Raadsvoorstel

Datum 17

Onderwerp Ontwerp-Warmteprogramma Zwolle Aardgasvrij 2026-2036 inclusief PlanMER
Versienummer 2

Portefeuillehouder Arjan Spaans

Samenvatting
Het Warmteprogramma beschrijft in welke gebieden we binnen nu en tien jaar aan de slag gaan met de warmtetransitie, het aardgasvrij maken van onze gebouwen. Het Warmteprogramma is omvangrijk. Het gaat over grote strategische keuzes en ook over concrete uitvoerende projecten en de inzet van middelen en capaciteit. Kortom, over alles wat nodig is om aardgasvrij te worden. Dit Warmteprogramma Zwolle Aardgasvrij gaat over een periode van 10 jaar (2026-2036) en bestaat uit meerdere onderdelen op drie niveaus (zie figuur 1). Gemeenten zijn verplicht om iedere 5 jaar het Warmteprogramma te actualiseren.

Meerdere onderdelen van het Warmteprogramma zijn al door het college vastgesteld en heeft de raad kennis van genomen. In dit raadsvoorstel liggen de laatste onderdelen van het Warmteprogramma Zwolle Aardgasvrij voor. Het gaat om de laatste bouwsteen, **Samenwerking met de Stad**, waarin staat beschreven hoe we samenwerken met de partners in de gemeente en hoe we die samenwerking willen versterken. Daarnaast ligt de **Warmtetransitiekaart** voor, gesplitst in twee kaarten van 0-5 jaar en 5-10 jaar. Op deze kaarten staan de buurten waar we de komende jaren aan de slag gaan met Warmteplannen opstellen en uitvoeren en de buurten waar we technische haalbaarheidsonderzoeken naar warmtebronnen uitvoeren. Een reële fasering is daarbij een belangrijk uitgangspunt geweest.

Het is verplicht om een **planMER** uit te voeren voor het Warmteprogramma(milieueffectrapportage), waarin de milieueffecten staan beschreven van het Warmteprogramma. De voorgestelde alternatieven voor aardgas vormen daarvoor de basis. Daarin staan ook mitigerende maatregelen opgenomen, die we meenemen in de afwegingen in de Warmteplannen. Samen met de reeds vastgestelde onderdelen van het Warmteprogramma[1] vormen bovengenoemde onderdelen het ontwerp-Warmteprogramma Zwolle Aardgasvrij 2026-2036. Deze gaat samen met de planMER ter inzage voor een ieder gedurende een periode van zes weken. Tegelijkertijd vragen we de commissie MER om advies op de planMER. Na het verwerken van alle adviezen, zienswijzen en wensen en bedenkingen wordt het definitief Warmteprogramma opgesteld en door het college vastgesteld.

Financiële gevolgen
Betreft doel 441 Energietransitie
Begroting wijzigen Nee
Budgetnummer

[1] Reeds vastgestelde onderdelen: de Zwolse Warmtestrategie en de bouwstenen Isolatie & besparing, Duurzame bronnen, Infrastructuur & netcongestie en het Warmteplankader.

Datum 17 december 2025

Bijlagen

A link naar ontwerp-Warmteprogramma Zwolle Aardgasvrij, in digitale viewer
1. Bouwsteen Samenwerking met de Stad, onderdeel van Warmteprogramma Zwolle Aardgasvrij 2026-2036
2. Warmtetransitiekaart 1 2026-2030 en de Warmtetransitiekaart 2 2031-2035, onderdeel van Warmteprogramma Zwolle Aardgasvrij 2026-2036
3. Ontwerp van de PlanMER Warmteprogramma Zwolle 2026-2036
4. Participatiejournaal Warmteprogramma Zwolle Aardgasvrij 2026-2036
5. Officiële bekendmaking ter inzagelegging ontwerp-Warmteprogramma Zwolle Aardgasvrij 2026-2036

Openbaarheid

☒ Openbaar
☐ Geheim

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

1. Kennis te nemen van het ontwerpbesluit Bouwsteen Samenwerking met de Stad als onderdeel van het Warmteprogramma Aardgasvrij Zwolle 2026-2036 en geen wensen en bedenkingen ten aanzien van dat ontwerpbesluit aan het college van B&W kenbaar te maken[2].
2. Kennis te nemen van het ontwerpbesluit Warmtetransitiekaart 2026-2030 en de Warmtetransitiekaart 2031-2035 als onderdeel van het Warmteprogramma Aardgasvrij Zwolle 2026-2036 en geen wensen en bedenkingen ten aanzien van dat ontwerpbesluit aan het college van B&W kenbaar te maken[1]

[1] Reeds vastgestelde onderdelen: de Zwolse Warmtestrategie, het Ontwikkelkader Warmtebedrijf en de bouwstenen Isolatie & besparing, Duurzame bronnen, Infrastructuur & netcongestie en het Warmteplankader.
[2] De Raad kan eventuele wensen en bedenkingen op het ontwerpbesluit in de vorm van een amendement kenbaar maken.

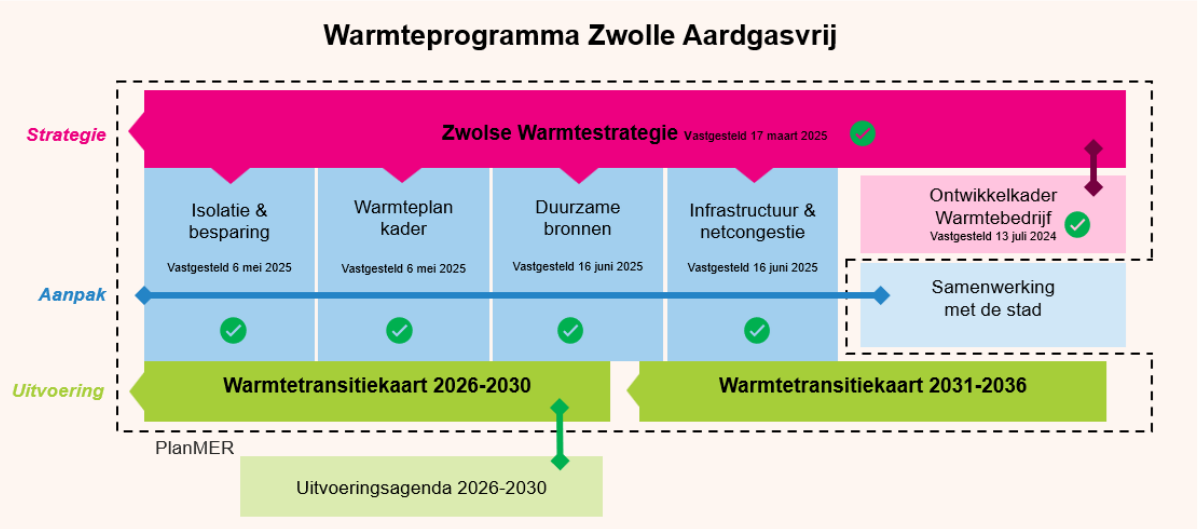
Datum 17 december 2025

Inleiding

Vanuit het Klimaatakkoord hebben gemeenten de regie gekregen om de gebouwde omgeving te verduurzamen en aardgasvrij te maken. Uiterlijk in 2050 moeten alle gebouwen in Nederland aardgasvrij zijn. Om deze doelstelling te halen hebben gemeenten de wettelijke verplichting om een Warmteprogramma vast te stellen. Het moet zekerheid geven aan inwoners, bedrijven en instellingen voor de komende 10 jaar met betrekking tot de warmtetransitie. Het Warmteprogramma dient vervolgens minimaal iedere 5 jaar herijkt te worden. Het is een verplicht programma onder de Omgevingswet en wordt formeel vastgesteld door het college. Een Warmteprogramma is veelomvattend. Het geeft al het beleid weer op het gebied van de warmtetransitie in de gemeente. Het Warmteprogramma Zwolle Aardgasvrij 2026-2036 bestaat uit meerdere onderdelen op drie niveaus:
(1) Zwolse Warmtestrategie;
(2) Aanpak in beleidsbouwstenen;
(3) Uitvoering met de Warmtetransitiekaart voor 10 jaar en een Uitvoeringsagenda voor 5 jaar.

De verschillende onderdelen zijn separaat, maar in samenhang opgesteld en voorgelegd. Samen vormen ze uiteindelijk het Warmteprogramma Zwolle Aardgasvrij 2026-2036. In de eerste helft van 2025 zijn de Zwolse Warmtestrategie, Bouwsteen Isolatie & Besparing, Warmteplankader, Bouwsteen Duurzame Bronnen en de Bouwsteen Infrastructuur & Netcongestie vastgesteld door het college en voor wensen en bedenkingen voorgelegd aan de raad. In *figuur 1* is de opbouw van het Warmteprogramma Aardgasvrij Zwolle verbeeld. Het Warmteprogramma is onder andere kaderstellend voor de ontwikkeling van collectieve warmtenetten, waardoor het programma MER-plichtig is. Daarom is voor het Warmteprogramma ook een planMER (milieueffectrapportage) opgesteld (bijlage 3).

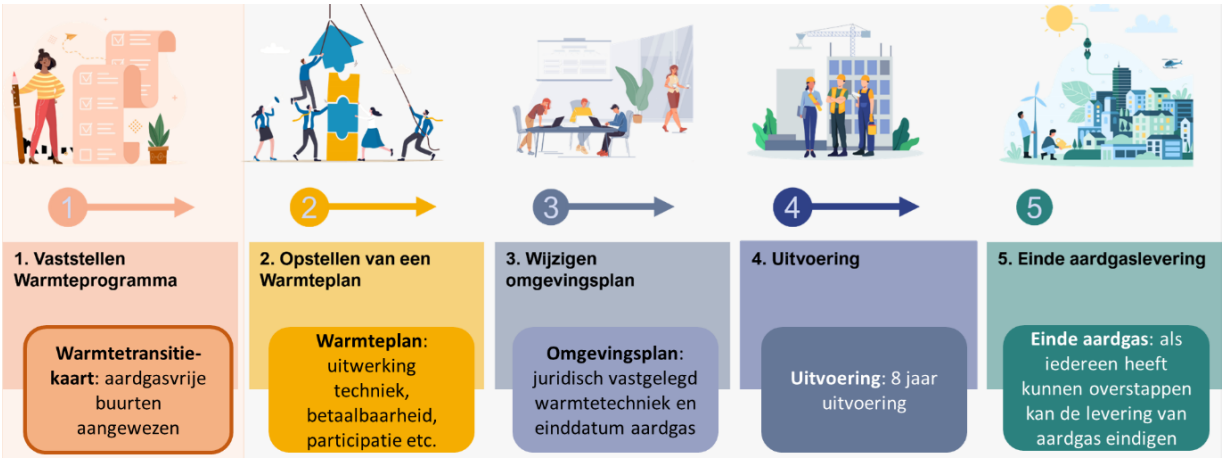
De Zwolse Warmtestrategie en de bouwstenen vormen de basis voor twee Warmtetransitiekaarten, Warmtetransitiekaart 1 voor de periode 2026-2030 en Warmtetransitiekaart 2 voor de periode 2031-2035. Op deze kaarten staat de gebiedsaanpak richting aardgasvrij opgenomen. We kiezen voor een reële fasering, passend bij de huidige mogelijkheden. Aan de eerste Warmtetransitiekaart wordt de Uitvoeringsagenda 2026-2030 gekoppeld, waarin de planning van Warmteplannen en activiteiten is opgenomen met de benodigde financiële middelen en capaciteit.



Figuur 1: Opbouw Warmteprogramma Zwolle Aardgasvrij 2026-2036

Datum 17 december 2025

Het Warmteprogramma is de start van de gebiedsgerichte aanpak richting aardgasvrij en geeft aan waar en hoe er de komende tien jaar gewerkt wordt aan de warmtetransitie. Onderstaande afbeelding (figuur 2) geeft de beleidscyclus weer van het Warmteprogramma, naar Warmteplan, naar (wijziging) Omgevingsplan en uiteindelijk naar de uitvoering en het einde van aardgaslevering. Deze stappen doorlopen we op weg naar een aardgasvrije toekomst. Om hier te komen moeten veel randvoorwaarden op orde zijn, waarvan een deel nog in ontwikkeling is, zoals de invulling van betaalbaarheid voor inwoners en ondernemers. In de stap van het vaststellen van het Warmteplan moeten deze randvoorwaarden onderbouwd zijn. Financiering en wet- en regelgeving vanuit het Rijk is essentieel om deze randvoorwaarden goed in te kunnen vullen.



Figuur 2: Beleidscyclus van Warmteprogramma tot einde aardgaslevering

Kader

- Klimaatakkoord 2019, waarin de opgave staat om in 2050 aardgasvrij te zijn;
- Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (WgiW)
- Wet collectieve warmte (36.576) - Eerste Kamer der Staten-Generaal (Wcw)
- Omgevingswet;
- Transitievisie Warmte Zwolle 2020 (augustus 2020), hierin zijn publieke waarden: betaalbaar, vertrouwen, toekomstbestendig, draagvlak en betrouwbaar vastgesteld;
- Coalitieakkoord Samen voor een waarde(n)volle toekomst 2022-2026, waarin is opgenomen dat een belangrijk onderdeel van de energietransitie, het aardgasvrij maken van bestaande wijken is.
- Notitie Reikwijdte en Detailniveau Warmteprogramma gemeente Zwolle
- De participatieaanpak HANZA!

Beoogd effect

Met het Warmteprogramma Zwolle Aardgasvrij 2026-2036 geven we:

- Uitvoering aan het Klimaatakkoord 2019, waarin de opgave staat om in 2030, 55% minder CO_2 uit te stoten en in 2050 aardgasvrij te zijn;
- Uitvoering aan de regierol van de gemeente in de warmtetransitie in de geest van de in ontwikkeling zijnde Wet gemeentelijk instrumenten warmtetransitie (Wgiw) en Wet collectieve warmte (Wcw);

- Uitvoering aan het Coalitieakkoord “Samen voor een waarde(n)volle toekomst 2022-2026”, waarin is opgenomen dat een belangrijk onderdeel van de energietransitie, het aardgasvrij maken van bestaande wijken, is;
- Handelingsperspectief aan bewoners, ondernemers, gebouweigenaren en andere stakeholders in de warmtetransitie en daarmee de versnelling van de warmtetransitie in te zetten.

Argumenten

1.1 Het Warmteprogramma vaststellen is een collegebevoegdheid

Het vaststellen van het Warmteprogramma valt onder de bevoegdheid van het college. Echter het Warmteprogramma bevat kaderstellende en strategische keuzes voor de ontwikkeling van de stad. Daarnaast vervangt het Warmteprogramma de Transitievisie warmte die in augustus 2020 is vastgesteld door de Raad. Conform artikel 2.2 van de Omgevingswet (over afstemming en samenwerking tussen bestuursorganen) wordt de gemeenteraad gevraagd om haar kaderstellende rol in te vullen met de wensen- en bedenkingenprocedure. In artikel 2.2 van de Omgevingswet staat ‘Een bestuursorgaan houdt bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet rekening met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en stemt zo nodig met deze andere bestuursorganen af. De gemeenteraad is geïnformeerd tijdens een technische briefing en willen we met dit ontwerpbesluit in de gelegenheid stellen te reageren. De wensen- en bedenkingenprocedure vullen we technisch-juridisch in door te vragen om het indienen van een amendement op het ontwerpbesluit, indien dit gewenst is.

1.2 Samen werken we aan de warmtetransitie

De warmtetransitie raakt iedereen in Zwolle: inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden. De gemeente heeft een regierol, maar kan deze opgave niet alleen uitvoeren alle stakeholders en partners zijn daarbij nodig. De kennis, energie en het netwerk van bewoners, ondernemers en andere partijen is essentieel voor het slagen van de warmtetransitie in Zwolle. Door vroegtijdig en structureel samen te werken, bouwen we aan vertrouwen, draagvlak en een gezamenlijke koers richting een aardgasvrij Zwolle.

De bouwsteen ‘Samenwerking met de stad’ beschrijft wie de stakeholders in de stad zijn, welke rol zij hebben en hoe de gemeente Zwolle, samen met haar partners, de komende jaren invulling geeft aan de samenwerking en verbinding. De bouwsteen geeft hiervan een overzicht en bevat een visie op hoe we dat de komende jaren verder versterken en verbeteren.

2.1 We bieden duidelijkheid en handelingsperspectief

De Warmtetransitiekaarten geven aan in welke gebieden we de komende 10 jaar aan de slag gaan met de warmtetransitie en wat daar op hoofdlijnen de aanpak is. Dit verplichte onderdeel van het Warmteprogramma heeft drie doelen:

- Biedt duidelijkheid en handelingsperspectief voor bewoners, professionele partners, ondernemers en andere gebouweigenaren.
- Legt de basis voor de gebiedsgerichte aanpak en vormt de basis voor de Warmteplannen per buurt
- Geeft inzicht in de voortgang van de plannen in de warmtetransitie.

2.2 Juridische basis om de aanwijsbevoegdheid in te zetten

Het volledig aardgasvrij maken van een gebied is een omvangrijk proces. Het vraagt om een intensief gebiedsproces, samenwerking met stakeholders en in verschillende beleidsmatige en juridische stappen. Het opnemen van een gebied op de Warmtetransitiekaart legt de basis om te komen tot een aardgasvrij gebied.

In de Zwolse Warmtestrategie (17 maart 2025) hebben we opgenomen dat we de aanwijsbevoegdheid inzetten om onze doelstellingen te halen en zo in gebieden[3] de levering van aardgas te beëindigen. De aanwijsbevoegdheid geeft aan gemeenten de mogelijkheid, vanuit de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (verwachte inwerkingtreding op 1 januari 2027), om een gebied aan te wijzen waar op een bepaalde datum geen aardgas meer wordt geleverd. Om dat te kunnen doen moet een gebied zijn opgenomen in de Warmtetransitiekaart, als onderdeel van het Warmteprogramma. Vervolgens start er een buurtproces en wordt een Warmteplan voor het gebied opgesteld. In dit proces wordt uitvoering onderzocht op welke wijze bewoners en ondernemers ondersteund kunnen worden om de overstap te maken. Hierbij wordt aangesloten bij de regelingen die het Rijk heeft opgesteld. Na vaststellen het Warmteplan op de onderdelen betaalbaarheid, haalbaarheid en uitvoerbaarheid door het college, vormt dit plan de onderbouwing voor een wijziging van het Omgevingsplan. Hierin wordt een juridisch vastgelegde einddatum voor aardgas opgenomen (zie figuur 2). Het opnemen van het Warmteplan in het Omgevingsplan en het vastleggen van de einddatum aardgas is een bevoegdheid van de Raad.

Alternatieve mogelijkheden

Het Warmteprogramma is een verplicht programma onder de Omgevingswet. In Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) is opgenomen binnen welke termijn gemeenten dit programma vastgesteld moeten hebben. De termijn stond op 31 december 2026, echter door het verschuiven van de inwerkingtreding van de Wgiw is de einddatum uitgesteld naar uiterlijk 31 december 2027. Een alternatief zou kunnen zijn de vaststelling van het Zwolse Warmteprogramma uit te stellen. Dit heeft echter nadelige invloed op de versnelling en het handelingsperspectief in de warmtetransitie.

Maatschappelijk draagvlak & participatie

De warmtetransitie raakt iedereen in Zwolle: inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden. De gemeente heeft een regierol, maar kan deze opgave niet alleen uitvoeren. De bouwsteen ‘Samenwerking met de stad’ beschrijft wie de stakeholders in de stad zijn, welke rol zij hebben en hoe de gemeente Zwolle samen met haar partners de komende jaren invulling geeft aan de samenwerking en verbinding (bijlage 1).

Het Warmteprogramma is de basis waarop gebiedsgericht de warmteplannen worden gemaakt. Bij dit proces dienen we een participatief proces te doorlopen en moeten we aangeven hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisatie en andere bestuursorganen bij de voorbereiding betrokken zijn. En wat de resultaten hiervan zijn. We maken hierbij gebruik van ons eigen Zwolse participatiebeleid: Hanza! In het Participatiejournaal Warmteprogramma (bijlage 4) staat uitgebreid beschreven hoe participatie bij het opstellen van het Warmteprogramma vorm heeft gekregen en hoe de opbrengsten zijn verwerkt in het Warmteprogramma. Daarvoor hebben we een twee sporen aanpak gebruikt: in gesprek met stakeholders in de gemeente én digitaal via enquêtes voor alle inwoners.

[3] Juridisch moeten de gebieden minimaal de omvang van een CBS-buurtgebied hebben om de aanwijsbevoegdheid in te kunnen zetten (voor zover nu bekend).

Deze opzet is naar analogie van het proces dat we destijds in 2019 voor de Warmtegids en daarna met het opstellen van de Transitievisie Warmte in 2020 hebben doorlopen. De insteek voor de vervolgfasen is dat we iedereen in de gemeente de kans willen geven om gehoord te worden en mee te denken over onderwerpen zoals betaalbaarheid en uitvoerbaarheid.

Communicatie
Het Warmteprogramma is in delen opgesteld en omvangrijk in zijn geheel. Met de publieksversie zorgen we voor een leesbare samenvatting van alle onderdelen, die gelezen en gebruikt kan worden door betrokken stakeholders en inwoners in de gemeente. De publieksversie is niet officieel vastgesteld, maar beschikbaar tijdens de ter inzagelegging periode. Na het definitief vaststellen van het Warmteprogramma in 2026 vertalen we deze meer specifiek. Dit door informatie op maat voor alle inwoners en gebouweigenaren aan te bieden, gericht op het handelingsperspectief dat voor hen van toepassing is: wel of geen warmteplannen in de buurt. Dit doen we met de recent gestarte communicatiecampagne ‘Een stap in de groene richting. Zwolle Aardgasvrij. Welke stap zet jij?’ Deze is op 2 oktober jl gelanceerd om bewoners, ondernemers en gebouweigenaren te informeren en te stimuleren om energie te besparen en te verduurzamen richting aardgasvrije oplossingen. We communiceren stadsbreed over het Warmteprogramma, en in de buurten en wijken waar gewerkt wordt aan Warmteplannen wordt de communicatie geïntensiveerd. Ook gaan we de digitale informatie versterken, niet alleen de website maar ook bijvoorbeeld door software te gebruiken waarbij mensen op basis van hun postcode kunnen zien wat de planning is en wat de verduurzamingsmogelijkheden zijn.

Een warmteprogramma moet volgens de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) en de Omgevingswet 6 weken ter inzage worden gelegd, dit doen we van 22 december 2025 t/m 2 februari 2026. Dit is een verplicht participatiemoment waarin inwoners, bedrijven en andere belanghebbenden zienswijzen kunnen indienen. Het ontwerp inclusief de ontwerp-PlanMER wordt bekend gemaakt via het Digitaal Stelsel Omgevingswet -link, gelijk aan andere omgevingsprogramma’s, zodat iedereen het programma online kan raadplegen.
Daarnaast wordt het Warmteprogramma ook bekend gemaakt via de officiële bekendmakingen en de gemeentelijke publicatiekanalen.

Financiën
Voor het uitvoeren van de Uitvoeringsagenda Warmteprogramma 2026-2030 worden verschillende typen kosten gemaakt, met als uiteindelijk doel om buurten aardgasvrij te maken. De onderdelen zijn:

- Warmteplannen Voorbereidingsfase
    - capaciteit
    - kosten derden
- Haalbaarheidsonderzoeken warmtebronnen op basis van de Bouwsteen Duurzame Bronnen
- Beleidsontwikkeling Warmteprogramma
- Communicatie Warmteprogramma
- Warmteplannen Uitvoeringsfase
    - capaciteit
    - kosten derden
- Investering- / uitvoeringskosten volgend uit een vastgesteld Warmteplan

Deze kostentypen zijn voor de komende 5 jaar vertaald naar de investeringen die per jaar nodig zijn om uitvoering te geven aan het Warmteprogramma Zwolle Aardgasvrij 2026-2036.

Kosten in 2026
Voor het jaar 2026 worden de kosten voor de uitvoering van de Uitvoeringsagenda (Warmteplannen voorbereidingsfase, haalbaarheidsonderzoeken warmtebronnen, de beleidsontwikkeling en communicatie) volledig gedekt door het Programma Energietransitie. De basis voor deze begroting ligt in het Jaarplan 2026 Warmteprogramma Zwolle Aardgasvrij 2026-2030. Voor het Programma zijn zowel structurele middelen als CDOKE-middelen beschikbaar. Dit zijn de klimaatgelden voor extra capaciteit, die gemeenten ontvangen van het Rijk om uitvoering te geven aan de energietransitie.

Warmteplannen voorbereidingsfase
Voor de Warmteplannen die zijn opgenomen op de Warmtetransitiekaart 2026-2030 geldt dat er gemiddeld 2 jaar tijd is voor de voorbereidingsfase. De fase waarin we samen met de stakeholders in de buurt een haalbaar en betaalbaar alternatief voor aardgas onderzoeken en een Warmteplan opstellen. Daarop volgt de uitvoeringsfase van minimaal 8 jaar in de buurt.

De Raad voor het Openbaar bestuur heeft twee onderzoeken laten uitvoeren: ‘Uitvoeringskosten van het Klimaatakkoord voor decentrale overheden in 2022-2030’ (AEF, 2020) en ‘Onderzoek kosten decentrale uitvoering van het klimaat- en energiebeleid’ (AEF, 2024) voor G40 gemeenten waarin zij kentallen heeft vastgesteld voor de benodigde capaciteit en kosten derden voor de voorbereidings- en uitvoeringsfase. Gecombineerd met de nodige ervaring die is opgedaan in het opstellen van Warmteplannen in Zwolle, zoals voor Berkum, zijn de resultaten gebruikt uit de studies van AEF en zijn deze specifiek voor Zwolle omgerekend.

Voorbereidingsfase: de capaciteit en de kosten derden voor de voorbereidingsfase van de Warmteplannen voor de periode 2027 t/m 2030, gebaseerd op de Warmtetransitiekaart 1 2026-2030, wordt gedekt vanuit het budget van het Programma Energietransitie.

Haalbaarheidsonderzoeken duurzame warmtebronnen naar aanleiding van de Bronnenanalyse
Voor een aantal buurten die op de Warmtetransitiekaart 2026-2030 staan, is meer inzicht nodig in de potentie van duurzame warmtebronnen. In de Bouwsteen Duurzame bronnen zijn de grootschalige bronnen voor meer dan 500 aansluitingen globaal onderzocht. Om deze warmtebronnen ook daadwerkelijk in te kunnen zetten moet er per bron gedetailleerd onderzoek worden gedaan. Hiervoor wordt per jaar een beroep gedaan op het Programmabudget van Energietransitie. Het voornemen is om alle grote onderzoeken uit te voeren in 2026 t/m 2028, zie ook de kosten in tabel 1.

Beleidsontwikkeling Warmteprogramma
In de wetgeving rondom de warmtetransitie; Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw), Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw) en de Wet collectieve Warmte, Besluit collectieve Warmte en Regeling collectieve Warmte, zit nog veel ontwikkeling. In deze wetten worden nieuwe vraagstukken en instrumentaria gedelegeerd naar gemeenten. Voorbeelden hiervan zijn een warmtekavelstrategie, een toetsingskader voor het toekennen van warmtebedrijven aan warmtekavels en een monitoringstool. Om het Warmteprogramma actueel te houden en in lijn met de wetgeving, zal op verschillende aspecten binnen het Warmteprogramma, nieuw beleid worden ontwikkeld. Bij de vaststelling van het “Ambitiepakket Energietransitie 2025 -2030” ter voorbereiding op de besluitvorming

over de PPN 2025, is voor de beleidsontwikkeling Warmteprogramma € 200.000,- beschikbaar gesteld t/m 2030.

Communicatie Warmteprogramma
Vanuit de communicatie-aanpak een “Stap in de groene richting” wordt stadsbreed gecommuniceerd over het Warmteprogramma. Wanneer we in de buurten aan de slag gaan met een warmteplan zullen we op buurtniveau een gerichte communicatieaanpak opstellen voor de verschillen doelgroepen en woningtypen in die buurt. De dekking van de communicatie-inzet komt uit het Programma Energietransitie.

Bovenstaande vertaalt zich in tabel 1, welke is gebaseerd op de fasering in de Warmtetransitiekaart 1 2026-2030 (bijlage 2). Deze kosten voor de Uitvoeringsagenda 2026-2030 van het Warmteprogramma zijn gedekt.

Type kosten voorbereidingsfase	2026	2027	2028	2029	2030	Totaal
Warmteplannen voorbereiding capaciteit	€ 698.652	€ 1.280.862	€ 1.164.420	€ 582.210	€ 232.884	€ 3.959.028
Warmteplannen voorbereiding kosten derden	€ -	€ 200.000	€ 400.000	€ 200.000	€ -	€ 800.000
Haalbaarheidsonderzoeken n.a.v. bronnenanalyse	€ 290.000	€ 400.000	€ 400.000	€ -	€ -	€ 1.090.000
Beleidsontwikkeling warmteprogramma	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000	€ 1.000.000
Communicatie warmteprogramma	€ 186.120	€ 191.704	€ 197.455	€ 203.378	€ 209.480	€ 988.137
Totaal:	€ 1.374.772	€ 2.272.565,00	€ 2.361.875	€ 1.185.588	€ 642.364	€ 7.837.165

Tabel 1 Overzicht gedekte kosten Uitvoeringsagenda Warmteprogramma 2026-2030 (voorbereidingsfase)

Uitvoerings- en investeringskosten voor vastgestelde Warmteplannen
Voor de uitvoeringsfase van de warmtetransitie in de buurten is in de komende 10 jaar een aanzienlijke inzet nodig, zowel in capaciteit als in uitvoeringskosten en investeringen. Daar waar het Programma Energietransitie de kosten dekt voor de voorbereiding, beleidsontwikkeling, planvorming en communicatie, zal voor de uitvoering extra budget noodzakelijk zijn.

Voor de jaren 2028-2030 zal ofwel via de PPN aanvraag worden gedaan voor het ondersteunen van dit onderdeel van de Uitvoeringagenda, danwel door aanspraak te maken op de CDOKE middelen. Dit zijn de klimaatgelden voor capaciteit, die gemeenten ontvangen van het Rijk om uitvoering te geven aan de energietransitie. Het vaststellen van de financiële onderbouwing van dit deel van de uitvoeringsagenda is onder voorbehoud van het deze toekenning.

In het Warmteplan moet onderbouwd worden per buurt wat een haalbaar en betaalbaar alternatief is voor aardgas. Dit kan een collectieve oplossing zijn in de vorm van een warmtenet of een individuele oplossing, bijvoorbeeld in de vorm van een warmtepomp. In het Warmteplan moet onderbouwd worden welke investeringen er moeten worden gemaakt om een warmtenet (infrastructuur) aan te leggen en hoe alle bewoners binnen een buurt of wijk ondersteund worden om over te stappen op een aardgasvrije oplossing. De investerings- en uitvoeringskosten verschillen per oplossing en per buurt en het aantal woningen. Bij de vaststelling van een Warmteplan zullen de investeringskosten voor de uitvoering aan college en raad worden voorgelegd. Voor investeringskosten van warmte-infrastructuur geldt dat deze gedekt kunnen worden uit exploitatie-opbrengsten, de levering van warmte en koude aan afnemers gedurende 30 jaar. Het voornemen is om de investering en exploitatie van warmtenetten

door het dan ingerichte publieke Warmtebedrijf te laten doen. Op dat moment wordt de financiële verhouding tussen gemeente en Warmtebedrijf vormgegeven.

Uitvoeringsfase: de capaciteit en de kosten derden voor de uitvoeringsfase van de Warmteplannen voor de periode 2027 t/m 2030 inclusief eventuele investeringskosten op basis van een vastgesteld Warmteplan, gebaseerd op de Warmtetransitiekaart 1 2026-2030.

Dit vertaalt zich in tabel 2, welke eveneens is gebaseerd op de fasering in de Warmtetransitiekaart 1, 2026-2030 (bijlage 2). Deze kosten voor de Uitvoeringsagenda 2026-2030 zijn nog niet gedekt.

Type kosten	2026	2027	2028	2029	2030	Totaal
Warmteplannen uitvoering capaciteit	€ -	€ -	€ 349.326	€ 698.652	€ 1.047.978	€ 2.095.956
Warmteplannen uitvoering kosten derden	€ -	€ -	€ -	€ 80.000	€ 160.000	€ 240.000
Investeringskosten volgend uit vastgesteld warmteplan - aanleg warmte-infrastructuur - tegemoetkoming inwoners overstap naar aardgasvrij	n.v.t.	n.v.t.	pm	pm	pm	

Tabel 2 Overzicht kosten Uitvoeringsagenda Warmteprogramma 2026-2030 waar nog dekking voor nodig is (uitvoeringsfase)

Naast de Warmteplannen die we gaan opstellen voor woonbuurten wordt er vanaf 2027 een start gemaakt met de aanpak voor de warmtetransitie op het bedrijventerrein Voorst. Hierbij wordt de aansluiting gezocht bij het traject “Toekomstbestendige bedrijventerreinen” van de afdeling Ruimte & Economie en het onderdeel “Werklocaties en smart energyhubs” van het Programma Energietransitie. Dekking voor de capaciteit van deze projecten komt uit deze posten.

Ieder jaar worden binnen het programma Energietransitie jaarplannen opgesteld voor alle thema’s. Jaarlijks wordt onderzocht welke ruimte er binnen het programmabudget beschikbaar is voor aanvullende werkzaamheden rondom de uitvoeringsagenda Warmteprogramma.

Daarnaast is langjarige financiering vanuit het Rijk essentieel om uitvoering te geven aan de warmtetransitie en de randvoorwaarden van haalbaar en betaalbaar goed in te kunnen vullen.

Risico’s

De Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) is op 10 december 2024 in de Eerste Kamer aangenomen. Het grootste deel van de Wgiw treedt op 1 juli 2026 in werking. Een deel van de Wgiw moet eerst nog nader uitgewerkt worden in het in ontwikkeling zijnde Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw). Door het Warmteprogramma vast te stellen voordat deze voldoende is vormgegeven in het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw) kan het gebeuren dat er nog aanpassingen nodig zijn om het Warmteprogramma te laten voldoen aan deze wetgeving. Dit kan gaan over inhoudelijke vereisten die nog voortkomen uit het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw).

Dit risico beperken wij zo veel als mogelijk door alvast te werken in de geest van de nieuwe Wet en de in ontwikkeling zijnde Bgiw nauwgezet te volgen. Omdat delen van de Wgiw nog niet in werking zijn getreden en de Bgiw nog in ontwikkeling is kunnen we het Warmteprogramma in 2026 enkel als vrijwillig programma onder de Omgevingswet laten vaststellen. Na inwerkingtreding krijgt deze

automatisch de status van een verplicht programma, zolang deze voldoet aan de wettelijke vereisten, zoals een planMER. Omdat de wet- en regelgeving nog in beweging is, kan het zo zijn dat we het Warmteprogramma op enkele punten moeten aanvullen of bijstellen.

Voor de uitvoeringsfase van de warmtetransitie in de buurten is in de komende 10 jaar een aanzienlijke inzet nodig zowel in capaciteit als in uitvoeringskosten en investeringen. De voorbereidingsfase kan gefinancierd worden uit de middelen van het Programma Energietransitie echter voor de uitvoering op het niveau van warmteplannen en het ondersteunen van bewoners daarbij is nog geen sluitende financiering. Door middel van lobby via de G40 en de VNG van gemeenten naar het Rijk wordt de noodzaak van het ondersteunen van gemeente onder de aandacht gebracht. Wanneer subsidiemogelijkheden zijn vanuit de Provincie en het Rijk, zullen we hier actief op blijven inzetten.

Vervolg
Het Ontwerp-Warmteprogramma ligt inclusief de publieksversie 6 weken ter inzage, van 22 december 2025 t/m 2 februari 2026. In die periode kunnen belanghebbenden hun zienswijzen kenbaar maken. In deze periode ligt het Ontwerp-Warmteprogramma ook voor wensen en bedenkingen voor bij uw raad. Tevens doorlopen we voor de ontwerp-PlanMER een adviestraject met de Commissie milieueffectrapportage. Alle zienswijzen, wensen en bedenkingen en adviezen worden beoordeeld en opgenomen in de reactienota en verwerkt in de definitieve versie van het Warmteprogramma Zwolle Aardgasvrij 2026-2036 inclusief de PlanMER. De verwachting is dat het definitieve programma eind Q1 2026 gereed is.

Openbaarheid
Dit raadsvoorstel en alle bijlagen zijn openbaar.

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer