen met circa € 6,2 miljoen tot circa € 7 miljoen het Plan inzet middelen versnelling energietransitie was hier nog geen goede inschatting voor opgenomen.

Naast het eigen vermogen zijn in het Plan inzet middelen versnelling energietransitie ook bijdragen voorzien voor de opstartkosten van een gezamenlijk warmteondersteuningsbedrijf met de publieke partners. 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 mogelijk UWO. Daarnaast moet worden bepaald hoe hoog de werkelijke opstartkosten van een UWO zijn en hoe deze over de partners worden verdeeld. De partners hebben aangegeven dat het gezamenlijk dragen van de opstartkosten het uitgangspunt is.

De ontwikkeling van een warmtenet vraagt veel voorbereidingen. Nieuwe publieke lokale warmtebedrijven kunnen die kosten naar verwachting niet zelfstandig voorfinancieren. Vanuit een UWO kunnen ontwikkelingen worden aangeboden. Hiervoor was een bijdrage van € 2,4 miljoen in een revolverend fonds opgenomen in het Plan inzet middelen versnelling energietransitie. Op dit moment is dit bedrag nog niet nader te specificeren. 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 en dat het gezamenlijk bijdragen aan een revolverende fonds het uitgangspunt is.

Beide posten komen scherper in beeld in een volgende fase van een UWO. Als de drie publieke partners de keuze maken dat ze de oprichting van een warmteondersteuningsbedrijf verder willen voorbereiden zal hiervoor eerst een intentieovereenkomst worden opgesteld. Vanuit de intentieovereenkomst wordt toegewerkt naar een samenwerkingsovereenkomst, waarin de afspraken over de rol van het UWO, het aanbod van diensten, de verantwoordelijkheden van de partners en de verdeling van zeggenschap, aansprakelijkheid en kapitaal inbreng nader worden uitgewerkt.

Voordat een samenwerkingsovereenkomst met EBN en NetVerder wordt getekend wordt een Statenvoorstel aan u ter besluitvorming voorgelegd 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.

## **Risico's**

De ontwikkelingen vanuit het Rijk en de beoogde samenwerking met financieel krachtige partijen beperken de financiële risico's van de provincie Utrecht in hoge mate. Er is een overzichtelijke kapitaalvraag. Het vermogen kan alleen niet eenvoudig aan een UWO worden onttrokken. Wel kunnen er afspraken gemaakt worden voor het uitkeren van dividenden. Deze afspraken kunnen t.z.t. worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst.

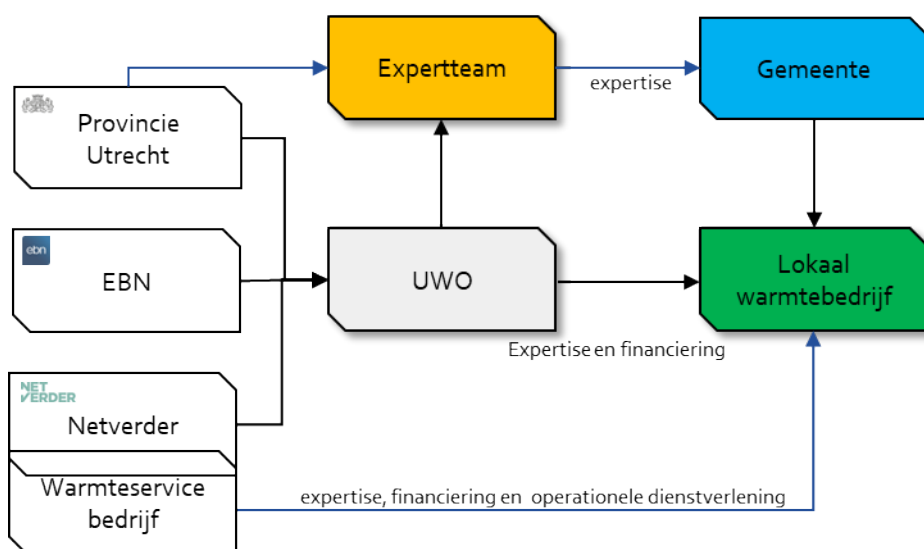
Als financiële risicokaders voor een samenwerkingsovereenkomst gelden het treasury statuut, de nota samenwerkende partijen, de nota weerstandsvermogen en het kader integraal risicomanagement en aanvullende specifieke beheersmaatregelen. Een financiële risicoanalyse voor het te verstrekken eigen vermogen zal onderdeel zijn van de besluitvorming over een samenwerkingsovereenkomst. Dat geldt ook voor de integrale risicoanalyse van een instrument voor ontwikkelingen als dat onderdeel wordt van een UWO. Ook zijn EBN en NetVerder 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.

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

### Voorkeursmodel voor samenwerking

Op basis van de bovenstaande uitkomsten van de verkenning vult model 6 uit de bijlage de randvoorwaarden voor samenwerking het beste in:



- In dit model kunnen alle gemeenten op maat worden bediend.
- Een separate expertpool kan sneller voorzien in de noodzakelijke ondersteuning aan gemeenten dan een UWO en maakt de organisatie van een UWO eenvoudiger.
- De verantwoordelijkheid voor de warmtelevering zelf valt buiten de directe verantwoordelijkheid van de provincie Utrecht.
- 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.

### Rol, dienstverlening en scope van een UWO

In het voorkeursmodel is sprake van een UWO dat gemeenten en publieke warmtebedrijven vraaggestuurd ondersteunt bij de realisatie van warmtenetten en het leveren van warmte aan de gebruikers. 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.

Een UWO biedt een breed scala aan benodigde expertise onder andere op het gebied van het betrekken van inwoners, ruimtelijke ordening, vergunningverlening, financiering, contractering, technische ontwerpen en

warmtebronnen. In dit model is er ook ruimte voor gemeenten en lokale warmtebedrijven om met andere (markt)partijen in zee te gaan.

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

## **Voorgestelde rol en strategie van de provincie Utrecht**

Op basis van deze verkenning blijken onderstaande rol en strategie passend voor de provincie Utrecht. Daarbij dient de kanttekening gemaakt te worden dat in een volgende fase nader onderzoek en gesprekken met EBN en Netverder nodig zijn om een verdiepingsslag te kunnen maken, onder andere ten aanzien van taken en verantwoordelijkheden. Wij vragen u om aandachtspunten mee te geven met betrekking tot de rol en strategie zodat wij deze kunnen betrekken bij de besluitvorming. De door ons vast te stellen strategie vormt het uitgangspunt voor de verdere gesprekken met EBN en Netverder.

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. 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 met gemeenten 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. Daarbij is de behoefte aan kapitaal groot en zijn bijdragen vanuit alle publieke partners noodzakelijk.

De volgende strategie wordt voorgesteld:

- We onderscheiden 2 groepen gemeenten met elk een eigen ondersteuningsvraag.
- Voor gemeenten in de verkenningfase wordt een expertteam 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 het expertteam.
- Het expertteam wordt zo snel mogelijk ingericht om aan de actuele vraag van gemeenten te voldoen.
- Een UWO richt zich op ondersteuning van 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 drie gemeenten die al in een verder gevorderd stadium zijn met warmtenetten kunnen maatwerkondersteuning krijgen voor lopende projecten vanuit de individuele partners en voor toekomstige projecten ook kiezen voor samenwerking met een UWO.

Bij de het opzetten van een UWO kan worden geleerd van de ontwikkelingen bij andere provincies en van de ervaringen die de provincie Utrecht heeft met soortgelijke samenwerkingen.

EBN en Netverder willen ook toewerken naar een intentieovereenkomst met de provincie Utrecht. 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.

## Besluitvormingstraject

Voor de planning van de mogelijke oprichting van een UWO is de datum van inwerkingtreding van de Wcw randvoorwaardelijk. Onderstaand scenario gaat uit van 1 juli 2025, maar er is een kans dat dit verschuift naar 1 januari 2026.

De doelstelling, uitgangspunten en planning voor dit gezamenlijke proces worden vastgelegd in een intentieovereenkomst (IOK). Vanuit de IOK wordt toegewerkt naar een samenwerkingsmodel waar de verschillende partners zich in kunnen vinden. Dit model wordt vastgelegd in een voorgestelde samenwerkingsovereenkomst (SOK). Deze SOK wordt opgenomen in een Statenvoorstel waarin ook de juridische, financiële en risicobeheersingsaspecten zullen worden opgenomen.

In de onderstaande planning kunnen de uitkomsten van de bespreking van de Wcw 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 oprichting UWO

### Januari 2026

- Oprichting UWO

## Vervolprocedure/ voortgang:

Op 8 januari 2025 wordt een werkbezoek georganiseerd aan het publieke warmtebedrijf in Veenendaal. Behalve het publieke warmtebedrijf zijn daar ook de gemeente De Bilt en het Gelders Warmte Infra Bedrijf (GWIB) aanwezig om een compleet beeld te geven van de opgave waar gemeenten en publieke warmtebedrijven voor

staan en de rol die de Provincie Gelderland daarin oppakt. Ook de beoogde publieke partners EBN en NetVerder zijn aanwezig.

Tijdens uw Statencommissievergadering B&E van 15 januari kunnen aandachtspunten met betrekking tot de voorgestelde strategie worden meegegeven. De voorgestelde strategie wordt bestuurlijk en in de ambtelijke werkgroep besproken met EBN en Netverder. De input van PS en de input uit het overleg met de publieke partners wordt meegenomen in het besluit dat wij zullen nemen over de strategie van de provincie Utrecht met betrekking tot warmtenetten. Deze strategie vormt het uitgangspunt van de provincie Utrecht voor verdere gesprekken met EBN en Netverder.

Besluitvorming over het beschikbaar stellen van benodigde financiële middelen zal op zijn vroegst eind 2025 zijn, na de inwerkingtreding van de Wet Collectieve Warmte.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,  
mr. J.H. Oosters

Secretaris,  
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen