

PROGRAMMA WARMTE LEIDSE REGIO: RAPPORTAGE EERSTE HALFJAAR 2025

Opgesteld door het programma WLR, 11 juli 2025

1. Inleiding en achtergrond

De gemeenten Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude werken binnen het programma Warmtetransitie Leidse Regio (WLR) samen aan de warmtetransitie. Deze samenwerking is vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst¹ (SOK) voor de periode 2024 – 2027. De gezamenlijke doelstelling is de realisatie van een Open Regionaal Energie Systeem (ORES) met borging van publieke waarden. Daarbij vinden de deelnemende gemeenten het van belang om in het kader van onderlinge solidariteit en regionale belangenafweging de beleids- en besluitvorming én de toekomstige ontwikkelingen op het gebied van de warmtetransitie met elkaar af te stemmen.

In de samenwerkingsovereenkomst is de afspraak opgenomen dat het programma WLR elke zes maanden een voortgangsrapportage opstelt, gericht aan de colleges ten behoeve van informatievoorziening aan de raden. Deze rapportage beschrijft de ontwikkelingen en resultaten van het programma WLR in de periode januari t/m juni 2025.

2. Context en wetgeving

Alle gemeenten in Nederland zijn bezig om de warmtetransitie vorm te geven. De ambitie, zoals vastgelegd in het Klimaatakkoord, is de realisatie van een aardgasvrije gebouwde omgeving. De gemeenten voeren de regie op de selectie van de beste alternatieven voor aardgas en het tempo waarin deze alternatieven gerealiseerd worden. Concreet krijgen gemeenten in twee nieuwe wetten een aantal bevoegdheden waarmee zij de regie kunnen voeren op de lokale warmtetransitie.

Wet collectieve warmte

Op 3 juli 2025 stemde de Tweede Kamer in met het *wetsvoorstel Wet collectieve warmte (Wcw)*². Hiermee komt de nieuwe warmtewet een stap dichterbij. De Wcw versterkt de regierol van gemeenten bij de ontwikkeling en realisatie van warmtenetten. Het wetsvoorstel Wcw gaat uit van publiek eigendom en vergaande regulering in de warmtemarkt. Colleges hebben de taak om warmtekavels aan te wijzen, waarbinnen collectieve warmtesystemen worden ontwikkeld. Per kavel dient het college een warmtebedrijf of een warmtegemeenschap aan te wijzen voor de ontwikkeling van het collectieve warmtesysteem. Vanuit de WLR samenwerking werken we aan de oprichting van een publiek warmtebedrijf (zie hoofdstuk 3) dat kan opereren binnen de kaders die de Wcw stelt. Een warmtebedrijf moet volgens de Wcw in meerderheidsaandeel in publiek eigendom zijn (dus minimaal 50% plus één aandeel). Warmtebedrijven krijgen een integrale opgave: ze hebben de taak om binnen een kavel de productie of inkoop, distributie en levering van warmte op een duurzame, leveringszekere en betaalbare manier te organiseren. We gaan uit van invoering van de Wcw op 1 januari of 1 juli 2026.

Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie

In december 2024 is de *Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw)* aangenomen. Een belangrijk onderdeel van de Wgiw is de aanwijsbevoegdheid voor gemeenten. Gemeenten kunnen wijken, buurten of delen van gemeenten aanwijzen waar op termijn de aardgaslevering binnen redelijke termijn stopt (maar eerder dan 2050). De gedachte is dat er op die manier een stok achter

¹ Programma WLR, *Samenwerkingsovereenkomst Warmte Leidse Regio 2024 - 2027*, 11 december 2023

² Ministerie van Klimaat en Groene Groei, *wetsvoorstel Wet Collectieve Warmte*, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?qry=wetsvoorstel%3A36576&cfg=wetsvoorstel details>

de deur is, zodat het aardgasnet niet voor een enkeling in stand hoeft te worden gehouden. De verwachting is dat de aanwijsbevoegdheid ingezet zal worden voor wijken waar volgens het Warmteprogramma een warmtenet de oplossing is met de laagste maatschappelijke kosten én waar een haalbaar, betaalbaar en leveringszeker alternatief is uitgewerkt. Na aankondiging in het Warmteprogramma door het college moet de inzet van deze bevoegdheid worden uitgewerkt in een Uitvoeringsplan waarna ze door de gemeenteraad in het Omgevingsplan wordt vastgesteld. Daarna volgt een transitieperiode van tenminste 8 jaar totdat de aardgasvoorziening daadwerkelijk kan worden afgesloten door de netbeheerder.

Ook wordt met de Wgiw de eerste stap naar kostengebaseerde tarieven voor warmtenetten gezet en is het opstellen van het Warmteprogramma verplicht geworden. Het Warmteprogramma is de opvolger van de huidige Transitievisies warmte.

Uit de Transitievisies warmte van de WLR-gemeenten komt het beeld naar voren dat in de Leidse regio voor ca. 100.000 woningequivalenten (WEQ) een collectieve warmteoplossing (warmtenetten) het voorkeursalternatief is. In de (door de gemeenten) op te stellen Warmteprogramma's (uiterlijk eind 2026) dient dit bevestigd of bijgesteld te worden en dienen gemeenten de tijdslijn voor de omschakeling van wijken naar een aardgasvrije warmtevoorziening voor (in ieder geval) de komende 10 jaar vast te stellen.

De grootste uitdaging in de ontwikkeling van collectieve warmteoplossingen is de betaalbaarheid voor bewoners en bedrijven. Het Rijk is zich daarvan bewust en daarom werkt het ministerie van Klimaat en Groen Groei (KGG) aan (aanvullende) instrumenten om de betaalbaarheid van warmtenetten te verbeteren³. Hiervoor starten we in Q3 onze eigen lobby vanuit het programma WLR en dragen wij al bij aan de lobby die via de RES-regio Holland Rijnland al is ingezet om hiervoor aandacht te vragen in Den Haag.

3. Voorbereiding oprichting regionaal warmtebedrijf

Verkenningfase

De WLR-gemeenten hebben in 2024 een verkenning⁴ uitgevoerd naar de oprichting van een regionaal warmtebedrijf in de Leidse regio. Dit in voorbereiding op de implementatie van het wetsvoorstel Wcw, die uitgaat van publieke warmtebedrijven voor de ontwikkeling en exploitatie van een duurzame warmtevoorziening in Nederland. Op basis van deze verkenning hebben de colleges van de zes gemeenten in de Leidse regio uitgesproken open te staan voor een vervolg op deze samenwerking in de vorm van (de oprichting van) een regionaal warmtebedrijf.

Samenwerking met EBN en Firan

Uit de verkenning kwam naar voren dat de Rijksoverheid, via Energie Beheer Nederland (EBN)⁵, én het netwerkbedrijf Alliander⁶ bereid zijn om verder in gesprek te gaan over deelname aan een regionaal warmtebedrijf in de Leidse regio. EBN is zich, op verzoek van de Minister van Klimaat en Groene Groei, aan het voorbereiden op de rol als Nationale Deelneming Warmte. Als Nationale Deelneming Warmte wordt EBN met inwerkingtreding van de Wcw mede-investeerder in regionale

³ Brief minister van Klimaat en Groene Groei, *Randvoorwaarden voor de verdere uitrol van warmtenetten*, https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2024D37135&did=2024D37135

⁴ Programma Warmte Leidse Regio (Oktober 2024), Verkenning regionaal Warmtebedrijf, <https://warmteleidseregio.nl/blog/al-gedaan/verkenningfase>

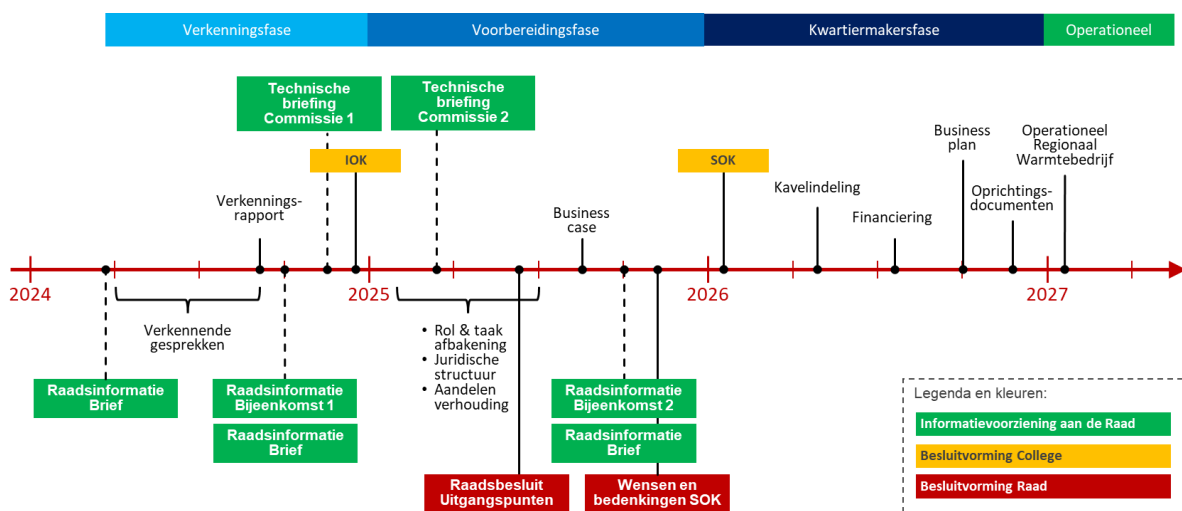
⁵ EBN speelt als beleidsdeelneming al meer dan 50 jaar een belangrijke rol in de energievoorziening van en voor Nederland. De aandelen van het bedrijf zijn voor 100% in handen van de Nederlandse Staat. EBN is door het ministerie van Klimaat en Groene Groei gevraagd te verkennen wat nodig is om de publieke rol van Nationale Deelneming Warmte in te vullen, met het oog op een mogelijke aanwijzing na inwerkingtreding van het wetsvoorstel Wcw. Het doel is om de publieke realisatiekracht te vergroten.

⁶ Waarschijnlijk via Firan, een dochteronderneming van Alliander.

warmtebedrijven. Met de deelname van EBN ontstaan voordelen voor de publieke warmtebedrijven op het gebied van financiering, planning, ontwikkeling en inkoop. Dit moet zich vertalen in lagere kosten. Alliander beschikt als publieke netbeheerder over kennis en financieringsmogelijkheden, die waardevol kunnen zijn bij de oprichting van een regionaal warmtebedrijf. In de samenwerking zet Alliander medewerkers in vanuit de dochteronderneming Firan.

Intentieovereenkomst

Op basis van de uitkomsten van de verkenningsfase hebben de zes WLR-gemeenten de intentie uitgesproken⁷ om samen met de beoogde publieke partners vervolgstappen te nemen richting de oprichting van een regionaal warmtebedrijf. Deze vervolgstappen worden genomen in de zogenaamde voorbereidingsfase, die daarmee de belangrijkste opgave is voor het programma WLR in 2025. Zie ook de roadmap, zoals hieronder weergegeven.



Figuur 1: Fasering en roadmap programma WLR

Vorbereidingsfase

In de voorbereidingsfase werken de acht partijen samen aan de uitwerking van een globaal ontwerp van het regionaal warmtebedrijf, inclusief een globale businesscase, een samenwerkingsovereenkomst, aandeelhoudersovereenkomst en statuten. Om te komen tot een gedragen overeenkomst tussen alle stakeholders en een gemeenschappelijke set afspraken waarmee het regionale warmtebedrijf opgezet wordt, is de samenwerking de afgelopen periode sterk geïntensifieerd. In de samenwerking zet Alliander medewerkers in vanuit de dochteronderneming Firan. Op bestuurlijk niveau is naast het Bestuurlijk Overleg WLR tussen gemeenten ook een Stuurgroep ingericht, waarbinnen de verantwoordelijke wethouders in overleg treden met hun collega-bestuurders bij EBN en Firan. Op ambtelijk niveau wordt nauw samengewerkt aan de regionale ambities. Het Programma WLR heeft een reeks multidisciplinaire workshops georganiseerd met deelnemers vanuit de WLR-gemeenten, EBN en Firan, elk gericht op een thema rondom het regionale warmtebedrijf, zoals: de opgave (welke buurten willen de gemeenten de komende 10 jaar aansluiten op een collectief warmtenet), missie en visie van het warmtebedrijf, een risicoanalyse, de juridische structuur en governance, en de businesscase. Naast deze workshops zijn er ook twee externe onderzoeken gestart, naar de juridische structuur en de businesscase. De inhoud wordt verder uitgewerkt in het Globaal ontwerp voor het regionale warmtebedrijf.

⁷ Programma Warmte Leidse Regio (Mei 2025), *Intentieovereenkomst Ontwikkeling Regionaal Publiek Integraal Warmtebedrijf Warmte Leidse Regio tussen Gemeenten Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude, Firan B.V. en De Staat der Nederlanden*, <https://warmteleidseregio.nl/blog/nieuws/volgende-stap-richting-eigen-warmtebedrijf>

Globaal ontwerp regionaal warmtebedrijf

Het zwaartepunt van het programma WLR ligt dit jaar bij het opleveren van de resultaten die zijn vastgelegd in de Intentieovereenkomst (IOK RPIW WLR).

Er wordt een globaal ontwerp gemaakt hoe het Regionaal Publiek Integraal Warmtebedrijf Warmte Leidse Regio (RPIW WLR) eruit komt te zien. Dit wordt vastgelegd in een document/rapport dat deze opzet beschrijft. Deze opzet beschrijft op hoofdlijnen met welke doelstelling het RPIW WLR wordt opgericht, welke taken ze gaat uitvoeren en hoe deze worden ingevuld. Daarbij wordt ook een globale financiële uitwerking gemaakt, waarbij de beoogde investeringen, kosten en opbrengsten in beeld worden gebracht. Deze opzet geldt in de vervolgfase (Kwartiermakersfase) als belangrijke input en uitgangspunt voor het opstellen van het Business Plan van het RPIW WLR.

In de opzet worden de volgende uitwerkingen voorzien:

- a. De (regionale) opgave voor het RPIW WLR.
- b. De (globale) opzet van het RPIW WLR.
- c. Businesscase van het RPIW WLR.
- d. Voorstel voor de financiële inbreng vanuit aandeelhouders voor de eerste 10 jaar en aanvullende inbreng van financiële middelen door andere partijen om tot de oprichting van een levensvatbaar RPIW WLR te komen t/m 2035.
- e. Financieringsplan.
- f. Risicoanalyse en mitigerende maatregelen.

Het globaal ontwerp wordt in de vervolgfase (Kwartiermakersfase) als belangrijke input en uitgangspunt gebruikt voor het opstellen van het Business Plan van het RPIW WLR.

De Voorbereidingsfase wordt afgerond met het sluiten van de Samenwerkingsovereenkomst.

Samenwerkingsovereenkomst, Statuten en Aandeelhoudersovereenkomst

Naast het globaal ontwerp worden een Samenwerkingsovereenkomst, Statuten en een Aandeelhoudersovereenkomst opgesteld. De samenwerkingsovereenkomst bevat belangrijke, en voor zover mogelijk voor deze fase, bindende afspraken over (de route richting én de periode tot aan) de oprichting van een gezamenlijke rechtspersoon, het RPIW WLR.

De Samenwerkingsovereenkomst geldt vanaf ondertekening tot aan de oprichting van een gezamenlijke rechtspersoon, het RPIW WLR. De samenwerkingsovereenkomst bevat in grote lijnen de volgende inhoud:

- a. onderlinge samenwerking en besluitvorming in de Kwartiermakersfase;
- b. randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden voorafgaand aan de oprichting van RPIW WLR;
- c. juridisch en financieel commitment om als aandeelhouder aan het RPIW WLR deel te nemen;
- d. stappen tot daadwerkelijke oprichting van een RPIW WLR;
- e. eventueel benodigde mandatering t.b.v. besluiten tot oprichting van en deelname aan RPIW WLR.

Vanaf de oprichting van het RPIW WLR zijn de samenwerkende partijen gebonden door de afspraken in de statuten en de aandeelhoudersovereenkomst. De statuten en aandeelhoudersovereenkomst bevatten onder andere de volgende inhoud:

- a. missie, visie, doelstellingen en taken van RPIW WLR, deels volgend uit college- en raadsbesluiten, zoals kaderstellende uitgangspunten vanuit gemeenteraden;
- b. juridische vormgeving van het RPIW WLR;
- c. aandelenverhouding tussen partijen en besluitvorming binnen RPIW WLR;
- d. businesscase en andere financiële aspecten van het RPIW WLR;

4. Informatievoorziening aan raden van deelnemende gemeenten

Afgelopen maanden is door de beleidsmedewerkers van de WLR-gemeenten, naast hun inzet en bijdrage aan de voorbereidingsfase, ook veel aandacht besteedt om de colleges en gemeenteraden te informeren en de gemeentelijke uitgangspunten op te stellen voor de warmtetransitie en deelname aan een regionaal warmtebedrijf. Het programmateam WLR heeft dit ondersteund met presentaties aan colleges en gemeenteraden.

Op 24 september 2025 organiseert het programma WLR wederom een regionale informatiebijeenkomst voor gemeenteraadsleden van de deelnemende gemeenten. Doel van deze bijeenkomst is de raadsleden te informeren over:

- de laatste ontwikkelingen op het gebied van de warmtetransitie en het wetsvoorstel Wcw.
- de uitwerkingen richting de oprichting van een regionaal warmtebedrijf, waaronder het globaal ontwerp, de globale businesscase en de beoogde samenwerkingsovereenkomst.
- het beoogde besluitvormingsproces en de rol van de gemeenteraden en colleges.
- de vervolgstappen.

5. Wensen- en bedenkingen procedure

Na het zomerreces worden de besluiten over de Samenwerkingsovereenkomst, globaal ontwerp, globale businesscase en Statuten en Aandeelhoudersovereenkomst door de colleges voorbereid. In het najaar 2025 worden de voorgenomen besluiten van de colleges van B&W van de zes gemeenten voorgelegd aan de gemeenteraden. De Gemeentewet verplicht de colleges om besluiten, die strekken tot oprichting van of deelname aan een rechtspersoon, alleen te nemen nadat de raad in de gelegenheid is gesteld om haar wensen en bedenkingen te uiten. Daarnaast zijn de gemeenteraden betrokken vanuit het oogpunt van financiën.

Nadat de wensen en bedenkingen zijn gewogen en zo nodig verwerkt in de voorgenomen besluiten, kunnen de colleges zich definitief uitspreken over de voorliggende stukken. Naar verwachting zullen de collegebesluiten begin 2026 plaatsvinden.

6. Overige activiteiten en resultaten

Naast de werkzaamheden die gericht zijn op de voorbereidingen voor de oprichting van het RPIW WLR, zet het programmateam van WLR zich in om regionaal op verschillende dossiers te adviseren, te coördineren en de (gemeentelijke) belangen vanuit WLR-perspectief te behartigen. In dit kader stemt het programma WLR periodiek af met:

- het Ministerie van Klimaat en Groene Groei;
- Provincie Zuid-Holland;
- RES-regio Holland Rijnland;
- Gasunie (aanleg van WarmtelinQ);
- D4 (ontwikkeling geothermiebronnen voor Aardwarmte Rijnland);
- Uniper (verduurzaming stadscentrale Leiden);
- gemeenten Noordwijk, en Hillegom, Lisse, Teylingen (HLTsamén);
- gemeente Alpen aan den Rijn;
- Rijnland Energie Coöperatie;
- Bank Nederlandse Gemeenten;
- Vergelijkbare programma's die zich richten op de oprichting van warmtebedrijven, zoals in o.a. Amsterdam en Eindhoven.

Ook initieert het programmteam van WLR het (regionale) gesprek tussen Vattenfall en de gemeenten waar het huidige netwerk van Vattenfall aanwezig is (Leiden, Oegstgeest en Leiderdorp). Onder de overgangsregels van de Wcw zal het bestaande warmtenet hoogstwaarschijnlijk als één kavel worden aangewezen, hetgeen betekent dat deze gemeenten in overleg met elkaar de benodigde besluitvorming hiervoor moeten voorbereiden. Denk hierbij aan de vaststelling van de omvang van het warmtekavel waarbinnen Vattenfall het bestaande netwerk gedurende de overgangperiode (tussen 14 en maximaal 30 jaar) mag exploiteren en de (eventuele) latere uitbreidingen van dat kavel.

De oprichting van een publiek warmtebedrijf is in veel regio's in Nederland gaande. Afgelopen maanden zijn meerdere intentieovereenkomsten afgesloten, waarbij veelal dezelfde partners (EBN en netwerkbedrijven) een samenwerking aangaan met gemeenten en provinciën om stappen te nemen richting de oprichting van publieke warmtebedrijven. Het programma WLR heeft regelmatig overleg met andere initiatieven om ervaringen uit te wisselen en kennis te delen.

Tot slot is het programma WLR actief als deelnemer in verschillende regionale en provinciale overleggen over de warmtetransitie, waaronder de Ateliers en strategische overleggen van de Regionale Energie Strategie Holland Rijnland (RES HR). Via deze gremia nemen wij ook deel bijeenkomsten over het Zuid-Hollandse warmtesysteem als project binnen het nationale Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (nMIEK).

7. Financiële verantwoording

In de opgestelde roadmap en planning gaan we uit van drie fasen, die uiteindelijk moeten leiden tot de beoogde oprichting van het regionaal warmtebedrijf. Dit zijn: Verkenningsfase (2024), Voorbereidingsfase (2025) en Kwartiermakersfase (2026) (zie ook figuur 1). Voorzien is dat het programma WLR afgerond wordt op het moment dat het regionaal warmtebedrijf operationeel is. Met het aangaan van de SOK 2024-2027 is een budget van € 3,0 miljoen ter beschikking gesteld aan het programma WLR. Daarvan is in 2024 € 623.742 gebruikt.

In Q4 2024 heeft het Bestuurlijk Overleg WLR besloten een budget van € 1.100.000 beschikbaar te stellen voor 2025. Het verhoogde jaarbudget is nodig omdat in 2025 een intensivering plaatsvindt in de werkzaamheden van het programma WLR en de onderzoeken die worden uitbesteed, gekoppeld aan de uitwerkingen van de Voorbereidingsfase (zie hoofdstuk 3).

Het budget wordt besteed aan de inzet van het programmteam, de inzet van externe expertise en (externe) faciliteiten. Het programma WLR heeft in het eerste halfjaar van 2025 € 450.000 aan kosten gemaakt. De verwachting is dat de realisatie voor heel 2025 uitkomt in de bandbreedte van € 900.000 – € 1.000.000.

Het programmteam WLR bestaat in 2025 uit twee Programmamanagers (René Jansen en Hans van Egmond), een Adviseur Warmtetransitie (Karolina Pill) en vanaf april 2025 een Programma Management Ondersteuner (Paul de Rooij).

8. Realisatie en planning Voorbereidingsfase

Onderstaande tabel laat de mijlpalen en de bijbehorende planning zien.

Mijlpaal	Door	Planning
Ondertekening IOK RPIW WLR tussen 6 gemeenten	Bestuurlijk Overleg WLR	Q1 2025 ✓
Intentieverklaring (overeenkomst) met Alliander en EBN	Colleges	Q2 2025 ✓
Reservering financiële middelen in meerjarenbegroting gemeenten (actie bij gemeenten)	Gemeenteraden ⁸	Q2 2025 ✓
Kaders en uitgangspunten t.a.v. oprichting regionaal Warmtebedrijf (actie bij gemeenten)	Gemeenten	Q2 2025 ✓
Go/NoGo-besluit 6 gemeenten	Bestuurlijk Overleg WLR	Q2 2025 ✓
Informatiebijeenkomst gemeenteraden	Programma WLR	Q3 2025
Wensen en bedenkingen procedure	Gemeenteraden	Q3/Q4 2025
Sluiten Samenwerkingsovereenkomst en vaststelling van de Aandeelhoudersovereenkomst en Statuten	Colleges	Q1 2026

⁸ Niet alle gemeenten hebben er in de meerjarenbegroting (Kadernota) voor gekozen om reeds de benodigde financiële middelen voor deelname in het RPIW WLR in de begroting op te nemen.