

Beste Raadsleden,

De gemeente Leiderdorp, Oegstgeest & Voorschoten hebben een second opinion laten uitvoeren op de Warmte Leidse Regio stukken en de besluitvorming binnen de eigen gemeente. Op verzoek van het bestuurlijk overleg Warmte Leidse Regio delen we deze stukken met alle raden binnen de Leidse regio zodat alle raden over dezelfde informatie beschikken. In de bijlage van deze mail delen we de volgende drie stukken:

- De second opinion van de gemeente Leiderdorp
- De second opinion van de gemeente Oegstgeest
- De second opinion van de gemeente Voorschoten.
-

Met vriendelijke groet,

Programma management ondersteuner Warmte Leidse Regio

Regionaal Publiek Integraal Warmtebedrijf Warmte Leidse Regio (RPIW WLR)

Third Opinion



Opdrachtgever

Gemeente Oegstgeest

Samenstellers

Leo Hendriks

Jeroen Schutz

Pieter van Eijdsen

Versie

Definitief 1.0

Kenmerk

A245GOE-0676

Datum

22 augustus 2025

Inhoudsopgave

1. AANLEIDING EN OPDRACHT	3
1.1 INLEIDING	3
1.2 BESLUITMOMENT	3
1.3 AANLEIDING THIRD OPINION	3
1.4 OPDRACHTFORMULERING	4
1.5 AANPAK EN BRONNEN	4
2. CONTEXT EN POSITIONERING	6
2.1 WARMTETRANSITIE	6
2.2 LEIDSE REGIO	7
2.3 STRATEGISCHE OVERWEGINGEN VOOR GEMEENTE OEGSTGEEST	7
2.4 PROCES	7
3. BEOORDELING KERNASPECTEN	8
3.1 PROCES EN PROJECTGOVERNANCE	8
3.2 ZEGGENSCHAP EN GOVERNANCE	10
3.3 JURIDISCHE RANDVOORWAARDEN	13
3.4 BUSINESSCASE EN RISICO'S	15
3.5 FINANCIËLE IMPLICATIES EN SOLIDARITEIT	17
3.6 ALTERNATIEVEN EN FLEXIBILITEIT	19
3.7 SAMENVATTING KERNASPECTEN	20
4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	22
4.1 CONCLUSIES	22
4.2 AANBEVELINGEN	22
4.3 SLOTBESCHOUWING	23

1. Aanleiding en opdracht

1.1 Inleiding

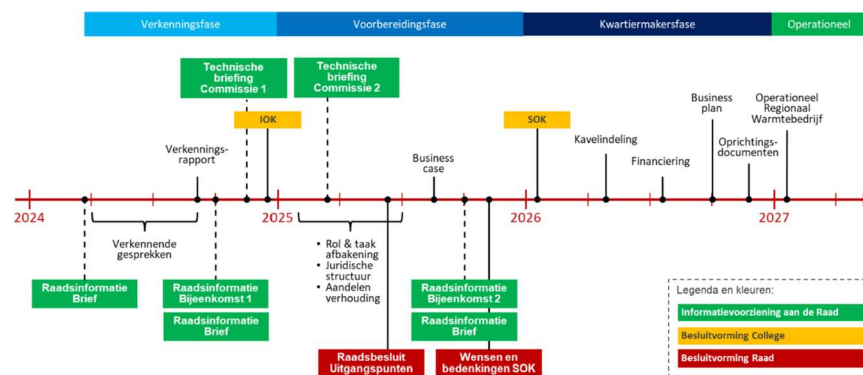
De gemeente Oegstgeest staat voor een belangrijk besluit over mogelijke deelname als aandeelhouder in het Regionaal Publiek Integraal Warmtebedrijf (RPIW) Warmte Leidse Regio (WLR). Het RPIW WLR wordt door zes gemeenten in de Leidse regio – Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude – samen met publiek-private partners voorbereid als uitvoeringsorgaan voor de aanleg, exploitatie en uitbreiding van een open regionaal warmtenet. De beoogde start van de operationele fase is in 2027, voorafgegaan door een kwartiermakersfase gedurende het kalenderjaar 2026.

In dit hoofdstuk beschrijven we het besluitvormingsproces, de aanleiding tot de third opinion, de opdracht en de aanpak en geraadpleegde bronnen.

1.2 Besluitmoment

Het college van Oegstgeest wordt in het najaar van 2025 gevraagd om in te stemmen met deelname aan het RPIW WLR. De stukken die voorliggen betreffen de Samenwerkingsovereenkomst (SOK), Statuten en een Aandeelhoudersovereenkomst (AHO). Het voorgenomen collegebesluit wordt vervolgens voorgelegd aan de gemeenteraad via een wensen en bedenkingenprocedure. De input uit deze procedure wordt verwerkt in de definitieve stukken. Volgens planning zal een definitief besluit begin januari worden genomen. De zes WLR-gemeenten doorlopen elk een vergelijkbaar besluitvormingsproces.

In de zomer is aan bureau Berenschot een opdracht verleend voor het uitvoeren van een second opinion. Zij hebben gekeken naar de SOK, AHO, Statuten, het Globaal ontwerp en de business case. De uitkomsten van deze second opinion worden ook door de gemeente Oegstgeest meegewogen in het besluitvormingsproces.



Het te nemen besluit is bepalend voor de lange termijn, omdat het financiële, juridische en bestuurlijke verplichtingen schept die doorwerken tot ver na 2035 en een beslag leggen op de financiële mogelijkheden van de gemeente Oegstgeest.

1.3 Aanleiding third opinion

Het besluit over deelname is ingrijpend en langjarig van aard. De structuur van het RPIW, de verdeling van zeggenschap, de financiële verplichtingen en de juridische kaders worden nu in hoofdlijnen vastgelegd, maar er is nog veel onzeker. Daarbij gaat het onder meer om:

- De borging van publieke waarden en lokaal belang binnen een samenwerkingsconstructie met meerdere partijen;
- De juridische inpassing van de nieuwe Wet collectieve warmte (Wcw);
- De zeggenschapsverhoudingen binnen het RPIW bij besluiten met een grote impact voor de gemeenten;
- De omvang en fasering van de financiële bijdrage, inclusief herijking van aandelen;
- De rolverdeling tussen RPIW en het beoogde Warmteservicebedrijf (WSB);
- De positie van Firan als (mede)aandeelhouder van zowel RPIW als WSB;

- De mate van invloed die Oegstgeest kan uitoefenen op besluitvorming en uitvoering;
- De flexibiliteit om bij te sturen of uit te treden wanneer omstandigheden wijzigen.

In het bestuurlijk en ambtelijk overleg binnen de Leidse Regio is daarnaast spanning ontstaan over het proces en de wijze van samenwerken. De gemeente Oegstgeest ziet dat het hoge tempo leidt tot een onzorgvuldig proces. Daarnaast heeft Oegstgeest meermaals ervaren dat haar inbreng onvoldoende wordt gehoord of meegenomen in de besluitvorming.

Hierdoor is er bij de gemeente Oegstgeest twijfel ontstaan over zowel de kwaliteit van de besluiten die nu voorliggen (over statuten, SOK en AHO) als over de wijze van samenwerking in de toekomst. De impact van het besluit, de geschetste onzekerheden en de ervaren spanning in de huidige samenwerking zijn de aanleiding voor het laten uitvoeren van een onafhankelijke toets ('third opinion'). De toets betreft daarmee niet alleen de inhoudelijke onderbouwing van het RPIW, maar ook het samenwerkingsproces en de daaraan gekoppelde borging van de kwaliteit en het draagvlak van wat er ter besluitvorming voorligt. Deze behoefte speelt breder; ook een aantal andere gemeenten voert een aanvullende analyse vanuit eigen belangen en overwegingen.

Gezien het belang van de businesscase bij de besluitvorming heeft de gemeente Oegstgeest tevens een extra, beperkte, beoordeling van de businesscase onderdeel gemaakt van de onafhankelijke toets. Daarom omvat de gevraagde third opinion een integrale beoordeling van inhoud, proces en businesscase.

1.4 Opdrachtformulering

De gemeente Oegstgeest heeft Lysias gevraagd een third opinion uit te voeren over de voorgenomen deelname aan het RPIW WLR. Doel van deze third opinion

is om, op basis van beschikbare stukken, gesprekken en eigen analyse, antwoord te geven op de vraag:

Is deelname aan het RPIW WLR in de voorgestelde vorm voor Oegstgeest passend, haalbaar en verantwoord, gegeven de juridische, financiële, bestuurlijke en strategische kaders, en welke condities zijn noodzakelijk om de belangen van Oegstgeest te borgen?

Een andere formulering van deze vraag is: Zijn we als gemeente Oegstgeest voldoende zeker voor de vervolgstap en zo niet, wat is er nog nodig om deze vervolgstap wél te kunnen zetten?

1.5 Aanpak en bronnen

Deze third opinion is gebaseerd op:

- Analyse van bestuurlijke, juridische en financiële documentatie uit het WLR-traject;
- Gesprekken met sleutelpersonen binnen en buiten de gemeente Oegstgeest;
- Een beoordeling langs zes kernaspecten die voor dit besluit als meest relevant worden beschouwd: 1. Zeggenschap & governance
2. Juridische randvoorwaarden
3. Financiële implicaties & solidariteit
4. Proces & samenwerking
5. Alternatieven & flexibiliteit
6. Risicobeheersing & scenario's

De uitkomsten van deze beoordeling dienen als inhoudelijke onderlegger voor de besluitvorming in college en raad, en geven concrete aanbevelingen en randvoorwaarden mee voor een eventueel instemmend besluit.

De onderzoeksactiviteiten hebben plaatsgevonden tussen half juli en half augustus. Omwille van de beschikbare doorlooptijd is prioriteit gegeven aan het voeren van een select aantal gesprekken en is de primaire focus gericht op de stukken die voor besluitvorming worden voorbereid.

De gemeente Oegstgeest is zich bewust van de beperkingen die aan de orde zijn bij het opstellen van deze third opinion ten gevolge van de status van de te beoordelen documentatie en de beperkte beschikbare tijd voor de beoordeling. De documenten die ter beoordeling voorliggen zijn niet definitief. Het betreft 1^{ste} of 2^{de} concepten waarbij bovendien nog maar enkele weken geleden grote wijzigingen zijn doorgevoerd, cq discussies hebben plaatsgevonden over de inhoud (bv percentage aandelen). Ook zijn er nog zaken niet uitgewerkt/uitgediscussieerd (onrendabele top, positie Firan, consequenties nieuwe wet, governance tijdens de kwartiermaker fase etc).

De tijd om de stukken te beoordelen is kort, vanwege het feit dat de belangrijkste documenten nog maar enkele weken geleden (in de vakantieperiode) zijn opgeleverd en omdat het totale dossier een grote hoeveelheid documenten.

Om de genoemde beperkingen enigszins op te vangen is ervoor gekozen voor een intensieve samenwerking tussen de medewerkers van de gemeente en de adviseurs van Lysias, De verwachting is dat hierdoor een afgewogen beoordeling en een gedegen advies kan worden opgeleverd.



2. Context en positionering

In dit hoofdstuk plaatsen we de besluitvorming rond deelname aan het RPIW in een bredere context. We beginnen met de nationale ontwikkelingen in de warmtetransitie en de aankomende Wet collectieve warmte (2.1). Vervolgens schetsen we hoe de samenwerking in de Leidse regio vorm heeft gekregen (2.2) en welke strategische afwegingen dit voor Oegstgeest met zich meebrengt (2.3). In 2.4 gaan we kort in op de proceservaringen van Oegstgeest tot nu. Daarmee vormt dit hoofdstuk het referentiekader voor de inhoudelijke beoordeling van de kernaspecten in het vervolg van deze rapportage.

2.1 Warmtetransitie

De warmtetransitie in Nederland vraagt de komende decennia om een grootschalige omschakeling van aardgas naar duurzame warmtebronnen. Gemeenten hebben daarin een regierol: zij ontwikkelen Warmteprogramma's en werken maatregelen uit per wijk. Waar collectieve warmteoplossingen voor de hand liggen, wijzen gemeenten warmtekavels aan en bepalen ze hoe de warmte wordt geleverd.

Kenmerkend voor een transitie is dat het geen lineair uitvoeringsproces is, maar een maatschappelijke veranderbeweging. De enige zekerheid is dat er onzekerheid bestaat: over tempo, technologie, financiering, wetgeving en maatschappelijke acceptatie. Niet alles kan vooraf volledig worden dichtgetimmerd of gepland. Die onzekerheid maakt samenwerking in regionale structuren noodzakelijk: niet elke gemeente kan alle alternatieven alleen openhouden.

Voor het versterken van de positie en rol van gemeenten in warmteprojecten is de afgelopen periode nieuwe wetgeving ontwikkeld.

Wet collectieve warmte (Wcw) is recent door de Tweede Kamer aangenomen en ligt nu voor bij de Eerste Kamer. De wet verplicht gemeenten tot het aanwijzen van warmtebedrijven met een publieke meerderheid voor de aanleg en exploitatie van warmtenetten voor aangewezen kavels. Daarmee versterkt de wet de rol van gemeenten als regisseur en aandeelhouder, maar stelt zij ook eisen aan toezicht, publieke waarden en markttoegang.

Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) is inmiddels aangenomen en zal naar verwachting vanaf half 2026 volledig van kracht zijn. De Wgiw geeft gemeenten meer (juridische) instrumenten om wijkgerichte maatregelen te nemen. Een belangrijk onderdeel is de aanwijsbevoegdheid, waarmee gemeenten gehele wijken van het aardgas kunnen afsluiten, mits een redelijk alternatief beschikbaar is.

Dat betekent dat de warmtetransitieopgave vraagt om een combinatie van 'no-regret' maatregelen en adaptief vermogen: keuzemomenten inbouwen, het openhouden van alternatieve routes en het leren door te doen. Voor gemeenten betekent dit enerzijds het stellen van duidelijke kaders en publieke waarden, en anderzijds het accepteren dat er in de uitvoering voortdurend moet worden bijgestuurd.

Het proces wordt aangejaagd door een toenemend aantal huishoudens dat kiest voor een individuele warmteoplossing, zoals een all-electric of hybride warmtepomp. Deze ontwikkeling kan de businesscase van een collectief warmtebedrijf onder druk zetten en zorgt voor extra netcongestieproblemen.

Gemeenten hebben er belang bij snel helderheid te verschaffen over de beste warmteoplossingen per wijk en de bijbehorende uitvoeringstermijnen. Dit is ook een onderdeel van het gemeentelijke Warmteprogramma dat eind 2026 gereed moet zijn.

2.2 Leidse regio

In de Leidse Regio hebben de zes WLR-gemeenten in 2021 afgesproken samen te werken aan een open, collectief warmtenet. Op basis van een verkennend onderzoek naar collectieve warmteoplossingen zijn opties in kaart gebracht. Eind 2023 is door de WLR-gemeenten gekozen voor de optie van een Open Regionaal Energie Systeem (ORES), omdat deze oplossing de laagste maatschappelijke kosten met zich meebrengt.

Begin 2024 is een intensief proces gestart om de mogelijkheden van een RPIW voor de Leidse Regio te verkennen. Hiervoor is het Programmteam WLR in positie gebracht, met een bestuurlijke stuurgroep, een programmteam en aangekoppelde werkgroepen met ambtelijke vertegenwoordiging vanuit de gemeenten. In februari 2025 is het Programmaplan 2025 vastgesteld door de zes gemeenten. In totaal is er € 3,0 miljoen beschikbaar gesteld voor de uitvoering van het programma, tot en met de kwartiermakersfase (2024 – 2027).

De contouren van het RPIW zijn uitgewerkt in een globaal ontwerp. Het beoogde RPIW moet fungeren als gezamenlijke uitvoeringsorgaan waarin de gemeenten samen met EBN en Firan (Alliander) elk voor een derde aandeelhouder zijn. De uitrol van het warmtenet is voorzien in meerdere tranches, met een eerste periode tot 2036.

2.3 Strategische overwegingen voor Gemeente Oegstgeest Voor Oegstgeest liggen de strategische voordelen van deelname vooral in de mogelijkheid om samen met andere gemeenten en publieke partijen infrastructuur en

warmtebronnen te ontwikkelen die individueel niet haalbaar zijn. Deelname geeft toegang tot schaalvoordelen, gedeelde ontwikkelkosten, gezamenlijke toegang tot kennis, subsidies en vreemd vermogen, en voorkomt dat de gemeente en haar inwoners aan de zijlijn komen te staan ten aanzien van het RPIW WLR.

Daartegenover staan echter ook duidelijke aandachtspunten:

- De directe invloed van Oegstgeest is beperkt, met een beperkt aandelenpercentage binnen het gemeentelijke blok;
- Het aangaan van langjarige financiële en bestuurlijke verplichtingen;
- Regionale waardeopbouw loopt niet per definitie synchroon met lokale baten. Besluitvorming over prioritering van projecten kan ertoe leiden dat middelen en capaciteit eerst naar andere gemeenten vloeien; - Grote onzekerheden over haalbaarheid van de businesscase.

2.4 Proces

De warmtetransitie vormt niet alleen een technische uitdaging, maar is ook te beschouwen als een samenwerkingsvraagstuk. Het proces dat tot nu toe is doorlopen, laat zien dat er veel energie en organisatiekracht is gemobiliseerd. Het brengt tegelijkertijd ook verschillen aan de oppervlakte tussen grotere en kleinere gemeenten in tempo, capaciteit en invloed. Uit gevoerde gesprekken leiden we af dat Oegstgeest zich niet altijd een gelijkwaardige partij voelt in dit krachtenveld. Dit is niet alleen een kwestie van perceptie, maar hangt ook samen met de inrichting van proces en projectgovernance. Omdat dit voor de besluitvorming van Oegstgeest een cruciale randvoorwaarde vormt, werken we dit in hoofdstuk 3 uit als afzonderlijk kernaspect.

3. Beoordeling kernaspecten

In dit hoofdstuk wordt de voorgenomen deelname van Oegstgeest aan het RPIW Warmte Leidse Regio beoordeeld op zes kernaspecten die, op basis van de context en analyse, voor dit besluit het meest relevant zijn. Deze kernaspecten zijn gekozen omdat zij samen het volledige spectrum van juridische, bestuurlijke, financiële en strategische afwegingen dekken, en omdat juist hier de belangrijkste kansen én risico's voor Oegstgeest liggen. De beoordeling dient een antwoord te geven op de vraag of er voldoende zekerheid is om de vervolgstap te zetten en zo niet, wat is er nog nodig om deze vervolgstap wél te kunnen zetten

De beoordeling combineert:

- Analyse van bestuurlijke, juridische en financiële documentatie uit het WLR-traject;
- Gesprekken met betrokkenen binnen en buiten de gemeente;
- Vergelijking met relevante wetgeving (o.a. Wcw) en gangbare praktijk bij vergelijkbare warmtebedrijven;
- Onafhankelijke inschatting van de haalbaarheid, risico's en condities voor deelname.

Per kernaspect wordt steeds ingegaan op:

- Kernvraag – het centrale besispunt voor Oegstgeest op dit aspect;
- Belangrijkste bevindingen – feiten, analyses en signalen uit de beschikbare informatie;
- Oordeel en aandachtspunten – een weging van kansen, risico's en onzekerheden;
- Condities of aanbevelingen – voorwaarden waaronder deelname op dit aspect verantwoord kan zijn.

We volgen hierbij een volgorde die aansluit bij de bestuurlijke logica van besluitvorming. We beginnen met het proces en de projectgovernance (3.1): hoe het traject tot nu toe is ingericht en of Oegstgeest daarin een gelijkwaardige rol kan vervullen. Daarna bespreken we de vraag naar zeggenschap en governance (3.2): wie beslist waarover en welke checks & balances zijn er ingebouwd? Vervolgens behandelen we de juridische randvoorwaarden (3.3), waaronder de aansluiting op de Wcw en de borging van publieke waarden. Daarna volgt een analyse van de risico's en de realiteitswaarde van de businesscase (3.4), het inhoudelijke hart van de besluitvorming. In 3.5 komt de financierbaarheid en solidariteit aan bod: zijn de lasten beheersbaar en worden de baten evenwichtig verdeeld? Tot slot wordt in 3.6 ingegaan op de alternatieven en flexibiliteit die voor Oegstgeest beschikbaar blijven.

3.1 Proces en projectgovernance

Kernvraag

Is het proces rond de voorbereiding en inrichting van het RPIW zo vormgegeven dat Oegstgeest als gelijkwaardige partner kan deelnemen, met ruimte voor eigen afwegingen, zorgvuldige besluitvorming en borging van belangen?

Belangrijkste bevindingen

De warmtetransitie is niet alleen een technische, maar ook een bestuurlijke en organisatorische opgave. Het proces tot nu toe laat zien dat er veel energie en organisatiekracht is gemobiliseerd, met een brede inzet vanuit gemeenten en partners. Tegelijkertijd worden in dit krachtenveld de verschillen tussen grotere en kleinere gemeenten zichtbaar. Leiden en Katwijk beschikken over meer capaciteit en bestuurlijke slagkracht, waardoor zij het tempo mede bepalen en inhoudelijk een stevige rol spelen. Voor kleinere gemeenten zoals Oegstgeest is het lastiger om dezelfde mate van invloed uit te oefenen.

De beoogde projectgovernance is vastgelegd in het Programmaplan Warmte Leidse Regio (zie schema “besturing programma WLR”, pagina 29). Op papier kent de organisatie een heldere structuur, met verschillende gremia en overleglagen. Bij nadere beschouwing vallen echter tekortkomingen op. Bevoegdheden zijn niet altijd duidelijk belegd, de communicatie naar gemeenten ligt formeel bij de Werkgroep in plaats van bij het Programmteam, en de rol van het Managersoverleg is onduidelijk. Daarbij komt dat kleinere gemeenten als Oegstgeest niet in alle gremia even sterk vertegenwoordigd zijn, zoals bijvoorbeeld in de juridische werkgroep. Opvallend is bovendien dat EBN en Firan wel deelnemen in bestuurlijk overleg, maar nauwelijks een financiële bijdrage leveren aan het programma.

Gesprekken met betrokkenen van de gemeente Oegstgeest bevestigen dit beeld. In de Werkgroep wordt (on)gevraagd advies gegeven, maar het programmteam weegt die input en legt inhoudelijke bezwaren of alternatieve voorstellen regelmatig naast zich neer. Het formele ambtelijk opdrachtgeverschap (volgens het Programmaplan bij twee gemeentelijke managers) is feitelijk verschoven naar het Programmteam. Daarmee is een taak weggeorganiseerd die bij gemeenten hoort. In de praktijk leidt dit tot frustratie en spanningen. Het tempo van het proces versterkt deze spanning. De nadruk ligt sterk op het halen van formele besluitmomenten en planningen, waardoor onvoldoende ruimte bestaat voor inhoudelijke verdieping, twijfel of alternatieve invalshoeken. Stukken worden soms pas op het laatste moment gedeeld, en discussies worden niet altijd zorgvuldig afgerond.

Ook de eigen rolopvatting van Oegstgeest speelt mee. Als kleine gemeente met beperkte capaciteit is het lastig om proactief tegenwicht te bieden. Het onderwerp is relatief nieuw, de druk vanuit grotere partners groot, en de beschikbare capaciteit beperkt. Betrokkenen ervaren dat de inbreng van

Oegstgeest niet altijd serieus is genomen, en dat kritische vragen soms beantwoord werden met een defensieve houding van het programmteam. Dit voedt het gevoel van ongelijkwaardigheid.

Tot slot is er een verschil in het ervaren belang. Voor Leiden en bijvoorbeeld Leiderdorp komen al op korte termijn grote projecten tot uitvoering, terwijl de projecten van Oegstgeest relatief klein zijn en pas later (richting 2040) aan de orde komen. Dit verschil in urgentie maakt het lastiger om een gedeeld belang te ervaren en versterkt de asymmetrie binnen de samenwerking.

Oordeel en aandachtspunten

De analyse laat zien dat er zowel in de theorie als in de praktijk van de projectgovernance tekortkomingen zijn. Voor Oegstgeest betekent dit dat het risico reëel is dat formele gelijkwaardigheid in besluitvorming niet overeenkomt met feitelijke invloed in het proces. De combinatie van onduidelijkheden in rollen en bevoegdheden, een hoog tempo, beperkte capaciteit en verschillen in belang leiden tot een ervaren gevoel van ongelijkwaardigheid. Zonder aanpassingen dreigt Oegstgeest structureel in een reactieve rol te blijven, met beperkte ruimte om eigen accenten te zetten.

Formeel biedt de komende Stuurgroep tijdens de kwartiermakersfase (SOK, art. 7–10) een vetorecht via unanimiteit, maar dat is in de praktijk een zwaar en weinig realistisch instrument: het blokkeert de voortgang voor alle partijen en is niet geschikt als structureel tegenwicht. Voor Oegstgeest hangt effectieve invloed daarom veel meer af van de manier waarop voorbereiding, mandatering en besluitvorming worden ingericht. Dit maakt proces- en projectgovernance een cruciale randvoorwaarde voor deelname.

Conditie

Voor deelname van Oegstgeest zijn de volgende procesmatige waarborgen noodzakelijk:

1. **Duidelijke rol- en bevoegdheidsverdeling:** leg vast dat communicatie en inhoudelijke sturing bij het Programmteam belegd zijn, met transparante bevoegdheden en afstemming met de gemeenten.
2. **Sterker mandaat en ondersteuning:** zorg dat Oegstgeest haar vertegenwoordigers kan mandateren binnen duidelijke kaders en daarbij ondersteund wordt met voldoende ambtelijke capaciteit.
3. **Verbetering besluitvoorbereiding:** De stukken en scenario's moeten tijdig en gezamenlijk worden voorbereid en gedeeld, zodat inhoudelijke discussie mogelijk is en alternatieven serieus gewogen kunnen worden.
4. **Gelijkwaardige participatie:** borg dat alle gemeenten, ook kleinere, een volwaardige plek hebben in de overlegstructuren en dat verschillen in belang en urgentie expliciet worden benoemd en meegewogen.
5. **Realistisch tempo:** pas het proces zo aan dat niet uitsluitend de planning leidend is, maar ook de zorgvuldigheid en de mogelijkheid voor gemeenten om intern en onderling afstemming te organiseren.

3.2 Zeggenschap en governance

Kernvraag

Heeft Oegstgeest voldoende invloed op besluiten die grote impact hebben op de gemeente, en zijn publieke waarden en lokaal belang in de governancestructuur voldoende geborgd?

Belangrijkste bevindingen

We onderscheiden twee fases: de Kwartiermakersfase en de fase na de oprichting van de BV; de BV-fase.

Kwartiermakersfase

In de kwartiermakersfase, zoals vastgelegd in de concept SOK van 16 juli 2025, ligt de besluitvorming bij de Stuurgroep. Hierin hebben alle zes gemeenten, EBN en

Firan een zetel. Besluiten worden uitsluitend genomen bij unanimiteit, waardoor elke partij vetorecht heeft. De Stuurgroep benoemt en stuurt de kwartiermaker, die verantwoordelijk is voor de voorbereiding van de oprichting van het RPIW. Gemeenten zijn verplicht hun vertegenwoordiger in de Stuurgroep voldoende mandaat mee te geven, zodat besluiten bindend zijn. Uittreding in deze fase is vrijwel onmogelijk zonder dat alle partijen instemmen: artikel 10 van de overeenkomst staat uitstap alleen toe in uitzonderingsgevallen, zoals wanneer EBN niet door het Rijk wordt aangewezen of de BV niet tijdig wordt opgericht. In alle andere gevallen is voor uitstap de unanieme instemming van alle partijen vereist.

BV-fase

De Akte van oprichting (30 juli 2025) en de Aandeelhoudersovereenkomst regelen dat de aandelen van het RPIW gelijk verdeeld worden over drie blokken: gemeenten gezamenlijk 33,3%, EBN 33,3% en Firan 33,3%. De zes gemeenten zijn daarbij ieder afzonderlijk aandeelhouder met hun eigen aandelenpakket: Leiden (ca. 16,4%), Katwijk (6,4%), Voorschoten (3,2%), Oegstgeest (3,16%), Leiderdorp (3,1%) en Zoeterwoude (1%).

Binnen de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA) geldt dat gewone besluiten worden genomen met een meerderheid van ten minste 66,7% van de stemmen. Voor zware besluiten – zoals wijziging van de statuten, het vaststellen van het businessplan of transacties boven een financiële drempel – is een meerderheid van 87% vereist. Dit betekent dat bij gewone besluiten Firan, EBN en ten minste één gemeente nodig zijn. Bij zware besluiten zijn Firan, EBN én Leiden en ten minste één andere gemeente nodig.

Eind 2026 vindt een herijking van de aandelenverhouding plaats op basis van warmtevraag (WEQ) die in de gemeentelijke warmteplannen zijn berekend. Leiden kan daarbij, gezien haar omvangrijke opgave, uitkomen boven 50% binnen

het gemeentelijke aandeel. Bestuurlijk is weliswaar afgesproken dat geen enkele gemeente meer dan 49,9% zal verkrijgen, maar deze (met name symbolische) afspraak is niet juridisch verankerd in de concept-statuten of de aandeelhoudersovereenkomst en is daarmee afhankelijk van politieke bereidheid.

Het eenhoofdig bestuur van de BV is in beginsel onafhankelijk en wordt benoemd en ontslagen door de AvA. Er kan een Raad van Commissarissen worden ingesteld, met voordrachtsrechten voor elk blok, maar dit is facultatief. Ook een Raad van Advies behoort tot de mogelijkheden, zonder formele bevoegdheden.

RPIW-WSB-structuur

Een belangrijk aandachtspunt in de governancestructuur is de rol van het beoogde WSB. In de Samenwerkingsovereenkomst en het Globaal Ontwerp wordt verwezen naar de mogelijke oprichting van een WSB door Firan. De bedoeling is dat dit bedrijf verantwoordelijk wordt voor de aanleg, exploitatie en operationeel beheer van de warmtenetten. Daarmee zou het WSB de feitelijke uitvoering gaan doen, terwijl het RPIW zich vooral richt op regie, coördinatie en opdrachtgeverschap aan het WSB.

De precieze rol en juridische vorm van het WSB zijn echter nog niet definitief uitgewerkt. Uit de stukken blijkt dat Firan de oprichting voorbereidt, maar dat de verhouding tussen RPIW en WSB nog moet worden vastgelegd in contractuele afspraken en afhankelijk is van de verdere uitwerking van de Wet collectieve warmte.

Het idee van een WSB kent voordelen. Een gespecialiseerde uitvoeringsorganisatie kan kennis en capaciteit bundelen, efficiënter werken en schaalvoordelen realiseren. Bovendien kan een WSB meerdere RPIW's bedienen, waardoor investeringen in systemen en mensen rendabeler worden en gemeenten niet zelf een uitvoeringsorganisatie hoeven op te tuigen.

Daartegenover staan echter duidelijke risico's. Wanneer Alliander/Firan meerheidsaandeelhouder wordt van het WSB, komt de feitelijke macht over aanleg en exploitatie grotendeels bij Alliander/Firan te liggen. Gemeenten en EBN hebben dan slechts indirecte invloed via hun positie in het RPIW en de contractuele relatie met het WSB. Dit vergroot het risico dat formele zeggenschap in het RPIW minder betekenis krijgt: waar gemeenten hun invloed via de AvA kunnen uitoefenen, ligt de feitelijke macht bij de uitvoering dan grotendeels bij het WSB en daarmee indirect bij Alliander/Firan.

Ook ontstaat een afhankelijkheid: een WSB dat meerdere regio's bedient, kan prioriteiten stellen die niet altijd sporen met de specifieke belangen van Oegstgeest of de Leidse regio.

Oordeel en aandachtspunten

In de kwartiermakersfase hebben de gemeenten gezamenlijk én individueel een sterke positie. Unanimiteit binnen de stuurgroep zorgt ervoor dat lokale belangen relatief zwaar meewegen, ook voor een kleinere gemeente als Oegstgeest. Tegelijkertijd maakt dit de besluitvorming kwetsbaar: iedere partij kan de voortgang blokkeren. Het vetorecht kan zelfs worden ingezet om de oprichting van de BV tegen te houden. Daarmee beschikt Oegstgeest formeel over een krachtig instrument, maar dit is geen individuele uitweg: een veto blokkeert de oprichting voor alle partijen en betekent in feite het afbreken van het hele project. Het veto fungeert dus meer als onderhandelingspositie om condities af te dwingen dan als realistische ontsnappingsroute. Uitstappen in de kwartiermakersfase zonder instemming van de andere gemeenten is niet toegestaan en zal leiden tot politiekbestuurlijk ongemak.

Na de oprichting verandert het beeld. Oegstgeest beschikt over 3,16% van de aandelen en heeft daarmee een zeer bescheiden stemgewicht. Toch is dit

stemgewicht niet betekenisloos. Omdat voor gewone besluiten altijd Firan, EBN én ten minste één gemeente nodig zijn, en voor zware besluiten zelfs Firan, EBN, Leiden en nog een of meer gemeenten, kunnen ook kleinere gemeenten in sommige gevallen een doorslaggevende stem hebben.

De herijking eind 2026 maakt de positie echter kwetsbaarder. Leiden kan dan meer dan de helft van het gemeentelijke aandeel verwerven. De afspraak dat geen enkele gemeente boven 49,9% mag uitkomen, verandert hier in feite niets aan: gemeenten stemmen immers afzonderlijk in de AvA. Voor Oegstgeest ligt het risico dus niet in formele dominantie van Leiden binnen een “gemeentelijk blok” – dat blok bestaat juridisch niet – maar in de machtsasymmetrie die toeneemt. Hoe groter het belang van Leiden, hoe aantrekkelijker zij wordt als coalitiepartner voor EBN of Firan, waardoor de relatieve invloed van kleinere gemeenten zoals Oegstgeest verder afneemt.

Daar komt bij dat met de mogelijke oprichting van het WSB de balans tussen formele en feitelijke zeggenschap verder kan verschuiven. Alliander/Firan stelt een belang als meerderheidsaandeelhouder in WSB als minimale voorwaarde voor deelname. Waar gemeenten hun invloed uitoefenen via de AvA van het RPIW, komt de feitelijke uitvoeringsmacht in die situatie grotendeels bij het WSB en daarmee bij Alliander/Firan te liggen. Bovendien ontstaat er een zuiverheidsprobleem: Firan zit zowel in de AvA van het RPIW (als aandeelhouder met 33,3%) als (eventueel via Alliander) aan de kant van de uitvoering (meerderheidsaandeelhouder in het WSB). Bij onderhandelingen tussen RPIW en WSB draagt Alliander/Firan dus twee petten, wat de positie van gemeenten en EBN verzwakt en het risico op belangenverstrengeling vergroot. De onzekerheid over de inrichting en eigendomsverhoudingen van het WSB is daarmee een cruciaal element voor de beoordeling van de zeggenschapspositie.

Tot slot ontbreken bij de start een RvC of een Raad van Advies (RvA). Het instellen van deze organen vergt een apart besluit. In de afwezigheid van een RvC ligt het toezicht volledig bij de AvA, waar stemgewicht bepalend is, en ontbreekt een structureel platform voor strategisch advies en borging van publieke waarden.

Conditie

Deelname is voor Oegstgeest is alleen verantwoord indien aanvullende waarborgen worden ingebouwd:

1. **Gezamenlijke aandeelhoudersstrategie:** de zes gemeenten dienen een intern strategisch kader vast te leggen waarin steminstructies, investeringsplafonds en onderlinge coördinatie worden geregeld. Dit vergroot hun slagkracht in de AvA en bij een eventuele Raad van Commissarissen of Raad van Advies.
2. **Toezicht en tegenmacht:** richt bij oprichting verplicht een Raad van Commissarissen in met onafhankelijke leden, zodat de publieke waarden geborgd blijven.
3. **Herijking als evaluatiemoment:** benut de herijking van 2026 expliciet om de positie van gemeenten te herzien en waar nodig te versterken, ook in relatie tot toekomstige kapitaalstortingen.
4. **WSB-structuur:** stel als voorwaarde dat de rol, eigendomsverhoudingen en zeggenschap binnen het WSB voorafgaand aan oprichting helder zijn vastgelegd, met voldoende borging van publieke waarden. Eventueel met expliciete contractuele mogelijkheden voor het RPIW om bij te sturen. Leg daarbij vast dat Firan zich in de AvA van het RPIW verplicht onthoudt van stemming bij besluiten die de contractuele verhouding met het WSB betreffen. Daarnaast moet een onafhankelijke toets (bijv. door een RvC met publieke vertegenwoordigers) verplicht zijn bij alle besluiten die de relatie RPIW–WSB raken.
5. **Transparantie:** Zorg voor transparante prioritering van projecten op basis van objectieve criteria en evenwichtige verdeling van middelen. Mogelijk met

lokaal instemmingsrecht bij besluiten over aanleg of exploitatie in de eigen gemeente (zoals kaveltoewijzing of uitvoeringscontracten).

3.3 Juridische randvoorwaarden

Kernvraag

Sluit de huidige opzet aan bij de wettelijke verplichtingen uit de Wet collectieve warmte (Wcw) en andere relevante wet- en regelgeving, en zijn de juridische risico's voor Oegstgeest voldoende afgedekt?

Belangrijkste bevindingen

De Wcw (inwerkingtreding beoogd per 1 januari 2026) en de aanvullende Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) vormen het wettelijke kader voor collectieve warmte. Kernpunten hieruit zijn:

- **Publieke regie:** gemeenten krijgen de bevoegdheid om warmtekavels aan te wijzen en zijn verantwoordelijk voor een integrale regierol in de warmtetransitie.
- **Publiek meerderheidsbelang:** warmtebedrijven die infrastructuur ontwikkelen en exploiteren moeten onder publiek meerderheidsaandeelhouderschap staan ($\geq 50\%$). Private partijen kunnen meedoen, maar geen meerderheid verkrijgen.
- **Betaalbaarheid en leveringszekerheid:** tarieven worden gereguleerd op kostengebaseerde grondslag, met nadruk op betaalbaarheid, duurzaamheid en continuïteit van levering.
- **Gemeentelijke instrumenten (Wgiw):** gemeenten krijgen aanvullende mogelijkheden zoals financiële arrangementen, onteigening en gebiedsgerichte aanwijzingen om de transitie daadwerkelijk te realiseren.
- **Aanwijzing van een warmtekavel:** De nieuwe wet regelt ook dat het aanwijzen van warmtekavels een juridisch afdwingbare verplichting creëert. Gemeenten zijn gehouden om het aangewezen warmtebedrijf in staat te stellen de aanleg en exploitatie te realiseren.

De huidige structuur van het RPIW sluit aan bij deze vereisten. Het RPIW is opgezet als publiek–privaat samenwerkingsverband, waarbij de gemeenten samen 33,3% van de aandelen houden en samen met EBN (33,3%) de publieke meerderheid borgen. In juridische zin is daarmee voldaan aan het criterium van publiek meerderheidsbelang.

Toch zijn er juridische onzekerheden en aandachtspunten:

- **Status van Firan:** Firan is een 100% dochter van Alliander NV, dat volledig in publieke handen is (provincies en gemeenten). Beleidsmatig kan Firan dus als publieke partij worden gezien, maar juridisch (in de Wcw-context) is het een BV en daarmee strikt genomen een private partij. De Wcw noemt Firan niet expliciet als uitzondering, zoals het EBN. Dat maakt de kwalificatie van Firan als “publiek” of “privaat” nog onzeker.
- **EBN als publiek anker:** EBN is eveneens een BV, maar 100% eigendom van de Staat en in de Wcw expliciet benoemd als publieke partij die kan deelnemen in warmtebedrijven. EBN is nog in afwachting van een aanwijzing ‘Nationale Deelneming Warmte’, waarmee deelname van EBN een stabiele borging betekent voor een publieke meerderheid en investeringskracht.
- **Gemeentelijke regierol:** de Wcw legt de verantwoordelijkheid bij gemeenten om warmtekavels aan te wijzen en publieke waarden te borgen. In de huidige opzet ontbreekt echter nog een gezamenlijke aandeelhoudersstrategie die de gemeenten in staat stelt deze rol effectief en gecoördineerd te vervullen.
- **WSB-constructie:** wanneer de uitvoering grotendeels wordt ondergebracht bij een door Firan gedomineerd WSB, kan de feitelijke borging van publieke waarden in de praktijk worden uitgehold. Het risico is dat het aangewezen warmtebedrijf (RPIW) in de praktijk afhankelijk wordt van een uitvoeringsorganisatie waarin gemeenten geen meerderheidszeggenschap hebben. Dit is relevant omdat de Wcw publieke sturing niet alleen formeel, maar ook feitelijk beoogt.

- **Onzekerheid wetsproces:** de Wcw is weliswaar door de Tweede Kamer aangenomen (3 juli 2025), maar de Eerste Kamerbehandeling moet nog plaatsvinden. Eventuele amendementen of vertragingen kunnen gevolgen hebben voor de vereisten waaraan het RPIW moet voldoen. Daarbij is er nog onduidelijkheid over de precieze vormgeving van toezicht (de rol van de landelijke toezichthouder en de gemeentelijke regie) en hoe gemeenten daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen op tariefstelling.

Oordeel en aandachtspunten

De gekozen opzet voldoet in beginsel aan de Wcw: er is een publiek meerderheidsbelang en gemeenten participeren rechtstreeks in het RPIW. Voor Oegstgeest is dit echter een marginale borging: met een eigen aandelenbelang van 3,16% kan de gemeente nauwelijks zelfstandig invloed uitoefenen, terwijl de Wcw wél bestuurlijke verantwoordelijkheid bij de gemeente legt om regie te voeren en publieke waarden te waarborgen.

Daar komt bij dat de Wcw gemeenten niet alleen beleidsmatig, maar ook juridisch bindt: eenmaal een warmtekavel aangewezen, is terugtrekking uit het project nauwelijks mogelijk zonder in strijd te komen met wettelijke verplichtingen. Voor Oegstgeest betekent dit dat deelname niet alleen politiek, maar ook juridisch moeilijk te herroepen is. Dit betekent dat, zodra gemeenten instemmen met deelname aan en aanwijzing van het RPIW, zij publiekrechtelijk gebonden zijn aan de continuïteit van de exploitatie.

De status van de partners maakt dit spanningsveld groter. EBN is door de wetgever expliciet erkend als publieke partij en vormt daarmee een stabiele factor in de publieke meerderheid. Firan daarentegen bevindt zich in een grijs gebied: eigendom van publieke aandeelhouders via Alliander, maar juridisch een BV zonder expliciete status in de Wcw. Afhankelijk van de interpretatie kan dit betekenen dat de publieke meerderheid ruimer of juist precairder uitvalt. Dit

wordt extra relevant indien de feitelijke uitvoering grotendeels verschuift naar een WSB waarin Firan een meerderheidsaandeel heeft.

Condities

Voor Oegstgeest is deelname pas verantwoord indien de volgende condities zijn geborgd:

1. **Gemeentelijk strategisch kader:** Leg vóór ondertekening van SOK en AHO een gezamenlijk strategisch kader vast tussen de zes gemeenten. Dit kader moet afspraken bevatten over steminstructies, randvoorwaarden voor publieke zeggenschap, investeringsplafonds en onderlinge coördinatie, zodat de wettelijke regierol ook daadwerkelijk kan worden ingevuld.
2. **Publieke meerderheid borgen (ook in de uitvoering):** Veranker statutair of via de Aandeelhoudersovereenkomst dat gemeenten en/of EBN samen altijd een substantieel meerderheidsaandeel behouden, in lijn met de Wcw. Borg dat dit niet alleen geldt op RPIW-niveau, maar ook in de uitvoeringsstructuur (WSB). Voorkom belangenverstrengeling door op te nemen dat Firan zich in de AvA van het RPIW onthoudt van stemming bij besluiten die direct de contractuele verhouding met het WSB raken.
3. **Toezicht en tarieven:** Maak een expliciete regeling voor toezicht en tariefbeïnvloeding, zowel op nationaal (Wcw-toezichthouder) als lokaal niveau. Leg vast dat gemeenten daadwerkelijk invloed houden op betaalbaarheid, leveringszekerheid en duurzaamheid, met koppeling aan publieke waarden.
4. **Herijking bij wetsinwerking (2026):** Gebruik het moment van inwerkingtreding van de Wcw en Wgiw in 2026 als formeel evaluatiepunt. Laat een juridische herijking uitvoeren om te beoordelen of de structuur van het RPIW nog in lijn is met de definitieve wetsteksten en pas waar nodig de governance en contractuele afspraken aan.
5. **Formele uittredingsclausules:** Dit is tweeledig. Neem in de SOK op dat uittreding (onder voorwaarden) in de kwartiermakersfase mogelijk is. Neem

in de statuten en de AHO duidelijke uittredingsmogelijkheden op voor gemeenten, inclusief een objectieve en redelijke waarderingsmethodiek en een fatsoenlijke termijn. Dit voorkomt dat deelname tijdens de BV-fase feitelijk onomkeerbaar wordt.

6. **Onafhankelijke juridische toets:** Laat statuten, AHO en SOK onafhankelijk toetsen op Wcw-conformiteit en uitvoerbaarheid in de praktijk, met bijzondere aandacht voor de status van Firan (publiek eigendom maar juridisch BV) en de rol van het WSB. Deze toets dient vóór definitieve instemming van de gemeenten beschikbaar te zijn.
7. **Tijdige kavelaanwijzing:** Oegstgeest moet zelf tijdig de aanwijzingsbesluiten voor warmtekavels voorbereiden en nemen, in samenhang met de andere gemeenten. Zonder deze besluiten kan het RPIW juridisch niet operationeel starten, terwijl uitstel de gemeente blootstelt aan vertraging en hogere kosten.

3.4 Businesscase en risico's

Bij de beoordeling van de businesscase hebben we vooraf twee leesopmerkingen:

- In dit onderzoek is een quick scan uitgevoerd van de businesscase. De bevindingen zijn daarmee geformuleerd op hoofdlijnen.
- De businesscase is momenteel nog niet volledig uitgewerkt. Het gaat om een globale doorkijk waarin de beoogde investeringen, kosten en opbrengsten in beeld zijn gebracht. In het verlengde van de voorbereidingsfase dient bij de start van de kwartiermakersfase een nadere uitwerking van de businesscase plaats te vinden. Onze bevindingen dienen in dat licht te worden beschouwd.

Kernvraag

Is de businesscase voor het RPIW realistisch en robuust genoeg om deelname van Oegstgeest verantwoord te maken?

Bevindingen

De businesscase van het RPIW is opgesteld als globale haalbaarheidsstudie, gebaseerd op de regionale warmtevraag en scenario's voor fasering en financiering. Het WSB maakt geen onderdeel uit van de businesscase.

Voor Oegstgeest zijn de volgende punten relevant:

- **Financiële verplichting en fasering:** voor Oegstgeest wordt gerekend met een totale bijdrage van circa € 39,4 mln tot 2050, inclusief een initiële inleg van € 7,08 mln eigen vermogen. In de exploitatie zijn in de businesscase forse pieken voorzien in 2031 en 2036. Dit maakt de exploitatie kwetsbaar.
- **Realisatie en tempo:** er wordt uitgegaan van een 80% aansluitingsgraad, terwijl niet zeker is of dit haalbaar is. Bovendien is geen onderbouwing gegeven voor dit percentage. Voor Oegstgeest betekent een lagere volloop dat de lasten per aansluiting fors hoger uitvallen. Daarnaast is de bronnenstrategie nog niet uitgewerkt, ontbreekt een duidelijke propositie richting woningcorporaties en LT/ZLT-woningen, en wordt sterk gestuurd op tempo. Dat maakt de case kwetsbaar voor vertraging en afhaakrisico's.
- **Aannames en ramingen:** de businesscase leunt ogenschijnlijk op veronderstellingen die onzeker of optimistisch lijken. Zo wordt gerekend met prijsdalingen van 7%, een ontwikkelkostenpercentage (DEVEX) van 5% en een relatief lage post onvoorzien. Er is sprake van een CAPEXgevoeligheid: een overschrijding van 10% leidt direct tot een significante daling van het rendement (IRR -2,81%). Ook ontbreekt een concreet plan voor de backbone-infrastructuur, terwijl deze cruciaal is voor de fasering en kostenbeheersing. Evengoed is de uitkomst dat de ACM-BAK de investeringen slechts deels dekt. De omvang van de onrendabele top bedraagt € 458 miljoen, wat neerkomt op circa een kwart van de totaal berekende kosten van het warmtebedrijf tot 2050. Dit kopt neer op ongeveer € 8.170 per aansluiting. Voor het dekken van de onrendabele top wordt gerekend op substantiële subsidies, maar toekenning daarvan is onzeker.

- **Financieringsrisico's:** het ontbreken van een treasurystatuut betekent dat renteontwikkelingen of financieringsvoorwaarden ongecontroleerd kunnen doorwerken. Balansfinanciering legt een zware last bij gemeenten, wat vooral kleinere gemeenten kwetsbaar maakt.
- **Lange termijn:** na 2042 is de warmtevraag onzeker en zijn herinvesteringen in het net noodzakelijk. Dalende gasprijzen of politieke koerswijzigingen kunnen de businesscase ondermijnen. Hiervoor ontbreken nog uitgewerkte scenario's.
- **Risico's:** de opgestelde risicoanalyse (Risicoanalyse RPIW WLR – versie 5mei) wijst op aanvullende kwetsbaarheden, zoals vertraging door woningspecifiek maatwerk, ruimtegebrek bovengronds/ondergronds, het afwentelen van ontwikkelrisico's op het warmtebedrijf, en de mogelijkheid van onredelijke afnamegaranties in broncontracten. Ook worden politieke onzekerheid en beperkte gemeentelijke financieringscapaciteit als reële risico's benoemd. Deze punten bevestigen dat de realisatie van de businesscase sterk afhankelijk is van externe factoren en verdere uitwerking vereist. Er zijn geen scenario's uitgewerkt waarmee wordt geanticipeerd op eventuele tegenslagen of versnellende ontwikkelingen.

Oordeel en aandachtspunten

De huidige businesscase geeft richting, maar is vooralsnog onvoldoende robuust als fundament voor deelname. Voor Oegstgeest zijn er drie kernzorgen: (1) de ogenschijnlijk optimistische aannames die het financiële beeld rooskleurig maken, (2) de realisatierisico's rond het tempo, volloop en bronstrategie die juist voor kleinere gemeenten zwaar kunnen doorwerken, en (3) het ontbreken van stevig risicomanagement inclusief checks & balances. Daar komt bij dat wanneer het WSB een rol in de uitvoering krijgt de verhouding tussen RPIW en WSB in de businesscase een plek moet krijgen.

Conditie

Voor Oegstgeest is deelname pas verantwoord indien de volgende voorwaarden worden geborgd:

1. **Realisme en volledigheid.** Herbereken de businesscase met reële aannames (DEVEX, prijsontwikkelingen, volloopsenario's) én neem backbone-infrastructuur en subsidies realistisch op. Stel verplicht dat bij oprichting van het WSB de businesscase integraal opnieuw wordt doorgerekend en vastgesteld. De second-opinion door Berenschot kan aandachtspunten bevestigen.
2. **Investerings- en risicoverdeling.** Spreid investeringen gelijkmatiger, verdeel risico's bij tegenvallende warmtevraag, betrek corporaties expliciet en borg dat gemeenten niet verplicht worden bij te storten als subsidies uitblijven.
3. **Financieel kader en stabiliteit.** Stel een treasurystatuut vast met afspraken over rente, financieringsmix en buffers; kies expliciet tussen balans- en projectfinanciering en bouw een stabiliteitsreserve op.
4. **Governance en risicomanagement.** Versterk risicomanagement met structurele opvolging en rapportage; richt verplicht een Raad van Commissarissen in met onafhankelijke leden die toezicht houden op financiële en strategische besluiten.
5. **Langetermijnzekerheid.** Ontwikkel scenario's voor de periode na 2042 inclusief herinvesteringsopgaven, en laat de businesscase en uitgangspunten periodiek onafhankelijk toetsen.

Gelet op de huidige status en de omvang van de risico's is het aan te bevelen om aan het eind van de Kwartiermakersfase opnieuw een onafhankelijk externe beoordeling te laten uitvoeren. Hierbij dient tevens een aantal scenario's te worden opgenomen. De uitkomst hiervan dient vervolgens de basis te zijn voor een definitief besluit.

3.5 Financiële implicaties en solidariteit

Kernvraag

Zijn de financiële afspraken (tranches, herijking) voor Oegstgeest betaalbaar, rechtvaardig en beheersbaar?

Belangrijkste bevindingen

De financiële structuur van het RPIW is opgebouwd uit meerjarige tranches van circa tien jaar (2027–2036, 2037–2046, 2047+), met besluitmomenten per tranche. De omvang per tranche kan aanzienlijk zijn, afhankelijk van projectprioritering en kavelaanwijzingen. Voor Oegstgeest betekent dit dat substantiële verplichtingen kunnen ontstaan, ook wanneer de lokale projecten pas later in beeld komen.

De herijking van aandelen eind 2026, op basis van warmtevraag (WEQ) uit dan vastgestelde gemeentelijke warmteprogramma's, kan de positie van Oegstgeest zowel versterken als verzwakken. Een groter aandeel betekent meer stemgewicht, maar ook hogere kapitaalstortingen; een kleiner aandeel verlaagt de financiële verplichtingen, maar verkleint ook de formele invloed. Omdat deze herijking doorwerkt in toekomstige tranches, zijn de effecten langdurig.

Het solidariteitsmechanisme¹ betekent dat bijdragen van gemeenten gezamenlijk worden ingezet voor alle projecten in de regio, ook buiten de eigen gemeente. Voor Oegstgeest kan dit betekenen dat eerder middelen worden bijgedragen dan dat lokaal concrete resultaten zichtbaar zijn. Tegelijkertijd bouwt het RPIW hierdoor waarde en schaal op, waarvan ook kleinere gemeenten op termijn

profiteren. Solidariteit zit daarmee niet alleen in de financiële bijdragen, maar ook in de gezamenlijke opbouw van een robuust warmtebedrijf.

Wel zijn er nog onduidelijkheden: er is nog geen uitgewerkt investeringsplafond per gemeente (of tranche), geen afspraken over terugvloeiing van eventuele overschotten, en onduidelijkheid over de financiële doorwerking van een mogelijk WSB.

Oordeel en aandachtspunten

De gekozen structuur biedt op papier flexibiliteit via tranchebesluiten, maar de omvang en timing van investeringen betekenen dat Oegstgeest aanzienlijke verplichtingen kan krijgen voor projecten buiten de eigen gemeente. Dat achten wij aanvaardbaar vanuit solidariteit, mits de koppeling met gezamenlijke baten duidelijk is en de transparantie over lasten en opbrengsten geborgd wordt.

De herijking in 2026 vormt een structureel ijkpunt: de uitkomst bepaalt de toekomstige financiële en bestuurlijke positie van Oegstgeest. Zonder vooraf afgesproken spelregels dreigt onzekerheid over zowel de omvang van verplichtingen als de mate van invloed.

Conditie

Voor Oegstgeest is deelname verantwoord indien minimaal wordt geborgd dat:

1. **Transparantie en solidariteit:** Bijdragen en baten inzichtelijk worden gemaakt, inclusief rapportage over de verdeling van middelen en de terugvloeiing van eventuele overschotten.

¹ Dit volgt uit bepalingen in de SOK (artikelen 7.2 en 7.3) en de AHO, waarin is vastgelegd dat kosten en investeringen naar rato van aandelenbelang worden gedragen. Er is geen bepaling dat bijdragen alleen worden gebruikt voor projecten binnen de eigen gemeente.

2. **Investeringsplafond per tranche:** Gemeenten vooraf afspraken maken over een maximum bijdrage per tranche, gekoppeld aan concrete projecten en prioritering.
3. **Heldere herijkingsprocedure:** De effecten van de aandelenherijking in 2026 op financiële verplichtingen en invloed worden expliciet vastgelegd en bestuurlijk afgestemd.
4. **Recht op heroverweging per tranche:** Gemeenten expliciet de mogelijkheid krijgen om per tranche de deelname te herzien of voorwaarden aan te scherpen.
5. **Afstemming met WSB:** Financiële afspraken gelden niet alleen op RPIWniveau, maar ook in de relatie met een mogelijk WSB, zodat solidariteitsbijdragen doelmatig en transparant worden besteed.

Dit aspect raakt daarmee niet alleen de financiële uitvoerbaarheid, maar vooral de politieke en bestuurlijke legitimiteit van deelname: de mate waarin solidariteit gedragen wordt en voor Oegstgeest uitlegbaar is, bepaalt of de financiële structuur duurzaam houdbaar is.

3.6 Alternatieven en flexibiliteit

Kernvraag

Beschikt Oegstgeest over voldoende flexibiliteit om in te spelen op onzekerheden in de warmtetransitie, en zijn er minder risicovolle of alternatieve routes mogelijk naast volledig aandeelhouderschap vanaf de start?

Belangrijkste bevindingen

De warmtetransitie is een traject met inherente onzekerheden: over technologie, kostenontwikkeling, wetgeving en tempo van uitvoering. Het RPIW biedt een duidelijke oplossingsrichting vanuit de techniek (ORES). Dit is een eerder gekozen ontwikkelrichting.

Solidariteit vormt het fundament van de Leidse samenwerking: gemeenten trekken samen op, delen investeringen, ook wanneer de baten ongelijk verdeeld zijn in tijd of omvang. Voor Oegstgeest betekent dit dat bijdragen eerder komen dan de eigen projecten, maar dat er later ook kan worden meegelift op investeringen elders. Zonder dit principe valt de regionale samenwerking uiteen.

Evengoed merken wij op dat binnen Oegstgeest twijfel is ontstaan over deelname aan het RPIW, met name gevoed door de snelheid en kwaliteit van het proces tot dusver. Zolang cruciale condities nog niet zijn ingevuld is het verstandig om alternatieve opties niet uit te sluiten.

In theorie bestaan er meerdere alternatieve sporen naast het ORES. Ook coöperatieve modellen of aansluiting bij andere netten en bronnen, zoals Aardwarmte Rijnland, zijn opties die flexibiliteit kunnen vergroten. Een volledig eigen warmtebedrijf is voor een kleine gemeente als Oegstgeest daarentegen financieel en organisatorisch weinig realistisch.

In de huidige stukken ligt de nadruk – vanuit het solidariteitsbeginsel – sterk op aandeelhouderschap als startpunt en dwingende deelname van partijen. Aanvullende opties zoals gefaseerde instap door gemeenten of het per project als partner deel te nemen zonder structureel aandeelhouderschap zijn niet uitgewerkt.

Flexibiliteit mag echter niet worden verward met vrijblijvendheid. De energietransitie vraagt om tempo en voortgang. De technische route via ORES is feitelijk al gekozen; alternatieve technische modellen zijn geen reële optie meer, al duiken ze door procesonvrede soms nog op in discussies. Flexibiliteit gaat daarom vooral over de manier waarop gemeenten de gekozen koers invullen en bijsturen.

Alternatieven dienen daarom niet om het proces te vertragen, maar om bij veranderende omstandigheden of nieuwe inzichten te kunnen bijsturen. Dit vraagt om periodieke herijking: structurele momenten waarop alternatieve opties expliciet naast het RPIW worden gelegd en bestuurlijk worden meegewogen.

Oordeel en aandachtspunten

Voor Oegstgeest is deelname aan het RPIW verantwoord zolang de balans wordt bewaakt: in de kwartiermakersfase parallel alternatieven openhouden, daarna onvoorwaardelijk inzetten op de gezamenlijke route. Dat betekent dat flexibiliteit in deze fase primair een instrument is om de eigen onderhandelingspositie te versterken en risico's af te dekken, niet een ontsnappingsroute om uit de samenwerking te stappen. Alternatieven zijn niet zonder risico's, maar het ontbreken van een formele verkenning ervan vergroot de kwetsbaarheid.

Voor Oegstgeest ligt de kern in een zorgvuldig gebruik van flexibiliteit in de kwartiermakersfase: ruimte houden om voorwaarden scherp te stellen en alternatieve posities te benutten voor onderhandelingskracht, maar ook accepteren dat na een gezamenlijke go/no-go de solidariteit de boventoon voert en ontsnappingsroutes sluiten.

Conditie

Voor Oegstgeest zijn de volgende waarborgen van belang:

1. **Alternatieve routes:** benoem en documenteer op korte termijn alternatieve routes expliciet in de besluitvorming, zodat duidelijk blijft welke handelingsopties beschikbaar zijn of zijn afgewogen.
2. **Direct aandeelhouderschap:** Werk samen met de samenwerkingspartners, alternatieve vormen en condities voor het directe aandeelhouderschap uit.

3. **Stap voor stap:** Bouw gezamenlijke evaluatie- en keuzemomenten in (bijvoorbeeld bij tranches, herijking in 2026 en wetswijzigingen). Die kunnen worden benut om bij te sturen.
4. **Flexibiliteit:** bestuurlijk wordt flexibiliteit erkend als verstandig. Het vergroot de wendbaarheid en onderhandelingspositie van Oegstgeest en draagt bij aan de legitimiteit van keuzes in een onzekere transitie.
5. **Besluit einde kwartiermakersfase:** Leg vast dat het einde van de kwartiermakersfase het beslismoment is. Bij een gezamenlijk go verdwijnen alternatieve routes, en geldt onvoorwaardelijke inzet op de solidariteit en gezamenlijke koers.

3.7 Samenvatting kernaspecten

In onderstaande tabel zijn de grootste risico's en belangrijkste condities aangaande de zes kernaspecten samengevat.

Kernaspect	Grootste risico's	Conditie
Proces en projectgovernance	Onduidelijke rollen en bevoegdheden, nadruk op tempo boven zorgvuldigheid, beperkte rol kleine gemeenten	Vastleggen duidelijke rolverdeling, tijdige en transparante besluitvoorbereiding, realistisch tempo
Zeggenschap en governance	Beperkte zeggenschap kleine gemeenten, asymmetrie, risico	Gezamenlijke aandeelhoudersstrategie, instelling RvC met onafhankelijke

	belangenverstrengeling bij WSB/Firan	leden, Firan uitsluiten bij RPIW-WSB besluitvorming
Juridisch	Onzekerheid status Firan, uitwerking WSB, interpretatie en voorwaarden Wcw	Publieke meerderheid borgen ook in uitvoering, uittredingsclausules met redelijke methodiek, onafhankelijke juridische toets (statuten/AHO/SOK)
BC en risico's	Optimistische aannames, voltooiingszekerheid, kwetsbaarheid bij vertraging en overschrijdingen	Herberekening met realistische aannames, opname backbone en subsidies, structureel risicomanagement en stabiliteitsreserve
Financiële solidariteit	Onevenwichtige lastenbatenverhouding, financiële verplichtingen buiten eigen gemeente, onzeker effect herijking	Investeringsplafond per tranche, koppeling bijdrage aan lokale baten, transparantie over solidariteitsbijdragen
Alternatieven en flexibiliteit	(Toegang tot) alternatieven en alternatieve deelname beperkt uitgewerkt.	Alternatieven expliciet benoemen en documenteren, periodieke evaluatie/herijking, alleen in kwartiermakersfase alternatieven openhouden



4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

De gemeente Oegstgeest staat voor een strategische keuze: deelname als aandeelhouder in het Regionaal Publiek Integraal Warmtebedrijf (RPIW) Warmte Leidse Regio. De analyse van de kernaspecten laat zien dat deelname kansen biedt, maar dat er tegelijkertijd substantiële risico's en onzekerheden aanwezig zijn die zorgvuldig moeten worden afgewogen.

Passende oplossing in een complexe transitie

De oprichting van een regionaal warmtebedrijf sluit aan bij de landelijke koers om de warmtetransitie te versnellen en publieke waarden te borgen. Voor een relatief kleine gemeente als Oegstgeest biedt deelname schaalvoordelen op het gebied van financiering, kennis en uitvoeringskracht die zelfstandig niet realiseerbaar zijn. Niet deelnemen zou het risico vergroten dat Oegstgeest afhankelijk wordt van keuzes van anderen, zonder invloed op de invulling van het warmtenet.

Beperkte zeggenschap en asymmetrie

Tegelijkertijd is de directe invloed van Oegstgeest beperkt. Met een aandelenbelang van circa 3% beschikt de gemeente over weinig stemgewicht. De toekomstige herijking kan deze positie verder verzwakken, zeker wanneer Leiden of Katwijk grotere aandelenpakketten verkrijgen. Daarnaast roept de mogelijke rol van Firan als uitvoeringspartij via het WSB vragen op over de feitelijke macht van gemeenten. Zonder aanvullende waarborgen dreigt de invloed van Oegstgeest in de praktijk nog beperkter te zijn dan op papier.

Kwetsbare businesscase

De businesscase vormt een tweede kwetsbaarheid. Er is sprake van optimistische aannames over aansluitingspercentages, kostenontwikkeling en subsidies. De onrendabele top van ruim € 450 miljoen benadrukt de afhankelijkheid van substantiële externe middelen. Voor Oegstgeest betekent dit aanzienlijke financiële verplichtingen op lange termijn, terwijl de lokale baten pas later zichtbaar worden. Het ontbreken van een treasurystatuut en van scenario's voor tegenvallers versterkt dit risico.

Juridische borging en proceservaringen

Juridisch sluit de opzet aan bij de nieuwe Wet collectieve warmte (Wcw), maar de status van Firan en de feitelijke rolverdeling tussen RPIW en WSB blijven onduidelijk. Daarnaast heeft Oegstgeest ervaren dat het proces tot nu toe te veel gestuurd is op tempo, met onvoldoende ruimte voor zorgvuldige besluitvorming en inhoudelijke verdieping. Dit heeft geleid tot een gevoel van ongelijkwaardigheid en beperkt vertrouwen in de samenwerking.

Samenvattend oordeel

Deelname aan het RPIW kan voor Oegstgeest een passende en haalbare route zijn, mits er substantiële waarborgen worden ingebouwd. Zonder die waarborgen dreigt deelname uit te monden in een financieel en bestuurlijk risico met onvoldoende zeggenschap en draagvlak.

4.2 Aanbevelingen

Op basis van de analyse adviseren wij het college en de gemeenteraad van Oegstgeest om deelname alleen te overwegen onder de volgende condities

Governance en zeggenschap

- **Gezamenlijke aandeelhoudersstrategie:** ontwikkel met de vijf andere gemeenten een expliciet kader voor steminstructies, investeringspla-

fonds en onderlinge coördinatie, bijvoorbeeld in de vorm van een Aandeelhoudersstrategie. Dit vergroot de slagkracht van gemeenten in de AvA.

- **Instellen Raad van Commissarissen:** borg onafhankelijke publieke vertegenwoordiging en toezicht op strategische en financiële besluiten.
- **WSB-structuur:** leg vóór definitieve instemming vast hoe het WSB wordt ingericht, wie aandeelhouder wordt en welke zeggenschap gemeenten behouden. Sluit belangenverstrengeling uit door Firan uit te sluiten van besluitvorming over de relatie tussen RPIW en WSB.

Financiële zekerheid

- **Herberekening businesscase:** laat de businesscase doorrekenen met realistische aannames (volloop, subsidies, kosten) en neem backboneinfrastructuur expliciet op.
- **Investeringsplafonds per tranche:** stel maximale bijdragen vast per gemeente en tranche, gekoppeld aan concrete projecten.
- **Treasurystatuut:** leg afspraken vast over rente, buffers en financieringsmix om onverwachte schokken op te vangen.

Juridische borging

- **Publieke meerderheid ook in de uitvoering:** borg statutair dat gemeenten en EBN gezamenlijk de meerderheid behouden, zowel in RPIW als in WSB.
- **Uittredingsclausule:** neem redelijke en objectieve voorwaarden op voor eventuele uitstap, inclusief waarderingsmethodiek.
- **Herijking aandelen in 2026:** gebruik het moment expliciet de om deelname en condities te heroverwegen.

Proces en samenwerking

- **Verbetering besluitvormingsproces:** zorg voor tijdige, transparante besluitvoorbereiding en een realistisch tempo dat ruimte biedt voor interne afstemming.
- **Gelijkwaardige participatie:** borg dat ook kleinere gemeenten vanaf de start van de Kwartiermakersfase volwaardig vertegenwoordigd zijn in werkgroepen en besluitvormende gremia. Op zowel ondersteunend, management en bestuurlijk niveau. Aanbevolen wordt om de samenwerking en de programmaorganisatie als geheel te evalueren en op basis daarvan een nieuwe kwartiermakersorganisatie in te richten.

Flexibiliteit en adaptief vermogen

- **Alternatieve routes:** leg expliciet vast welke alternatieve handelingsopties zijn overwogen en hoe die eventueel benut kunnen worden.
- **Go/no-go einde kwartiermakersfase:** stel vast dat pas na de kwartiermakersfase een definitieve instap volgt, zodat bij onvoldoende uitwerking nog kan worden afgezien van deelname.

4.3 Slotbeschouwing

Deelname aan het RPIW kan voor Oegstgeest een belangrijke stap zijn om regie te houden op de warmtetransitie en inwoners op termijn betaalbare, duurzame warmte te bieden. Tegelijkertijd vereist deelname scherpe afspraken, zorgvuldig procesmanagement en structurele momenten van herijking. Het is aan het college en de raad om in de komende maanden te beoordelen of de noodzakelijke condities tijdig en voldoende kunnen worden ingevuld. Alleen onder die voorwaarden kan een instemmend besluit verantwoord zijn.



Rapport analyse mogelijke rolneming regionaal warmtebedrijf

Gemeente Leiderdorp

8 september 2025

Disclaimers

Belangrijke opmerking

Dit rapport is vervaardigd binnen de beperkingen zoals beschreven in de aanbiedingsbrief op de hiernavolgende pagina. Wij accepteren geen aansprakelijkheid ten opzichte van derden die dit rapport inzien. Het kan zijn dat dit document in elektronisch formaat of als kopie aan u ter beschikking is gesteld. Dientengevolge is het mogelijk dat meerdere versies van dit document bestaan. De getekende versie van het rapport is definitief en bepalend.

Wij merken op dat indien de gemeente Leiderdorp op grond van de Wet open overheid (Woo) voornemens is uit eigen beweging het rapport te openbaren en/of indien de gemeente Leiderdorp een verzoek tot publicatie van het rapport ontvangt, dan zal de gemeente Leiderdorp Deloitte hierover terstond informeren, voor zover wettelijk toegestaan. Voorts zal de gemeente Leiderdorp Deloitte als belanghebbende aanmerken in het kader van de openbaarmaking en zal de gemeente Leiderdorp Deloitte in de gelegenheid stellen haar zienswijze inzake de openbaarmaking aan de gemeente Leiderdorp kenbaar te maken. De gemeente Leiderdorp zal die zienswijze bij haar besluitvorming betrekken.

Gemeente Leiderdorp

t.a.v. Roelf Brinkman
Willem-Alexanderlaan 1
2351 DZ Leiderdorp

Betreft

Rapport Analyse rolneming warmtebedrijf,
gemeente Leiderdorp

Uitsluitend per e-mail verzonden

r.brinkman@leiderdorp.nl

Datum

8 september 2025

Kenmerk

311579332

Behandeld door

Renée van der Zwan
Rick Vlegthert

Deloitte Consultative Services B.V. is
ingeschreven in het handelsregister van de
Kamer van Koophandel onder nummer
33259541.

Geachte heer Brinkman, beste Roelf,

Met genoegen presenteren wij, Deloitte Consultative Services B.V., Real Estate (hierna: 'Deloitte', 'wij') de gemeente Leiderdorp (hierna: 'Gemeente', 'u' of 'Opdrachtgever') ons rapport (hierna: 'Rapport' of 'Rapportage') waarin de bevindingen van onze onafhankelijke analyse op mogelijke rolneming door de Gemeente in een regionaal warmtebedrijf zijn vastgelegd.

Wij hebben de werkzaamheden uitgevoerd conform hetgeen is vastgelegd in onze opdrachtbevestiging van 13 juni 2025, met referentienummer 311579332 (hierna: "Opdrachtbevestiging") en uw opdrachtverstrekking van 17 juni 2025 met kenmerk Z/25/179271/412544.

Dit Rapport is het resultaat van onze analyse op de door u aangeleverde stukken met betrekking tot het regionaal warmtebedrijf en een reeks interviews met medewerkers van de Gemeente en andere stakeholders (zie Bijlage 1 en 2) met als doel het in kaart brengen van de bestuurlijke, financiële, juridische en organisatorische gevolgen voor Leiderdorp, mede in het licht van de ambities uit de Transitievisie Warmte.

Bij de informatievergaring heeft Deloitte vertrouwd op de juistheid en volledigheid van alle informatie die ons door of namens u ter beschikking is gesteld en de informatie die openbaar verkrijgbaar is. Deloitte accepteert geen verantwoordelijkheid met betrekking tot de juistheid en volledigheid en uit openbare bronnen verkregen informatie. Dit Rapport houdt rekening met ontvangen informatie en gebeurtenissen tot de datum van de rapportage, 8 september 2025. Wij hebben aanpassingen, op basis van de reactie die wij van de gemeente hebben ontvangen op het conceptrapport van 25 augustus 2025 en naar aanleiding van de presentatie aan het college op 1 september 2025, verwerkt.

Indien u vragen heeft over de inhoud van dit document, kunt u contact opnemen met Renée van der Zwan op telefoonnummer +316 2271 4417.

Wij danken u voor de prettige samenwerking en het in ons gestelde vertrouwen voor de uitvoering van deze opdracht.

Met vriendelijke groet,


Lennert Middelkoop
Gevestigde, partner Deloitte Consultative Services B.V.

Managementsamenvatting

Vraagstelling

De gemeente Leiderdorp (hierna: 'Gemeente') is voornemens deel te nemen als aandeelhouder in het Regionaal Publiek Integraal Warmtebedrijf Warmte Leidse Regio (hierna: 'RPIW WLR' of 'Warmtebedrijf') en daarmee een actieve rol te vervullen bij de ontwikkeling en realisatie van collectieve warmteprojecten. Dit heeft bestuurlijke, financiële, juridische en organisatorische gevolgen voor de Gemeente, mede in het licht van de ambities uit de Transitievisie Warmte. De Gemeente heeft Deloitte gevraagd een onafhankelijke analyse uit te voeren en inzicht te geven in de implicaties van mogelijke deelname aan het RPIW WLR en de bijbehorende warmtetransitie.

Aanpak

Onze aanpak omvat het analyseren van relevante documenten en contractstukken rondom het RPIW WLR, aangevuld met interviews met bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers van de Gemeente en het programmteam Warmte Leidse Regio. De analyse is gestructureerd rondom vier thema's: governance, financiën, juridische aspecten en organisatie. Daarnaast is rekening gehouden met twee alternatieve scenario's en de impact hiervan op de vier genoemde thema's. Dit resulteert in diverse aandachtspunten voor en aanbevelingen aan de Gemeente bij haar besluitvorming over mogelijke deelname aan het regionale warmtebedrijf.

Advies: structureren, borgen en ontwikkelen van gemeentelijke rol

De Gemeente is voornemens een voortrekkersrol te vervullen in de warmtetransitie, als onderdeel van de bredere energietransitie. Dit wil zij bereiken door deel te nemen aan het regionaal warmtebedrijf. Dit warmtebedrijf moet de gemeentelijke belangen behartigen door betaalbare, duurzame en betrouwbare warmte te leveren. Rekening houdend met de warmtetransitie ambities van Leiderdorp, adviseren wij de gemeente deze opgave regionaal op te pakken. Het warmtebedrijf kan fungeren als een goed instrument om deze ambities te realiseren, mits de Gemeente zich bewust is van de grote opgave die op haar afkomt, haar rol als aandeelhouder inricht en haar belangen borgt. Het warmtebedrijf, en daarmee de investering, kan alleen succesvol zijn als de Gemeente haar organisatie op orde brengt voor de taken als aandeelhouder en voor warmteprojecten. Gezien de complexiteit en langdurige aard adviseren wij de gemeente haar deelname zorgvuldig te structureren.

Vanuit het perspectief van governance achten wij het van belang afspraken met de deelnemende gemeenten te maken over de wijze van samenwerking en invulling van de rol als aandeelhouders in het kader van besluitvorming en toezicht. Voor het toezicht adviseren wij in te zetten op periodieke vergadermomenten waarin alle aandeelhouders gelijktijdig bijgepraat worden over de lopende gang van zaken in het RPIW WLR ter borging van de onderlinge samenwerking en transparante informatiestromen. Daarnaast adviseren wij de herijking van de aandelenverdeling middels een aandelenoverdracht – die invloed heeft op zowel stemrecht als op de financieringsverplichting – te herzien en de aandelen als de basis van de financieringsbehoefte los te koppelen van de basis voor het stemrecht.

Financieel gezien achten wij het noodzakelijk dat de Gemeente een gedegen integrale gemeentelijke business case ontwikkelt, waarin zowel de investeringsverplichtingen als de operationele kosten en risico's voor de gemeente inzichtelijk worden gemaakt. Aandacht dient daarin te zijn voor de langlopende financiële verplichtingen per tranche, de mogelijke impact van fluctuaties in de warmtevraag en warmteprojecten en de consequenties van periodieke herijking van de aandelenverhoudingen op de gemeentelijke financiën en haar weerstandsvermogen.

Op juridisch vlak adviseren wij de Gemeente om in te zetten op unanieme goedkeuring voor wat betreft goedkeuring en/of wijziging van zware besluiten met betrekking tot het business- en investeringsplan. Daarnaast adviseren wij de Gemeente om goed te overwegen onder welke omstandigheden zij niet deel kan nemen aan het RPIW WLR en deze als zodanig expliciet op te laten nemen in de relevante stukken om onduidelijke kostbare uittredingsprocedures te voorkomen. Risico's rondom beperkte zeggenschap en mogelijke kostenverplichtingen dienen actief te worden gemitigeerd door duidelijke interne processen en juridische ondersteuning.

Organisatorisch adviseren wij een gerichte capaciteitsopbouw, waarbij specialistische kennis en ervaring op het gebied van warmtetransitie, financieel management, juridische zaken en stakeholdermanagement binnen de gemeentelijke organisatie wordt gerealiseerd en geborgd – voor zowel de taken van aandeelhouder als rondom warmteprojecten. Wij achten het daarbij niet onaannemelijk om flexibiliteit, schaal- en kostenvoordelen te benutten via samenwerking met de andere WLR-gemeenten, om het reeds hoge verloop van personeel te kunnen ondervangen.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
1. Inleiding	5
2. Huidige situatie	8
3. Governance	11
4. Financiën	14
5. Juridische aspecten	17
6. Gemeentelijke organisatie	21
7. Scenario analyse	23
8. Risico's en aandachtspunten	24
Bijlage 1 Documentenlijst	29
Bijlage 2 Interviewlijst	30
Bijlage 3 Warmtenetten in Regio Leiden	31
Bijlage 4 Financiële inbreng	32
Bijlage 5 Varianten governance	33

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

De realisatie van een toekomstbestendige, collectieve warmtevoorziening vormt een centrale opgave voor de gemeente Leiderdorp in het kader van de energietransitie. Gezien de geografische ligging van Leiderdorp en de nabijheid van diverse warmtebronnen, zoals geothermie en restwarmte, is het mogelijk en wenselijk om via samenwerking met omliggende gemeenten een efficiënt regionaal warmtenet te ontwikkelen.

In 2024 is in het samenwerkingsverband Warmte Leidse Regio (hierna: 'WLR'), dat de gemeenten Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude (hierna: 'WLR-gemeenten') omvat, de mogelijkheid verkend om een regionaal warmtebedrijf realiseren. De Gemeente heeft, samen met de vijf andere gemeenten, de intentie om deel te nemen aan dit regionale warmtebedrijf, genaamd Regionaal Publiek Integraal Warmtebedrijf Warmte Leidse Regio. De intentie van de zes gemeenten om gezamenlijk deel te nemen is vastgelegd in een ondertekende gemeentelijke intentieovereenkomst op 10 februari 2025.

1.2 Aanleiding

Na ondertekening van de gemeentelijke intentieovereenkomst zijn de gemeenten binnen het samenwerkingsverband WLR gestart met de voorbereidingsfase. Met het ondertekenen van de intentieovereenkomst van 12 mei 2025 zijn ook de staatsdeelnemingen Firan B.V., als onderdeel van Alliander, en EBN¹ aangehaakt met de intentie deel te nemen in dit regionale warmtebedrijf en gezamenlijk de voorbereidingsfase in te gaan.

In deze fase wordt toegewerkt naar een samenwerkingsovereenkomst die de daadwerkelijke inrichting van en deelname aan een regionaal warmtebedrijf regelt. In opdracht van dit samenwerkingsverband is een globaal ontwerp van het regionaal warmtebedrijf (hierna: Globaal ontwerp) en een business case opgesteld. Op basis van deze documenten worden nu afspraken voor de samenwerkingsovereenkomst geformuleerd. Advocatenkantoor AKD is ingeschakeld om de betrokken partijen van advies te voorzien en zij zijn begonnen met het opstellen van conceptovereenkomsten en statuten. Het doel van de beoogde deelnemers van het RPIW WLR is om de overeenkomsten in het eerste kwartaal van 2026 te ondertekenen.

Beoogde deelnemers Regionaal Publiek Integraal Warmtebedrijf Warmte Leidse Regio (RPIW WLR)



Publiek energiebedrijf
van en voor Nederland

¹ Energie Beheer Nederland – EBN is een zelfstandige onderneming met de Nederlandse Staat als enige aandeelhouder.

1.3 Vraagstelling

De keuze omtrent toetreding tot dit regionaal warmtebedrijf heeft voor Leiderdorp bestuurlijke, financiële, juridische, en organisatorische implicaties, zeker gezien de eigen warmtetransitie ambities tot 2050 uit de Transitievisie Warmte Leiderdorp.

De Gemeente heeft Deloitte gevraagd een onafhankelijke analyse uit te voeren op de beschikbare besluitvormingsstukken om inzicht te krijgen in de implicaties voor de Gemeente van mogelijke rolneming in het regionale warmtebedrijf.

Deze analyse is uiteengezet in dit adviesrapport (hierna: ‘Rapport’ of ‘Rapportage’). Deloitte heeft de analyse opgezet aan de hand van de vier thema’s *governance, financiën, juridische aspecten, en gemeentelijke organisatie*.

1.4 Uitgangspunten

In deze Rapportage is uitgegaan van een aantal kaders waarbinnen de analyse is uitgevoerd. Dit betreft uitgangspunten over de aandelenverdeling binnen het warmtebedrijf, zeggenschap, afspraken met Vattenfall en de fase van de vormgeving van de samenwerking waar in dit Rapport naar gekeken is. Derhalve gaan wij er van uit dat:

- 1) Het huidige voornemen is om de beoogde deelnemers in gelijke delen zitting te laten nemen in RPIW WLR zoals is beschreven in scenario 1 van paragraaf 4.1 van de Outline Besturing (hierna: ‘Outline’). Firan en EBN zullen ieder 33.33 % van de aandelen houden en alle WLR-gemeenten gezamenlijk ook 33.33 %. In de advisering is er voorts van uitgegaan dat dit met inbegrip is van de in paragraaf 4.7 van de Outline beschreven meerderheidsvereisten voor zware (87%) en gewone besluiten (66,7%);

- 2) De Gemeente ca. 9,34% van de gemeentelijke aandelen zal houden. Dit leidt ertoe dat de Gemeente ca. 3,11% van de aandelen in het RPIW WLR zal houden. De onderliggende verhouding tussen de WLR-gemeenten wordt bepaald op basis van een verdeelsleutel. Deze verdeelsleutel zal gebaseerd zijn op de warmtevraag tot 2050 per gemeente in woningequivalenten (WEQ)². Deze moet nog worden vastgesteld. In de advisering is uitgegaan van de bovenstaande aandelenpercentages zoals die zijn opgenomen in de Concept Aandeelhoudersovereenkomst van 29 juli 2025 (Hierna: ‘Aandeelhoudersovereenkomst’);
- 3) Gewone besluiten met een 2/3 (lees: twee/derde) meerderheid van de stemmen genomen kunnen worden. In artikel 9.9.1 van de concept statuten wordt een meerderheidsvereiste van 66,7% (lees: zesenzestig en zeven/tiende) verbonden aan de goedkeuring van gewone besluiten. Wij vertalen dit als een 2/3 meerderheid. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat Firan en EBN gezamenlijk al deze drempel halen en dat zij niet 0,04% van de stemmen te kort komen (66,7-66,66);
- 4) De RPIW WLR pas opgericht wordt nadat de voornoemde verdeelsleutel is gefinaliseerd. In verschillende verkregen documenten lijken de oprichting en de eerste herijking voor einde 2026 naast elkaar te bestaan. In de advisering is echter aansluiting gezocht bij artikel 7.9 van de Aandeelhoudersovereenkomst waar de eerste herijking pas gepland staat voor 31 oktober 2036;
- 5) De verschillende verkregen stukken uitgaan van een uitgangssituatie of basisscenario (ook wel: scenario 0) waarin het bestaande warmtenet van Vattenfall in delen van Leiderdorp wordt uitgebreid voor doorlevering van warmte, zoals beschreven in hoofdstuk 3 van het Globaal

ontwerp RPIW WLR. Overleg met Vattenfall om tot afspraken hierover te komen dient nog plaats te vinden;

- 6) Ons advies enkel ziet op analyse van de plannen, documenten en gegevens in aanloop naar en gedurende de Kwartiermakersfase - de fase tussen ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst tot oprichting van het warmtebedrijf. Er is tot nog toe niet van ons verwacht ook te kijken naar de juridische risico’s in de daadwerkelijke exploitatiefase. In de advisering zijn wel zaken en omstandigheden meegenomen die mogelijk doorwerken in de exploitatiefase, zoals bijvoorbeeld de herijking.

Mogelijke scenario’s: Naast de hiervoor beschreven uitgangspunten en de uitgangssituatie (of scenario 0) zoals beschreven in het Globaal ontwerp, zijn diverse scenario’s denkbaar die kunnen plaatsvinden gedurende de Kwartiermakersfase en exploitatiefase. Samen met de Gemeente zijn tijdens de kick-off twee mogelijke alternatieve scenario’s vastgesteld, namelijk:

1. Het niet tot afspraken kunnen komen met Vattenfall voor uitbreiding van hun bestaande warmtenet in Leiderdorp en doorlevering van warmte; er moet alternatieve infrastructuur worden gerealiseerd met alternatieve bronnen;
2. Er worden de eerste 10-15 jaar geen warmteprojecten ontwikkeld in de Gemeente. Het gemeentelijk aandeel van Leiderdorp in het RPIW WLR zal daardoor wijzigen.

Bij de analyse van de vier thema’s is, naast de analyse op basis van de uitgangspunten/uitgangssituatie, ook rekening gehouden met bovenstaande twee scenario’s en de mogelijke impact hiervan op governance, financieel, juridisch en organisatorisch vlak voor de Gemeente.

² WEQ is een eenheid van warmtevraag en wordt gelijkgesteld aan 130 m2 vloeroppervlak en een warmtevraag van 38GJ per jaar.

1.5 Totstandkoming rapport

Om inzicht te geven in de implicaties voor de Gemeente zijn verschillende besluitvormingsstukken in samenspraak met de Gemeente geselecteerd en door Deloitte geanalyseerd. Deze documenten zijn geanalyseerd aan de hand van het analysekader dat Deloitte gezamenlijk met de Gemeente heeft vastgesteld, rekening houdend met de twee alternatieve scenario's. De lijst met besluitvormingsstukken die meegenomen zijn in de analyse staat in Bijlage 1.

Daarnaast hebben wij vier interviews gehouden met door de Gemeente geselecteerde bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers van Leiderdorp, verantwoordelijke voor de verbonden partijen en vertegenwoordigers van het programmateam WLR. De lijst met geïnterviewden staat in Bijlage 2.

1.6 Leeswijzer

Dit Rapport geeft inzicht in de mogelijke rol, consequenties, kansen, risico's en aandachtspunten voor de Gemeente bij deelneming in het regionaal warmtebedrijf.

Het Rapport start in hoofdstuk 2 met de beschrijving van de huidige situatie rondom het RPIW WLR en de opgave die er voor de WLR-gemeenten en specifiek voor Leiderdorp ligt. In hoofdstuk 3 t/m 6 wordt voor ieder thema – governance, financieel, juridisch en organisatorisch – de analyse en impact van de huidige uitgangspunten beschreven vanuit het perspectief van gemeente Leiderdorp, inclusief aandachtspunten.

In hoofdstuk 7 wordt de impact van de twee mogelijke alternatieve scenario's op governance, financieel, juridische en organisatorisch vlak voor de Gemeente uiteengezet. Het rapport wordt afgesloten met hoofdstuk 8, waarin de risico's en aanbevelingen – die Leiderdorp mee kan nemen bij de concretisering van de samenwerkingsovereenkomst - zijn beschreven.



2. Huidige situatie

2.1 Transitievisie Warmte Leiderdorp

In 2021 stelde de gemeente Leiderdorp haar Transitievisie Warmte vast, waarin zij de stappen richting een aardgasvrije gebouwde omgeving vastlegt. De visie beschrijft dat het verwarmen van woningen en gebouwen op termijn met duurzame, hernieuwbare warmtebronnen moet plaatsvinden en maakt inzichtelijk welke wijken kansrijk zijn voor collectieve warmtenetoplossingen en waar individuele oplossingen zoals warmtepompen of hernieuwbaar gas passend zijn. De strategie richt zich op het benutten van kansen zoals WarmtelinQ³, het benutten van natuurlijke vervangingsmomenten en het aanbrengen van isolatie om de warmtevraag te reduceren. De visie benadrukt het belang van samenwerking met inwoners en stakeholders, betaalbaarheid, betrouwbaarheid en toekomstbestendigheid van de warmtevoorziening.

De Transitievisie Warmte dient als basis voor het opstellen van het warmteprogramma in 2026 dat voorziet in de warmteuitvoeringsplannen per wijk. Deze plannen geven vorm aan de daadwerkelijke uitvoering van de warmtetransitie. Hierbij wordt nadrukkelijk ingezet op een integrale en gebiedsgerichte aanpak in samenwerking met regionale partijen. Dit sluit aan bij de intentie van de Gemeente om deel te nemen aan het regionale warmtebedrijf.

2.2 Missie van het RPIW WLR

Om het regionaal warmtebedrijf op te zetten is in 2024 de stuurgroep RPIW WLR opgericht. Zij gaven opdracht aan het programmteam WLR om het Globaal ontwerp te maken voor het RPIW WLR. Het RPIW WLR heeft als missie om de overgang naar een duurzame, collectieve warmtevoorziening mogelijk te maken in de Leidse regio. Het RPIW WLR moet in de toekomst collectieve warmteoplossingen voor woningen en gebouwen gaan realiseren en exploiteren en daarbij bewoners en bedrijven ondersteunen bij deze overstap.

Het warmtebedrijf zal handelen vanuit de overtuiging dat het leveren van duurzame collectieve warmte een publieke taak is. Dit is in lijn met de Wet collectieve warmte (Wcw), die is aangenomen op 3 juli jl., en borgt dat warmtebedrijven voor meer dan 50% in handen moeten zijn van publieke partijen en gemeenten meer regie krijgen in de warmtetransitie door het vaststellen van warmtekavels. In samenwerking met deelnemende gemeenten, die moeten bepalen waar collectieve warmteoplossingen de voorkeur hebben, heeft het RPIW WLR de ambitie om de verantwoordelijkheid op zich te nemen om deze oplossingen te realiseren en een betrouwbare warmtelevering te garanderen. Het doel van de WLR-gemeenten is: in 2050 is de Leidse regio aardgasvrij, de gebouwvoorraad is goed geïsoleerd én wordt met duurzame warmte verwarmd.

Tijdslijn RPIW WLR

Datum	Gebeurtenis
2021 - nov	Transitievisie Warmte Leiderdorp vastgesteld, opgesteld door Royal HaskoningDHV
2024 - nov	Draagvlakonderzoek warmtetransitie Gemeente Leiderdorp uitgevoerd door Ipsos I&O
2025 - feb	Intentieovereenkomst deelname RPIW WLR getekend door deelnemende gemeenten
2025 - feb	Rapportage Financiering Warmte Leidse Regio door Fakton Energy
2025 - jun	Globaal ontwerp RPIW WLR opgesteld door programmteam WLR
2025 - jun	Business case WLR, haalbaarheidsstudie door Rebel
2025 - jul	Wet collectieve warmte (Wcw) aangenomen door de Tweede Kamer
2025 - jul	Concept Samenwerkingsovereenkomst (SOK) opgesteld door AKD
2025 - jul	Concept Akte van oprichting Regionaal Publiek Warmtebedrijf Leidse Regio opgesteld door AKD

³ WarmtelinQ+ is een netwerk van transportleidingen die restwarmte uit de Rotterdamse haven naar steden en dorpen in Zuid-Holland brengt.

2.3 Opgave in Leidse regio en gemeente Leiderdorp

In paragraaf 4.1 van het Globaal ontwerp is opgenomen dat de totale opgave voor de warmtetransitie die in aanmerking komt voor warmtenetten voor de Leidse regio door de WLR-gemeenten is ingeschat op 100.000 woningen. Ca. 10 % van deze opgave ligt in de gemeente Leiderdorp.

De omvang van het werkpakket voor het RPIW WLR is in beeld gebracht middels een opgesteld (eerste) projectenportfolio voor de periode t/m 2035. In het Globaal ontwerp is aangegeven dat dit gebaseerd is op (veelal indicatieve) planningen van warmteprojecten, die nodig zijn om collectieve warmteoplossingen in de buurten en wijken van de WLR-gemeenten te realiseren.

In dit eerste projectenportfolio zijn ook verschillende buurten van gemeente Leiderdorp opgenomen (Globaal ontwerp, §4.2). De Gemeente komt uit op een warmtevraag die 14,63% betreft van het geheel te verdelen WEQ onder de WLR-gemeenten, volgens het huidig voorgestelde projectportfolio. Hierin zijn acht warmteprojecten in buurten opgenomen, waarvan er drie in aanmerking komen voor uitbreiding van het bestaande Vattenfall warmtenet. De overige vijf programma's zullen, naar verwachting, volledig in eigen infrastructuur moeten voorzien.

2.4 Bestaande warmtenetten

In paragraaf 4.1 van het Globaal ontwerp is opgenomen dat er in de gemeenten Leiden, Oegstgeest en Leiderdorp reeds een bestaand warmtenet aanwezig is met een geschatte warmtevraag van 26.323 WEQ. Dit warmtenet is in bezit van het warmtebedrijf Vattenfall Warmte. In Bijlage 3 is de ligging van dit warmtenet weergegeven.

In 2024 heeft Vattenfall besloten geen nieuwe warmtenetten meer aan te leggen voor de bestaande woningvoorraad. Om de uitbreiding van warmtenetten in wijken, die kunnen aansluiten

op het bestaande netwerk, toch mogelijk te maken, moeten er volgens het globaal ontwerp praktische afspraken met Vattenfall gemaakt worden. Hierbij geldt als uitgangspunt dat doorlevering van warmte plaatsvindt via een marktconforme (kostprijs-plus) warmte(door)leveringsovereenkomst wat in de Warmtewet is gedefinieerd als derdenlevering (Globaal ontwerp, §3.6).

Het aantakken van nieuwe warmteprojecten op de bestaande infrastructuur van het warmtenet biedt kansen voor de gemeente Leiderdorp om snel te kunnen starten met projecten. De tabellen hiernaast laten zien dat het ontwikkelen van de warmteprojecten, die mogelijk in aanmerking komen voor uitbreiding via het Vattenfall-net, tussen 2026 en 2030 zou kunnen starten. Wij begrijpen dat de exacte planning nog kan veranderen naargelang de vaststelling van het warmteplan of de afspraken met Vattenfall. De gemeente heeft aangegeven dat dit geen invloed zal hebben op de totale verwachte warmtevraag. De start van het ontwikkelen van de overige projecten is volgens planning pas vanaf 2031 verwacht.

Warmteprojectenportfolio voor de periode t/m 2035, gebaseerd op Globaal ontwerp, §4.2

Gemeente	Warmtevraag in WEQ	Projecten	
		in #	in %
Leiden	26565	15	48.93%
Katwijk	9015	4	16.61%
Leiderdorp	7943	8	14.63%
Voorschoten	4298	2	7.92%
Oegstgeest	3765	2	6.94%
Zoeterwoude	2701	7	4.98%
Totaal	54287	38	100.00%

Buurten Leiderdorp	Warmtevraag in WEQ	Project tot levering		Uitbreiding Vattenfall-net
		startjaar	eindjaar	
Ouderzorg	1753	2026	2030	mogelijk
Vogelwijk	1131	2026	2030	mogelijk
Schansen en Dreven	801	2026	2030	mogelijk
Buitenhof Midden-West	1368	2031	2035	
Buitenhof Oost-Zuid	1115	2031	2035	
Winkelhof	701	2031	2035	
Binnenhof	650	2031	2035	
Zijkwartier	424	2031	2035	
Totaal	7943			3 / 8

2.5 Initiatie warmteprojecten

In paragraaf 6.2 van het Globaal ontwerp is opgenomen dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor het initiëren van een warmteproject. Vervolgens wordt er van de gemeenten verwacht dat zij actief betrokken zijn bij het warmteproject, en daarbij taken op zich nemen gekoppeld aan de fase waarin het project zich bevindt. De belangrijkste taken en producten per fase zijn hiernaast weergegeven.

Voor de gemeente Leiderdorp betekent dit dat er voor de drie warmteprojecten uit het projectenportfolio – die in aanmerking komen om te starten met ontwikkeling tussen 2026 en 2030, zie de tabel op pagina 9 – op korte termijn taken moeten worden opgepakt.

Takenoverzicht voor gemeenten en RPIW WLR bij een warmteproject uit Globaal ontwerp, §6.3

Warmteprogramma & Initiatie warmteproject	
Taken gemeenten: - Analyse warmtevraag - Uitvoeren haalbaarheidsstudie - Organiseren bewonersparticipatie - Starten warmteproject (M)	
Vorbereidingsfase (0 – 6 maanden)	
Taken gemeenten: - Vaststellen strategie gebouwaanpassingen - Overleg met woningcoöperaties, grootverbruikers en energiecoöperaties - Afstemming werkzaamheden ondergrond - Organiseren bewonersparticipatie - Vaststellen (grootte) warmtekavel (M)	Taken RPIW WLR: - Opstellen globaal ontwerp - Opstellen globaal plan en planning - Besluit voorkeurs techniek - Opstellen globale businesscase - Vaststellen voorlopige tarieven - Opstellen verzoek tot aanwijzing
Planontwikkelingsfase (6 – 12 maanden)	
Taken gemeenten: - Besluit inzet Wgiw - Opstellen wijkuitvoeringsplan - Verlenen vergunningen - Regels aanpassen in het omgevingsplan - Vaststellen (additionele) financiële inbreng door gemeente(n) - Aanvragen subsidies - Organiseren bewonersparticipatie - Aanwijzen publiek warmtebedrijf (M)	Taken RPIW WLR: - Opstellen detail ontwerp - Opstellen detail plan en planning - Aanvragen (omgeving) vergunningen - Organiseren bewonersparticipatie als het gaat om bouwwerken - Opstellen businesscase - Opstellen kavelplan - Vaststellen tarieven en/of aanbod voor klanten - Final Investment Decision (M)
Realisatiefase (12 – 36 maanden)	
Taken gemeenten: - Regie op ontzorgen in pandige aanpassingen - Afstemming werken openbare ruimte - Houden van toezicht uitvoering - Handhaven vergunning - Organiseren bewonersparticipatie	Taken RPIW WLR: - Inkopen uit te besteden werkzaamheden - Aannemers, installateurs en partners - Warmteleverancier (bron) - Warmtetransportcapaciteit - Werven en contracteren klanten - Aanleg warmte-infrastructuur - Aansluiten gebouwen en woningen - Start warmtelevering (M)
Exploitatiefase (doorlopend)	
Taken gemeenten: - Houden van toezicht uitvoering - Evalueren prestaties en CO₂-reductie	Taken RPIW WLR: - Stabiele en betrouwbare warmtelevering - Voorkomen en verhelpen verstoringen - Optimaliseren warmte-infrastructuur - Preventief en correctief onderhoud - In rekening brengen warmtelevering - Klantenservice - Monitoring en rapportage



Bron: DEP / Luuk van Dijk

3. Governance

3.1 Aandelenverhouding

3.1.1 Gelijke delen en periodieke herijking

Zoals in hoofdstuk 1 is opgemerkt, gaan wij uit van de aandelenverhouding zoals die is voorgesteld in artikel 3.2 van de Concept Samenwerkingsovereenkomst Ontwikkeling Regionaal Publiek Integraal Warmtebedrijf Warmte Leidse Regio (hierna: ‘SOK’). Deze verhouding houdt in dat EBN, Firan en de gezamenlijk deelnemende gemeenten ieder voor gelijke (lees: één-derde) delen deelnemen in het warmtebedrijf. Op advies van AKD zullen de gemeenten direct deelnemen aan het regionale warmtebedrijf. De voorgestelde structuur is rechts op deze pagina weergegeven in een vereenvoudigd organogram.

Het gehouden aandelenpercentage zal zich vertalen in gelijkkluidend stemrecht zonder bijzondere (voorkeurs)rechten. In beginsel zullen de gezamenlijke gemeenten dus een even grote stem hebben als Firan B.V. en EBN B.V. Hoewel AKD in haar governance memo aanvankelijk wel onderscheid maakt tussen aandelen A, gehouden door EBN en Firan en aandelen B, gehouden door de gemeenten, is inmiddels door Leiderdorp bevestigd dat dit advies niet wordt overgenomen.

Het 33,3% aandeel van de gemeenten zal onderling tussen de gemeenten bij oprichting verdeeld worden op basis van de in 2026 vastgestelde warmteprogramma’s. Hierbij wordt gekeken naar de totale warmtevraag van de betreffende gemeente tot 2050, in verhouding tot de totale warmtevraag (tot 2050) van de Leidse regio. Zoals blijkt uit paragraaf 4.7 van de Outline betekent deze verdeling voor gemeente Leiderdorp concreet dat zij aanvankelijk voor ca. 9,34% deel zal nemen aan het gemeentelijke aandeel van 33,3%. Hierdoor zal de gemeente

Leiderdorp dus voor ca. 3,11% deelnemen in het aandelenkapitaal van het regionale warmtebedrijf zelf.

De deelnemende gemeenten zijn voorts voornemens om iedere 10 jaar de onderlinge aandelenverhouding van de gemeenten te herijken middels een onderlinge aandelenoverdracht. Dit met als doel om nauwkeurig de tranche bijdrage van iedere gemeente te bepalen. Het startpunt van dit herijkingsproces is bij de oprichting van de BV, waarbij de oorspronkelijke aandelenverhouding wordt verdeeld zoals kort hiervoor is beschreven. Vervolgens zullen de opvolgende herijkingen, naar verwachting, plaatsvinden in oktober 2036 en in oktober 2046. Dit dient te gebeuren aan de hand van een door ieder afzonderlijke gemeente nieuw opgesteld warmteprogramma. Deze warmteprogramma’s worden derhalve op deze momenten ook herijkt. Het gaat bij de herijking wederom om de totale warmtevraag tot 2050, zowel gerealiseerd als verwacht. Dit met als doel om de bijbehorende financieringsverplichtingen per gemeente zo eerlijk mogelijk te verdelen in verhouding tot de gerealiseerde en te realiseren warmteprojecten per gemeente.

3.1.2 Aandachtspunten t.a.v. de aandelenverhouding voor gemeente Leiderdorp

Met deze voorgenomen structuur signaleren wij de volgende aandachtspunten en/of risico’s voor Leiderdorp:

Stemrecht: De hiervoor genoemde herijking – in geval dat de totale verwachte warmtevraag voor Leiderdorp tot 2050 ten opzichte van het totaal wijzigt – zal ook van invloed zijn op het percentage stemrecht dat meestijgt of daalt navenant het gemeentelijk aandeel verandert. In die zin is dit niet alleen van

toepassing op de onderliggende financiële verplichtingen, maar betekent dit ook voor Leiderdorp dat haar invloed op het warmtebedrijf kan dalen of stijgen. Dit wordt nader uitgewerkt in paragraaf 3.2;

Complexe procedure: De voorgenomen 10-jaarlijkse herijking van de aandelen tussen de gemeenten is een behoorlijke ondernemingsrechtelijke exercitie met niet te verwaarlozen (juridische) kosten. Juristen en notarissen moeten ingeschakeld worden om de koop- en leveringsdocumenten van de aandelen op te stellen. Tevens moet er een realistische koopprijs voor deze aandelen worden betaald die onderbouwd is met een expertanalyse. Voorts rijst de vraag hoe de koopprijs van de over te dragen aandelen wordt bepaald. Is dit op basis van onderling overleg of middels een externe register valuator? In beide gevallen gaat het voor gemeente Leiderdorp potentieel om langdurige en daarmee kostbare trajecten. Daarnaast geldt in beginsel voor een besloten vennootschap een wettelijke verplichting in artikel 2:195 lid 1 BW, en verder overgenomen in artikel 5.3.2 van de Akte van oplevering conceptversie van 30 juli 2025 (hierna: ‘Akte’ of ‘Akte van oplevering’), om bij een voorgenomen aandelenoverdracht deze eerst aan te bieden aan de overige aandeelhouders. Dit leidt ertoe dat alle aandeelhouders, ook EBN en Firan, betrokken zijn in dit proces. Wij signaleren hierin een risico dat EBN en Firan de mogelijkheid hebben om een aandelenoverdracht van of naar gemeente Leiderdorp te beïnvloeden.

Een andere vraag die zich op dringt is wat er gebeurt met de lopende financiële verplichtingen als een herijking plaats vindt. Deze zijn immers gebonden aan de gehouden aandelen. Worden die pro rata overgenomen naargelang de aandelen die overgenomen worden of blijven die bij de vorige

aandeelhouder? Als dit eerste het geval is dan betekent dit dat er, naast de koopprijs, mogelijk aanvullende kosten voortvloeien uit het verkrijgen van een aandeel. Hiernaast is een scenario denkbaar dat de WEQ binnen de gemeenten relatief gelijk gaat groeien. In zo'n scenario zal deze herijking steeds relatief marginale verschillen ten opzichte van de situatie ervoor behelzen. Rechtvaardigt het voorgenomen doel van de herijking daarom dat Leiderdorp steeds dit ondernemingsrechtelijke proces voor de aandelenoverdracht optuigt en kan dit niet eenvoudiger?

Gelijk maakt ongelijk: De directe deelname van Leiderdorp in het warmtebedrijf maakt dat zij minder invloed kan uitoefenen dan op het eerste oog lijkt. Zoals eerder in 3.1.1 is beschreven vertegenwoordigt het gemeentelijke blok gezamenlijk een derde van de aandelen. Door de directe deelname moet Leiderdorp echter zelfstandig een besluit nemen over een onderwerp zoals dat voorligt. Gemeentelijke samenwerking is in de voorgenomen structuur daarbij nu niet geborgd. Daarnaast vertegenwoordigen Firan en EBN gezamenlijk al twee-derde van het uitstaande aandelenkapitaal van het Warmtebedrijf. Hiernaast vertegenwoordigen bijvoorbeeld gemeenten Leiden en Katwijk gezamenlijk bijna 70% van het gemeentelijke blok van één-derde in het Warmtebedrijf. Daarmee hebben zij 22,83% van de aandelen in het warmtebedrijf in handen. Vergelijkend met het verwachte aandelenpercentage van Leiderdorp, circa 3,11%, bestaat er een kans dat de stem van gemeente Leiderdorp in het grotere geheel verwatert.

Hier moet ook de kennisvoorsprong die EBN en Firan vanuit hun professionele hoedanigheid meegewogen worden. Uit de interviews met gemeente Leiderdorp blijkt dat niet iedere gemeente de benodigde capaciteit (al) in huis heeft om een project als dit in goede banen te leiden. Denkbaar is daarom dat dit ertoe leidt dat EBN en Firan ook in de operationele gang van zaken zich een nog grotere leidende rol zullen aanmeten. Dit is enerzijds logisch gezien de grotere exposure van deze twee partijen, maar wij constateren daarmee een risico dat gemeente Leiderdorp, zonder deel te nemen aan een goed georganiseerde gemeentelijke tegenmacht, niet altijd even

effectief kan optreden tegen deze twee grotere blokken van EBN en Firan in de structuur en dat haar gemeentelijke belang daardoor niet goed geborgd is.

3.2 Zeggenschap

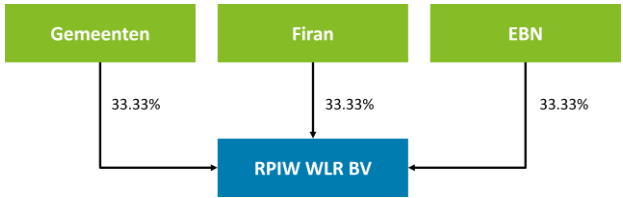
3.2.1 Verhouding besluitvorming, businessplan en toezicht.

Zoals blijkt uit paragraaf 4.5 van de Outline is er voorzien in 2 verschillende soorten aandeelhoudersbesluiten: *zware* en *gewone besluiten*. Voor zware aandeelhoudersbesluiten geldt een gekwalificeerde meerderheidsvereiste van 87%. Tot dergelijke besluiten behoren de besluiten die het ondernemingsrechtelijke karakter van de vennootschap betreffen. Voor gewone aandeelhoudersbesluiten geldt een meerderheidsvereiste van 66,7%, ofwel twee-derde meerderheid.

Voor nu is voorzien dat het bestuur bestaat uit één onafhankelijke en externe bestuurder. Het bestuur van het regionale warmtebedrijf draagt verantwoordelijkheid voor de dagelijkse bedrijfsvoering. In de dagelijkse bedrijfsvoering is de belangrijkste bestuurlijke leidraad voor het bestuur het voorgenoemde businessplan. Dit document wordt jaarlijks door het bestuur opgesteld en ter goedkeuring aan de aandeelhouders voorgelegd. In dit businessplan wordt een definitieve begroting opgenomen voor het eerstvolgende jaar en een indicatieve begroting voor de 4 jaren erna.

Zoals verder blijkt uit paragraaf 4.5 van de Outline en de concept Akte van Oprichting en Aandeelhoudersovereenkomst gelden voor alle zaken die in dit businessplan zijn opgenomen dat het bestuur geen voorafgaande goedkeuring behoeft van de aandeelhouders. Voor wijzigingen van het businessplan die meer behelzen dan 10% van het totaal bedrag van de jaarlijkse begroting dient het bestuur voorafgaande goedkeuring van de aandeelhouders te krijgen conform de procedure voor gewone besluiten. Indien er sprake is van een wijziging die meer dan 10% van het vijsjaarlijkse businessplan inhoudt, dan geldt de procedure voor zware besluiten. Hiermee vervult het businessplan een belangrijk controlemechanisme voor de aandeelhouders.

Structuur aandeelhouders in RPIW WLR zoals voorgesteld in de SOK



Gemeentelijke aandelenverhouding zoals voorgesteld in de Outline

Gemeente	Warmtevraag WEQ in %	Aandelen in %
Leiden	49.22	16.41
Katwijk	19.27	6.42
Voorschoten	9.71	3.24
Oegstgeest	9.49	3.16
Leiderdorp	9.34	3.11
Zoeterwoude	2.97	0.99
Totaal	100	33.33

Hiernaast is het bestuur, conform artikel 3.16 van de Aandeelhoudersovereenkomst verplicht om periodiek de aandeelhouders onder meer te voorzien van een managementverslag (ieder kwartaal) en een rapportage (ieder half jaar). Het managementverslag dient onder meer als een voortgangsdokument ten opzichte van het businessplan. De rapportage dient onder meer om halfjaarlijks de (voorlopige) financiële resultaten weer te geven. In de Aandeelhoudersovereenkomst is voorts in artikel 3.16.6 opgenomen dat het bestuur verplicht is alle informatie en gegevens te verstrekken aan die aandeelhouder waar die aandeelhouder om vraagt. Gezamenlijk dienen deze documenten derhalve om de aandeelhouders in staat te stellen om de gang van zaken binnen het warmtebedrijf te monitoren en derhalve toezicht te (kunnen) houden.

Tot slot wordt overwogen om te zijner tijd een Raad van Commissarissen (hierna: 'RvC') in te stellen. Conform hun wettelijke functie op grond van artikel 2:250 BW houdt dit orgaan toezicht op het bestuurlijke beleid en de algemene gang van zaken. Hiernaast speelt een eventuele RvC ook een belangrijke rol bij onder meer de hiervoor beschreven bestuurlijke rapportageverplichting en bij het vaststellen van bepaalde gewone en zware besluiten.

3.2.2 Aandachtspunten t.a.v. zeggenschap voor gemeente Leiderdorp

Met deze voorgenomen zeggenschapsverhoudingen signaleren wij de volgende aandachtspunten en/of risico's voor Leiderdorp:

Beperkte(re) invloed: In het verlengde van het onder 3.1.2 beschreven komt de beperkte invloed van Leiderdorp het meest tot uiting in haar zeggenschap in het warmtebedrijf. Conform de beschreven meerderheidsvereisten hebben EBN en Firan gezamenlijk al de vereiste twee-derde meerderheid om gewone besluiten goed te keuren. Uitgaande van de voorziene aandelenverhouding zoals weergegeven in paragraaf 4.7 van de Outline (rechts weergegeven), zouden deze twee partijen (uitgaande van ieder

33,33%) met gemeenten Katwijk en Leiden voldoen aan de gekwalificeerde meerderheidseis van 87% (33,3% + 33,3% + 16,41% + 6,42% = 89.43%). Het vaststellen van het businessplan geldt volgens paragraaf 4.5 van de Outline en bijlage 3 van de Aandeelhoudersovereenkomst als een zwaar besluit. Daarom kunnen deze vier partijen gemeente Leiderdorp en de drie andere deelnemende gemeenten passeren bij het vaststellen van het belangrijkste controlemechanisme van de aandeelhouders. Het eerder beschreven risico voor kleinere gemeenten om onvoldoende (gezamenlijk) op te kunnen komen voor hun eigen belangen speelt daarom ook hier.

Andersom kunnen deze vier 'kleinere' gemeenten (of vijf als Katwijk ook als zodanig wordt beschouwd) nooit gezamenlijk EBN en Firan helpen aan de vereiste meerderheidseis van 87% (33,33% + 33,33% + 6,42% + 3,24% + 3,16% + 3,11% + 0,99% = 83,58%). Dit leidt er toe dat gemeente Leiderdorp, ook in een in ijzer gegoten samenwerkingsverband met deze kleinere gemeenten, geen beslissende invloed heeft op het businessplan. Derhalve signaleren wij een risico voor Leiderdorp om gepasseerd te worden bij het vaststellen van dat document.

Toezicht: Op papier hebben de aandeelhouders behoorlijk wat middelen in hun gereedschapskist om toezicht te houden op het warmtebedrijf. De vraag is echter hoe effectief deze middelen in de praktijk zijn. Het verkrijgen van periodiek opgestelde managementverslagen en rapportages is namelijk vooral zinvol indien de ontvanger ook in staat is om inhoudelijk deze stukken tot zich te nemen en te beoordelen. Het gaat hier voor de gemeente Leiderdorp om een nieuw samenwerkingsverband voor wat betreft een zeer specialistisch en technisch onderwerp. Het is daarom van belang dat gemeente Leiderdorp de benodigde capaciteiten in huis haalt om gedurende de looptijd van dit project – tot 2050 – adequaat deze periodieke monitoring te kunnen doen. Dit wordt pregnanter gezien de bewoordingen van voornoemd artikel 3.16.6 dat vooral in een reactieve rol van de aandeelhouders voorziet die zelf om informatie moeten verzoeken. Ondanks dat het niet wenselijk is dat het dagelijkse werk van het eenhoofdig bestuur gaat bestaan uit het enkel informeren van de

aandeelhouders over de voortgang van lopende zaken, is het echter niet onaannemelijk dat een gemeente, zonder de relevante kennis en kunde, niet goed in kan schatten welke informatie en documentatie zij moet opvragen. Daarom lijken vragen gesteld door Firan en EBN, al dan niet voortvloeiende uit hun expertise, ook van belang voor gemeente Leiderdorp die dezelfde expertise ontbeert. Met het voorgaande in het achterhoofd, signaleren wij met het ontbreken van een verplichting tot openbare informatiestromen tussen de aandeelhouders een risico voor Leiderdorp dat zij niet altijd even effectief haar toezichthoudende rol kan vervullen.

Aandelenverhouding in RPIW WLR zoals voorgesteld in de SOK

Aandeelhouder	Aandelen in %	Aandelen in #
Firan	33.33	100,000
EBN	33.33	100,000
Leiden	16.41	49,200
Katwijk	6.42	19,300
Voorschoten	3.24	9,700
Oegstgeest	3.16	9,500
Leiderdorp	3.11	9,300
Zoeterwoude	1.00	3,000
Totaal	100	300,000

4. Financiën

4.1 Business case

4.1.1 De business case van RPIW WLR

Op aanvraag van het programma WLR is er voor het RPIW WLR een financiële rapportage, *Financieringsconstructie Warmtebedrijf WLR*, opgezet door Fakton Energy (hierna: financieringsrapport). Hierin is een ‘grote berekening’ gemaakt van de benodigde kapitaalstortingen om het publiek warmtebedrijf van voldoende financiële middelen te (kunnen) voorzien, aldus het programma WLR in paragraaf 1 van de notitie *Financiering RPIW WLR* (hierna: Notitie financiering).

Uit de Notitie financiering komt naar voor dat de beoogde aandeelhouders gedurende een lange periode -tot 2050- financiën (Eigen Vermogen) inbrengen om het mogelijk te maken dat het regionaal warmtebedrijf haar ambities kan realiseren. Hierbij is het voorstel voor inbreng in tranches. De eerste tranche waar commitment voor wordt gevraagd is van 2027 t/m 2036. Hierbij wordt verwezen naar de aandelenverdeling zoals ook beschreven in paragraaf 3.2 van dit Rapport.

De gevraagde financiële bijdrage vanuit de aandeelhouders, zoals aangeduid in paragraaf 3 van de Notitie financiering, bestaat uit de vier componenten:

- Aanloopkosten voor de oprichting;
- Ontwikkelkosten om warmteprojecten te ontwikkelen, voorafgaand aan de investeringen;
- Investeringskosten in warmteprojecten;
- Kapitaallasten – rente en aflossing – voor het aantrekken van vreemd vermogen.

Voor de verdeling van de resulterende financiële bijdragen per aandeelhouder is de totale verwachte financiële opgave als uitgangspunt genomen en verdeeld volgens de aandelenverdeling zoals beschreven in paragraaf 3.2. Het overzicht van deze financiële inbreng per aandeelhouder is opgenomen in Bijlage 4.

In de Notitie financiering, paragraaf 3, staat dat de totaal gevraagde inbreng vanuit de aandeelhouders uitkomt op € 171.1 mln voor de periode t/m 2035, oplopend tot € 325.6 mln t/m 2050.

Hierop volgend heeft adviesbureau Rebel een haalbaarheidsstudie uitgevoerd op de business case (hierna: ‘Haalbaarheidsstudie’) om een inschatting te maken van de investeringsopgave, het projectrendement, de onrendabele top, en inzicht te geven in de belangrijkste risico’s. In de vervolgstappen van de haalbaarheidsstudie wordt aangegeven dat de belangrijkste stap die gezet kan worden is om de ontwikkeling van het portfolio over de tijd logisch op te bouwen en te optimaliseren, passend bij de lokale situaties.

4.1.2 Aandachtspunten t.a.v. business case voor gemeente Leiderdorp

De doorvertaling van de haalbaarheidsstudie naar de financiële impact voor de individuele gemeenten is nog niet scherp in beeld gebracht, terwijl dit wel impact heeft op het kapitaalbeslag van Leiderdorp. Het overzicht van financiële inbreng (Bijlage 4) geeft aan dat de gemeente Leiderdorp in de periode 2027 – 2050 € 10.1 mln aan kapitaal als aandeelhouder van het warmtebedrijf moet inbrengen. Circa € 5.3 mln hiervan is voor de eerste tranche in de periode 2027 – 2035. De

Gemeente heeft tijdens de interviews aangegeven dat de eerste tranche reeds in de kadernota is opgenomen en deze en toekomstige tranches passen binnen de gemeentelijke financiële kaders (uitgaand van een omslagrente van 0,5% en geen winstuitkering tot 2050), dit is echter niet verder geanalyseerd.

Deze bedragen geven volgens de Notitie financiering invulling aan de eerdergenoemde vier componenten, maar hierin mist diepgang over bijvoorbeeld operationele kosten voor de Gemeente zelf om warmteprojecten te initiëren, in ontwikkeling te brengen en betrokken te blijven bij exploitatie, zoals beschreven in het takenoverzicht in paragraaf 2.5.

Ons advies is om een integrale gemeentelijke business case op te (laten) stellen, met name ook voor de gemeentelijke taken in de voorbereidingsfase en operationele fase, om inzicht te krijgen in wat mogelijke deelname concreet financieel betekent – inclusief impact op het weerstandsvermogen van de Gemeente voor de verschillende scenario’s – voor de gemeente Leiderdorp.

4.2 Herijking aandelenverhouding

4.2.1 Situatie rondom herijking

Zoals in paragraaf 3.1 benoemd wordt, zijn de deelnemende gemeenten voornemens iedere 10 jaar de aandelenverdeling te herijken. Dit betekent dat er na 10 jaar opnieuw naar de totale warmtevraag tot 2050 - zowel gerealiseerde als toekomstige projecten - wordt gekeken om de nieuwe aandelenverhouding tussen de gemeenten te bepalen. Daarbij zijn de voorgestelde warmteprojecten in gemeente Leiderdorp uit het projectenportfolio, zie paragraaf 2.3, voor de Gemeente dus van groot belang.

4.2.2 Aandachtspunten t.a.v. herijking voor gemeente Leiderdorp

Omdat bij de herijking wordt gekeken naar de totale warmtevraag tot 2050 (zowel gerealiseerd als verwacht), is het niet onaannemelijk dat fluctuaties van de warmtevraag minder groot zullen zijn. In het geval dat warmteprojecten later starten dan verwacht (bijvoorbeeld in het geval voor de drie geïdentificeerde projecten met verwachte start vanaf 2026) zal dat dus geen invloed hebben op de totale verwachte warmtevraag van Leiderdorp. Mocht zich echter een scenario voordoen waarin geïdentificeerde projecten niet doorgaan, dan zal dat invloed hebben op de totale warmtevraag bij de volgende herijking en kan het beoogde aandelenpercentage van ca. 9.3% van de Gemeente bijvoorbeeld halveren. Deze herijking van aandelen kan leiden tot wijziging van financiële lasten. Dit heeft tevens effect op de organisatorische inzet van de Gemeente (zie hoofdstuk 6). Dit heeft nog onbekende impact op de gemeentelijke business case van Leiderdorp.

Ons advies is om de business cases per project op te (laten) nemen in de overkoepelende gemeentelijke business case. Dit omdat de gemeentelijke business case afhankelijk is van haalbare business cases per project. Om dit mogelijk te maken is er (meer) inzicht nodig in deze projecten/warmteclusters.

4.3 Bijdrage aansluitkosten (BAK) en onrendabele top

4.3.1 Wie betaalt de onrendabele top?

Om de business case per warmteproject rond te krijgen, en daarmee ook de business case van het warmtebedrijf in zijn geheel, is de eindgebruiker de aangewezen partij voor het betalen van de ‘bijdrage aansluitkosten⁴ (hierna: ‘BAK’), vastrecht & variabele kosten’ aan het warmtebedrijf, aldus de

Haalbaarheidsstudie (p.5). De vraag die hierbij op komt: hoe gaat dit er in de praktijk uit zien?

Zowel het Globaal ontwerp als de Haalbaarheidsstudie geven geen eenduidig antwoord op deze vraag. Over het hele warmtebedrijf gezien betreft de nominale BAK € 422 mln. en de nominale onrendabele top € 458 mln. Waar de onrendabele top op is gebaseerd blijkt niet uit de Haalbaarheidsstudie. Deze is voor ons dus ook niet navolgbaar.

In de Haalbaarheidsstudie (p. 18) wordt gerekend met een BAK per aansluiting (reëel) van € 4.340,-, zoals gereguleerd door de ACM⁵. Volgens de Haalbaarheidsstudie komt de onrendabele top neer op € 4.911,- per woning. Het totaal van de BAK en onrendabele top tezamen komt daarmee op € 9.251,- per woning. Hoewel dit zich aan de onderkant van de door ons herleide bandbreedte - van circa € 10K - € 20K per woning bevindt - achten wij dit niet onaannemelijk omdat het basisscenario uitgaat van uitbreiding van het bestaande warmtenet van Vattenfall. In het geval dat uitbreiding van dit netwerk niet mogelijk is, is er een groter risico op een hogere onrendabele top per woning.

In de haalbaarheidsstudie is de ‘betaler’ van de onrendabele top nog ongedefinieerd. Adviesbureau Rebel geeft aan dat er denkbare kostenposten zijn waarvoor subsidie vanuit maatschappelijk oogpunt te beargumenteren is, zoals de regionale infrastructuur à € 66 miljoen. Voor het resterende deel is eerst een grondigere analyse nodig.

4.3.2 Aandachtspunten t.a.v. BAK en onrendabele top voor gemeente Leiderdorp

Dat er voor het resterende deel geen dekkend plan is, suggereert dat de gemeenten een rol kunnen spelen in de dekking van zowel de onrendabele top als de BAK. Dit is echter nog onduidelijk. Daarbij is ook niet duidelijk hoe hoog dit bedrag zou kunnen zijn voor Leiderdorp, of dit past binnen de financiële kaders van de Gemeente en wat de impact hiervan is op de weerstandsvermogen van Leiderdorp. Dit vergt nader onderzoek.

Ons advies aan de gemeente Leiderdorp is om inzicht te genereren in de subsidiemogelijkheden van deze onrendabele top en de daarbij komende eigen bijdrage door de Gemeente zelf. Ook moet worden vastgesteld onder welke voorwaarden dit gebeurt. Breng dit geheel in beeld in de vorm van een investeringsplafond en neem dit mee in de gemeentelijke business case. In dit investeringsplafond verduidelijkt de Gemeente met welke bijdrage(n) én tot welke omvang zij bereid is te leveren en onder welke voorwaarden. Het investeringsplafond dient als tijdig sturingsinstrument van een verbonden partij. Een mogelijke invulling van dit investeringsplafond is het werken met een cumulatief maximum bedrag, opgebouwd uit verschillende fasen of ‘buckets’, waarbij elke bucket een vooraf vastgesteld financieel maximum vertegenwoordigt gekoppeld aan specifieke projectfasen of mijlpalen, zodat de gemeente op elk moment controle behoudt over de totale investeringsverplichting en tijdig kan bijsturen indien noodzakelijk. Bovendien zorgt het investeringsplafond ervoor dat het budgetrecht van de gemeenteraad zijn werking blijft doen omdat eventuele overschrijdingen een raadsbesluit vergen. Los daarvan moet er ook nagedacht worden over hoe de BAK geïnd gaat worden bij huiseigenaren en wat de (gewenste) rol van de Gemeente hierin is.

⁴ De Bijdrage Aansluit Kosten (BAK) zijn de eenmalige kosten die de eigenaar van een woning of gebouw betaalt om aangesloten te worden op een warmtenet.

⁵ Maximale warmtetarieven, [ACM](#)

4.4 Participatiegraad

4.4.1 De invloed van de participatiegraad

Voorsnog is het uitgangspunt dat de particulier of vastgoedeigenaar verantwoordelijk is voor het betalen van de BAK. Ervaring leert ons echter dat er sprake is van geringe bereidheid onder woningeigenaren om de BAK volledig zelfstandig te betalen. Dit hangt direct samen met de participatiegraad. In de Haalbaarheidsstudie (p. 6) en het Globaal ontwerp (§4.3) wordt uitgegaan van een participatie van 80%/ 80%/ 50%, voor woningcorporaties/ particulieren/ bedrijventerreinen. Waarom er is gerekend met deze percentages wordt niet nader toegelicht in de beschikbare stukken. In een onderzoek van TNO⁶ uit 2024 naar de bereidheid van inwoners om mee te betalen aan een warmtenet komt naar voren dat 'slechts' 63,4% van de participanten geïnteresseerd is in warmtenetten en dat bekendheid met warmtenetten niet direct leidt tot meer bereidheid om mee te betalen. Ervaring leert ons dat een lagere participatiegraad, van circa 30% voor bestaande woningen, al een uitdaging vormt. De beoogde participatiegraad van 80% voor bestaande woningen vormt daarmee een grote uitdaging voor de business case.

Het is nog niet duidelijk wat de impact voor Leiderdorp is als de voorgestelde percentages niet gehaald worden. Met name binnen de groep particuliere huiseigenaren lijkt deze participatiegraad hoog. In beide stukken wordt geen onderbouwing geven of dit in de praktijk ook haalbaar blijkt. Dit zien wij als een risico dat naar waarschijnlijkheid bij de aandeelhouders en dus ook de gemeenten komt te liggen.

In de gevoeligheidsanalyse in de Haalbaarheidsstudie komt dit ook als risico naar voren: 10% meer of minder participatie betekent respectievelijk een 2,43%-2,4% hogere of lagere IRR⁷.

4.4.2 Aandachtspunten t.a.v. participatiegraad voor gemeente Leiderdorp

Ons advies aan Leiderdorp of aan het programmteam WLR is om een participatieplan te maken voor de beoogde warmteprojecten om te streven naar de participatiegraad van 80% bij particulieren en woningcorporaties. Dit kan bijvoorbeeld door het organiseren van gerichte bewonersbijeenkomsten, heldere en tijdige communicatie over kosten en planning, het aanbieden van financiële ondersteuning of leningen voor woningaanpassingen, het opzetten van een centraal aanspreekpunt voor vragen en klachten, en het betrekken van lokale maatschappelijke organisaties bij het participatieproces om financiële risico's te minimaliseren die met de participatiegraad gepaard gaan.

⁶ De bereidheid van bewoners om mee te betalen aan een warmtenet, [TNO](#)

⁷ Internal Rate of Return (IRR) is een internationaal erkende ratio om de rendementsverwachting te berekenen van een bepaalde investering.



5. Juridische aspecten

5.1 Concept

Samenwerkingsovereenkomst

5.1.1 Kwartiermakersfase

In onze beoordeling zijn we uitgegaan van de SOK conceptversie van 16 juli 2025. Dit document dient om afspraken vast te leggen tussen de 6 deelnemende gemeenten, Firan en EBN in de zogeheten 'Kwartiermakersfase'. Dit is de fase in aanloop naar de daadwerkelijke oprichting van het Warmtebedrijf. De SOK ziet in dit verband nadrukkelijk op de te nemen voorbereidende handelingen door de deelnemende partijen, het stappenplan en de verdere projectorganisatie. Hiernaast wordt in de SOK ook een voorschot genomen op hoe de aandelenverhouding in het WLR eruit komt te zien.

5.1.2 Aandachtspunten ten aanzien van de SOK voor gemeente Leiderdorp

Na het bestuderen van deze versie van de SOK komen wij tot de volgende aandachtspunten per artikel:

Artikel 3.2.3 – Gemeentelijke herijking: Dit artikel voorziet in de aandelenverdeling van de deelnemende partijen (EBN: 1/3, Firan: 1/3 en de deelnemende gemeenten (gezamenlijk: 1/3)). Het desbetreffende lid ziet op de herijking van de aandelen die dient plaats te vinden per uiterlijk 31/12/2026. In samenhang met het bepaalde in artikel 7.9 van de Aandeelhoudersovereenkomst, en na bevestiging van Leiderdorp, begrijpen wij dat dit inhoudt dat voor de oprichting van het Warmtebedrijf de eerste herijking plaatsvindt. Echter,

blijkt dit niet duidelijk uit de SOK. Vaststelling van de onderliggende warmteplannen zelf (voor de vaststelling WEQs) zijn namelijk geen onderdeel van de oprichtingsvoorwaarden (artikel 7.1) of het stappenplan (artikel 5.2). Door dit niet zo duidelijk op te nemen in de SOK ontstaat er een grijs gebied tussen oprichting en het eerste herijkingsmoment. Gezien het grote belang van deze eerste herijking voor de onderlinge aandelenverhouding, signaleren wij een risico in deze onduidelijkheid. De voorgenomen intenties zijn bekend en daarom adviseren wij deze ook gewoon als zodanig op te nemen in de SOK.

Artikel 5 – Stappenplan en in het bijzonder situatie Vattenfall: Dit artikel voorziet in een stappenplan die in ieder geval voor nu voorzien wordt als de te nemen hordes op weg naar oprichting van het WLR. Echter, wordt hier niet bepaald wat de gevolgen zijn voor Leiderdorp als een stap niet behaald wordt. In dat kader is het onduidelijk hoe voorwaardelijk dit stappenplan gewogen moet worden.

Voorts maakt artikel 5.2.10 de aansluitingssituatie van Vattenfall, als beschreven de uitgangssituatie in paragraaf 1.4 van dit rapport, onderdeel van dit stappenplan. In het kort ziet deze situatie op het aantal aansluitingen dat de gemeenten wel of niet op het warmtenet kunnen maken naar gelang de uitkomsten van de gesprekken met Vattenfall. Het aantal aansluitingen heeft op zijn beurt weer gevolgen voor de voornoemde verdeelsleutel en dus het percentage waarvoor Leiderdorp toetreedt als aandeelhouder. Voor Leiderdorp zou dit betekenen dat ze gedurende de eerste 10 jaar van dit project of voor circa 9,34% deelnemen (bij wel aansluiting) of voor circa de helft daarvan indien geen aansluiting kan gevonden bij Vattenfall én wordt besloten om deze wijken niet meer op

collectieve warmte aan te sluiten, dan vermindert de warmtevraag van Leiderdorp ten opzichte van het geheel voor de regio. Zoals in 3.1.1. is beschreven betekent dit dan dat het percentage van gehouden aandelen door Leiderdorp afneemt. Dit leidt ertoe dat de al beperkte invloed van Leiderdorp op de besluitvorming nog verder afneemt. Wel zal zich dit vertalen in een lager initieel startbedrag om in te kopen, wat de financiële risico's verlaagt.

Indien aansluiting bij Vattenfall niet mogelijk blijkt en wordt gekozen om als alternatief nieuwe infrastructuur te ontwikkelen, zal dat invloed hebben op de planning van de warmteprojecten, maar niet op de totale verwachte warmtevraag, en zal dit dus niet of geringe invloed hebben op het aandelenpercentage van Leiderdorp.

Wanneer er in Leiderdorp meer warmteprojecten bijkomen, dan vergaart Leiderdorp een groter aandelenkapitaal door de navenant meestijgende warmtevraag. Hier moet de gemeente Leiderdorp de dan geldende marktprijs voor betalen, indien die marktprijs fors hoger is dan de koopprijs in 2026, zullen meer aandelen voor meer geld moeten worden afgenomen. Daar bovenop komen de bijbehorende financieringstranches, dit zijn de verplichte bijdragen van de afzonderlijke gemeenten aan de kapitaalbehoefte van het warmtebedrijf. Dit leidt ertoe dat wij een risico signaleren dat indien Leiderdorp later in zou stappen, er een kans bestaat dat zij een groter bedrag moet inleggen dan nu aanvankelijk het geval is in 2026.

Artikel 6 – Warmteservicebedrijf: Dit artikel vermeldt dat Firan werkt aan de inrichting van een warmteservicebedrijf dat mogelijk diensten zal verlenen aan het warmtebedrijf. Overeengekomen is dat dit uitgezocht moet worden door de

Kwartiermaker. Daar in het eerste decennium na oprichting beperkte omzet en/of winst valt te verwachten, zullen kosten voor deze dienstverlening in beginsel gedragen moeten worden door de aandeelhouders. Concreet betekent dit dat gemeente Leiderdorp (deels) moet bijdragen voor dienstverlening en dat die uiteindelijk ten bate komen aan medeaandeelhouder Firan. Echter is niet duidelijk wat voor soort diensten dit zijn, welke tariefstelling van toepassing is, of hoe dit zich verhoudt ten opzichte van de financiële verplichtingen die Firan bijvoorbeeld heeft jegens het warmtebedrijf. Daarnaast is het aannemelijk dat de dienstverlening van een dergelijk warmteservicebedrijf aan te merken is als een duurzame samenwerking. Artikel 6.1.8. sub a van de Akte bepaalt dan dat het aangaan van een duurzame samenwerking met andere vennootschappen conform de procedure voor gewone aandeelhoudersbesluiten goedgekeurd moet worden, indien de contractuele waarde een drempelbedrag van EUR 2.5 mln overschrijdt. Derhalve hoeven alleen EBN en Firan goedkeuring te verlenen als aandeelhouder om deze dienstverlening te accorderen indien die drempel gehaald wordt. Onder dit drempelbedrag valt een dergelijke beslissing onder de bevoegdheid van het bestuur. Dit leidt ertoe dat Leiderdorp geen inspraak zal hebben in het aangaan van deze samenwerking. Hierop signaleren wij een risico dat Leiderdorp, als een van de deelnemende gemeenten, de kosten voor dit dienstverleningsbedrijf gedeeltelijk moet dragen die uiteindelijk ten goede komen aan de aan dit bedrijf gelieerde aandeelhouder. Zeker in het begin als er nog geen omzet te verwachten valt.

Artikel 7 – Voorwaarden oprichting WLR: Dit artikel regelt de voorwaarden onder welke het warmtebedrijf opgericht kan worden en wat de partijen dienen te ondernemen indien een voorwaarde niet gehaald wordt. In Artikel 7.1 worden deze voorwaarden limitatief opgesomd. Artikel 7.4 bepaalt vervolgens wat er moet gebeuren als deze voorwaarden niet gehaald worden. In de kern komt het erop neer dat de partijen in overleg dienen te treden om een oplossing voorwaarts te verzinnen, dan wel bijvoorbeeld het aanpassen van een tijdspad. Het doorlopen van het voornoemde stappenplan of de negatieve uitkomst van het voornoemde scenario Vattenfall wordt echter niet genoemd in de opsomming van artikel 7.1.

Door geen koppeling te maken tussen het stappenplan en deze oprichtingsvoorwaarden signaleren wij een risico voor Leiderdorp dat de vennootschap al opgericht wordt voordat duidelijk is wat bijvoorbeeld het Vattenfall scenario concreet voor Leiderdorp betekent. In hoofdstuk 7 van dit Rapport is de mogelijke impact hiervan op hoofdlijnen in kaart gebracht.

Artikel 10.2 (in samenhang met opmerking bij artikel 10.4) - Ontbinding: Dit artikel somt limitatief de voorwaarden op onder welke de deelnemende partijen uit de SOK kunnen treden. Deze limitatieve voorwaarden voorzien echter niet in een uittredmogelijkheid als het voor een der partijen simpelweg onmogelijk is om door te gaan (bijvoorbeeld het voornoemde Vattenfall scenario en wanneer alternatieve infrastructuur niet haalbaar blijkt). Onder het huidige artikel 10.4 is uittreden alleen mogelijk als de andere deelnemende partijen dit goedkeuren. Hier zit geen expliciete schadevergoeding of nakomingsverplichting bij. Denkbaar is dat dit in de kern neerkomt op een onderhandeling tot uittreding met een vergoeding tot bepaalde kosten als inzet. Dit leidt ertoe dat wij een risico signaleren voor Leiderdorp dat het onduidelijk is of zij kan uittreden indien dit feitelijk niet meer van haar kan worden geleverd en welke kosten hieraan verbonden zijn.

5.2 Concept akte van oprichting

5.2.1 Toespitsing wettelijke kaders op statutaire inrichting RPIW WLR

In onze analyse zijn we uitgegaan van de conceptversie van 30 juli 2025. De executie van de Akte is een wettelijk vereiste voor oprichting. De wet geeft ruimte om bij de statuten verschillende zaken vast te leggen in afwijking van de standaard wettelijke bepalingen in het burgerlijk wetboek. Deze zijn veelal van regeland recht. Als zodanig bevat dit document de onderliggende interne regels voor het bestuur, besluitvorming en vertegenwoordiging buiten de vennootschap als uitwerking

van de aandeelhoudersovereenkomst die binnen de wettelijke kaders voor een besloten vennootschap opgesteld zijn.

5.2.2 Aandachtspunten ten aanzien van de akte van oprichting voor gemeente Leiderdorp

Na het bestuderen van deze versie van deze Akte komen wij tot de volgende aandachtspunten per artikel:

Artikel 5.3.2 – Overdracht aandelen: Zoals al kort is beschreven in 3.1.2. bepaalt dit artikel dat voor de overdracht van aandelen de goedkeuring van de vergadering van aandeelhouders nodig is. Op grond artikel 9.9.11 sub f van de Akte is deze goedkeuring aan te merken als een zwaar besluit dat een meerderheid van 87% vergt. Hiermee is de periodieke aandelenherijking tussen de gemeenten onderling ook subject aan de voorafgaande goedkeuring van EBN en Firan. In het verlengde van het onder 3.1.2. beschrevene signaleren wij hierin een risico dat deze twee aandeelhouders deze herijgingsprocedure kunnen beïnvloeden.

Artikel 6.1.7 en 6.1.8 - Voorafgaande goedkeuring vergadering van aandeelhouders op besluiten bestuur: Deze artikelen bepalen voor welke besluiten het bestuur voorafgaande goedkeuring van de algemene vergadering van aandeelhouders nodig heeft. Het blijkt echter niet duidelijk uit deze artikelen welke van deze onderwerpen onder de voornoemde goedkeuringsregimes van zware of gewone besluiten vallen, terwijl Bijlagen 3 en 4 van de Aandeelhoudersovereenkomst wel een dergelijke limitatieve opsomming bevatten. Met deze Akte worden de wettelijke kaders ingevuld in de statutaire kaders. Door niet duidelijk de voorafgaande goedkeuringseisen in de statuten weer te geven, en gezien de langdurige looptijd van dit project tot in 2055/2056, signaleren wij een risico voor Leiderdorp dat er fouten worden gemaakt in de besluitvorming daar de statuten leidend zijn voor de bestuurlijke beslissingsbevoegdheid en niet de Aandeelhoudersovereenkomst.

Artikel 6.2.1 – benoeming bestuurders: dit artikel bepaalt dat een bestuurder voor ten hoogste twee gefixeerde termijnen van

vier jaar mag aanblijven. Voor nu is echter voorzien dat er maar één bestuurder aangesteld zal worden. Door de termijn van deze bestuurder te fixeren op tweemaal vier jaar is het denkbaar dat er een grote druk komt te liggen op het vinden van een vervanger. Zeker tegen de achtergrond van een krappe arbeidsmarkt waarin aanneembaar is dat competente kundige bestuurders niet direct voor handen zijn. Dit is te meer het geval indien de bestuurlijke samenstelling niet wordt aangepast gedurende deze periode. Indien partijen de bestuurder toch voor een derde periode willen benoemen, is er daarnaast een statutenwijziging nodig om dit te realiseren. Dit brengt additionele juridische en notariële kosten met zich mee. Nu er niet gekozen wordt voor een tweehoofdig bestuur leidt dit ertoe dat wij een risico signaleren voor Leiderdorp dat de bestuurlijke continuïteit van het warmtebedrijf niet geborgd is door op deze manier de bestuursbenoeming te regelen.

Artikel 9.9.11 – Zware besluiten: Dit artikel somt limitatief een aantal bestuursbesluiten op die slechts genomen kunnen worden met een meerderheid van 87% van de stemmen van de aandeelhouders. Echter lijkt deze opsomming incompleet te zijn na vergelijking met andere verkregen documenten. In het verlengde van het beschrevene bij artikel 6.1.7 en 6.1.8 signaleren wij ook hier een risico en zou het advies zijn om een zo veel mogelijk volledige lijst op te nemen in de statuten die als zware besluiten moeten worden behandeld.

5.3 De Aandeelhoudersovereenkomst

5.3.1 Samenwerking na oprichting

In onze beoordeling zijn we uitgegaan van de Aandeelhoudersovereenkomst conceptversie van 29 juli 2025. Dit document dient om de afspraken tussen de deelnemende partijen vast te leggen om zo de daadwerkelijke samenwerking

in het warmtebedrijf na oprichting vorm te geven. Als zodanig voorziet dit document in dit verband met name in de juridische inrichting van het warmtebedrijf in verhouding tot de aandeelhouders en vult het kaders in die in de voornoemde akte van oprichting geformuleerd zijn. Dit document regelt onder meer de herijking, de rapportageverplichtingen en de bijzondere zeggenschapsbepalingen voor de in 3.2.1 kort beschreven RvC.

5.3.2 Aandachtspunten ten aanzien van de aandeelhoudersovereenkomst voor gemeente Leiderdorp

Na het bestuderen van deze versie van deze Aandeelhoudersovereenkomst komen wij tot de volgende aandachtspunten per artikel⁸:

Overweging C – doelstelling Warmtebedrijf: Deze overweging formuleert de doelstelling van het Warmtebedrijf om, met in achtneming van publieke belangen van betaalbaarheid, duurzaamheid en betrouwbaarheid, bij te dragen aan de opgave van de lokale doelstellingen op het gebied van CO2-reductie. Hiermee formuleert deze overweging de gemeentelijke belangen van Leiderdorp bij dit Warmtebedrijf. Echter, door dit ‘slechts’ als een overweging op te nemen mist het contractuele hardheid tussen de partijen. Om onderlinge commitment aan deze belangrijke belangen voor Leiderdorp beter te borgen adviseren wij om deze ook separaat op te nemen onder artikel 2 van deze Aandeelhoudersovereenkomst. Dit artikel ziet op de samenwerking tussen de partijen, maar bevat nu nog niet een clausule waar deze doelstellingen geëxplicieerd worden.

Artikel 3.14, (in samenhang met artikelen 4.4 en 4.8) – Besluitvorming door RvC: Artikel 3.14 bepaalt dat, na instelling van dit orgaan, de RvC in plaats van de aandeelhouders de vereiste goedkeuring voor gewone besluiten kan verstrekken. Voor zware besluiten is bepaald dat de voornoemde 87%

meerderheid van de aandeelhouders moet worden behaald en dat de RvC hiernaast moet instemmen. Artikel 4.4 bepaalt dat de RvC bestaat uit drie commissarissen waarvan Firan, EBN en de gezamenlijke gemeenten er ieder één mogen benoemen. Artikel 4.8 bepaalt voorts dat besluitvorming binnen de RvC plaatsvindt bij gewone meerderheid van stemmen. Er is geen speciale meerderheidsvereiste opgenomen voor wat betreft de besluitvorming van de RvC bij zware besluiten.

Wij hebben begrip voor het onderliggende argument om op deze manier de besluitvorming in het warmtebedrijf te bevorderen. Echter, dit zou tevens betekenen dat de rol van Leiderdorp bij aanpassingen aan het businessplan verder vermindert. Afhankelijk van de voorgenomen aanpassing geldt deze als een gewoon of als een zwaar besluit. In dit model zou bij gewone besluiten Leiderdorp helemaal niet meer betrokken worden. Voor wat betreft zware besluiten, zoals een forse wijziging van het businessplan of het vaststellen ervan, gelden dezelfde zorgen als eerder geformuleerd in 3.2.2. Op grond van haar taakopvatting in artikel 2:250 BW geldt voor commissarissen een wettelijke onafhankelijkheidseis, al dan niet nader uitgewerkt in een nader vast te stellen reglement voor dit orgaan in het Warmtebedrijf. Dit betekent dat zij niet mee hoeven te stemmen met de aandeelhouders die hem of haar heeft aangesteld. Echter, de aangestelde commissarissen kunnen immers wel met gewone meerderheid van stemmen een doorslaggevende rol vervullen bij de goedkeuring van zware besluiten en is unanimiteit niet vereist. Zoals in 3.2.1 is beschreven vervult het businessplan een belangrijke rol als controle en sturingsmechanisme voor de aandeelhouders. Dit leidt ertoe dat wij, met de samenstelling en de gewone besluitvormingsbevoegdheid van de RvC, signaleren dat de eerdergenoemde zorgen over het beperkte stemrecht en het daarbij horende beperkte invloed van Leiderdorp niet is weggenomen.

Artikel 3.17 – Informatieverplichting geldt pas na realisatie X WEQs: Dit artikel bepaalt dat het bestuur pas verplicht is de

⁸ Gezien de overlap tussen de akte van oprichting en de aandeelhoudersovereenkomst, en voor zover relevant, zullen de in 5.2.2. genoemde aandachtspunten hier niet herhaald worden.

voornoemde managementverslagen en rapportages op te stellen en te delen nadat een nader te bepalen aantal WEQs gerealiseerd zijn. Dit houdt in dat tot dat moment Leiderdorp niet actief op de hoogte gehouden wordt. Hierin signaleren wij een risico dat Leiderdorp gedurende de eerste fase van de ontwikkeling niet goed toezicht kan uitoefenen op de voortgang van de projecten en dat ze daarmee niet goed op kan komen voor haar gemeentelijke belang.

Artikel 7 – Financiering en het investeringsplan: Dit artikel bepaalt dat de aandeelhouders gehouden zijn om iedere 10 jaar een bepaalde financiële inbreng te doen. Hiermee wordt gerefereerd aan de voorgenoemde tranches. De eerste tranche, lopende van 2027 t/m 2036, zal vast komen te staan met ondertekening van deze Aandeelhoudersovereenkomst. De twee opvolgende tranches zijn voorwaardelijk aan een vooraf goedgekeurd investeringsplan, dat aangemerkt wordt als een zwaar besluit.

Bij goedkeuring geldt het investeringsplan als bindend voor iedere aandeelhouder die heeft ingestemd. Iedere aandeelhouder die niet heeft ingestemd is verplicht om zich alsnog binnen één maand te committeren aan het investeringsplan. Gebeurt dit niet, dan moet deze aandeelhouder zijn aandelen aanbieden aan de vennootschap tegen de nominale waarde van die aandelen op grond van artikel 10.4 van deze Aandeelhoudersovereenkomst.

Zoals is beschreven in paragraaf 3.2.2 is er een reëel risico in de huidige zeggenschapsstructuur dat Leiderdorp gepasseerd wordt bij het aannemen van zware besluiten. Voor de Gemeente betekent dit artikel 7 dus concreet dat in het geval zij voor tranche 2 niet instemt met het investeringsplan, zij tegen de muur gedrukt wordt om zich alsnog te committeren aan dit plan. Anders, moet zij de aandelen door het warmtebedrijf laten kopen tegen een fors lager bedrag (nominale waarde) dan zij vermoedelijk na tranche 1 met agiostortingen heeft ingelegd.

Het voorgaande roept de vraag op waarom het investeringsplan niet met unanieme stemmen wordt goedgekeurd. Dit wordt urgenter nu niet bepaald is wie dit investeringsplan dient op te

stellen. Als dit onder verantwoordelijkheid van het bestuur valt, dan is het onwenselijk dat de Gemeente helemaal geen directe invloed heeft op de inhoud van een dergelijk plan met zulke verrijkende gevolgen bij afwijzing. Het kan namelijk concreet betekenen dat Leiderdorp mogelijk een kapitaalstorting moet doen, terwijl er misschien helemaal geen projecten in Leiderdorp opgestart worden die periode, zonder dat Leiderdorp daar iets over te zeggen heeft.

Dit artikel 7 voorziet in lid 4 de logische oplossing om een alternatief Investeringsplan op te laten stellen indien het oorspronkelijke plan niet wordt aangenomen. In de geest van de langjarige samenwerking en het feit dat dit plan maar eens in de 10 jaar dient te worden vastgelegd, zou een unanieme goedkeuringsvereiste hier passender zijn. Dit zou bestendigen dat de partijen in samenwerking treden met elkaar om tot een breed gedragen investeringsplan te komen, mocht het oorspronkelijke plan niet wenselijk zijn. Door geen unanimitetsvereiste hierop te nemen signaleren wij hier een risico voor Leiderdorp dat zij zonder veel invloed voor forse financiële verplichtingen kan komen te staan, waar zij niet makkelijk onder uit kan komen.

Artikel 7.6 - Additionele Inbreng: Dit artikel bepaalt dat indien de tranche financiering gedurende de periode van die tranche onvoldoende blijkt, het bestuur de aandeelhouders om een additionele financiële inbreng kan vragen. Dit dient te gebeuren in verhouding tot het percentage gehouden aandelen. De aandeelhouders dienen vervolgens voor zichzelf te besluiten of ze deze gevraagde bijdrage voldoen. Mochten ze er niet uit komen, dan bepaalt artikel 7.7 dat partijen zes maanden de tijd hebben om tot overeenstemming of een alternatief plan te komen. De bewoordingen van deze artikelen roepen onzekerheid op. Immers lijkt dit artikel te bepalen dat Leiderdorp ook verhoudingsgewijs heeft bij te dragen als een warmteproject in bijvoorbeeld Katwijk achteraf onjuist gebudgetteerd blijkt te zijn. Hiernaast is ook niet duidelijk wat het gevolg is als er geen overeenstemming wordt bereikt na verloop van die zes maanden termijn en een protesterende aandeelhouder blijft weigeren. Is het verzoek dan in zijn geheel afgewezen of moeten de overige aandeelhouders het dan

ontstane tekort aanvullen? Het voorgaande leidt ertoe dat wij een risico signaleren dat niet alle financiële verplichtingen vooraf goed in te schatten zijn en dat dit leidt tot een wens tot duidelijke afspraken hieromtrent.

Artikel 7.10 – Herijking bij voorkeur door overdracht: Dit artikel bepaalt dat de 10-jaarlijkse herijking bij voorkeur middels overdracht moet geschieden. Niet bepaald is echter hoe de waardebepaling van de aandelen bij een dergelijke overdracht moet plaats vinden. Daar deze herijking een van de hoekstenen is voor de onderliggende financiële verplichtingen van de partijen, signaleren wij een risico voor Leiderdorp dat deze onduidelijkheid mogelijk betekent dat partijen steeds met elkaar moeten onderhandelen hoe de prijsbepaling dient te gebeuren. Deze potentiële complexiteit is vermijdbaar als daar vooraf goede afspraken over gemaakt worden.

Artikel 7.11 – Streven naar een Gemeentelijk Aandeel van 33,33%: Dit artikel bepaalt dat de aandeelhouders ernaar streven om het gezamenlijke aandelenbelang van de gemeenten op 33,33% te houden. Dit is dus slechts aan te merken als een inspanningsverplichting en niet als een resultaatsverplichting. Denkbaar is dat dit vooral van betekenis is indien een nieuwe partij wil toetreden en ervoor gekozen wordt om dit middels een uitgifte van nieuwe aandelen plaats te laten vinden. Hierdoor zal het uitstaande aandelenkapitaal veranderen, wat navenant ook zijn doorwerking heeft in het percentage gehouden door Leiderdorp. Dit leidt ertoe dat wij een risico signaleren dat het al beperkte stemrecht van Leiderdorp op het stemrecht in het warmtebedrijf ook in absolute zin kan verminderen.

6. Gemeentelijke organisatie

6.1 Taakverdeling

6.1.1 Rol als aandeelhouder én initiator van warmteprojecten

De deelname aan het RPIW WLR vraagt van de WLR-gemeenten een duidelijke taakverdeling en organisatorische inzet, zowel als aandeelhouder van het warmtebedrijf als initiator van warmteprojecten. Hierbij is het van belang te duiden hoe de Gemeente haar publieke rol in de warmtetransitie ziet. Als aandeelhouder neemt de Gemeente deel aan de besluitvorming rond strategie, investeringen en governance en beoordeelt haar relevante output van het warmtebedrijf, zoals businessplannen. Tegelijkertijd ligt de primaire verantwoordelijkheid voor het initiëren en regisseren van warmteprojecten bij de gemeenten zelf, waarbij zij onder andere de warmtekavels aanwijzen, bewonersparticipatie organiseren en vergunningverlening faciliteren.

Door deze dubbele rol is het essentieel dat gemeenten over voldoende kennis en capaciteit beschikken om zowel op strategisch niveau als in de uitvoering effectief te kunnen opereren. Daarnaast vraagt dit een langetermijnvisie op personele bezetting, aangezien warmteprojecten een doorlooptijd kennen van meerdere jaren waarbij continuïteit en overdracht van kennis cruciaal zijn.

6.1.2 Gemeentelijke verantwoordelijkheid in warmteprojecten

Zoals in paragraaf 2.5 beschreven zal iedere gemeente zelf haar warmteprojecten moeten initiëren, waarna er ook gedurende de voorbereidingsfase, planontwikkelingsfase, realisatiefase én exploitatiefase een takenpakket voor de desbetreffende gemeente is opgesteld. Dit betekent concreet dat de gemeente verantwoordelijk is voor het vaststellen van de warmtevraag en het uitvoeren van haalbaarheidsstudies, het vaststellen van de warmtekavel, en het nemen van besluiten over de inzet van gemeentelijke instrumenten zoals de Wgiw⁹ tijdens de planontwikkelingsfase.

Verder draagt de Gemeente zorg voor het verlenen van de benodigde (omgevings-)vergunningen, het faciliteren van communicatie met bewoners en bedrijven en het organiseren van bewonersparticipatie. Tijdens de realisatiefase blijft de Gemeente belast met het toezicht op de uitvoering en het waarborgen van een soepele afstemming van werkzaamheden in de openbare ruimte. In de exploitatiefase volgt controle op de naleving van afspraken en het monitoren van de CO₂-reductie binnen het warmteproject. Al deze taken en verantwoordelijkheden samen vormen een stevig takenpakket wat vraagt om een weloverwogen aanpak van de Gemeente met voldoende capaciteit gedurende de gehele looptijd van het warmteproject.

Takenoverzicht voor gemeenten bij een warmteproject uit Globaal ontwerp, §6.3

Warmteprogramma & Initiatie warmteproject
- Analyse warmtevraag - Uitvoeren haalbaarheidsstudie - Organiseren bewonersparticipatie - Starten warmteproject (M)
Vorbereidingsfase (0 - 6 maanden)
- Vaststellen strategie gebouwaanpassingen - Overleg met woningcoöperaties, grootverbruikers en energiecoöperaties - Afstemming werkzaamheden ondergrond - Organiseren bewonersparticipatie - Vaststellen (grootte) warmtekavel (M)
Planontwikkelingsfase (6 – 12 maanden)
- Besluit inzet Wgiw - Opstellen wijkuitvoeringsplan - Verlenen vergunningen - Regels aanpassen in het omgevingsplan - Vaststellen (additionele) financiële inbreng door gemeente(n) - Aanvragen subsidies - Organiseren bewonersparticipatie - Aanwijzen publiek warmtebedrijf (M)
Realisatiefase (12 – 36 maanden)
- Regie op ontzorgen in pandige aanpassingen - Afstemming werken openbare ruimte - Houden van toezicht uitvoering - Handhaven vergunning - Organiseren bewonersparticipatie
Exploitatiefase (doorlopend)
- Houden van toezicht uitvoering - Evalueren prestaties en CO2-reductie

(M) = belangrijke mijlpaal per fase

⁹ De Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) is erop gericht om gemeenten de bevoegdheden te geven die nodig zijn om regie te voeren in de wijk- of gebiedsgerichte aanpak van de warmtetransitie. Een belangrijk instrument uit de Wgiw is de aanwysbevoegdheid.

6.1.3 Aandachtspunten t.a.v. taken voor gemeente Leiderdorp

Een aantal van deze taken behoren reeds tot de kerntaken van een gemeente, zoals vergunningverlening. Tegelijkertijd vragen de rol als aandeelhouder en de rol als initiator van warmteprojecten om nieuwe en andere verantwoordelijkheden, zowel bestuurlijk als ambtelijk, en veelal specialistische kennis. Ons advies aan de gemeente Leiderdorp is om zich goed te verdiepen in wat het complete takenpakket concreet inhoudt en daarna te investeren in en het borgen van specialistische kennis (o.a. financieel en technisch) en ervaring rondom de warmtetransitie binnen de gemeentelijke organisatie, eventueel aangevuld met externe expertise op specialistische onderwerpen. In de interviews met de Gemeente is naar voren gekomen dat er een hoog verloop is onder medewerkers van de gemeente Leiderdorp. Gezien bovenstaande voorzien wij hier een mogelijk risico op het tijdig voorzien in en langdurige borging van aanwezige kennis en capaciteit. Dit maakt het noodzakelijk om kennismanagement te implementeren, zodat opgedane kennis en kunde duurzaam worden vastgelegd en gedeeld.

Daarnaast adviseren wij een heldere interne rolverdeling en afstemming, zowel binnen de Gemeente als met het RPIW WLR. Hiervoor moet de Gemeente de benodigde capaciteit in Fte's in beeld brengen voor het vervullen van beide rollen als aandeelhouder en initiator van warmteprojecten. Deze capaciteit dient de Gemeente tijdig te reserveren voor haar taken in alle fasen van de warmteprojecten.

Verder is het van belang dat de Gemeente bewustwording creëert binnen de gemeentelijke organisatie over het volledige takenpakket dat bij de ontwikkeling van warmteprojecten hoort. Het succes van het warmtebedrijf is immers sterk afhankelijk van de effectiviteit van het ambtelijk apparaat van de gemeente Leiderdorp en de andere WLR-gemeenten.

6.2 Plan voor samenwerking

6.3.1 Samenwerking tussen WLR-gemeenten

De WLR-gemeenten werken middels hun aandeelhouderschap in het warmtebedrijf gezamenlijk aan de succesvolle realisatie van de regionale warmtetransitie, waarbij het RPIW WLR als uitvoeringsorganisatie een centrale rol vervult. Deze samenwerking zal gebaseerd zijn op gezamenlijke besluitvorming, het delen van kennis en het benutten van schaalvoordelen.

Voor een effectieve samenwerking is het van belang dat de gemeenten onderling een eenduidige positie innemen richting het warmtebedrijf om op termijn successen in de warmtetransitie te behalen.

6.3.2 Aandachtspunten t.a.v. samenwerking voor gemeente Leiderdorp

Zoals in hoofdstuk 5 beschreven voorzien wij een risico of de belangen van Leiderdorp volgens huidige uitgangspunten goed geborgd zijn. Daarnaast is het onzes inziens nog onduidelijk hoe de WLR-gemeenten binnen het gemeentelijk blok wensen samen te werken en hoe zij gezamenlijk invulling wensen te geven aan het aandeelhouderschap. Ons advies aan de gemeente Leiderdorp is om actief en consistent deel te nemen aan de WLR-samenwerking, waarbij zij haar belangen en specifieke lokale omstandigheden goed vertegenwoordigt middels de capaciteit die hier beschikbaar voor wordt gemaakt. Maak daarnaast als WLR-gemeenten onderling afspraken over samenwerking en hoe om te gaan met veranderende omstandigheden. De Gemeente dient bovendien zorg te dragen voor een goede interne afstemming tussen beleids- en uitvoeringsafdelingen om zo haar bijdragen te kunnen leveren.

Tevens raden wij aan om kennisdeling en best practices binnen de WLR-structuur te stimuleren en de samenwerking met het RPIW WLR en andere gemeenten proactief vorm te geven. Hierbij is het wederom belangrijk dat Leiderdorp, bij

wisselingen in personeel, de continuïteit van de samenwerking borgt en voldoet aan gezamenlijke afspraken omtrent governance en besluitvorming. Tegelijkertijd vormt onzekerheid in de planning van warmteprojecten een uitdaging voor de capaciteitsplanning. Een mogelijkheid voor bovenstaande zou onzes inziens kunnen zijn dat bepaalde capaciteiten/rollen in samenwerking met andere WLR-gemeenten worden georganiseerd. Op deze manier hoeft niet iedere gemeente afzonderlijk repeterende taken uit te voeren, wordt een flexibele schil/organisatie gecreëerd en kan zich schaal- en kostenvoordeel voordoen.

7. Scenario analyse

Het regionaal warmtebedrijf kan fungeren als goed instrument om de warmtetransitie ambities van de Gemeente te realiseren, mits haar invloed/belangen, financiële draagkracht en organisatorische capaciteit is geborgd om mogelijke risico's bij alternatieve scenario's te kunnen mitigeren en haar belangen te waarborgen.

Thema	Scenario 1: doorlevering van warmte via Vattenfall is niet mogelijk; er moet een alternatieve infrastructuur worden gerealiseerd	Scenario 2: er worden in de eerste 10/15 jaar geen warmteprojecten ontwikkeld in Leiderdorp
Governance	Dit scenario betekent dat voor een aantal warmteprojecten van de Gemeente een alternatieve infrastructuur en alternatieve bron moet worden ontwikkeld. Dit zal invloed hebben op de planning van de warmteprojecten, maar niet op de totale verwachte warmtevraag, en zal dus niet of geringe invloed hebben op het aandelenpercentage en daarmee het zeggenschap van Leiderdorp. Dit is wel het geval wanneer wordt besloten om deze wijken niet meer op collectieve warmte aan te sluiten, dan vermindert de warmtevraag van Leiderdorp ten opzichte van het geheel voor de regio en betekent dit dat het percentage van gehouden aandelen door Leiderdorp afneemt bij een volgende herijking.	In het geval dat er – om wat voor reden – geen warmteprojecten worden ontwikkeld in Leiderdorp in de komende 10/15 jaar, maar de totale verwachte warmtevraag tot 2050 onveranderd blijft, zal dat enkel invloed hebben op de planning van de warmteprojecten, maar niet op het aandelenpercentage en daarmee het zeggenschap van Leiderdorp.
Financieel	Onderzoek naar en ontwikkeling van alternatieve infrastructuur zal extra kosten met zich meebrengen, die aanvankelijk niet zijn begroot. Dit betekent een hogere financiële verplichting voor de Gemeente (en het warmtebedrijf), wat mogelijk leidt tot een hogere BAK en ORT. In het geval van verlaging van het gemeentelijk aandeel betekent dat een lagere investering in de beginfase, echter zal het aankopen van aandelen later in tijd, bij herijking van de aandelen, mogelijk duurder zijn indien de dan geldende marktprijs hoger is dan de koopprijs in 2026.	Als gemeente investeert je – als aandeelhouder en als gemeentelijke organisatie zelf voor de gemeentelijke taken binnen WLR – terwijl warmteprojecten uitblijven in de eerste 10/15 jaar, dat vraagt om een lange termijn commitment van de Gemeente. Indien het gemeentelijk aandeel wel vermindert, zal het aankopen van aandelen later in de tijd, bij herijking van aandelen, mogelijk duurder zijn door verwachte prijsstijging van het aandeel.
Juridisch	Zoals gezegd zal in dit scenario de totale warmtevraag tot 2050 voor de Gemeente ongewijzigd blijven, daarmee zal - bij herijking van de aandelen - het gemeentelijk aandeel niet of gering wijzigen.	In het geval dat de totale warmtevraag voor de Gemeente tot 2050 voor de komende jaren negatief wijzigt en daarmee bij herijking het gemeentelijk aandeel daalt, zal dit betekenen dat de Gemeente nagenoeg geen invloed zal kunnen uitoefenen op de besluitvorming.
Organisatorisch	Onderzoek naar en het ontwikkelen van alternatieve infrastructuur en alternatieve warmtebronnen vereist extra capaciteit en expertise van zowel Leiderdorp als de andere gemeenten en WLR.	Afwezigheid van projecten zal leiden tot beperkte benodigde capaciteit voor de eerste 10/15 jaar voor het voorbereiden en initiëren van warmteprojecten, tegelijkertijd zal je als gemeente een bepaalde capaciteit in plaats houden voor kennisontwikkeling -en deling, samenwerking met andere gemeenten en voor de taken als aandeelhouder.

8. Risico's en aanbevelingen

8.1 Kernpunten

Deze paragraaf omvat de bevindingen en aanbevelingen die volgen uit het voorgaande rapport en dient als samenvatting van de eerder benoemde risico's, bevindingen en aanbevelingen.

Thema	Risico's en bevindingen	Aanbevelingen
Governance	- De huidige verdeelsleutel, en daarmee het verwachte gemeentelijk aandeel voor Leiderdorp, leidt tot beperkte zeggenschap. Dit zorgt voor beperkte invloed bij gewone en zware besluiten waar Leiderdorp gepasseerd kan worden door toestemming van de 4 grotere aandeelhouders EBN, Firan en de gemeenten Leiden en Katwijk. De vraag is of daarmee de gemeentelijke belangen goed geborgd zijn voor Leiderdorp; - De voorgestelde periodieke herijking middels een aandelenoverdracht is complex en kostbaar, dit leidt mogelijk tot onnodige additionele kosten die vooraf niet geraamd zijn, terwijl voldoende meer eenvoudige en minder kostbare alternatieven in de praktijk voorhanden zijn. De vraag is daarmee of de periodieke/ projectmatige financieringsverplichtingen niet losgekoppeld kunnen worden van de aandelen en het bijbehorende stemrecht; - De rapportageverplichtingen die het bestuur heeft ten aanzien van de aandeelhouders zijn niet toereikend om Leiderdorp in staat te stellen haar toezichhoudende rol als aandeelhouder te vervullen. Deze verplichtingen veronderstellen een proactieve aandeelhouder die zelf kennis en kunde in huis heeft om de periodiek te ontvangen rapportages te beoordelen.	- Maak als gemeenten onderling harde afspraken over hoe wordt samengewerkt en hoe invulling wordt gegeven aan het gezamenlijk aandeelhouderschap. Dit in het bijzonder over die onderwerpen die te gelden hebben als zware besluiten. In de structuur zoals die voorligt zou dat borgen dat Leiderdorp beter voor haar beperkte(re) belang kan opkomen. Dit kan door een apart bestuursakkoord tussen aandeelhoudende gemeenten op te stellen als onderdeel van de Kwartiermakersfase; - Laat de herijking plaatsvinden middels vaststellingsovereenkomsten van de verdeelsleutel op het herijkingsmoment. Financiering zou dan enkel plaatsvinden via een agiostorting en de nu voorziene aandelenverdeling is enkel van invloed op het stemrecht. Een aandelenoverdracht is niet meer nodig en trekt de financiering los van het stemrecht. Dit laatste wordt dan in zijn huidige vorm in ieder geval behouden; - Zet in op periodieke vergadermomenten met alle stakeholders om de stand van zaken te bespreken en vragen in te kunnen brengen. Dit hoeft niet in de setting van een formele aandeelhoudersvergadering en dient ter borging van een transparante samenwerking en onderlinge kennisuitwisseling tussen de aandeelhouders; - Laat de doelstelling van het Warmtebedrijf, met in achtneming van publieke belangen van betaalbaarheid, duurzaamheid en betrouwbaarheid terugkomen in de Aandeelhoudersovereenkomst. <u>Mogelijke varianten governance</u> Op 15 augustus 2025 heeft Deloitte per e-mail aan Leiderdorp in een eerste reflectie alternatieve structuurvormen uiteengezet. Deze reflectie is opgenomen in Bijlage 5 en vergt nadere uitwerking.

Vervolg op de volgende pagina.

Thema	Risico's en bevindingen	Aanbevelingen
Financieel	• Hoewel de Gemeente heeft aangegeven dat de eerste tranche reeds in de kadernota is opgenomen en deze en toekomstige tranches passen binnen de gemeentelijke financiële kaders, vergt dit nadere onderbouwing. Daarnaast blijft de financiële (en personele/ organisatorische) impact en haalbaarheid van deelname voor de Gemeente nog onduidelijk; • De financiële inbreng per gemeente is afhankelijk van de verwachte warmtevraag, voortgang en omvang van projecten, de herijking van aandelen kan leiden tot wijziging van financiële lasten, mogelijk met inkoop van duurdere aandelen in later stadium tot gevolg; • Wij zien een risico dat de business case uitgaat van een participatiegraad van 80%/ 80%/ 50%, voor woningcorporaties/ particulieren/ bedrijventerreinen, waar onderbouwing van ontbreekt; • Deelname en de bijkomende financiële verplichtingen hebben impact op het weerstandsvermogen van de Gemeente. Langlopende verplichtingen dienen meegenomen te worden in de weerstandspositie van de Gemeente. Het risico bestaat dat de ORT en/of BAK door de Gemeente bekostigd moeten worden (of geraamde kosten hoger uitvallen door ontbreken van subsidies of een lagere participatiegraad), dit heeft impact op de weerstandsreserve.	• Stel een gemeentelijke business case op voor het gemeentelijk aandeelhouderschap en de uitoefening van de gemeentelijke taken tezamen voor de voorbereidingsfase en operationele fase. Een dergelijke business case omvat onzes inziens minimaal de volgende componenten: ○ Financiële verplichtingen per tranche, inclusief eventueel additionele kosten zoals bijdragen BAK en ORT; ○ Doorvertaling naar operationele kosten voor gemeentelijke taken en capaciteit; ○ Risico- en scenarioanalyse met varianten op participatiegraad, looptijd/planning en kosten; ○ Analyse van huidige weerstandsvermogen en de mogelijke impact van financiële deelname (voor de verschillende scenario's) op het weerstandsvermogen van de Gemeente. • Stel een participatieplan op om te streven naar de participatiegraad van 80% bij particulieren en woningcorporaties en van 50% bij bedrijventerreinen; • Gezien de onzekerheden over de BAK en dekking van de ORT, dient middels een investeringsplafond verduidelijkt te worden tot welke omvang Leiderdorp bereid is financiële inbreng te leveren en onder welke voorwaarden.
Juridisch	• Zowel in de SOK als in de Aandeelhoudersovereenkomst zijn er weinig middelen voorhanden voor Leiderdorp om invloed uit te oefenen op handelingen die een verplichting in het leven roepen waar zij niet mee in wil stemmen. Dit geldt in het bijzonder voor de oprichting van het warmtebedrijf en de zware besluitvorming bij het vaststellen/wijzigen van het business- en investeringsplan. Daar het niet instemmen met dergelijke besluiten, of in een uiterst geval uittreding, een vrij kostbaar traject kan behelzen, is de vraag ook hier of Leiderdorp voldoende kan opkomen voor haar gemeentelijke belangen.	• Zet in om de zware besluiten aangaande de business- en investeringsplannen op basis van unanimititeit goed te keuren. Dit zou ertoe leiden dat Leiderdorp altijd invloed heeft op deze belangrijke sturings- en controlemechanismen en dat het gemeentelijke draagvlak beter geborgen is. Voor de overige zware besluiten zal dan de voorgestelde 87% eis gelden, maar dan behoud je als Leiderdorp in ieder geval invloed op de operationele gang van zaken; • Overweeg onder welke omstandigheden Leiderdorp niet mee zou kunnen doen aan dit warmtebedrijf. Wij zien nu geen redenen om niet mee te doen. Nu echter de financiële concretisering pas in de Kwartiermakersfase volgt, zowel voor het warmtebedrijf als de integrale business case voor de gemeentelijke positie, adviseren wij een voorziening om in de SOK op te nemen voor uittreding. Voorts adviseren wij Leiderdorp om goed haar eigen risicobereidheid, bijvoorbeeld in relatie tot de uitkomsten van de in hoofdstuk 7 beschreven scenario's, in kaart te brengen. Mocht er een situatie en/of uitkomst denkbaar zijn die buiten de grenzen van de risicobereidheid is het goed om als Leiderdorp deze expliciet als een uittreedmogelijkheid op te nemen; • In te zetten op zoveel mogelijk objectieveerbare kaders waar dit kan. De prijsbepaling van de aandelen bij de herijking wordt nu bijvoorbeeld vrij opengelaten, terwijl dit één van de hoekstenen van de herijking gaat zijn.
Organisatorisch	• Ten behoeve van succesvol aandeelhouderschap en het ontwikkelen van warmteprojecten is nauwe samenwerking tussen Leiderdorp, de gemeenten onderling en andere aandeelhouders en stakeholders nodig en vraagt dit om (meerjarige) inzet van specialistische kennis (o.a. financieel en technisch). De rol van Leiderdorp als aandeelhouder vraagt ook om kennis en capaciteit om de specialistische output van het warmtebedrijf, zoals businessplannen goed te kunnen beoordelen. Dit tezamen met het feit dat er binnen Leiderdorp sprake is van een hoog verloop van personeel, resulteert mogelijk in onvoldoende kennis en capaciteit binnen de Gemeente voor het invullen van de gemeentelijke taken rondom warmteprojecten en de rol als aandeelhouder. Daarbij zorgt de onzekerheid in planning en uitvoering van projecten voor een extra uitdaging omtrent capaciteitsplanning voor de lang termijn.	• Bepaal welke kennis en capaciteit benodigd zijn binnen de Gemeente voor invulling van de taken en verantwoordelijkheden (als aandeelhouder en voor de gemeentelijke taken rondom warmteprojecten). De focus zou onzes inziens moeten liggen op sterke financiële en technische expertise, stakeholdermanagement, monitoring en rapportages (van eigen warmtetransitie doelstellingen) en communicatie en participatie (ten behoeve van de participatiegraad); • Gezien de onzekerheid qua benodigde capaciteit in relatie tot de planning van projecten, is de vraag of Leiderdorp al deze kennis en expertise in huis moet hebben of dat je bepaalde rollen en expertise deelt met andere gemeenten binnen het warmtebedrijf ten behoeve van flexibiliteit en kennisdeling, via bijvoorbeeld een dienstverleningsovereenkomst. Dit dient verder uitgewerkt te worden.

8.2 SOK en Kwartiermakersfase

Ter beantwoording van de vraag van Leiderdorp van 25 augustus 2025 welke onderdelen tenminste een plek zouden moeten krijgen in de SOK en welke aanbevelingen moeten landen in de Kwartiermakersfase, adviseren wij als volgt:

Aanbevelingen – Samenwerkingsovereenkomst Nu	Aanbevelingen – Kwartiermakersfase Straks
<u>Aanscherpingen SOK</u> • Voeg aan artikel 3.3 toe dat de interne besluitvorming van partijen over de oprichting van en deelname aan het warmtebedrijf start zodra de Definitieve Businesscase is vastgesteld; • Identificeer de aanvullende randvoorwaarden, en eventueel die mogelijk overlappen met die van andere gemeenten, onder welke Leiderdorp in het warmtebedrijf wil stappen. Indien van toepassing, laat deze omstandigheden opnemen als oprichtingsvoorwaarden in artikel 5.2 en/of artikel 7.1 waaraan voldaan moet worden alvorens het Warmtebedrijf wordt opgericht; • Identificeer welke omstandigheden en/of uitkomsten buiten de risicobereidheid van Leiderdorp vallen en neem deze op als uittreedmogelijkheid in artikel 10.2.	<u>Gemeentelijk belang en zeggenschap</u> • Maak als gemeenten harde afspraken over onderwerpen die te gelden hebben als zware besluiten. Stel hiertoe een apart bestuursakkoord op tussen aandeelhoudende gemeenten als onderdeel van de Kwartiermakersfase; • Keur zware besluiten aangaande de business- en investeringsplannen op basis van unanimititeit goed; • Mocht de warmtevraag voor Leiderdorp in verhouding tot het totaal veranderen, herijk dan middels vaststellingsovereenkomsten van de verdeelsleutel om financiering los te trekken van stemrecht; • Zet in op objectieveerbare kaders waar dit kan, de prijsbepaling van aandelen bij de herijking wordt nu vrij opengelaten, terwijl dit één van de hoekstenen van herijking is. • Laat de doelstelling van het Warmtebedrijf, met in achtneming van publieke belangen van betaalbaarheid, duurzaamheid en betrouwbaarheid terugkomen in de Aandeelhoudersovereenkomst. <u>Gemeentelijke business case</u> • Stel een gemeentelijke business case op voor gemeentelijk aandeelhouderschap en uitoefening van gemeentelijke taken. Deze omvat: ○ Financiële verplichtingen per tranche; ○ Doorvertaling operationele kosten voor gemeentelijke taken en capaciteit; ○ Risico- en scenarioanalyse met varianten op participatiegraad; ○ Weerstandsvermogen en impact van financiële deelname; ○ Investeringsplafond als tijdig sturingsinstrument. • Stel een participatieplan op om te streven naar de participatiegraad van 80% bij particulieren en woningcorporaties. <u>Gemeentelijke organisatie</u> • Ben bewust van beiden rollen en benodigde competenties die op de gemeente afkomen, die van aandeelhouder en die van initiator van warmteprojecten; • Bepaal welke kennis en capaciteit benodigd zijn voor invulling van de taken en verantwoordelijkheden en start op tijd met de opbouw van een eventueel benodigde organisatie. Focus op sterke financiële en technische expertise, stakeholdermanagement, monitoring en rapportages, communicatie en participatie; • Afwegen of deze kennis en expertise in-house moet zijn of gedeeld kan worden met andere WLR-gemeenten voor flexibiliteit en kennisdeling.

8.3 Conclusie

De warmtetransitie middels collectieve warmtenetten lijkt voor Leiderdorp een belangrijke schakel in de energietransitie, met als doel in 2050 volledig CO2 neutraal te zijn. De Gemeente is voornemens als voorloper een rol in de warmtetransitie te vervullen door deelname aan een regionaal warmtebedrijf. Dit Warmtebedrijf moet de gemeentelijke belangen behartigen door betaalbare, duurzame en betrouwbare warmte aan de inwoners van Leiderdorp te leveren. Rekening houdend met de warmtetransitie ambities van Leiderdorp, adviseren wij de gemeente deze opgave regionaal op te pakken. Het regionaal warmtebedrijf kan fungeren als goed instrument om deze ambities te realiseren, mits de gemeente zich bewust is van de grote opgave die daarmee op haar afkomt en borgt dat ze haar rol als aandeelhouder kan vervullen en haar belangen kan waarborgen.

Het warmtebedrijf, en daarmee de investering van de gemeente, kan alleen succesvol worden als de gemeente haar organisatie op orde kan brengen voor de benodigde taken (als aandeelhouder en voor de gemeentelijke taken rondom warmteprojecten). Trek mogelijk met deelnemende gemeenten samen op bij het invullen van bepaalde kennis en capaciteiten.

Daarnaast is het van belang om als deelnemende gemeenten onderling afspraken te maken over hoe invulling wordt gegeven aan het gezamenlijk aandeelhouderschap, in het bijzonder over onderwerpen die gelden als zware besluiten. Door zware besluiten aangaande business- en investeringsplannen op basis van unanimiteit goed te keuren borg je als Leiderdorp dat het gemeentelijk draakvlak beter geborgd is.

Stel tot slot een gemeentelijke business case op – inclusief doorvertaling naar operationele kosten voor de gemeente – om de impact van het aandeelhouderschap op de gemeentelijke

financiën en haar weerstandsvermogen in kaart te brengen. Bepaal daarbij tot welke omvang Leiderdorp bereid is financiële inbreng te leveren en onder welke voorwaarden.

Gezien de complexiteit en langdurige aard van de warmtetransitie adviseren wij de gemeente Leiderdorp om haar deelname aan het RPIW WLR middels bovenstaande zorgvuldig te structureren.



Bron: Regionaal Energieloket

Bijlage 1 | Documentenlijst

Onderstaande besluitvormingsstukken zijn gebruikt bij de totstandkoming van dit rapport.

#	Documentnaam
1	H1. 03.1. Globaal Ontwerp RPIW WLR – Versie 0.9.pdf
2	H2. 04. Outline besturing RPIW WLR versie 5b – met aanvullingen en discussiepunten.pdf
3	H3. 03.2. Rebel – Businesscase WLR, haalbaarheidsstudie.pdf
4	H4. 05. Concept Samenwerkingsovereenkomst RPIW WLR versie 2.pdf
5	H6 Samenwerkingsovereenkomst WLR versie 16-07-2025(62366127.1).pdf
6	H9. Litera Compare Redline - Akte van oprichting_v2 and Akte van oprichting_v3.pdf
7	H8. Litera Compare Redline - AHO - WLR 16-07-2025(62365135.3) (003) and AHO - WLR n.a.v. opmerkingen werkgroep(62401054.2)-62412895-v1(62424362.1).pdf
8	B1. 03.2 Financiering RPIW WLR.pdf
9	E1. Bijlage 1_Getekende IOK RPIW WLR_10 feb 2025.pdf
10	E2. Getekende IOK RPIW WLR EBN Firan.pdf

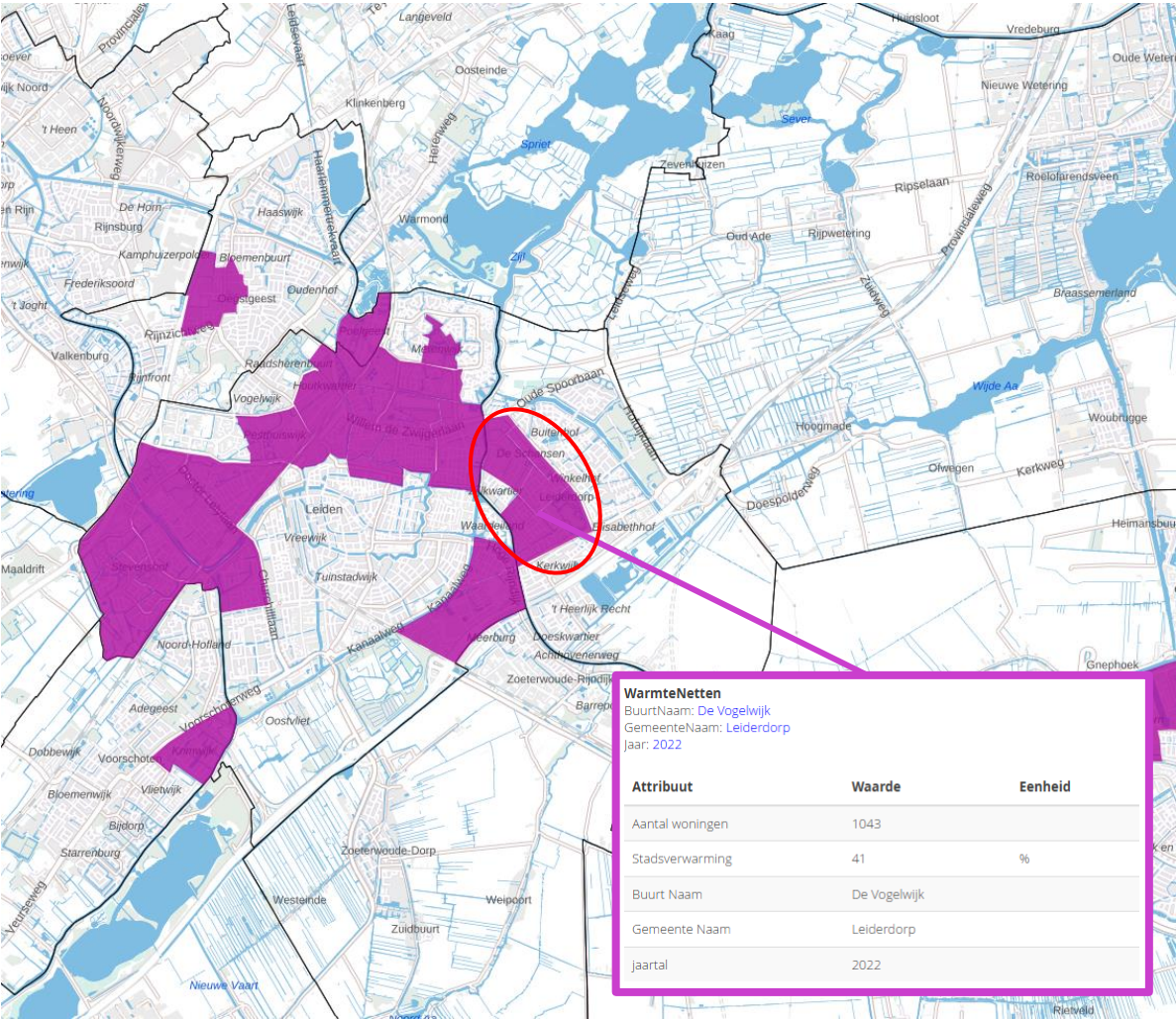
Bijlage 2 | Interviewlijst

Onderstaande personen zijn geïnterviewd in het kader van de uitgevoerde analyse.

#	Interview	Geïnterviewde	Functie
1	I	Bart van Winsen	Controller – gemeente Leiderdorp
2	I	Sonja Hoedjes	Regiocoördinator – gemeente Leiderdorp
3	II	Hans van Egmond	Programmateam WLR
4	II	Karolina Pill	Programmateam WLR
5	III	Sjaak Koot	Financieel adviseur – gemeente Leiderdorp
6	III	Mark van der Veer	Jurist – gemeente Leiderdorp
7	IV	Gebke van Gaal	Wethouder – gemeente Leiderdorp

Bijlage 3 | Warmtenetten in Regio Leiden

Deze kaart geeft inzicht in de bestaande warmtenetten in de Regio Leiden, overgenomen van [Warmteatlas.nl](https://warmteatlas.nl)



Bijlage 4 | Financiële inbreng

Hiernaast is het overzicht van voorgestelde financiële inbreng weergegeven. Afkomstig uit de notitie *Financiering RPIW WLR* (d.d. 31 maart 2025).

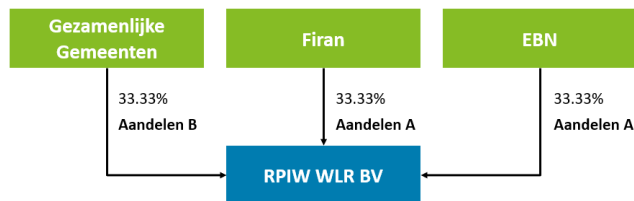
Financiële inbreng		2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	TOT (€ MLN)
Aanloopkosten		1,6	1,9	2,2	2,5	2,9	2,9	3,0			17,0
Projectontwikkeling (Devex)		2,6	2,7	2,7	2,8	2,8	4,2	4,3	4,3	4,4	30,8
Investerings, rente & aflossing		8,5	12,0	13,2	12,7	12,1	15,7	16,8	16,7	15,6	123,3
Totale inbreng aandeelhouders		12,7	16,6	18,1	18,0	17,8	22,8	24,1	21,0	20,0	171,1
Alliander (33,33%)		4,2	5,5	6,0	6,0	5,9	7,6	8,0	7,0	6,7	57,0
EBN (33,33%)		4,2	5,5	6,0	6,0	5,9	7,6	8,0	7,0	6,7	57,0
Gemeenten (33,33%)		4,2	5,5	6,0	6,0	5,9	7,6	8,0	7,0	6,7	57,0
Katwijk	19,3%	0,8	1,1	1,2	1,2	1,1	1,5	1,5	1,3	1,3	11,0
Leiden	49,2%	2,1	2,7	3,0	3,0	2,9	3,7	4,0	3,4	3,3	28,1
Leiderdorp	9,3%	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	0,7	0,6	5,3
Oegstgeest	9,5%	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	0,7	0,6	5,4
Voorschoten	9,7%	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	0,7	0,6	5,5
Zoeterwoude	3,0%	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	1,7

Financiële inbreng		2027-2030	2031-2035	2036-2040	2041-2045	2046-2050	TOT (€ MLN)
Aanloopkosten			8,2	8,8			17,0
Projectontwikkeling (Devex)			10,8	20,0	23,5	26,0	109,0
Investerings, rente & aflossing			46,4	76,9	58,7	17,6	199,6
Totale inbreng aandeelhouders			65,4	105,7	82,2	43,6	325,6
Alliander (33,33%)			21,8	35,2	27,4	14,5	108,5
EBN (33,33%)			21,8	35,2	27,4	14,5	108,5
Gemeenten (33,33%)			21,8	35,2	27,4	14,5	108,5
Katwijk	19,3%		4,2	6,8	5,3	2,8	20,9
Leiden	49,2%		10,7	17,3	13,5	7,2	53,4
Leiderdorp	9,3%		2,0	3,3	2,6	1,4	10,1
Oegstgeest	9,5%		2,1	3,3	2,6	1,4	10,3
Voorschoten	9,7%		2,1	3,4	2,7	1,4	10,5
Zoeterwoude	3,0%		0,6	1,0	0,8	0,4	3,2

Bijlage 5 | Varianten governance

De uitwerking in deze bijlage bevat een aantal mogelijke alternatieven die globaal uiteen zijn gezet en nadere uitwerking behoeven om een gefundeerde keuze voor de governance structuur te kunnen maken.

Alternatief 1: het oorspronkelijke plan van AKD met soort A en soort B aandelen.



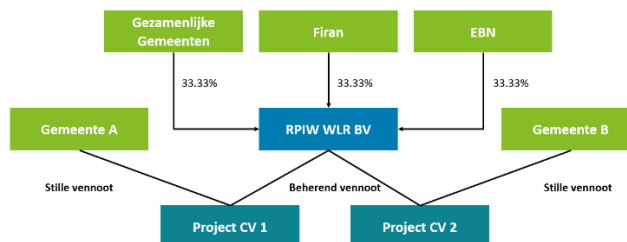
In deze structuur grijpen we terug op de oorspronkelijke structuur zoals die door AKD in hoofdstuk 5 van het governance memo is beschreven. In deze structuur wordt een onderscheid gemaakt tussen twee soorten aandelen: A en B aandelen. EBN en Firan houden in deze structuur de aandelen A en de gemeenten gezamenlijk de aandelen B. Ten opzichte van de vorige structuur is dit onderscheid met name van belang voor de zeggenschap en de periodieke herijking.

- Voor wat betreft de zeggenschap stelt AKD namelijk voor dat voor gewone besluiten, naast EBN en Firan, altijd twee houders van aandelen B moeten instemmen. Voor zware besluiten geldt dat er altijd minimaal 4 houders van aandelen B. Het voordeel van deze voorgestelde

structuur is dat de gemeentelijke zeggenschap beter geborgd is. Immers, 2 gemeenten hebben altijd in te stemmen met gewone besluiten en minimaal 4 gemeenten moeten altijd instemmen met zware besluiten.

- Bovendien is in de wettelijke aanbiedingsregeling bij BVs bepaald dat houders van soort aandelen deze aandelen eerst moeten aanbieden aan mede-houders van dezelfde soort aandelen. Voor de gemeenten betekent dit dat zij hun aandelen alleen aan elkaar hoeven aan te bieden. Het voordeel daarom hier is dat dat in deze structuur de gemeentelijke herijking buiten de invloedssferen van EBN en Firan komt te vallen.
- Dit alternatief vergt nog wel nadere uitwerking over of bijvoorbeeld de meerderheidsvereisten voor gewone en zware besluiten nog nodig zijn, of er dat er nog een aandelenoverdracht voor de herijking mogelijk is.

Alternatief 2: op projectmatige basis financieren middels project CVs

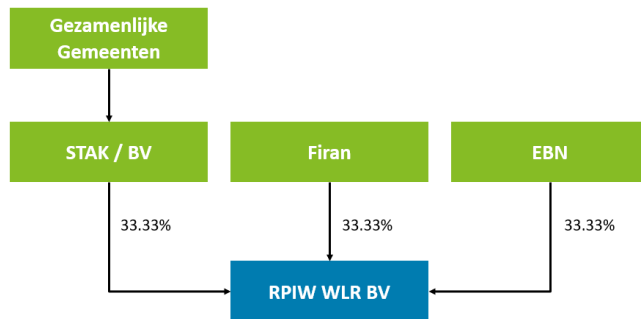


Deze alternatieve structuur is een variant op een voorstel van AKD waarbij hier de warmteprojecten ingebracht worden in een aparte commanditaire vennootschappen ("CV" of in meervoud "CVs") per project. Anders dan een besloten vennootschap, heeft een CV geen eigen rechtspersoonlijkheid. Alle rechten en verplichtingen worden toegeschreven aan de beherend vennoot die namens de CV optreedt. In deze opzet wordt die rol vervuld door het warmtebedrijf en behoudt deze op die manier de sturende rol in het realiseren van de warmteprojecten zoals die nu ook voorzien is. De rol van de stille vennoot is enkel die van kapitaalverstrekker en mag verder geen enkele rol spelen in het beheer van de CV.

- Anders dan een BV is de oprichting van een CV redelijk vormvrij en zijn de statutaire verplichtingen minder complex. Dit heeft als voordeel dat op deze wijze minder administratieve lasten zijn gemoeid dan wanneer deze projecten in aparte BVs worden ondergebracht. De periodiek goed te keuren business- en investeringsplannen kunnen dan gebruikt worden om de project en de benodigde financieringen vanuit de gemeenten en Firan en EBN vast te leggen.
- De oorspronkelijk voorgestelde aandelenverhouding in het warmtebedrijf zelf blijven in stand. De herijking is in deze structuur niet meer nodig omdat er op projectbasis gefinancierd kan worden. In gemeentegrensoverschrijdende projecten zou dan voor de financieringsbehoefte per gemeente dezelfde verdeelsleutel als voor de herijking gebruikt kunnen worden.
- Dit alternatief vergt nog wel nadere uitwerking over waar aansluiting kan worden gezocht bij de organisatiestructuur zoals bijvoorbeeld onder meer de periodiek goed te keuren business- en investeringsplannen, de gewone en zware besluitvorming en de onderlinge bijdrages in kapitaalstortingen voor de lopende kosten van het warmtebedrijf.

Alternatief 3: inclusie van een gemeentelijke holding entiteit

uitgewerkt worden hoe hier aansluiting kan worden gezocht bij de organisatiestructuur zoals hiervoor beschreven.



In deze alternatieve structuur verenigt het gemeentelijke blok zich in een holding entiteit dat namens hen het 1/3 aandeel in het warmtebedrijf houdt. Juridische entiteiten die mogelijk als zodanig kunnen optreden zijn bijvoorbeeld een BV of een Stichting Administratiekantoor (“STAK”).

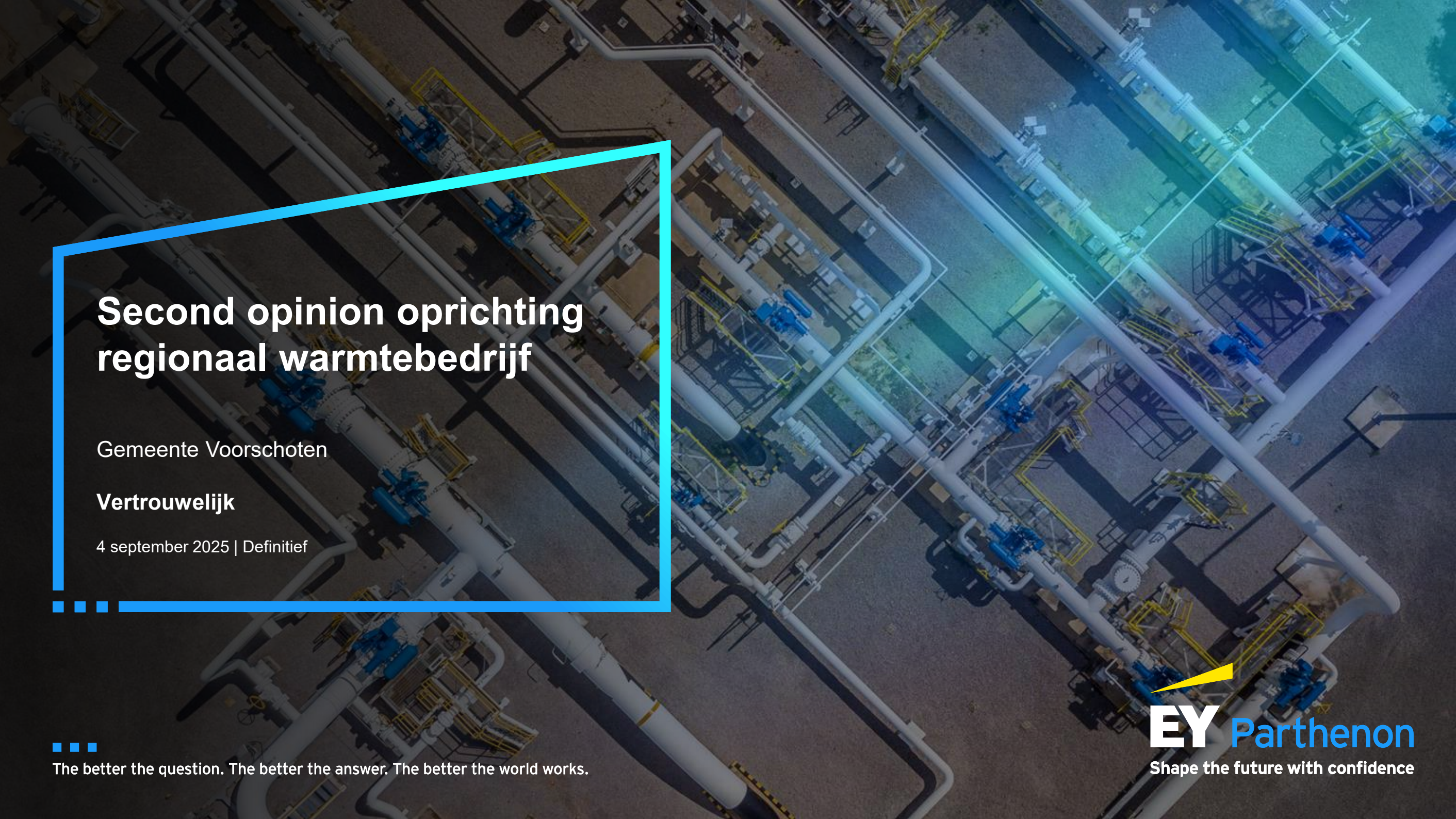
- Wat betreft zeggenschap heeft dit als voordeel dat de holding entiteit als 1 partij stemt. In de statuten van deze holding entiteit moeten dan nadere voorschriften opgenomen wat betreft besluitvorming bij zware besluiten. Op deze wijze kan worden geborgd dat in ieder geval meer gemeenten dan alleen Leiden en Katwijk hebben in te stemmen.
- Voor de periodieke herijking zou dit als voordeel opleveren dat dit enkel op niveau van de holding entiteit plaatsvindt. De voornoemde statutaire aanbiedingsplicht geldt immers alleen voor de aandeelhouders van deze holding entiteit.
- Dit alternatief vergt nog wel nadere uitwerking voor wat betreft de keuze voor een BV of een STAK door een afweging van de gepaard gaande statutaire, fiscale en financiële verplichtingen. Tevens moet hier ook nog



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited (“DTTL”), its global network of member firms, and their related entities (collectively, the “Deloitte organization”). DTTL (also referred to as “Deloitte Global”) and each of its member firms and related entities are legally separate and independent entities, which cannot obligate or bind each other in respect of third parties. DTTL and each DTTL member firm and related entity is liable only for its own acts and omissions, and not those of each other. DTTL does not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about to learn more.

Deloitte provides industry-leading audit and assurance, tax and legal, consulting, Consultative Services, and risk advisory services to nearly 90% of the Fortune Global 500® and thousands of private companies. Our professionals deliver measurable and lasting results that help reinforce public trust in capital markets, enable clients to transform and thrive, and lead the way toward a stronger economy, a more equitable society and a sustainable world. Building on its 175-plus year history, Deloitte spans more than 150 countries and territories. Learn how Deloitte’s more than 415,000 people worldwide make an impact that matters at www.deloitte.com.

This communication contains general information only, and none of DTTL, its global network of member firms or their related entities is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte organization shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.



Second opinion oprichting regionaal warmtebedrijf

Gemeente Voorschoten

Vertrouwelijk

4 september 2025 | Definitief



The better the question. The better the answer. The better the world works.

Reliance Restricted

Gemeente Voorschoten
Leidseweg 25
2252 LA Voorschoten

Second opinion oprichting regionaal warmtebedrijf (pagina 1 van 2)

4 september 2025

Geachte heer Wagemans, beste Tom,

Overeenkomstig de opdrachtacceptatie d.d. 5 augustus 2025 heeft EY-Parthenon ("EY-P" of "wij") een second opinion uitgevoerd betreffende de oprichting van een regionaal warmtebedrijf voor gemeente Voorschoten (hierna 'Voorschoten') uitgevoerd. Hierbij overleggen wij u onze rapportage ("Rapportage").

Reikwijdte en aard van de werkzaamheden

De reikwijdte en aard van de werkzaamheden, waaronder de voorwaarden en beperkingen, zijn vermeld in onze offerte, de offerteaanvraag en het programma van eisen en de algemene inkoopvoorwaarden van de gemeente Voorschoten.

Onze analyse is gebaseerd op informatie, prognoses, uitgangspunten en veronderstellingen welke zijn verstrekt door Voorschoten. De uitkomsten van de analyse worden in grote mate beïnvloed door de kwaliteit van deze aangeleverde gegevens. EY-P aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid als gevolg van onjuistheden in deze uitgangspunten en veronderstellingen.

Deze second opinion is een momentopname en is het resultaat van een analyse van het Globaal Ontwerp, de concept samenwerkingsovereenkomst, de concept akte van oprichting (incl. statuten) en concept aandeelhoudersovereenkomst en andere documenten zoals met ons gedeeld in de periode juli/augustus 2025. Wij hebben geen financieel (inclusief onderhanden werk en orderportefeuille), fiscaal, juridisch, commercieel en technisch due diligence onderzoek uitgevoerd.

De gegevens zijn niet geverifieerd noch getoetst op juistheid en volledigheid. EY-P aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid voor het ontbreken van informatie of voor het niet correct zijn van informatie, welke expliciet of impliciet is opgenomen in deze Rapportage, noch voor omissies in de rapportering voor zover deze voortvloeien uit niet correcte of onvolledige informatie.

Deze rapportage bevat hoofdzakelijk een kwantitatieve analyse. Door EY-P is

slechts een beperkte kwalitatieve analyse uitgevoerd. Een uitgebreide kwalitatieve analyse valt buiten de reikwijdte van de opdrachtverstrekking.

De informatie, aannames en veronderstellingen zoals gebruikt in deze Rapportage hebben een beperkte geldigheidsduur gezien de veranderingen in marktomstandigheden en de invloed daarvan op de geprognosticeerde resultaten.

HVG Law ("HVG") heeft op verzoek van EY-P bepaalde in dit rapport beschreven documenten betreffende de governance beoordeeld vanuit een juridisch perspectief. De bevindingen van HVG zijn in dit rapport in het hoofdstuk 'Governance' opgenomen. HVG is een onafhankelijk advocatenkantoor en heeft een strategische alliantie met EY Tax en maakt onderdeel uit van het wereldwijde EY Law netwerk.

Wij hebben onze werkzaamheden op woensdag 30 juli 2025 aangevangen en op 4 september 2025 afgerond. Met gebeurtenissen of omstandigheden die zich na die datum hebben voorgedaan, wordt in dit rapport dan ook geen rekening gehouden.

Doel van het rapport en beperkingen in het gebruik

Het rapport is ingevolge de specifieke opdracht van Voorschoten uitsluitend met het oog op de uitvoering van een second opinion op de documenten die zijn opgemaakt in aanloop naar ondertekening van de Samenwerkingsovereenkomst. Het dient voor geen enkel ander doel te worden gebruikt en er dient voor geen enkel ander doel op te worden gesteund.

De Rapportage vormt een integraal geheel en mag niet in afzonderlijke delen worden opgesplitst. De resultaten van de second opinion kunnen slechts bij gebruik van de integrale Rapportage tot een juiste oordeelsvorming leiden.

Reliance Restricted

Gemeente Voorschoten
Leidseweg 25
2252 LA Voorschoten

Second opinion oprichting regionaal warmtebedrijf (pagina 2 van 2)

4 september 2025

Wij dragen geen verantwoordelijkheid, noch aanvaarden wij deze, en zijn niet aansprakelijk tegenover derden ('ongeautoriseerde personen'), niet zijnde onze cliënt of enige partij met wie wij een instemmingsverklaring overeen zijn gekomen. Indien ongeautoriseerde personen verkiezen op enig gedeelte van de inhoud van dit rapport te steunen, doen zij dit op eigen risico.

Toekomstgerichte financiële informatie ("TFI")

Onze dienstverlening omvat geen onderzoek naar toekomstgerichte financiële informatie ("TFI"). Wel hebben wij een analyse uitgevoerd van specifieke elementen en assumpties van de TFI, op basis van de door Voorschoten aangeleverde documenten. Tenzij anders vermeld, hebben wij geen macro-economische of geopolitieke omstandigheden geanalyseerd of becommentarieerd die van invloed kunnen zijn op de TFI. Wij hebben geen advies, conclusie of enige vorm van zekerheid gegeven over specifieke aannames of componenten van de TFI of over de TFI als geheel. Er zullen meestal verschillen zijn tussen geschatte en werkelijke resultaten, omdat gebeurtenissen en omstandigheden zich vaak niet voordoen zoals verwacht, en die verschillen kunnen van materieel belang zijn. Wij nemen geen verantwoordelijkheid of de uitkomsten zoals weergegeven in de toekomstgerichte financiële informatie daadwerkelijk behaald zullen worden.

De verkregen informatie en de in deze Rapportage opgenomen informatie is niet aan een accountantscontrole en/of beoordeling onderworpen in overeenstemming met 'Stramien voor assurance-opdrachten'. EY-P aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid als gevolg van onjuistheden in de gehanteerde gegevens.

Hoogachtend,

EY-Parthenon

Inhoudsopgave

1	Management Samenvatting	5	7	Interne organisatie	51
2	Inleiding & vraagstelling	10	8	Betaalbaarheid	57
3	Business case	13	9	Bijlagen	63
4	Governance	30			
5	Financieren	43			
6	Uitgangspunten document	47			

1

Management Samenvatting

Management Samenvatting

Doel en context

De gemeente Voorschoten ("Voorschoten") overweegt deelname aan het Regionaal Publiek Integraal Warmtebedrijf (RPIW WLR), samen met vijf buurgemeenten, EBN en Firan. Het warmtebedrijf beoogt een duurzame, betrouwbare en betaalbare warmtevoorziening in de Leidse regio, in lijn met de nationale klimaatdoelen en de aankomende Wet collectieve warmte (Wcw).

De oprichting van het RPIW WLR is een strategisch besluit met aanzienlijke financiële, organisatorische en maatschappelijke implicaties. Met het uitvoeren van een second opinion wenst de gemeente inzicht verkrijgen in de financiële, juridische en organisatorische gevolgen en risico's van deelname aan het RPIW.

Deze second opinion evalueert de haalbaarheid en risico's op basis van het globaal ontwerp inclusief business case ("GO"), de concept-aandeelhoudersovereenkomst ("AHO"), de oprichtingsakte inclusief statuten ("AO") en de samenwerkingsovereenkomst ("SOK"). De analyse richt zich op zes onderdelen van het Programma van Eisen: business case, governance, financiering, interne organisatie, betaalbaarheid en toetsing aan het uitgangspuntenkader dat is vastgesteld door de gemeenteraad.

1. Business case en scenario analyse

Kern observaties business case

- De totale CAPEX in de periode 2026 t/m 2050 bedraagt circa € 1.976 mln., inclusief 30% onvoorzien, 10% projectmanagement/engineering en 5% ontwikkeling. Dit komt neer op een gemiddelde CAPEX van € 29.527 per aansluiting. Dit is hoog, maar binnen een geïndexeerde marktbandbreedte.
- De nadere kengetallen die Greenvis hanteert zoals prijzen voor leidingwerk per meter, onderstations en aansluitingskosten sluiten aan bij de markt.
- Belangrijke aannames: 2% indexatie/jaar en 7% kostenreductie tot 2050; beide worden optimistisch geacht al worden deze uitgangspunten vaker gehanteerd in business cases.
- OPEX – Onderhoudskosten: deze betreffen circa 1,6% van CAPEX/jaar wat gangbaar is.
- OPEX – Energiekosten en energielasting: aannames voor gas en stroom dienen geactualiseerd te worden voor prijspeil 2025. Energiebelasting tarieven zijn op 2024-niveau gemodelleerd en niet geïndexeerd. Het risico is dat hierdoor de energiekosten worden

onderschat. Toepassing van de blokverwarmingsregeling is daarnaast expliciet een aandachtspunt (uitzoeken of uitzondering stadsverwarming van toepassing is).

- SDE++: inkoopprijs duurzame warmte gemodelleerd als ~70% van de kale gasprijs, maar is niet dynamisch gekoppeld aan PBL-parameters. Dit is een aandachtspunt bij actualisatie.
- Aansluitsnelheid: uitgangspunt 700 aansluitingen per wijk per jaar; model rekent feitelijk per cluster (81 i.p.v. 38 wijken) en laat gaten zien in de jaren 2038 en 2042. Een lineair aansluittempo is ambitieus, de praktijk volgt vaker een S-curve.
- Volloop: participatiegraad van 80% bij woningen en 50% bij bedrijventerreinen is haalbaar maar ambitieus, zeker in bestaande bouw zonder aansluitplicht. De inzet van Wgiw-instrumenten (aanwijzing) en gerichte communicatie en ontzorging is derhalve cruciaal.

Hoewel de business case voor het RPIW kansen biedt, rust deze op een samenstel van ambitieuze aannames. Deze elementen zijn afzonderlijk verdedigbaar, maar in combinatie maken ze het geheel kwetsbaar voor tegenvallers. Beperkte afwijkingen kunnen direct doorwerken in de kasstromen en leiden tot aanvullende vermogensinbreng van Voorschoten.

Het betreft echter nog een concept business case. Tijdens de kwartiermakersfase wordt de business case aangescherpt en vastgesteld door de stuurgroep. Het is aan te raden om op voorhand duidelijk te maken welke informatie nodig is voor Voorschoten om uiteindelijk de business case goed te keuren met voldoende vertrouwen ten aanzien van de commitment die moet worden afgegeven.

Scenario-analyse (selectie, effect op EV-inbreng)

Doorrekeningen laten zien dat de casus gevoelig is voor lagere volloop en aansluittempo, hogere investeringen, lagere CAPEX subsidies en een lagere aansluitbijdrage. Het scenario waarin de investeringen 10% hoger uitvallen heeft het grootste effect op de eigen vermogensinbreng van Voorschoten. Gezien de beperkte invloed die Voorschoten heeft op dit scenario en financiële impact, wordt de hoogte van de investeringen als belangrijkste risico beschouwd.

Modelmatig verbetert het wegvallen van Leiden de ratio's, maar bestuurlijk is dat scenario niet realistisch. Voor gemeente Voorschoten (aandeel RPIW WLR ~3,24%) bedraagt de eigen-vermogensinleg circa € 8,05 mln. in het basisscenario. De financiële impact van elk van de scenario's is beperkt, maar wijzigingen in aandelenverhoudingen kunnen alsnog bepalend uitpakken.

Management Samenvatting

2) Governance

Kwartiermakersfase (SOK is van toepassing)

Tijdens de kwartiermakersfase is er een stuurgroep, een kwartiermaker en een werkgroep. De invloed van Voorschoten is in deze fase via hun vertegenwoordiger in de stuurgroep gewaarborgd. Names de gemeenten worden wethouders benoemd als 'vertegenwoordiger' in de stuurgroep. De stuurgroep besluit na de kwartiermakersfase over de definitieve business case. Op basis van de observaties, doen wij enkele suggesties. Alle aanpassingen die Voorschoten in de SOK wil doorvoeren, moeten vóór ondertekening duidelijk zijn (urgent).

- Ter bevordering van de voorbereiding van de gemeenten, kan het helpen om de inhoud van het business plan (nog) beter af te kaderen in de SOK, bijvoorbeeld de voorwaarden van betaalbaarheid en haalbaarheid en taken van warmtebedrijf versus gemeenten.
- Tijdens de kwartiermakersfase is het van belang dat de relatie met Alliander, EBN en de overige gemeenten een weg vindt in de documentatie. Het is daarom aan te raden om in de SOK op te nemen dat deze onderlinge relaties duidelijk uiteen worden gezet voordat wordt overgegaan tot de oprichting van het RPIW.
- De kwartiermaker verspreidt de benodigde stukken vijf dagen van tevoren naar de stuurgroep, terwijl de werkgroep pas twee dagen van tevoren de stukken ontvangt. De geschetste informatievoorziening lijkt ons niet te stroken met de positie van de werkgroep. Te overwegen is de informatievoorziening anders in te richten om ten minste de werkgroep meer tijd te bieden om informatie te verwerken en/of om informatie via de werkgroep bij de stuurgroep te brengen. Zodoende wordt een inhoudelijke waarborg geboden tegenover mogelijke politieke belangen die in een stuurgroep kunnen spelen, waardoor het meer politieke karakter van de stuurgroep niet noodzakelijkerwijs bezwaarlijk is.
- De overeenkomst laat geen ruimte voor Voorschoten om na, bijvoorbeeld een onbevredigende uitkomst van de business case of een te hoge financiële bijdrage, toch af te zien van de deelneming aan het RPIW. Voorschoten is dan overgeleverd aan de goedkeuring van de overige partijen. Het is aan te raden nog een beëindigingsmogelijkheid op te nemen voor wanneer de financiële besluitvorming of de definitieve business case niet door de gemeenteraad komt.

Aandeelhoudersfase (AHO en AO zijn van toepassing)

Na de oprichting van het RPIW en de ondertekening van de aandeelhoudersovereenkomst, gaat

de aandeelhoudersfase in. Op basis van de observaties, doen wij enkele suggesties. Indien Voorschoten belangrijke wijzigingen wil laten doorvoeren in de AHO en AO, dan moeten deze als urgent worden behandeld.

- De algemene vergadering ontvangt uiterlijk op 30 september van elk jaar het concept business plan, waarna deze moet worden goedgekeurd met een 87% meerderheid. Voorschoten verliest relatief gezien haar invloed op het business plan na de oprichting van RPIW. Hierbij acht Voorschoten het, ten minste, van belang dat de gemeenten onderling een meerderheid hebben in de algemene vergadering voor (belangrijke) besluiten, zoals het vaststellen van de business plan. Conform de huidige governance is dat nu niet nodig. Een mogelijke oplossing om dit wel te bewerkstelligen zou het volgende kunnen zijn: Alliander, EBN en de gemeenten gezamenlijk, krijgen ieder één stem (stem A, B, C) onder de voorwaarde dat tenminste de gemeentelijke stem voor moet stemmen.
- Het informatierecht is afhankelijk van het aantal gerealiseerde WEQ's. Dit geldt voor het managementverslag, de winst- en verliesrekening en de verwachte nog te realiseren omzet. Wij raden aan om in de kwartiermakersfase goed te inventariseren welke informatie Voorschoten ten minste nodig heeft. Indien gewenst, zou de beperking aan de hand van het aantal gerealiseerde WEQs geschrapt moeten worden.
- Er wordt naar rato van het aandelenbelang uitgekeerd. Bij financieringen is afgesproken dat aanvullende agio wordt gestort op de aandelen, in plaats van tegen uitgifte van nieuwe aandelen. Wanneer een aandeelhouder niet meedoet met de aanvullende financieringen levert dit tot een voordeel voor aandeelhouders die minder hebben geïnvesteerd.
- Het is onduidelijk tegen welke waarde de aandelen onderling worden overgedragen bij een herijking. Het is aan te bevelen om op voorhand een waardebepaling vast te stellen.
- Voorschoten is verplicht voor een periode van 10 jaar aandeelhouder te blijven (lock-up periode). Behalve als er sprake is van een verplichte uittreding of wanneer de algemene vergadering daar met unanieme stemmen een schriftelijke goedkeuring voor heeft gegeven. Een suggestie zou zijn om aan te sluiten bij de samenwerkingsovereenkomst, waarbij uittreding mogelijk wordt nadat de wet- en regelgeving aanzienlijk veranderen.
- Besluitvorming binnen gemeenten verloopt in beginsel in vaste cycli, in het bijzonder waar het financiële verplichtingen of begroting raakt. Het is aan te raden om in de AHO op te nemen dat rekening wordt gehouden met de gemeentelijke besluitvorming ter voorkoming dat een te late indiening van (financierings)verzoeken ten nadele van de gemeenten werkt.

Management Samenvatting

3) Financiëren

Gehanteerde parameters

- De business case gaat uit van 80% gearing (verhouding eigen vermogen versus vreemd vermogen). Dit wordt realistisch geacht onder de voorwaarde dat het waarborgfonds warmtenetten (of vergelijkbare regeling) wordt opgezet. Een kanttekening hierbij is dat de gearing in de eerste jaren (opstartfase) doorgaans (bij vergelijkbare projecten) nog niet op 80% zit, maar veel lager (30%-50%). Hier wordt geen rekening mee gehouden in de WLR business case en is een belangrijk aandachtspunt bij nadere uitwerking.
- Ook andere parameters zoals gehanteerde rente, looptijd en aflossingspatroon worden alleen realistisch geacht onder de voorwaarde dat gebruik kan worden gemaakt van het waarborgfonds warmtenetten (of vergelijkbare regeling).
- De DSCR norm van 1,20 wordt bovendien niet in alle jaren gehaald. Dit is een potentiële opeisingsgrond voor commerciële financiers. We voorzien echter nog optimalisatiemogelijkheden in de DSCR wanneer het aflossingspatroon op de business case wordt afgestemd ('sculpted' aflossing) in plaats van lineaire aflossing.

Structuurkeuze

De huidige business case gaat uit van portfoliofinanciering op RPIW WLR niveau. Portfoliofinanciering is eenvoudig en schaalbaar, maar consolideert risico's en maakt prestaties per project minder transparant. Een gangbaar alternatief is projectfinanciering met SPV's. Op die manier worden risico's afgebakend per SPV/project en biedt dit tevens meer flexibiliteit in de financiering wat kan leiden tot gunstigere voorwaarden. Nadelen zijn dat projectfinanciering met meerdere SPV's meer juridische en operationele complexiteit meebrengt en hogere transactiekosten.

4) Toetsing aan het uitgangspuntenkader

Per uitgangspunt is geëvalueerd in hoeverre daaraan is voldaan. Indien een uitgangspunt deels of onvoldoende geborgd blijkt te zijn in de concept stukken, is nader toegelicht waar dit uit blijkt en zijn beheersmaatregelen voorgesteld. Aan het grootste deel van de uitgangspunten is in voldoende mate voldaan, bij vijf uitgangspunten hebben we enkele opmerkingen:

- Uitgangspunt 6: toetsing van haalbaarheid en doelmatigheid van gekozen oplossingen. Tijdens de planvorming zijn – in de transitievisie warmte van de gemeente Voorschoten – alternatieve oplossingen overwogen. Uit de ontvangen documenten blijkt dit (nog) niet geborgd voor de periode van uitvoering.
- Uitgangspunt 14: risico inventarisatie en het neerleggen van risico's bij partijen die ze kunnen dragen en beïnvloeden. In het GO staat een inventarisatie van mogelijke risico's op WLR-niveau. Deze risico inventarisatie is tijdens een workshop tot stand gekomen en er is geen risico-eigenaar aangewezen is. Aanscherping van de risico-inventarisatie, specifiek vanuit het oogpunt van gemeente Voorschoten, wordt aangeraden.
- Uitgangspunt 16: De raad neemt een besluit over aanvullende) gemeentelijke financiering, investeringen en/of subsidies. Dit was in de beschouwde SOK onvoldoende geborgd. Na ondertekening van de SOK is Voorschoten in principe gebonden aan deelname aan het warmtebedrijf aangezien realistische exit-mogelijkheden ontbreken. In de op 4 september onderhanden versie van de SOK zijn de exit-mogelijkheden verruimd en lijkt hier aandacht voor te zijn.
- Uitgangspunt 16a: Opsomming van een vijftal aspecten die minimaal uitgewerkt en doorgerekend moeten zijn in de business case. De vijf punten zijn in de basis aanwezig, maar vragen op onderdelen om verdere uitwerking.
- Uitgangspunt 24: Onderzoeken van mogelijkheden voor zeggenschap, invloed of betrokkenheid van afnemers in het warmtebedrijf. In het GO wordt deze intentie meermaals beschreven, de outline besturing beschrijft een Raad van Advies met externe stakeholders. Concrete structuren ontbreken echter nog en dienen in de kwartiermakersfase verder uitgewerkt te worden.
- Uitgangspunt 25: Onderzoeken van mogelijkheden voor gedeeld belang, winstdeling en/of eigenaarschap van afnemers in het warmtebedrijf. Het GO voorziet in toe- en uittreding van aandeelhouders, wat ruimte biedt voor een bewonerscoöperatie als minderheidsaandeelhouder. Dit is echter niet specifiek opgenomen in de juridische documentatie en dient nog nader uitgewerkt te worden.

Management Samenvatting

5) Interne organisatie

In dit onderdeel wordt geanalyseerd in hoeverre de gemeentelijke organisatie van Voorschoten is ingericht om de uit de stukken voortvloeiende taken en verplichtingen te kunnen nakomen. We onderscheiden drie: vóór SOK, de kwartiermakersfase en de aandeelhoudersfase.

In de kwartiermakersfase is de inzet tijdelijk zwaarder: programmaregie, juridische borging, financiële toetsing, communicatie en voorbereiding van bestuurlijke besluiten. Dit vraagt om een multidisciplinaire werkgroep met een semi-permanent karakter, een vaste overlegfrequentie en duidelijk beschreven rol- en taakverdeling. In de werkgroep zou tenminste juridische en governance expertise en financiële kennis aanwezig moeten zijn, alsmede (technisch-inhoudelijke) kennis van de werking en exploitatie van een warmtebedrijf en warmtenet. Gezien de toenemende belasting kan aanvullende capaciteit nodig zijn; bij voorkeur ingevuld door interne medewerkers (in plaats van tijdelijke inhuurkrachten) om kennis binnen de organisatie te borgen. Bovendien is voldoende managementbetrokkenheid wenselijk om besluiten te versnellen (slagkracht) en draagvlak in de organisatie te borgen. We raden aan om te werken met een vaste ritmekalender, duidelijke procesafspraken en “go/no-go”-momenten.

In de aandeelhoudersfase verschuift de focus naar monitoring van publieke waarden, financiën en risico's. Een compacte aandeelhoudersfunctie (vast aanspreekpunt/team, dashboard met KPI's en kwartaalrapportage aan College en Raad) biedt continuïteit en bestuurlijke grip. Naast de rol als aandeelhouder heeft Voorschoten ook een regierol in de lokale warmtetransitie. De gemeente zal geprikkeld worden om bewoners participatie zoveel mogelijk te stimuleren.

De belangrijkste risico's bij de interne organisatie zijn afhankelijkheid van sleutelpersonen, onduidelijke procesafspraken en - specifiek in de kwartiermakersfase - het risico dat ambtelijke expertise onvoldoende doorwerkt in besluiten omdat de stuurgroep politiek is samengesteld en de ambtelijke werkgroep adviserend is. Deze risico's kunnen worden gemitigeerd door structurele borging van capaciteit, een strakke proces- en reviewstructuur voor de ambtelijke voorbereiding, expliciete escalatieroutes en het werken met een ritmekalender die de regionale tijdslijnen vertaalt naar interne besluitpunten.

De beschikbare capaciteit bij Voorschoten lijkt toereikend, mits de werkgroep wordt geïnstitutionaliseerd, teamleden voldoende ruimte hiervoor krijgen, de werkgroep multidisciplinair blijft en de overlegfrequentie vastligt.

6) Betaalbaarheid

In dit hoofdstuk wordt de (langjarige) betaalbaarheid geanalyseerd van de warmtelevering voor afnemers van warmte in Voorschoten. Hierbij ligt de focus op de betaalbaarheid voor de inwoners van Voorschoten. De kosten voor warmtelevering voor eindgebruikers in de business case voldoen aan de maximum tarieven die jaarlijks door de ACM worden vastgesteld.

De betaalbaarheid wordt op drie manieren getoetst: 1) Vergelijking met alternatieve individuele warmteoplossingen (hybride en all-electric warmtepomp), 2) Langjarige kostenvergelijking met CV-ketel alternatief en 3) toepassing van TNO/CBS energiearmoede-toets.

Op jaarbasis is een aansluiting op het warmtenet doorgaans duurder dan een hybride warmtepomp, al blijft het verschil beperkt. Over een langjarige periode van 15 jaar liggen de totale kosten van het warmtenet iets hoger dan bij een CV-ketel. Dit komt vooral door eenmalige instapkosten (aansluitbijdrage en binneninstallatie). Toepassing van de TNO/CBS energiearmoede-toets laat zien dat - bij de huidige aannames - de warmtequote voor lage inkomens in Voorschoten niet leidt tot energiearmoede. Voor 80% van de huishoudens zullen de energiekosten naar verwachting maximaal 7,7% van het gestandaardiseerd besteedbare inkomen uitmaken. De door TNO gehanteerde grens betreft een warmtequote van 10%.

In de business case is 'betaalbaarheid' niet gedefinieerd. Wij raden aan om in de nadere uitwerking van de business case een door partijen geaccepteerde definitie van betaalbaarheid op te nemen.

An aerial photograph of a city street featuring a roundabout with a central green island. The surrounding area is filled with historic brick buildings, some with solar panels on their roofs, and lush green trees. The scene is captured from a high angle, showing the layout of the streets and the density of the urban environment.

2

Inleiding & vraagstelling

Inleiding & vraagstelling

Analyse van de impact voor de gemeente Voorschoten bij de oprichting van een nieuw regionaal warmtebedrijf

Inleiding

De gemeente Voorschoten ("Voorschoten") werkt binnen het regionale samenwerkingsverband Warmte Leidse Regio ("WLR") samen met vijf buurgemeenten (Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude) en partners Energie Beheer Nederland ("EBN") en Firan aan de ontwikkeling van een regionaal warmtebedrijf: Regionaal Publiek Integraal Warmtebedrijf Warmte Leidse Regio ("RPIW WLR"). Dit warmtebedrijf heeft tot doel duurzame, betrouwbare en betaalbare warmtevoorziening in de regio te realiseren, als onderdeel van de warmtetransitie en ter vervanging van aardgas.

In mei 2025 hebben deze partijen een intentieovereenkomst getekend om de oprichting van een publiek warmtebedrijf verder te onderzoeken. Deze stap past binnen de nationale klimaatdoelen en de aankomende Wet collectieve warmte ("Wcw"), die vanaf 2026⁽¹⁾ zal vereisen dat nieuwe warmtenetten een publieksmeerderheid in eigendom kennen. Het oprichten van een eigen warmtebedrijf biedt kansen om de energietransitie te versnellen en lokale regie te voeren over tarieven en dienstverlening. Tegelijk brengt het aanzienlijke investeringen en risico's met zich mee.

Context en aanleiding

Op basis van een aantal conceptdocumenten (o.a. een globaal ontwerp inclusief business case ("GO"), concept-aandeelhoudersovereenkomst ("AHO") en concedpt-oprichtingsakte inclusief statuten ("AO")) neemt Voorschoten na de zomer een besluit over het ondertekenen van de samenwerkingsovereenkomst ("SOK"). Na ondertekening van de SOK start de kwartiermakersfase. De kwartiermakersfase eindigt door de oprichting van het RPIW, dit is beoogt voor eind 2026. Ondertekening van de SOK is daarmee een strategisch besluit met verstrekende implicaties voor Voorschoten op financieel, organisatorisch én maatschappelijk vlak. Enerzijds kan deelname bijdragen aan de gemeentelijke duurzaamheidsdoelstellingen en zorgt het voor een stem in de sturing van het warmtenet (belangrijk voor bijvoorbeeld tariefstelling en investeringen). Anderzijds legt mede-eigenaarschap van het RPIW WLR ook verplichtingen op: investeringsbijdragen, langjarige betrokkenheid en het dragen van een deel van de risico's van het project.

Met het uitvoeren van een second opinion op de SOK, AHO, AO en GO wil de gemeente inzicht verkrijgen in de financiële, juridische en organisatorische gevolgen en risico's van deelname aan het RPIW, in lijn met het door de gemeenteraad vastgestelde uitgangspuntenkader.

(1) Indien met deze wet ingestemd wordt in de Eerste Kamer

Vraagstelling

EY-Parthenon ("EY-P" of "wij") is gevraagd een second opinion uit te voeren voor het College van B&W en de gemeenteraad, om de zorgvuldigheid van de besluitvorming te vergroten en tunnelvisie te voorkomen. Het multidisciplinaire team van EY-P beoordeelt of relevante scenario's en alternatieven voldoende zijn doorgerekend. Daarbij is er niet alleen aandacht voor de financiële implicaties, maar ook voor maatschappelijke doelen zoals CO₂-reductie en de overstap van aardgas naar duurzame warmtebronnen.

Risico's of onduidelijkheden die uit de analyse blijken, worden voorzien van concrete voorstellen om deze te mitigeren. Zo kan Voorschoten proactief voorwaarden stellen of interne maatregelen treffen om potentiële knelpunten tijdig op te lossen, nog vóórdat het definitieve besluit over deelname wordt genomen.

Onderzoeksopzet & scope

De second opinion bestrijkt alle zes de onderdelen van het Programma van Eisen ("PvE") zoals uitgevraagd door de gemeente. Dit omvat:

- 1. Business case:** Een review van de business case van het warmtebedrijf. Hierbij worden de gehanteerde aannames over CAPEX, operationele kosten, aansluitsnelheid en volloop beschouwd. Tevens worden gevoeligheidsanalyses en scenario's uitgevoerd op kritische variabelen - zoals variaties in investeringsniveau, tempo van aansluitingen, deelname van partners en beschikbaarheid van Rijksbijdragen - om zo de financiële bandbreedtes en risico's voor de gemeente inzichtelijk te maken.
- 2. Governance:** Een evaluatie van de voorgenomen juridische structuur en governance van het warmtebedrijf. Op basis van de conceptafspraken (zoals SOK, AHO en AO) wordt nagegaan of de positie en invloed van Voorschoten als toekomstige aandeelhouder voldoende zijn gewaarborgd. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn een evenwichtige verdeling van verantwoordelijkheden en zeggenschap tussen alle partijen.
- 3. Financieren:** Een beschouwing van de voorgestelde financieringsopzet van het RPIW en de implicaties daarvan voor de gemeente. Er wordt beoordeeld of de mate van vreemd vermogen (gearing) haalbaar is. Indien relevant worden alternatieve financieringsvormen of mitigerende maatregelen verkend (bijvoorbeeld gebruik van een waarborgfonds, fasering via een *special purpose vehicle*).

Inleiding & vraagstelling

Analyse van de impact voor de gemeente Voorschoten bij de oprichting van een nieuw regionaal warmtebedrijf

4. **Uitgangspuntenkader:** Een toetsing van de stukken aan het door de gemeenteraad vastgestelde Uitgangspuntenkader Warmtetransitie Voorschoten. Per beleidsuitgangspunt uit dit kader wordt geëvalueerd in hoeverre hieraan invulling wordt gegeven in de huidige voorstellen. Wanneer een bepaald uitgangspunt nog niet voldoende is geborgd, worden concrete verbetersuggesties gegeven. Deze toets heeft als doel te waarborgen dat de voorgenomen volloop in lijn is met de door de raad gestelde randvoorwaarden en doelstellingen.
5. **Interne organisatie:** Een evaluatie naar de interne voorbereidingsgraad van de gemeentelijke organisatie op deelname in het warmtebedrijf. Hierbij wordt in kaart gebracht welke nieuwe rollen en verantwoordelijkheden op Voorschoten afkomen (zoals aandeelhouderschap, toezicht op het warmtebedrijf) en in hoeverre de huidige organisatie daarop is ingericht. Eventuele leemtes in capaciteit of expertise worden geïdentificeerd. Vervolgens worden aanbevelingen geformuleerd om de organisatie te versterken of aan te passen, zodat de gemeente haar nieuwe taken effectief kan vervullen zonder de continuïteit van de reguliere werkzaamheden in gevaar te brengen.
6. **Betaalbaarheid eindgebruikers:** Een analyse van de gevolgen van het warmtenet voor de energielasten van eindgebruikers in Voorschoten. De geprognoseerde warmtetarieven worden vergeleken met relevante referenties, zoals de huidige en verwachte toekomstige (langjarige) kosten van aardgas en wordt er een vergelijking gemaakt met de warmtepomp. Ook wordt de TNO energiearmoede toets (voor Voorschoten specifiek) uitgevoerd, om te onderzoeken of een warmtenet zal leiden tot energiearmoede. Daarbij zal worden aangegeven welke waarborgen of flankerende maatregelen Voorschoten kan overwegen om betaalbaarheid voor alle gebruikers te verbeteren.

3

Business case

Uitgangspunten

16

Scenario analyse

27

Business case

Opbouw van de business case

Inleiding

In dit onderdeel van het rapport wordt de business case van het regionale warmtebedrijf geanalyseerd met nadruk op de financieel-strategische haalbaarheid en de belangrijkste risico's voor Voorschoten. De business case bevat de kernveronderstellingen over investeringskosten ("CAPEX"), exploitatiekosten ("OPEX"), het tempo en aantal aan te sluiten afnemers, verwachte inkomsten en eventuele subsidies. Dit zijn de belangrijkste en meest invloedrijke parameters bij de oprichting van een warmtebedrijf. De uitgangspunten worden getoetst op realiteitsgehalte, onder meer door vergelijking met marktgegevens en ervaringen uit vergelijkbare warmtenetprojecten, en door na te gaan of relevante wet- en regelgeving correct zijn verwerkt.

Bijlage A bevat een overzicht van de door ons ontvangen informatie. De in het dit hoofdstuk geanalyseerde uitgangspunten zijn afkomstig uit de volgende documenten:

- **Input Greenvis:** *BuCa WLR_Input buca RHR obv Toekomstbeeld + InpM v08 WLR_REVIEW_*
- **Model:** *BuCa WLR_20250527 Opgave RPIW WLR_REVIEW_*
- **Input warmtevraag:** *WLR_MODEL_FM - NDW t.b.v. RWB - v03d - WLR - v01k*
- **GO:** *GO RPIW WLR - v0.8_VASTGESTELD_REVIEW_*

Opbouw business case

Inkomstenstromen

1. Warmtelevering aan klanten:

- Omzet bestaat uit vastrecht per aansluiting en een variabele prijs per gigajoule ("GJ"). Daarnaast wordt bij nieuwe aansluitingen een eenmalige aansluitbijdrage ("BAK") in rekening gebracht binnen de Autoriteit Consument & Markt("ACM")-kaders. Contractering volgt per wijk/cluster de fasering van het warmteprogramma.

2. Subsidies:

- Stimulering Duurzame Energieproductie Plus ("SDE++") verlaagt de inkoopprijs van duurzame warmte (bv. geothermie/restwarmte) doordat bronontwikkelaars subsidie

ontvangen. Warmte wordt dan ingekocht op prijs-minus-subsidie, wat direct de inkoopkosten in de business case drukt.

- Warmtenetten Investeringssubsidie ("WIS") kan een deel van de net-investeringen dekken, en reduceert daarmee het te financieren CAPEX-bedrag en de toekomstige kapitaallasten.

Kostenstructuur

1. CAPEX:

- Backbone/transport (regionale hoofdleidingen, koppeling met WarmtelinQ);
- Wijkdistributie (leidingen in de wijk);
- Warmteoverdrachtsstations ("WOS") en afleversets;
- Bron-inkoppeling (o.a. geothermie, restwarmte), en piek/back-up en buffers voor leveringszekerheid;

2. OPEX:

- Warmte-inkoop/bron-OPEX, beheer en onderhoud van het net, storingsdienst/ICT, klantbediening en algemene organisatiekosten. Financieringslasten (rente/aflossing) worden apart zichtbaar gemaakt in de kasstroom.

Financiering

- De financiering wordt centraal geregeld via de balans van WLR, waarbij langlopende leningen in tranches worden aangetrokken die aansluiten op de investeringsfasen.
- Waar mogelijk maakt WLR gebruik van het Waarborgfonds Warmtenetten om te profiteren van lage rente en lange looptijden.
- Het eigen vermogen wordt ingebracht door de aandeelhouders – gemeenten, EBN en Firan – naar rato van hun aandelenbelang.
- Voor Voorschoten betekent dit bij een aandelenbelang van circa 3,24% een indicatieve inleg van ongeveer € 8 mln. in het basisscenario.
- De verhouding tussen vreemd en eigen vermogen is gebaseerd op 80% vreemd vermogen en 20% eigen vermogen.

Business case

Belangrijkste uitgangspunten en leeswijzer

Financiering (vervolg)

- De kasstroomstructuur volgt een gebruikelijke waterval waarbij eerst operationele kosten en warmte-inkoop worden betaald, daarna rente en aflossing, vervolgens reserveringen zoals de DSRA en pas daarna dividend, mits aan de financiële ratio's wordt voldaan.

Regulering en tariefvorming

- De Wcw vereist publiek meerderheidsaandeel en vormt samen met ACM-kaders de basis voor kostengeoriënteerde tariefstelling. Dit borgt publieke waarden (betaalbaarheid/transparantie) maar beperkt de ruimte om tekorten via tarieven op te vangen; efficiëntie, schaal en subsidie-inpassing zijn dus doorslaggevend voor de business case.
- Bijdrage Aansluitkosten ("BAK"): de opbouw en plafonds volgen ACM-methodieken; bij broncontracten wordt SDE++ verwerkt als prijsreductie bij de bron, zodat eindtarieven binnen kaders blijven.

Sources	
Eigen Vermogen (totaal business case)	€ 248,5 mln.
Eigen Vermogen Voorschoten	€ 8,1 mln.
Vreemd vermogen	€ 599,9 mln.
WIS-subsidie	€ 367,7 mln.
BAK inkomsten	€ 422,0 mln.
Onrendabele top	€ 457,7 mln.
Totaal	€ 2.095,8 mln.

Uses	
CAPEX	€ 1.976,2 mln.
Ontwikkelkosten	€ 98,5 mln.
Financiering rente in aanloopfase	€ 21,1 mln.
Totaal	€ 2.095,8 mln.

Andere relevante parameters	
Gearing	80%
SDE++ subsidie	€ 731,8 mln.
Project IRR	6,0%
Totaal aantal aansluitingen	70.275
Tarifiering basisscenario	Niet-meer-dan-anders principe
Participatiegraad woonwijken	80%
Part. Graad bedrijventerreinen	50%
Aandelenbelang Voorschoten in RPIW WLR	3,24%
Startjaar investeringen	2026
Jaar eerste aansluitingen	2029

Leeswijzer

In paragraaf 3.1 wordt een nadere analyse uitgevoerd op de uitgangspunten in de business case. Deze richt zich specifiek op:

- CAPEX
- OPEX
- Aansluitsnelheid
- Volloop

In paragraaf 3.2 wordt middels een scenario-analyse de impact gemodelleerd van de volgende scenario's :

- Wijzigen aandelenverhouding door uitstappen kleine gemeente
- Wijzigen aandelenverhouding door uitstappen grote gemeente
- Verlaging aansluitsnelheid met 10%
- Verlaging volloop met 10%
- Wegvallen van 10% van de subsidies
- Verlaging BAK met 10%
- 10% verhoging van investeringen

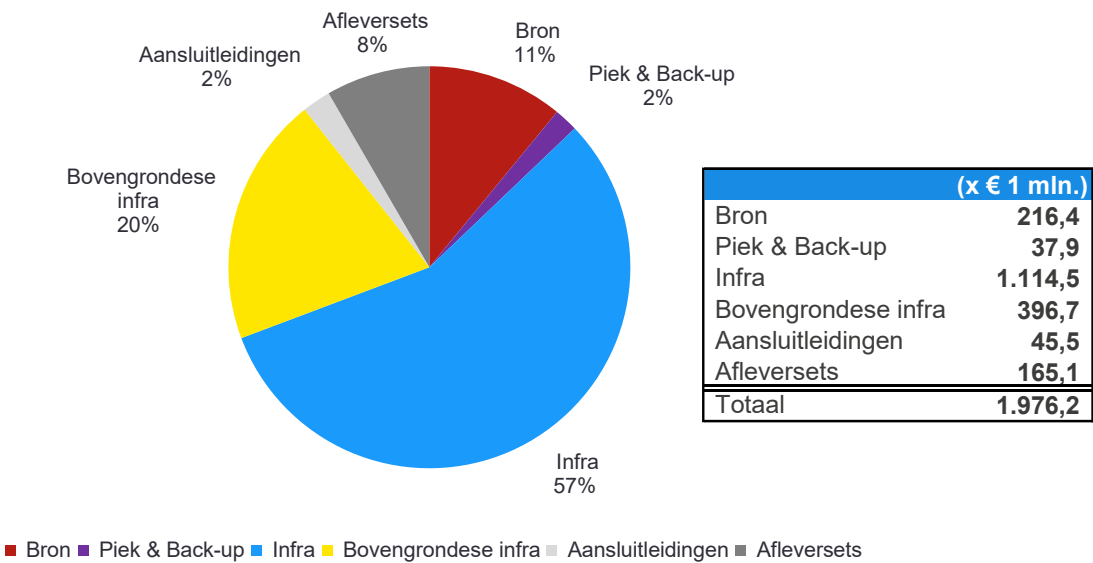
3.1

Uitgangspunten

CAPEX - Beschrijving

Voornaamste uitgangspunten business case

De totale CAPEX⁽²⁾ - over de periode 2026 t/m 2050 - bedraagt ca. € 1.976,2 mln. In dit bedrag is rekening gehouden met 30% onvoorzien en 10% voor projectmanagement en engineering. De CAPEX is bovendien verdeeld over verschillende componenten:



De input voor de berekening van CAPEX is geleverd door adviesbureau Greenvi met prijspeil 2024. In de ontvangen bestanden leidt de berekening terug naar harde waarden, aanvullend hebben we enkele kengetallen ontvangen van gehanteerde prijzen per meter. De review van de CAPEX is derhalve grotendeels uitgevoerd op de totale bedragen.

Voor de berekening van de CAPEX worden in de business case bovendien de volgende aannames gedaan:

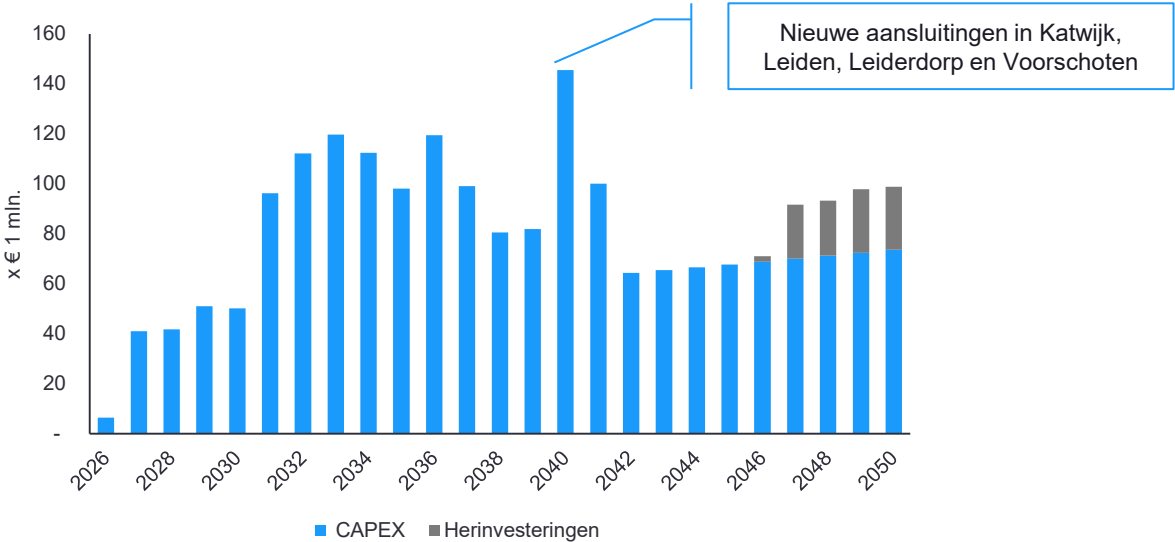
- ▶ Indexatie: 2% prijsindexatie per jaar vanaf 2026
- ▶ Kostenreductie: 7% reductie van CAPEX in 2050 (o.b.v. businessplan Alliander)

De business case gaat uit van de afschrijftermijnen en herinvesteringspercentages zoals gepresenteerd in de tabel rechtsboven.

(2) De totale CAPEX is inclusief 30% onvoorzien, 10% management en engineering, prijsindexatie en kostenreductie.
(3) Totale CAPEX incl. 5% ontwikkelkosten

	Afschrijftermijn	Herinvesterings %
Bron	20	70%
Piek & Back-up	20	100%
Infra	30	25%
Bovengrondese infra	20	70%
Aansluitleidingen	30	25%
Afleversets	20	75%

Onderstaande grafiek toont het verloop van de CAPEX per jaar van 2026 tot en met 2050. De piek in 2040 correspondeert met de start van de bouw van meerdere clusters in Katwijk, Leiden, Leiderdorp en Voorschoten.



De business case gaat uit van 67.357 woning aansluitingen, 2.760 centrale aansluitingen en 159 utiliteiten, hetgeen neerkomt op een totaal van 70.275 aansluitingen in 2050. Het model geeft geen inzicht in de gemiddelde CAPEX per type aansluiting.

Gemiddelde CAPEX € 29.527 per aansluiting⁽³⁾

CAPEX – Bevindingen

Review uitgangspunten business case

Gemiddelde CAPEX per aansluiting

De gemiddelde CAPEX per aansluiting komt uit op € 29.527.

- De CAPEX per aansluiting ligt aan de hoge kant in vergelijking met bij ons bekende andere casussen, maar ligt wel binnen een redelijke range.
- Uit een 2022-studie van WarmingUpDeltares⁽⁴⁾ blijkt voor moderne middentemperatuurnetten een bandbreedte van circa €15k–€25k per woning (prijspeil 2021). Met indexatie zou dit nu ~€18k–€30k zijn. Het huidige aangenomen bedrag van €29.500 per aansluiting zit aan de bovenkant van die range.

Opslagen CAPEX investering

- 30% van de CAPEX voor onvoorziene kosten.
 - Aanvankelijk werd gerekend met 20% onvoorziene kosten. Dit is verhoogd naar 30% vanwege de onzekerheid omtrent de uitkoppeling van WLQ en tijdelijke bronnen. Deze ophoging is direct verwerkt in de investeringsraming van de business case en beïnvloedt daarmee de totale CAPEX, de financieringsbehoefte en de berekende warmteprijs.
 - In vergelijkbare projecten worden percentages van 20% gehanteerd. 30% is hoger dan we in andere projecten zien. Echter, biedt de gegeven toelichting over de onzekerheid van de uitkoppeling voldoende aanleiding om de onvoorzien-post te verhogen naar 30%.
- 10% van de CAPEX als kosteninschatting voor projectmanagement en engineering.
 - In vergelijkbare projecten worden ook percentages van 10% gehanteerd.
- 5% van de CAPEX als kosteninschatting voor ontwikkeling.
 - In vergelijkbare projecten worden ook percentages van 5% gehanteerd.

Afschrijvingstermijnen

De gehanteerde afschrijvingstermijnen en herinvesteringspercentages zijn gangbaar in de markt, waarbij de bovengrondse delen het snelste afschrijven en de grootste herinvestering behoeven.

Ontwikkelingen

- 7% CAPEX kostenreductie tegen 2050. Licht optimistisch, maar niet extreem. Risico op

(selectieve) kostenstijging vanwege schaarste van materialen echter aanwezig.

- WLR verwacht dat op lange termijn de investeringskosten ca. 7% lager worden door efficiëntie en innovatie. Verspreid over de periode is dit zo'n 0,2 tot 0,3% per jaar kostenverlaging. Dat is licht optimistisch, maar niet onrealistisch. Het vereist wel schaalvoordelen en technische innovaties (prefab aanleg, betere isolatie, etc.). Wel moet men bedenken dat als schaarste optreedt, kosten ook zouden kunnen stijgen in plaats van dalen.
- In de business case wordt gerekend met een prijsindexatie van 2%.
 - Dit is aan de lage kant. Hoewel 2% lange tijd een gemiddelde inflatiedoelstelling was, stijgen specifieke kosten binnen de energiesector momenteel veel harder. Netbeheerders verhogen bijvoorbeeld de netwerktarieven fors (Liander voorspelt ca. 7% stijging in 2025, vastrecht elektra zelfs +14%). Ook bouwkosten en energiebelastingen op gas stijgen meer dan 2%. Een algemene index van 2% onderschat mogelijk de werkelijke kostenstijging voor onderdelen als netaansluitingen en bouw op de korte termijn. Voor de middellange en lange termijn is 2% indexatie een gangbare aanname.

CAPEX subsidies

In de business case wordt uitgegaan van Warmtenetten Investeringssubsidie (WIS) en overige CAPEX subsidies.

- WIS is gemaximeerd op € 7.000 per aansluiting of 30% van de subsidiabele investeringen. De subsidie wordt toegepast op de aanleg van het distributienet, inclusief leidingen in de wijk, warmteoverdrachtsstations (WOS) en afleversets bij klanten. De backbone valt in principe buiten WIS, tenzij deze aantoonbaar onderdeel is van een collectief warmtenet voor bestaande bouw. De WIS is nog niet toegekend waardoor dit een onzekerheid is in de business case.
- In de business case is een aanvullende overige CAPEX-subsidie van € 458 mln. (onrendabele top) opgenomen om het RPIW WLR financieel sluitend te maken. Deze extra subsidie is nodig om de uitgaven en inkomsten van het RPIW WLR in balans te brengen. Hier is nog geen concrete invulling voor voorzien, wat de business case momenteel niet financieel haalbaar maakt. Gezien de omvang (23% van CAPEX tot en met 2050) en het belang vormt dit een materieel risico voor de business case.

(4) [eindrapport-2c-aanlegkosten-warmteleidingen.pdf](#), met indexatie van 13,0% voor periode 2021 – juni 2025 (CBS indexatie bouwkosten [Nieuwbouwwoningen: inputprijsindex bouwkosten 2021=100 | CBS](#))

CAPEX - Beschrijving

Voornaamste uitgangspunten business case

Greenvis heeft daarnaast een aantal belangrijke kengetallen aangeleverd die zijn gebruikt bij de berekening van de CAPEX. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen integrale leidingen en prijzen per aansluiting. Onderstaand onze bevinden bij elk van deze:

Integrale leidingen

- *Primaire regionale leidingen: 2.898 €/m (meest voorkomende diameters zijn DN250-DN400)*

De gehanteerde meterprijs van Greenvis (€2.898/m) ligt net boven het geïndexeerde gemiddelde van €2.885/m (WarmingUP/Deltares, prijspeil 2025)⁽⁵⁾.

Dit is logisch, omdat deze leidingen groot zijn (DN250–DN400) en daardoor veel materiaal en een zware uitvoering vragen. In stedelijke context spelen bovendien factoren als kabels/leidingen, verkeersmaatregelen en beperkte werkruimte een rol. De prijs van Greenvis is daarmee goed te verklaren bij een complex stedelijk tracé.

- *Primaire lokale leidingen: 2.465 €/m (meest voorkomende diameters zijn DN150-DN300)*

Voor primaire lokale leidingen hanteert Greenvis €2.465/m. Dit ligt net onder het geïndexeerde gemiddelde van €2.885/m, wat past bij de kleinere diameters (DN150–DN300) en iets minder zware uitvoering. Toch blijft de prijs relatief hoog vergeleken met de mediaan (€1.410/m), wat verklaarbaar is door stedelijke complexiteit: beperkte werkruimte, bestaande infrastructuur en fasering.

- *Secundaire distributie: 1.384 €/m*

De secundaire distributieleidingen zijn geprijsd op €1.384 per meter. Dit ligt onder het geïndexeerde gemiddelde van €2.885 per meter. Het rapport van WarmingUP/Deltares laat echter zien dat er een fors aantal projecten leidingen hebben gerealiseerd die beneden het gemiddelde liggen. Het is dan ook logisch dat de prijs van secundaire leidingen, gezien diens formaat, in de buurt komen van de lager geprijsde warmtetten.

De ontvangen documentatie bevat geen informatie over tracélengtes (in meters) per leidingtype. Hierdoor is geen (gewogen) gemiddelde vast te stellen voor RPIW WLR.

Onderstations

- *€ 213.138 per stuk*

De gehanteerde investering van €213.138 per onderstation (2 MW, prefab) is marktconform. In de praktijk varieert de prijs van een onderstation doorgaans tussen de €80 en €150 per kW geïnstalleerd vermogen, afhankelijk van configuratie, regeltechniek en mate van redundantie. De prijs van Greenvis komt neer op €106/kW (€213.138 / 2.000 kW), wat goed aansluit bij deze bandbreedte. Dit bedrag is representatief voor een standaard prefab onderstation in een wijk- of stadsnet, inclusief installatie en basisregeltechniek.

Aansluitingen

- *Grondgebonden: 4.919 €/stuk (excl. Afleverset)*

De prijs voor een aansluiting op een grondgebonden woning (exclusief afleverset) bedraagt €4.919. Dit bedrag ligt onder het ACM-plafond van €5.251⁽⁶⁾ voor 2025. Daarmee is deze prijs marktconform.

- *Gestapeld (portiek/galerij): 3.279 €/stuk (excl. Afleverset)*

Voor gestapelde woningen (portiek/galerij) wordt een aansluitprijs van €3.279 gehanteerd. Dit bedrag is lager dan bij grondgebonden woningen, wat logisch is door schaalvoordelen bij collectieve aanleg. Ook deze prijs ligt ruim onder het ACM-plafond en is marktconform. In de praktijk zijn de kosten per aansluiting bij gestapelde bouw vaak lager door gedeelde tracés en minder benodigde meters per woning.

- *Kosten individuele indirecte afleverset: 1.721 €/stuk*

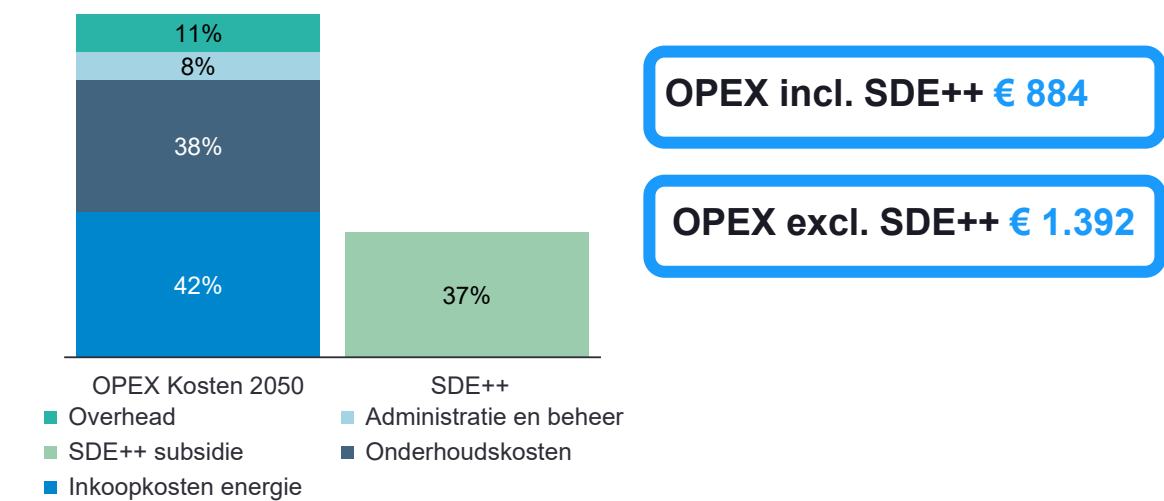
De prijs voor een individuele indirecte afleverset bedraagt €1.721. Dit bedrag is marktconform: de ACM hanteert voor de huur van afleversets een jaarbedrag van circa €150, wat bij een afschrijvingstermijn van 12 jaar op een vergelijkbare CAPEX uitkomt.

⁽⁵⁾ [eindrapport-2c-aanlegkosten-warmteleidingen.pdf](#), met indexatie van 13,0% voor periode 2021 – juni 2025 (CBS indexatie bouwkosten Nieuwbouwwoningen: inputprijsindex bouwkosten 2021=100 | CBS) ⁽⁶⁾ [Tarievenbesluit warmteleveranciers 2025 | ACM](#)

OPEX – Beschrijving onderhoudskosten

Voornaamste uitgangspunten business case

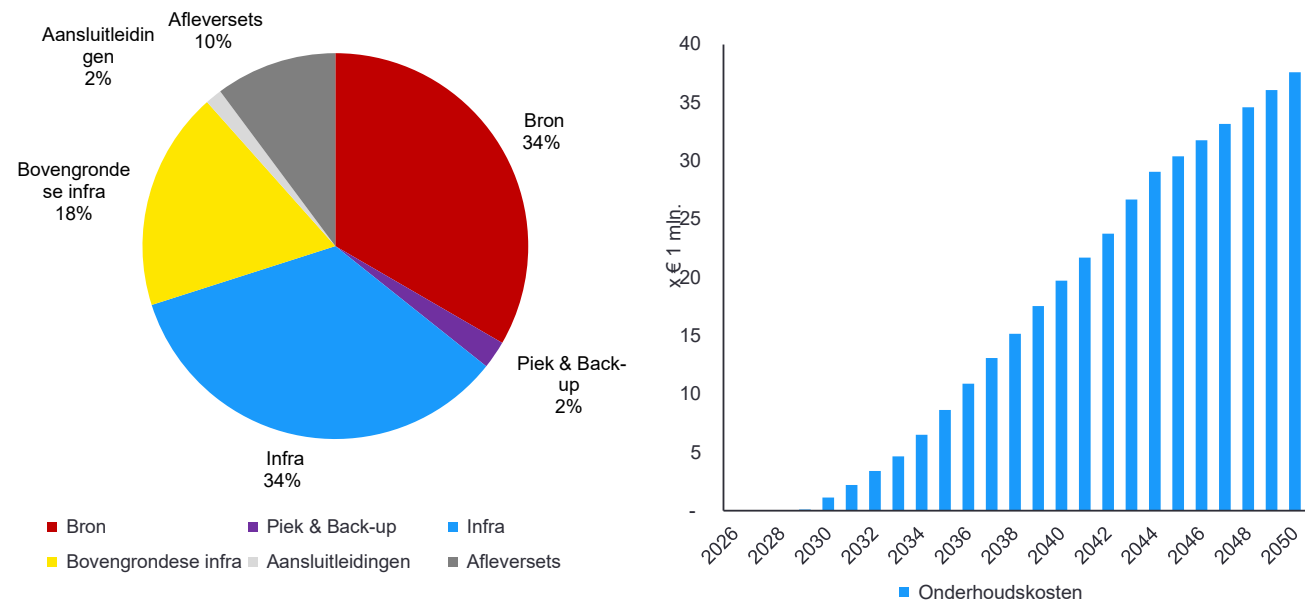
De OPEX is opgebouwd uit onderhoudskosten, energiekosten en administratie en beheerkosten en overhead. De input is wederom afkomstig van Greenvis. Hieronder is indicatief weergegeven hoe de OPEX per aansluiting is opgebouwd in 2050. Circa 81% hiervan bestaat uit onderhoudskosten en inkoopkosten energie (vóór verrekening van SDE++ subsidie). De onderhoudskosten per aansluiting komen uit op € 884 in 2050.



Onderhoudskosten

De onderhoudskosten worden berekend als percentage van de CAPEX. Het percentage varieert per type investering. Bij een totale CAPEX van € 1,976,2 mln. bedragen de onderhoudskosten € 32,4 mln. per jaar. Dit komt neer op ca. 1,6% van de totale CAPEX. Een omvang aan onderhoudskosten per jaar van zo'n 1,6% van de totale CAPEX wordt gangbaar geacht.

Onderhoud (jaar)	(x € 1 mln.)	% CAPEX
Bron	10,8	5,0%
Piek & Back-up	0,8	2,0%
Infra	11,1	1,0%
Bovengrondese infra	6,0	1,5%
Aansluitleidingen	0,5	1,0%
Afleversets	3,3	2,0%
Totaal	32,4	



De onderhoudskosten stijgen gestaag mee met de CAPEX. In de business case wordt uitgegaan van een onderhoudsvrije periode van drie jaar. Zodoende zijn de eerste onderhoudskosten ingerekend vanaf 2029.

Voor de berekening van de OPEX worden in de business case bovendien de volgende aannames gedaan:

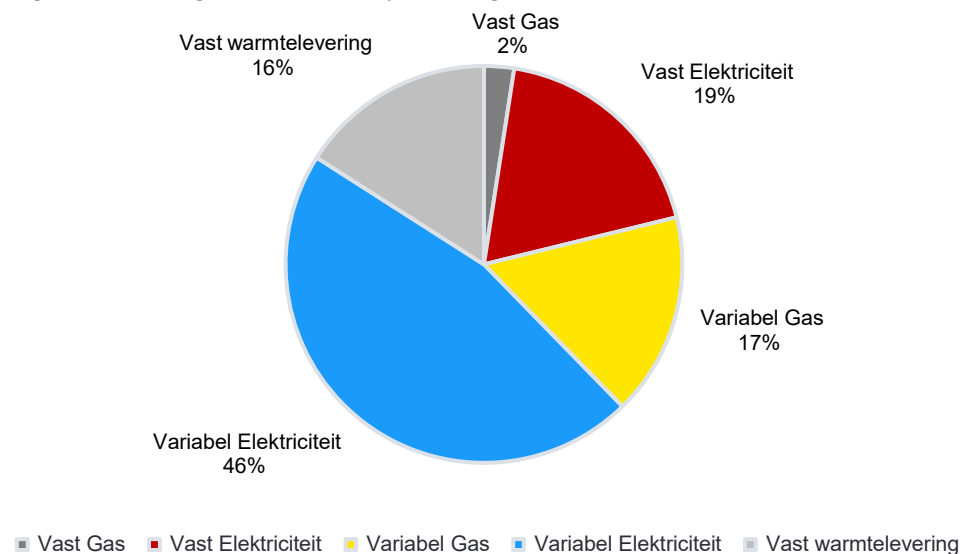
- ▶ Indexatie: 2% prijsindexatie per jaar vanaf 2026
- ▶ Kostenreductie: 7% reductie van OPEX in 2050 (o.b.v. Businessplan Alliander)

OPEX – Bevindingen

Review uitgangspunten business case

Energiekosten

Naast CAPEX zijn energiekosten een van de grootste bepalende factoren voor de financiële haalbaarheid van het project. Warmte- en elektriciteitsinkoop zorgen voor structurele uitgaven die sterk afhankelijk zijn van marktprijzen en contractafspraken. Deze zijn (op basis van totaalbedragen over de gehele periode) als volgt verdeeld:



- In de business case wordt uitgegaan van de gasprijs verwachtingen per 2023. Deze zijn niet in lijn met de actuele gasprijs tarieven, zie onderstaande tabel.

Gasprijs verwachtingen in € 's	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Gasprijs Model (TTF 2023 verwachtingen)	48,04	46,66	45,28	43,89	42,51	41,13	...
Actuele verwachtingen ICE Index	33,77	33,85	30,20	26,85	24,95	24,95	...
Verschil	14,28	12,81	15,08	17,04	17,56	16,18	16,18

- De gasprijzen in het model zijn structureel te hoog ingeschat. Soms tot wel 50% te hoog. Zolang NMDA geldt, is het maximale warmtetarief gekoppeld aan de aardgasprijzen. Door de

overschatte gasprijs zijn de warmte-inkomsten in het model waarschijnlijk te hoog ingeschat – bij actualisatie zou het rendement lager uitvallen en mogelijk extra financiële steun vereisen. Daarnaast zou ook het effect van lagere gasprijzen op de SDE++ geanalyseerd moeten worden.

- Hetzelfde geldt voor de elektriciteitsprijzen, die ook structureel hoger zijn dan actuele prijzen.

Elektriciteitsprijs verwachtingen in € 's	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Prijs opgenomen in model	107,29	105,27	102,78	96,84	91,73	85,19	80,32
Actuele verwachtingen ICE Index	85,00	82,00	78,00	74,00	70,00	68,00	67,00
Verschil	22,29	23,27	24,78	22,84	21,73	17,19	13,32

- Het hanteren van hogere elektriciteitsprijzen in de business case leidt tot een conservatieve inschatting van de elektriciteitskosten. Hierdoor lijkt de kostprijs per GJ en de totale OPEX hoger dan op basis van het huidige prijspeil, wat de financiële haalbaarheid negatief kan beïnvloeden. Een actualisatie met marktconforme prijzen kan de business case verbeteren en een realistischer beeld geven van rendement en tariefontwikkeling.
- In de aangeleverde modellen en documenten hebben wij geen aanname ten aanzien van leiding-/distributieverliezen kunnen vinden;
 - Als we ervan uitgaan dat in de business case geen rekening wordt gehouden met leidingverliezen, impliceert dat in de berekening GJ ingekocht/geproduceerd GJ geleverd, waardoor de energie-OPEX en kostprijs per GJ waarschijnlijk te laag uitvallen.
 - Als richtwaarde geldt dat stedelijke distributienetten veelal ca. 10–15% netverlies kennen.
- In het model is op het InpM tabblad Kolom AS de mogelijkheid om warmteverlies (in %) op te nemen. Deze is echter niet ingevoerd in de huidige casus.

OPEX – Bevindingen

Review uitgangspunten business case

Warmtevraag per aansluiting

In de casus wordt uitgegaan van de onderstaande warmtevraag per aansluitingstype:

Warmtevraag per 2029	GJ	WEQ
Woning	26	0,97
Centrale Aansluiting	68	2,54
Utiliteit	780	28,88

- Woningen: 26 GJ/aansluiting – dit valt in de praktijkbandbreedte voor stadsverwarming ($\pm 25\text{--}35$ GJ/jaar).
- Centrale aansluitingen (klein-zakelijk): ca. 68 GJ/aansluiting – plausibel voor kleine utiliteit/klein-zakelijk, afhankelijk van functie en gebruiksuren.
- Utiliteiten: ca. 780 GJ/aansluiting – hoog, maar realistisch voor grote niet-woningen (bijv. zwembad, zorglocatie, school/campus of productie), mits dit aansluit de daadwerkelijke utiliteiten van de wijk. Daar hebben wij geen zicht op.

Voor zover bij ons bekend, is bij de inschatting van warmtevraag en energiebehoefte geen onderscheid gemaakt in woningtypes (bijv. MGW en EGW). Mogelijk bestaan er ook verschillende verbruiksprofielen en technische eisen waarmee in een later stadium rekening moet worden gehouden. Deze vereenvoudigde benadering is verdedigbaar gezien de huidige status en het doel van het Globaal Ontwerp. In de volgende fase moet dit verder worden uitgewerkt, inclusief differentiatie naar verbruiksprofielen en technische eisen.

Daarnaast rekent het model met 20% warmtevraag reductie in de periode tot en met 2050. na 2050 is er geen verdere reductie meer. Het uitgangspunt is dat de warmtevraag in de toekomst lager wordt als gevolg van betere isolatie. Dit achten wij plausibel. Gemeenten en overheid stimuleren momenteel actief om woningen te isoleren, bijvoorbeeld met subsidies en bouwvoorschriften. Het blijft echter belangrijk om te monitoren en eventueel bij te stellen in de toekomst.

Energiebelastingen

Een belangrijk aspect binnen de exploitatie van de business case is de energiebelasting die doorgerekend wordt in de casus. Hierbij valt op:

- De huidige BC de EB-tarieven op 2024-niveau en houdt geen rekening met indexatie en reeds besloten tariefaanpassingen (incl. verschuiving van EB van elektra $\rightarrow$ gas en snellere stijging in hogere schijven; bv. aardgas zone 4 2025: €0,20347/m³ vs 2024: €0,12855/m³). Daardoor worden met name gas-gerelateerde OPEX en warmtetarieven naar alle waarschijnlijkheid te laag ingeschat.
- Ook is de toepassing van de blokverwarmingsregeling voor gas een aandachtspunt: het dient verder uitgezocht te worden of de uitzondering voor stadsverwarming (meer dan 50% duurzame warmtebronnen, eventueel i.c.m. regeling voor de eerste twee jaar) daadwerkelijk van toepassing is. Een verkeerde aanname kan leiden tot een substantieel verschil in EB-lasten.

SDE++ subsidie

- De SDE++ verlaagt de kostprijs van duurzame warmte doordat producenten subsidie ontvangen op basis van het verschil tussen hun kostprijs (basisbedrag) en de fossiele referentie (correctiebedrag). In de business case is dit verwerkt via een inkoopprijs die indicatief is gesteld op 70% van de verwachte TTF-gasprijs, als proxy voor 'prijs minus SDE++'. Over de gehele periode bedraagt de geraamde SDE++-ondersteuning circa € 732 mln.
- Het hanteren van 70% van de gasprijs is een verdedigbare aanname voor grootschalige netten, omdat schaalvoordelen en efficiënte bronnen (zoals geothermie en restwarmte) de productiekosten verlagen en de exploitatie met de SDE++-systematiek haalbaar maken.
- In het huidige model zijn SDE++-bedragen als vaste waarden ingevoerd en bewegen zij niet mee met wijzigingen in gasprijzen of PBL-parameters. Voor een robuuste analyse verdient het aanbeveling om SDE++ dynamisch te koppelen aan basis- en correctiebedragen.

Administratie en beheerkosten en overheadkosten

- De administratie en beheerkosten bedragen € 75 per aansluiting per jaar en de overhead bedraagt € 100 per aansluiting per jaar. Beide bedragen zijn gangbare en realistische aannames.

Aansluitsnelheid

Review uitgangspunten business case

Het uitgangspunt dat is opgenomen in het globaal ontwerp betreft een aansluittempo van zo'n 700 aansluitingen per wijk per jaar, uitgaande van lineaire aansluitsnelheid. Dit getal is gebaseerd op ervaringen van Firan.

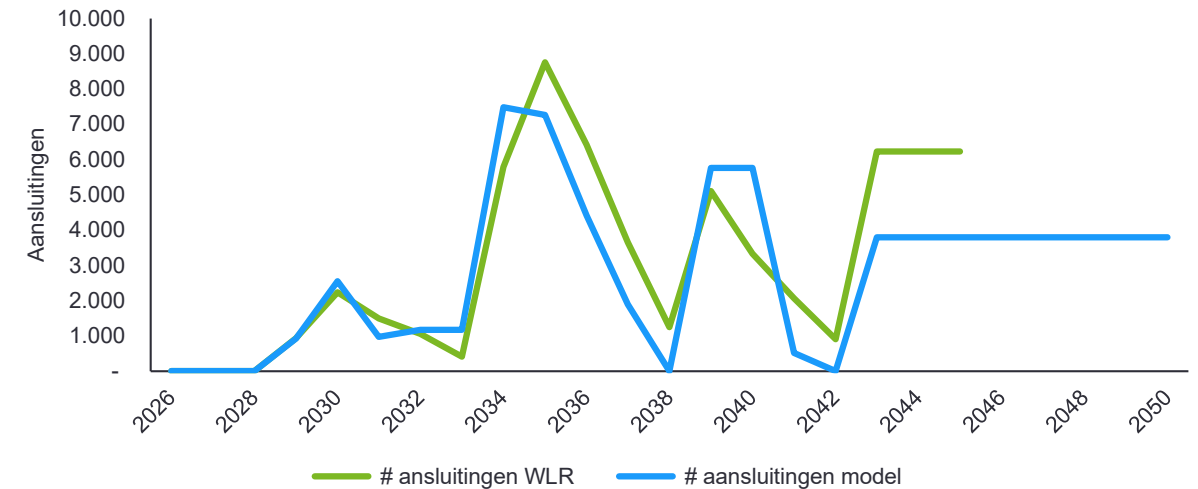
Daarbij is geen verdere toelichting gegeven op de aansluitsnelheid. De totstandkoming van het cijfers is derhalve niet te beoordelen. Wel hebben we enkele opmerkingen en bevindingen bij dit cijfer;

- Het model rekent niet met aansluitingen per wijk per jaar, maar per cluster. Greenviss heeft de door WLR aangeleverde 38 wijken en aansluitplannen omgezet in 81 clusters. Sommige wijken bestaan uit meerdere clusters. Het model deelt wijken op in clusters (meerdere clusters per wijk), welke tegelijkertijd beginnen met aansluiten.
- Daarnaast wordt in het model een formule gebruikt die niet het effect van 700 aansluitingen per wijk per jaar nabootst. Het model deelt het aantal aansluitingen per cluster door 700 en spreidt vervolgens het totaal aantal aansluitingen van het cluster over het aantal jaren.
- Ook kent het model twee jaren waarin geen aansluitingen plaatsvinden; 2038 en 2042. Dit komt niet overeen met de planning opgenomen in het globaal ontwerp en de input van de WLR.
- Tenslotte is er ook een verschil in totaal aantal aansluitingen. Het verschil bedraagt 8.151 aansluitingen en is vermoedelijk het gevolg van het moment van opstellen van de casus. Vermoedelijk zijn tussen het moment van opstellen van de WLR gegevens en het opstellen van het model diverse aannames geactualiseerd.
- Een lineaire aansluitcurve is minder realistisch. In de praktijk verloopt de groeicurve van aansluitingen meestal als een S-curve: de eerste jaren gaan trager (opstart, bewoners overtuigen, lerende organisatie), vervolgens een versnelling in middenfase, en tegen het einde vlakt het tempo weer af. In praktijk zijn er fluctuaties door vergunningen, bewonersparticipatie en technische obstakels. Een gefaseerde of adaptieve benadering is realistischer (en sluit beter aan op de praktijk).

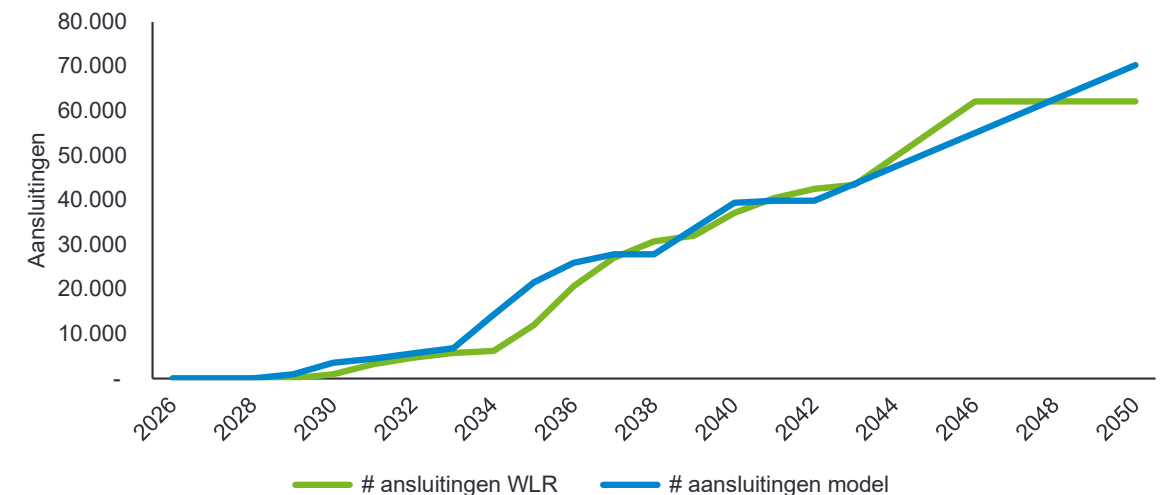
De aansluitsnelheid van 700 per wijk per jaar beschouwen wij als ambitieus maar haalbaar bij een goede projectorganisatie en voldoende capaciteit. Marktpartijen zoals Eneco en Vattenfall hanteren vergelijkbare volumes bij grootschalige uitrol.

De grafiek rechts geven de discrepantie in jaarlijkse aansluitingen weer.

Vershil in jaarlijkse aansluitingen



Vershil in totaal aansluitingen



Volloop

Review uitgangspunten business case

De volloop van een warmtebedrijf verwijst naar het tempo en de mate waarin afnemers - zoals huishoudens en bedrijven - daadwerkelijk worden aangesloten op het warmtenet na de aanleg van de infrastructuur. Dit is een cruciale factor voor de financiële en operationele haalbaarheid van het project. Een hoge volloop betekent dat een groot deel van de potentiële klanten zich aansluit, wat leidt tot een efficiënter gebruik van de infrastructuur, lagere kosten per aansluiting en een stabielere exploitatie. Een lage of vertraagde volloop daarentegen kan leiden tot onderbenutting, hogere kosten per aansluiting en risico's voor de terugverdientijd van investeringen.

Er zijn diverse factoren die de snelheid en effectiviteit van de uitrol beïnvloeden:

- **Volloop** van bewoners en bedrijven. De mate waarin huishoudens en zakelijke gebruikers zich aansluiten op het warmtenet is cruciaal. In het ontwerp is gerekend met 80% participatie in woonwijken en 50% op bedrijventerreinen. Een lagere aansluitgraad leidt tot suboptimale benutting van infrastructuur en verslechtert de business case.
- **Fasering** van infrastructuur versus warmtevraag. De bronnen en regionale infrastructuur worden grotendeels gebouwd tussen 2027 en 2042, terwijl een groot deel van de aansluitingen pas tussen 2041 en 2050 plaatsvindt. Deze mismatch kan leiden tot onderbenutting en financiële druk in de eerste jaren.
- **Juridische en bestuurlijke besluitvorming.** De aanwijzing van warmtekavels via de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) en het vaststellen van gemeentelijke warmteprogramma's zijn bepalend voor de snelheid van uitrol. Gemeenten moeten hun regierol actief invullen en tijdig besluiten nemen om volloop te borgen.
- **Samenwerking met bestaande netbeheerders.** Afstemming met partijen zoals Vattenfall en Gasunie is essentieel voor doorlevering en koppeling aan bestaande netten. Vertraging in deze samenwerking kan de uitrol beïnvloeden.
- **Tegenvallend aansluittempo.** Hoewel in veel business cases wordt gerekend met een lineaire aansluitsnelheid, blijkt in de praktijk dat de uitrol vaak grilliger verloopt. Technische complicaties, onverwachte bouwkundige situaties en weerstand bij bewoners kunnen leiden tot vertraging. Deze 'achter de voordeur'-verrassingen zoals verouderde installaties, beperkte ruimte voor leidingen of onduidelijkheid over eigendomsgrenzen, kunnen ervoor zorgen dat het tempo van aansluitingen lager ligt dan gepland.

Volloop

Het uitgangspunt in de business case is een participatiegraad van 80% voor woonwijken en 50% voor bedrijventerreinen. Deze percentages zijn voor zover wij weten (nog) niet onderbouwd.

Een volloop van 80% wordt in veel warmtenetprojecten als streefwaarde gehanteerd. Het is een gangbare aanname in business cases, omdat een hoge aansluitingsgraad essentieel is voor de financiële haalbaarheid van collectieve warmtevoorzieningen. In succesvolle projecten worden soms zelfs dekkinggraden van 85% bereikt, maar dan moeten de randvoorwaarden wel kloppen.

Hoewel 80% haalbaar is, is het in bestaande bouw zonder aansluitplicht een ambitieuze doelstelling. Diverse factoren maken deze aanname kwetsbaar:

- **Individuele alternatieven:** Bewoners kiezen soms voor warmtepompen of hybride oplossingen, zeker als deze al geïnstalleerd zijn.
- **Betaalbaarheid:** Ondanks ACM-tarieven en het kostprijs+ principe, kan het warmtenet voor sommige huishoudens duurder uitvallen dan hun huidige situatie. Hoe betaalbaarder het warmtenet is, hoe hoger de participatiegraad zal zijn.
- **Nieuwbouw versus bestaande bouw en woningcorporatiebezit:** In nieuwbouwwijken is 80% realistischer, zeker bij clusteransluitingen of woningcorporatiebezit. In bestaande wijken is het afhankelijk van technische en sociale factoren. De business case van RPIW WLR bestaat vrijwel volledig uit bestaande bouw, wat nadelig kan zijn voor de volloop. Het aandeel woningen dat in bezit is van woningcorporaties wordt door Greenvis geschat op 20%-25%.
- **Draagvlak en communicatie:** Zonder actieve communicatie en participatiebeleid blijft het draagvlak beperkt, wat de volloop vertraagt.

Volloop

Review uitgangspunten business case

Mitigerende maatregelen

Aandeelhouders zoals gemeenten, EBN en Firan kunnen actief bijdragen aan het realiseren van de 80% volloop. Hierbij valt te denken aan de volgende maatregelen:

- **Inzet van gemeentelijke instrumenten.** Gemeenten kunnen gebruikmaken van de aanwijsplicht uit de Wgiw, duurzaamheidsleningen, vollooprisicodekking en aansluitsubsidies voor particulieren.
- **Clusteraanpak en woningcorporaties.** Door in de eerste fases in te zetten op wijken met veel clusteraansluitingen en corporatiebezit, kunnen aansluitingen in bulk worden gerealiseerd. Dit verhoogt de efficiëntie en het volume en werkt positief op de financiële druk in de eerste fase(s) van de uitrol van het warmtebedrijf. Door projecten te starten in wijken met hoog potentieel en draagvlak, kan het vertrouwen bovendien worden opgebouwd en de volloop mogelijk worden versneld.
- **Communicatie en participatiebeleid.** Aandeelhouders kunnen investeren in lokale communicatiecampagnes, bewonersbijeenkomsten en transparante informatievoorziening over kosten, alternatieven en voordelen.
- **Ontzorging van eindgebruikers.** Via het warmteservicebedrijf kunnen bewoners volledig worden ontzorgd bij de overstap, bijvoorbeeld door installatie-aanpassingen, inductiekoken, subsidieaanvragen en financieringshulp via één loket. Dit verlaagt de instapdrempel en vergroot de bereidheid tot deelname. 'Ontzorging van eindgebruikers' is niet gedefinieerd in de Wcw. Het uitgangspunt van de Wcw is dat het warmtebedrijf integraal verantwoordelijk is levering en transport van warmte. De gemeente heeft 'slechts' een regierol en is als publieke aandeelhouder van het warmtebedrijf medeverantwoordelijk. Het is aan te raden om in de SOK afspraken op te nemen over de ontzorging van eindgebruikers en de rol (en samenwerking) van alle betrokken partijen hierin. De aandeelhouders hebben immers een gedeeld belang een zo hoog mogelijke participatie te realiseren.

Bij vrijwillige aansluiting zonder extra maatregelen is 80% volloop bij woningen ambitieus – veel warmtenetten halen eerder 50-70% vrijwillig. Echter, bij succesvolle projecten, minder stimulering van individuele duurzame warmteoplossingen en inzet van gemeentelijke instrumenten als de aanwijsplicht (via de op handen zijnde warmtewet) kan 80% haalbaar zijn.

Overige aandachtspunten en bevindingen bij de business case

Toetsing uitgangspunten business case

- In het model en de documentatie zijn diverse aannames als harde waarden vastgelegd. Dit beperkt inzicht in de totstandkoming en maakt toetsing lastig. Op onderdelen ontstaat hierdoor een 'black box'. Gezien de omvang en impact van de business case is het raadzaam de betrokken partijen (o.a. Greenvis) – in de kwartiermakersfase - expliciet te bevragen op de herkomst en onderbouwing van deze aannames.
- De business case is gebaseerd op de NMDA-methode (tariefplafond op aardgasalternatief). Met de komst van de Wcw wordt dit vervangen door kostengeoriënteerde regulering onder ACM-toezicht, waarbij tarieven gebaseerd zijn op werkelijke kosten plus een gereguleerd rendement. Dit maakt tarieven voorspelbaarder en minder afhankelijk van gasprijzen, maar met beperkte flexibiliteit: kostenoverschrijdingen kunnen niet via hogere tarieven worden doorberekend en het rendement is gemaximeerd.
- In de business case is vereenvoudigd door geen apart onderscheid te maken tussen verschillende woningtypen (MGZ-I = meergezinswoning/galerijflat vs. EGW = eengezinswoning) voor het doorrekenen van kosten. In werkelijkheid verschillen de kosten iets (bij flats heb je bijv. extra inpandige leidingen, gesteld op 9% van ontwerpkosten). Dat de business case dit heeft gelijkgetrokken, is een modelvereenvoudiging. Dit is acceptabel voor de high-level business case, maar een detailuitwerking zal verschillen tonen.
- De maximale BAK van € 5.251 (incl. BTW) duidt erop dat men ervan uitgaat dat elke nieuwe aansluiting de volledige (gereguleerde) aansluitbijdrage betaalt. Dit is erg optimistisch: in praktijk worden aansluitbijdragen vaak (deels) gesubsidieerd of niet volledig doorberekend aan klanten om deelname te bevorderen. Het lijkt erop dat het model geen korting verdisconteert – dat houdt de business case optimistisch.
- De Debt Service Coverage Ratio (DSCR) is met een norm van 1,2 aan de lage kant. Daarbij is ook te zien dat - los van de beginjaren - in 2033 niet aan de DSCR norm wordt voldaan. Dit is een potentiële opeisingsgrond voor commerciële financiers. Voor warmtebedrijven zien we in de praktijk ook dat een maatwerk aflossingsschema ('sculpted' aflossingen) wordt overeengekomen, afgestemd op de DSCR. Het is aan te raden om deze maatwerk oplossing in de kwartiermakersfase nader te onderzoeken.
- De veronderstellingen in de business case betreffende financiering (lage rente, hoge schuldfinanciering) worden enkel realistisch geacht onder de voorwaarde dat het waarborgfonds warmtenetten (of een vergelijkbare regeling) wordt opgezet en het RPIW WLR

hier gebruik van kan maken. In Hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de financieringsstructuur en wordt een evaluatie van de financieringsuitgangspunten uitgevoerd.

Financiële kwetsbaarheid door cumulatie van aannames

Hoewel de business case voor het RPIW kansen biedt, rust deze op een samenstel van ambitieuze aannames zoals een hoge participatiegraad, strakke uitvoeringsplanning, substantiële CAPEX, nog niet toegekende subsidiestromen. Het gros van deze elementen is afzonderlijk verdedigbaar, maar in combinatie maken ze het geheel kwetsbaar voor tegenvallers. Zelfs beperkte afwijkingen kunnen direct doorwerken in de kasstromen en leiden tot aanvullende vermogensinbreng door de aandeelhouders – waaronder gemeente Voorschoten.

De business case die onderdeel is van deze second opinion is een concept business case. Tijdens de kwartiermakersfase wordt de business case aangescherpt en uiteindelijk (unaniem) vastgesteld door de stuurgroep. Het is aan te raden om op voorhand duidelijk te maken welke informatie nodig is voor Voorschoten om uiteindelijk de business case goed te keuren met voldoende vertrouwen ten aanzien van de commitment die moet worden afgegeven.

3.2

Scenario analyse

Scenario analyse

Gevoeligheid inbreng Voorschoten

Scenario analyse

Naast review van uitgangspunten van de business case, hebben we een aantal scenario's doorgerekend om gevoeligheden in de business case in kaart te brengen. De scenario's zijn doorgerekend met behulp van het ontvangen model⁽⁷⁾. De doorgerekende scenario's zijn :

1. *Wijziging aandelenverhouding door uitstappen kleine gemeente*
2. *Wijziging aandelenverhouding door uitstappen grote gemeente*
3. *Verlaging aansluitsnelheid met 10%*
4. *Verlaging volloop met 10%*
5. *Wegvallen van 10% van de subsidies*
6. *Verlaging BAK met 10%*
7. *10% verhoging van investeringen*

Per scenario is de impact op de benodigde eigen vermogensinbreng weergegeven, de impact die deze wijziging in eigen vermogen inbreng heeft op de gemeente Voorschoten, en overige relevante bevindingen.

In het basisscenario is rekening gehouden met een eigenvermogensinbreng van zo'n € 246,5 mln. in totaal. Uitgaande van een aandelenpercentage van 3,24% voor de gemeente Voorschoten, komt dit neer op een eigenvermogensinbreng van ca. € 8,05 mln.

De tabel rechtsboven geeft een samenvattend overzicht van de scenario-impact op de eigenvermogensinbreng en de inbreng van Voorschoten specifiek. Hierbij is een negatief getal een verlaging van de eigenvermogensinbreng. Opgemerkt dient te worden dat dit een modelmatige scenario-analyse betreft, waarbij enkel de financiële impact in kaart wordt gebracht en geen rekening is gehouden met tussentijdse bijsturing (het nemen van maatregelen) in geval zich een scenario voordoet. Naar verwachting zal er immer ook een niet-financiële impact aan de orde zijn. Ná de tabel wordt in nader detail ingegaan op elk van de scenario's.

EV impact in € 1 mln. (2025 - 2050)	Effect op EV inbreng	Effect EV inbreng Voorschoten	% effect
Base Case	248,5	8,1	
1 Wegvallen van gemeente Oegstgeest	(19,5)	(0,6)	-7,8%
2 Wegvallen van gemeente Leiden	(97,0)	(3,1)	-39,0%
3 Verlaging aansluitsnelheid met 10%	8,5	0,3	3,4%
4 Verlaging volloop met 10%	19,7	0,6	7,9%
5 Wegvallen van 10% van de subsidies	16,7	0,5	6,7%
6 Verlaging BAK met 10%	8,5	0,3	3,4%
7 Verhoging investeringen met 10%	42,6	1,4	17,1%

1. Wijziging aandelenverhouding door uitstappen kleine gemeente

Een wijziging in aandelenverhouding door uitstappen van een kleine gemeente wordt doorberekend middels het laten wegvallen van de gemeente Oegstgeest. Dit heeft tot gevolg dat de gemeente Leiden een meerderheid van de gemeenteaandelen in handen zal krijgen. Zonder additionele afspraken zou deze er als volgt uit komen te zien:

	Aandelenpercentage totaal huidig	Aandelenpercentage (als deel van gemeentelijke aandelen)	% na uittreding Oesgeest (als deel van gemeentelijke aandelen)
Katwijk	6,42%	19,30%	21,33%
Leiden	16,41%	49,20%	54,36%
Leiderdorp	3,11%	9,30%	10,28%
Oegstgeest	3,16%	9,50%	-
Voorschoten	3,24%	9,70%	10,72%
Zoeterwoude	1,00%	3,00%	3,31%

Het wegvallen van de gemeente Oegstgeest heeft een beperkt positief financieel effect, zorgende voor een verlaging in de benodigde eigenvermogensinbreng.

(7) Hoewel wij het model zo goed als mogelijk hebben trachten de doorgronden, heeft voor de second opinion geen (volledige) technische validatie van de werking van het model plaatsgevonden. Wij gaan er derhalve vanuit het model op de juiste wijze doorrekent en hebben geen foutieve werking geconstateerd tijdens het werken met het model.

Scenario analyse

Gevoeligheid inbreng Voorschoten

2. Wijziging aandelenverhouding door uitstappen grote gemeente

Een wijziging in aandelenverhouding door uitstappen van een grote gemeente wordt gesimuleerd door het laten wegvallen van de gemeente Leiden. Dit heeft een grote (positieve) financiële impact op de doorrekening. Met het weghalen van alle aan Leiden gerelateerde investeringen valt bijna de helft van de CAPEX investeringen weg. Dit, terwijl maar 16,41% van de eigenvermogensinbreng wegvalt. Ook valt op te merken dat de DSCR in dit scenario in 2033 niet meer onder de gestelde norm van 1,2 geraakt.

Hierbij dient echter benadrukt te worden dat het een rekenkundige doorrekening betreft. Het wegvallen van Leiden in het warmtebedrijf zal naast de doorrekening van het benodigde eigen vermogen ook mogelijke andere effecten met zich meebrengen (en mogelijk zelfs leiden tot het afblazen van het project).

3. Verlaging aansluitsnelheid met 10%

De modellering van een verlaging van de aansluitsnelheid met 10% heeft een negatieve impact op de business case en leidt tot een verhoging van het benodigde eigen vermogen. Daarnaast heeft de vertraging tot gevolg dat de voorgenomen aansluitingen – in plaats van in 2050 – pas in 2053 voltooid zijn. De inhoudelijke doelstelling om alle woningen en gebouwen tegen 2050 duurzaam te verwarmen zal hierdoor vertraging oplopen.

4. Verlaging volloop met 10%

De verlaging van de volloop heeft ook een negatieve impact op de business case en de eigenvermogensinbreng. Daarnaast zal een lagere volloop ook een structureel negatief effect hebben op de exploitatie van het warmtebedrijf.

5. Wegvallen van 10% van de subsidies

In dit scenario is de WIS-subsidie met 10% verlaagd. Een verlaging van de WIS-subsidie leidt ertoe dat de investeringen voor een deel op een andere manier bekostigd moeten worden. Dit leidt ertoe dat de eigenvermogensinbreng verhoogd dient te worden.

6. Verlaging BAK met 10%

In de business case wordt uitgegaan van een maximale BAK. Het is aannemelijk dat in realiteit niet voor elke aansluiting de maximale BAK ontvangen zal worden, maar dat de gemeente (of andere geldschieters) in situaties kortingen zullen moeten geven om woningen aangesloten te krijgen op het warmtenet. Een scenario waarin de BAK verlaagd wordt heeft een negatieve impact op de business case en leidt tot een benodigde verhoging van de eigenvermogensinbreng.

7. 10% verhoging van investeringen

Een verhoging van de investeringen leidt tot een verhoging van de benodigde eigenvermogensinbreng vanwege de toegenomen kosten. De toegenomen kosten leiden tot een additionele DSCR-norm overschrijding in 2038. Een overschrijding van de DSCR-norm kan, in theorie, voor een bank reden zijn voor de opeising van financiering. De impact op de business case door een verhoging van de investeringen met 10% is fors. Ondanks dat een verhoging van de investeringen deels kan worden opgevangen door hogere WIS-subsidie en een grotere vreemd vermogen injectie, is de impact op de eigenvermogensinbreng groot. Naar verwachting het grootst van alle doorgerkende scenario's. Hierbij past de nuancering dat dat reeds rekening is gehouden wordt met 30% aan onvoorziene (CAPEX) kosten in de business case. Tegelijk vergroot de beperkte onderbouwing van diverse investeringsbedragen het risico op (opwaartse) bijstelling van de investeringen.

Samenvattend kan gesteld worden dat de financiële impact op de gemeente Voorschoten bij de doorgerkende scenario's relatief beperkt blijft, waarbij de scenario's waarin een gemeente zich terugtrekt rekenkundig een positief effect hebben. Daarbij hoort wel de kanttekening dat het gros van de scenario's naast een financiële impact ook niet-financiële effecten zal hebben, welke mogelijk grote gevolgen kunnen hebben. Het scenario waarin de investeringen 10% hoger uitvallen heeft het grootste effect op de eigen vermogensinbreng van Voorschoten. Gezien de beperkte invloed die Voorschoten heeft op dit scenario en financiële impact, wordt de hoogte van de investeringen als belangrijkste risico beschouwd.

4

Governance

Governance

Inleiding & Kwartiermakersfase

Inleiding

- EY-P heeft HVG Law verzocht de voorgestelde governance structuur van het warmtebedrijf RPIW en de implicaties voor Voorschoten juridisch te beoordelen. HVG Law is een onafhankelijk advocatenkantoor en heeft een strategische alliantie met EY Tax en maakt onderdeel uit van het wereldwijde EY Law netwerk.
- Centraal staat of besluitvorming en zeggenschap evenwichtig zijn verdeeld en de gemeente Voorschoten voldoende invloed behoudt in lijn met het publieke belang. De beoordeling heeft plaatsgevonden op basis van de concept SOK, AHO en oprichtingsakte. De conceptafspraken zijn getoetst op rolverdeling, risicodeling en exit-mogelijkheden.
- Op basis van de stukken zijn er twee periodes te onderscheiden: de kwartiermakersfase en de aandeelhoudersfase. De samenwerkingsovereenkomst (SOK) ziet op de kwartiermakers fase. De kwartiermakersfase eindigt door de oprichting van het RPIW en het tekenen van de aandeelhoudersovereenkomst (AHO). Vanaf dat moment start de 'aandeelhoudersfase', waarin Voorschoten als aandeelhouder fungeert van het RPIW. Voor de governance tijdens de aandeelhoudersfase zijn de AHO en de concept akte van oprichting van het RPIW beoordeeld. Aanvullend hebben wij op 15 augustus 2025 gesproken met een juridisch adviseur van Voorschoten (het Interview) om input vanuit Voorschoten te krijgen ter context. De twee fases worden separaat behandeld. Graag verwijzen wij aanvullend naar het overzicht van kernartikelen en suggesties van HVG Law aan het einde van dit hoofdstuk.

1. Governance | Kwartiermakersfase

I. Inrichting en doel van de samenwerking

- Tijdens de kwartiermakersfase is er een stuurgroep, een kwartiermaker en een werkgroep. De invloed van Voorschoten is in deze fase via hun vertegenwoordiger in de stuurgroep gewaarborgd. De vertegenwoordiger van Voorschoten kan immers besluiten blokkeren doordat de stuurgroep besluit met unanimititeit.
- Wij begrijpen dat de wethouders worden benoemd als 'vertegenwoordiger' in de stuurgroep. De stuurgroep besluit na de kwartiermakersfase over de definitieve business case.

- De stuurgroep zal zich inspannen om (i) de concept business case en het ondernemingsplan finaal te maken en (ii) te onderzoeken welke vorm de samenwerking met Firan kan krijgen.
- Het is niet duidelijk wat er ten minste in het business plan moet staan om tot goede besluitvorming over de oprichting van het RPIW te komen. Ter bevordering van de voorbereiding van de gemeenten, kan het helpen om de inhoud van het business plan (nog) beter af te kaderen.
- In het Interview is gesproken over de regiorol die Voorschoten via het warmtebedrijf wenst te vervullen. Een acceptabele positie voor Voorschoten is dat grotere gemeenten de doorslaggevende stem hebben en de kar trekken, maar dat voldoende ruimte wordt geboden aan Voorschoten om wanneer nodig ook enige mate van invloed uit te kunnen oefenen. Tijdens de kwartiermakersfase moet worden beoordeeld of en in hoeverre Voorschoten deze rol kan verkrijgen en, zo niet, of zij dan wel onderdeel moet worden van het warmtebedrijf.
- Tijdens de kwartiermakersfase is het, gelet op bovenstaande, van belang dat de relatie met Alliander, EBN en de overige gemeentes (zie opmerkingen 'Aandeelhoudersfase') een weg vindt in de documentatie. Het is daarom aan te raden om in de SOK op te nemen dat deze onderlinge relaties duidelijk uiteen worden gezet voordat wordt overgegaan tot de oprichting van het RPIW.

II. Informatievoorziening en positie werkgroep

- Tijdens de kwartiermakersfase hebben de stuurgroep en de werkgroep regelmatig vergaderingen onder leiding van de kwartiermaker. De kwartiermaker verspreidt de benodigde stukken vijf dagen van tevoren naar de stuurgroep, terwijl de werkgroep pas twee dagen van tevoren de stukken ontvangt. Zie nr. 3 van de tabel aan het einde van dit hoofdstuk.

Governance

Kwartiermakersfase

- De geschetste informatievoorziening lijkt ons niet te stroken met de positie van de werkgroep. Te overwegen is de informatievoorziening anders in te richten om ten minste de werkgroep meer tijd te bieden om informatie te verwerken en/of om informatie via de werkgroep bij de stuurgroep te brengen. De werkgroep heeft de inhoudelijke kennis die nodig is om de stuurgroep te voeden met deugdelijk voorbereide adviezen en informatie. Zodoende wordt een inhoudelijke waarborg geboden tegenover mogelijke politieke belangen die in een stuurgroep kunnen spelen, waardoor het meer politieke karakter van de stuurgroep niet noodzakelijkerwijs bezwaarlijk is. *Zie nr. 3 (tabel)* voor onze suggestie.

III. Wijziging en beëindiging

- De opzeggings- en wijzigingsgronden zijn beperkt. De SOK kan slechts worden gewijzigd wanneer de Wcw dusdanig wijzigt dat niet langer redelijkerwijs kan worden verwacht dat de partijen partij blijven bij de SOK. Partijen zullen dan eerst moeten onderhandelen over een gewijzigde voortzetting van de samenwerking.
- Uit de SOK stappen, bijvoorbeeld wanneer een gemeente zich niet in het business plan kan vinden, is alleen mogelijk door de oprichting dusdanig op te rekken tot de termijn waarbij mag worden uitgetreden (deze termijn is nog niet gedefinieerd). Voorts zou het strikt genomen mogelijk zijn dat ondanks dat een gemeente niet instemt met het business plan, de overige partijen alsnog het RPIW oprichten, waarbij vervolgens de gemeente haar aanspraak op de uittredingsgrond zou missen.
- Er ontbreekt een beëindigingsmogelijkheid indien een gemeente niet de benodigde besluitvorming rond krijgt voor de met name financiële verplichtingen die uit de afspraken na oprichting volgen.
- De betreffende bepaling zal derhalve strakker moeten worden geredigeerd en moeten worden uitgebreid wat de opzeggingsgronden betreft. *Zie nr. 7 (tabel)*.

Governance

Aandeelhoudersfase

2. Governance | Aandeelhoudersfase

- Na de oprichting van het RPIW en de ondertekening van de aandeelhoudersovereenkomst, gaat de aandeelhoudersfase in. In dit onderdeel wordt stilgestaan bij belangrijke bepalingen uit de aandeelhoudersovereenkomst en de oprichtingsakte van het RPIW.

I. Informatierecht

- Indien het totaal aantal WEQs van RPIW nog onder een te bepalen hoeveelheid is, krijgen de aandeelhouders de volgende informatie niet verstrekt: het managementverslag, de winst- en verliesrekening en de verwachte nog te realiseren omzet. Wij zien geen onderbouwing waarom deze informatie niet zou worden geleverd. Wij constateren dat het voor minderheidsaandeelhouders extra van belang is om dergelijke informatie wel te krijgen. Zo houdt Voorschoten inzicht in haar deelneming.
- Naast de informatie die afhankelijk is van het aantal WEQs, ontvangen de aandeelhouders altijd: (i) vergaderstukken en besluiten van het bestuur, de RvC en de algemene vergadering, (ii) managementbrieven en verslagen van de accountant, (iii) uiterlijk op 30 september van elk jaar ontvangen het concept businessplan en (iv) andere redelijkerwijs verzochte informatie.
- Daarnaast adviseren wij toe te voegen welke (andere) specifieke informatie periodiek verstrekt zal worden, zoals rapportages over de ontwikkeling van het aantal aansluitingen, ingekochte diensten bij gelieerde partijen etc.

II. Zeggenschap

- De (concept)stukken bepalen dat 'gewone' besluiten van de algemene vergadering worden genomen met een meerderheid van 66,7%. Dit betekent dat EBN, Alliander en één gemeente een meerderheid kunnen vormen. Andere combinaties zijn niet mogelijk. De facto hebben EBN en Alliander dus een vetorecht. Om een goede balans te houden tussen de belangen van EBN en Firan tegenover de (publieke) belangen van de gemeente, kan een structuur overwogen worden waarbij EBN of Alliander steun moet hebben van (een meerderheid van) de gemeentes voor een meerderheid. *Zie nr. 2 (tabel).*
- Voor belangrijke besluiten, zoals het vaststellen van het business plan of het reglement van de raad van commissarissen, geldt een versterkte meerderheid van 87%. In dat geval is de steun van Leiden nodig om een besluit te blokkeren of aan te nemen.

- Uit de 'outline besturing RPIW' blijkt dat het business plan wordt gezien als de voornaamste manier om zeggenschap uit te oefenen. Waar Voorschoten in de kwartiermakerfase nog een blokkerende stem heeft, heeft zij geen (zelfstandige) zeggenschap als minderheidsaandeelhouder t.a.v. business plannen na oprichting. Voorschoten heeft hierdoor minder zeggenschap op bijvoorbeeld de strategie van het RPIW tijdens de aandeelhoudersfase.

- Wij begrepen dat bij Voorschoten de wens bestaat dat bij belangrijke besluiten in ieder geval de meeste gemeenten vóór zouden moeten stemmen. Aan deze wens wordt in de stukken geen invulling gegeven. *Zie nr. 2 (tabel)* voor een suggestie om dit wel te bereiken.
- De concept AHO lezen wij aldus dat de drempel voor een verzoek door een of meer aandeelhouders tot bijeenroeping van de algemene vergadering wordt verhoogd naar 10% van de aandelen. De concept akte van oprichting bevat dit percentage voor een dergelijk verzoek niet. Het Nederlandse recht biedt voor de BV niet de mogelijkheid om de oproepingsdrempel naar boven de 1% te verhogen. De oproepingsdrempel mag hierbij slechts worden verlaagd. Het bestuur mag een deugdelijk verzoek tot bijeenroeping slechts bij uitzondering weigeren, waarna de aandeelhouders de rechter kunnen verzoeken voor een machtiging om de algemene vergadering zelf bijeen te roepen.
- Wij zijn geïnformeerd door Voorschoten dat deze bepaling in de AHO niet tot doel heeft de drempel voor het indienen van een verzoek tot het oproepen van een algemene vergadering te verhogen. De bepaling beoogt te regelen dat aandeelhouders die gezamenlijk 10% van het geplaatst kapitaal vertegenwoordigen en aandeelhouders die (individueel) 1% van het geplaatste kapitaal vertegenwoordigen - nadat het bestuur niet binnen vier weken na een verzoek tot bijeenroeping van de algemene vergadering de benodigde handeling heeft verricht - zelf tot bijeenroeping kunnen overgaan. Hierdoor wordt voorkomen dat aandeelhouders een machtiging van de rechter moeten verkrijgen als het bestuur een verzoek weigert.
- De huidige formulering van het artikel in de concept AHO weerspiegelt deze bedoeling echter niet; daarin wordt de 10%-drempel gekoppeld aan het verzoek tot bijeenroeping zelf. Wij adviseren daarom het artikel in de concept AHO te redigeren om zo aan te sluiten op de beoogde regeling. *Zie nr. 3 (tabel).*

Governance

Aandeelhoudersfase

III. Exit

- De AHO bevat beperkte exit-mogelijkheden.
 - Er is een lange lock-up periode van 10 jaar. Tijdens een lock-up periode is het niet mogelijk om aandelen over te dragen, tenzij de andere aandeelhouders het aandelenbelang overnemen.
 - Na de lock-up periode mogen de aandelen worden overgedragen aan een partij die toetreedt aan de AHO en zich committeert aan de resterende financieringsverplichtingen.
 - In theorie is het mogelijk eerder uit te treden door de tranche 2 of tranche 3 financiering te weigeren, waardoor verplicht moet worden aangeboden tegen de nominale waarde van de aandelen. Uiterlijk op 30 september 2035 ontvangt Voorschoten het voorstel financiële inbreng voor tranche 2.
 - Het is aan te bevelen dat wanneer het (minderheids)aandeelhouderschap door gewijzigde omstandigheden erg bezwarend zou worden, de mogelijkheid bestaat om een exit te bewerkstelligen, *zie nr. 15 (tabel)*.

IV. Financiering en winstverdeling

- Voorschoten heeft een beperkte invloed op financieringsbesluiten (tranche 1, 2 en 3). Deze kunnen worden genomen zonder haar medewerking. Wanneer zij tegen stemt, krijgt Voorschoten één maand de kans om zich alsnog te committeren.
- Doet zij dit niet dan moet zij haar aandelen aanbieden aan de vennootschap tegen de nominale waarde. Het is de bedoeling om alle financiering behalve tranche 1 als agio te kwalificeren en niet om nieuwe aandelen uit te geven. De agioreserve is het vermogen dat op de aandelen is gestort in aanvulling op de nominale waarde. De financieringsbepalingen bevatten meerdere knelpunten:
 - Ten eerste, wanneer Voorschoten om wat voor reden dan ook de tranche 3-verplichtingen niet meer wil of kan aangaan, moet zij aanbieden tegen de nominale waarde. Echter, de tranche 2-verplichtingen en/of eventuele gedane additionele financiering die door het bestuur is verzocht, worden als agioreserve aangemerkt. Wanneer Voorschoten moet aanbieden, krijgt zij stortingen boven de nominale waarde niet vergoed. De vraag is of deze korting gerechtvaardigd is en of er niet een ander waardebepalingsmechanisme opgenomen moet worden, *zie nr. 10 (tabel)*.

- Ten tweede, de koopprijs kan bij een verplichte aanbieding van de aandelen verschuldigd blijven onder de voorwaarden van een leningsovereenkomst met een looptijd van max. 5 jaren. Het is hierbij onduidelijk welke voorwaarden en zekerheden deze leningsovereenkomst heeft. *Zie nr. 9 (tabel)*.
- Tot slot, de aandeelhouders mogen bij additionele financiering (buiten de 3 tranches) individueel beslissen of zij mee investeren. Aangezien additionele financiering ook door agiostortingen gedaan worden, hebben de aandeelhouders die geen additionele investeringen doen een hoger rendement op hun risicodragend kapitaal. De hoofdregel is immers dat de hoeveelheid agio op een aandeel geen invloed heeft op de dividenduitkering. Eventueel zou kunnen worden gekeken naar een andere winstverdelingsgrondslag. *Zie nr. 12 (tabel)*.
- De financiële verplichting voor tranche 2 en tranche 3 zijn nog niet bekend en worden pas op een later moment vastgesteld. Deze bepaling kent geen enkele escape. Dit knelt wanneer publieke belangen zich zouden verzetten tegen aanvullende financiering en Voorschoten haar belang moet aanbieden tegen een (mogelijk) te lage prijs.

V. Besluitvorming gemeentelijke aandeelhouders

- In zijn algemeenheid is niet specifiek rekening gehouden met de besluitvormingscycli bij gemeenten. Met name waar het strikte termijnen aangaat, zoals bij de financieringstranches, kan dit de gemeenten in een lastig parket brengen. Het is aan te raden in de AHO een algemeen principe op te nemen dat bij besluitvorming rekening wordt gehouden met deze gemeentelijke besluitvormingscycli. *Zie nr. 17 (tabel)*.

Governance

Overzicht - Samenwerkingsovereenkomst

Samenwerkingsovereenkomst				
Nr.	Bepaling	Onderwerp	Opmerking	Suggestie
Vormgeving van de samenwerking				
1	3.3	Kwartiermakersfase	Voor het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst is er een concept business case opgesteld. Tijdens de kwartiermakersfase wordt de business case aangescherpt, waarbij de definitieve business case inzicht geeft in: de strategische koers, beoogde activiteiten, investeringsbehoeften, verwachte opbrengsten, kostenstructuur en overige financiële parameters. De stuurgroep stelt een ondernemingsplan/meerjarenprognose en financieel model op. Partijen hebben een conceptversie opgesteld, welke zij definitief zullen maken tijdens de kwartiermakersfase. Het uitgangspunt hierbij is de financiële inbreng uit de aandeelhoudersovereenkomst.	Hetgeen in de business case moet terugkomen is nog relatief onduidelijk. Het is aan te raden om op voorhand duidelijk te maken welke informatie nodig is voor Voorschoten om uiteindelijk de business case goed te keuren met voldoende vertrouwen ten aanzien van de commitment die moet worden afgegeven. De vraag is of de stuurgroep deze stukken opstelt of dat de werkwijze moet zijn dat de werkgroep dit doet en de stuurgroep deze vaststelt.
2	4.1	Stuurgroep	Er is een stuurgroep die besluiten neemt namens de partijen t.a.v. het project. De stuurgroep bestaat uit een vertegenwoordiger van iedere partij. In de praktijk worden dit wethouders van de verschillende gemeenten. Besluiten worden met unanimiteit genomen.	<i>Ter informatie.</i>
3	4.3	Werkgroep	Aanvullend is er een werkgroep onder leiding van de kwartiermaker om uitvoering te geven aan het stappenplan. Daarbij adviseert de werkgroep aan de stuurgroep en bereiden besluitvorming van de stuurgroep voor. Zij brengen kennis en ervaring in. De werkgroep kan geen besluiten nemen en adviezen zijn niet-bindend. Iedere partij mag een lid van de werkgroep benoemen. Daarbij lijkt de huidige beschrijving van de werkgroep meer op een klankbordfunctie dan op een uitvoerende werkgroep. Voor de vergaderingen tijdens de kwartiermakersfase krijgt de werkgroep informatie twee dagen voor de vergadering, terwijl de stuurgroep de informatie vijf dagen van tevoren krijgt.	In het licht van de checks and balances binnen de kwartiermakersfase, en daarmee de balans in de definitieve business case, zou de werkgroep voldoende tijd moeten krijgen om adviezen en besluitvorming deugdelijk voor te bereiden. Aanvullend kan worden gekozen om de informatievoorziening van de stuurgroep via de werkgroep te laten verlopen. Wanneer de stuurgroep inhoudelijk voorbereide voorstellen en adviezen ontvangt van de werkgroep, is het niet noodzakelijkerwijs bezwaarlijk dat de stuurgroep een meer politiek karakter heeft. Voorschoten moet uiteindelijk akkoord gaan met de business case op lange termijn. Tijdens deze kwartiermakersfase is de kans om dit inhoudelijk zo goed mogelijk voor te bereiden.

Governance

Overzicht - Samenwerkingsovereenkomst

Samenwerkingsovereenkomst				
Nr.	Bepaling	Onderwerp	Opmerking	Suggestie
Vormgeving van de samenwerking				
4	4.5 e.v.	Kwartiermaker	Er is een kwartiermaker die het project aanstuurt in de kwartiermakerfase. De kwartiermaker is de verbindende schakel tussen de stuurgroep en de werkgroep. Deze heeft de leiding over de dagelijkse gang van zaken tijdens de kwartiermakersfase. De kwartiermaker krijgt een programmateam. De kwartiermaker doet een voorstel voor dit team, maar de stuurgroep besluit hierover en de daarmee verbonden kosten.	Ter informatie.
5	5	Stappenplan	De kwartiermaker stelt binnen een korte termijn een stappenplan op met handelingen die nodig zijn om tot de oprichting van het RPIW te komen. De stuurgroep stelt het stappenplan uiteindelijk vast. Partijen geven gezamenlijk uitvoering aan dit stappenplan.	Ter informatie.
6	12	Uitbreiding	Partijen kunnen unaniem besluiten dat extra gemeenten onderdeel kunnen worden van dit project. Het lijkt erop dat in dit geval de gemeenten allen worden gekort op hun aandelen belang, maar EBN en Alliander een gelijk aandelenbelang houden. De relatieve invloed van Voorschoten wordt dan wat kleiner.	Ter informatie.
7	10.1-10.4	Looptijd (i)	De samenwerkingsovereenkomst eindigt wanneer: (i) Het RPIW is opgericht en de aandeelhoudersovereenkomst is getekend, mits alle betalingsverplichtingen uit de samenwerkingsovereenkomst zijn voldaan; en (ii) De partijen hiertoe een gezamenlijk besluit nemen. Daarbij mag elke partij, zonder schadevergoeding verschuldigd te zijn en na voldoening van de openstaande financiële verplichtingen, uit deze overeenkomst stappen wanneer:	De overeenkomst laat geen ruimte voor Voorschoten om na, bijvoorbeeld een onbevredigende uitkomst van de business case of een te hoge financiële bijdrage, toch af te zien van de deelneming. Voorschoten is dan overgeleverd aan de goedkeuring van de overige partijen. (vervolg op volgende slide)

Governance

Overzicht - Samenwerkingsovereenkomst

Samenwerkingsovereenkomst				
Nr.	Bepaling	Onderwerp	Opmerking	Suggestie
Vormgeving van de samenwerking				
7	10.1-10.4	Looptijd (ii)	(i) Voor datum X het RPIW niet is opgericht; (ii) De minister geen nationale deelneming zal inrichten, dan wel EBN daarvoor aan te wijzen; en (iii) De Wcw wijzigt en daardoor de voortzetting niet redelijkerwijs kan worden verwacht. Partijen zullen eerst in onderhandeling treden over het voortzetten van de samenwerking. Partijen mogen anders dan de hierboven geschetste situaties niet uittreden. De enige reële manier om uit te treden is dan het traineren tot na de deadline waarop kan worden uitgetreden.	Het is aan te raden nog een beëindigingsmogelijkheid op te nemen voor wanneer de financiële besluitvorming of de definitieve business case niet door de gemeenteraad komt. De bewoording van de beëindigingsbepaling laat ruimte voor andere partijen om RPIW op te richten ingeval een van de gemeenten de oprichting weigert. In dit geval wordt de partij die niet wil oprichten gedwongen in de aandeelhoudersrelatie, aangezien er verder geen (reële) mogelijkheden zijn om de overeenkomst te beëindigen.
8	10.5	Wijziging	De overeenkomst wordt slechts gewijzigd na onderhandelingen op het moment dat de wet- of regelgeving wordt gewijzigd en daardoor niet in redelijkheid gevergd kan worden dat de overeenkomst ongewijzigd in stand blijft.	<i>Ter informatie.</i>
9	Definities	Aandeelhoudersovereenkomst	De overeenkomst bepaalt dat de Aandeelhoudersovereenkomst de aandeelhoudersovereenkomst in Bijlage 3 is. Hiermee is er geen ruimte voor wijzigingen in de aandeelhoudersovereenkomst. Wanneer partijen toch nog enkele wijzigingen door zouden voeren na het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst, wordt de samenwerkingsovereenkomst formeel niet beëindigd door het oprichten van het RPIW en tekenen van een aangepaste aandeelhoudersovereenkomst.	Het is aan te bevelen om de definitie op te rekken waarbij opvolgende versies van de AHO ook onder de definitie vallen. Zo bestaat er tijdens de kwartiermakersfase ruimte om de AHO nader vorm te geven aan de hand van de definitieve business case en bijvoorbeeld invulling van de (commerciële) relatie met Firan.
10	8.1-8.4	Kosten	Tijdens de kwartiermakersfase worden de kosten verdeeld naar rato van het te verkrijgen belang in het RPIW. In het halfjaarverslag worden alle kosten opgenomen en vervolgens naar rato gefactureerd aan de andere partijen door de partij die de kosten heeft voorgesloten.	<i>Ter informatie.</i>

Governance

Overzicht – AHO en akte van oprichting

AHO en akte van oprichting				
Nr.	Bepaling	Onderwerp	Opmerking	Suggestie
Governance				
1	3.19	Business Plan (AHO)	Uit de ‘outline besturing’ blijkt dat het business plan wordt gezien als de voornaamste wijze voor gemeenten om hun invloed uit te oefenen. De algemene vergadering ontvangt uiterlijk op 30 september van elk jaar het concept business plan, waarna deze moet worden goedgekeurd met een 87% meerderheid.	Voorschoten verliest relatief gezien haar invloed op het business plan na de oprichting van RPIW. Hierbij acht Voorschoten het, ten minste, van belang dat de gemeenten onderling een meerderheid hebben in de algemene vergadering voor (belangrijke) besluiten, zoals het vaststellen van de business plan. Onder nr. 2 hebben wij een suggestie gedaan om dit te bereiken.
2	6	Algemene vergadering (AHO)	Gewone besluiten worden genomen met een meerderheid van 66,7% en belangrijke besluiten met een versterkte meerderheid van 87%.	Een meerderheid binnen de groep gemeenten is voor besluitvorming nu niet nodig. Een mogelijke oplossing om dit wel te bewerkstelligen zou het volgende kunnen zijn: Alliander, EBN en de gemeenten gezamenlijk, krijgen ieder één stem (stem A, B, C) onder de voorwaarde dat tenminste de gemeentelijke stem voor moet stemmen. De gemeenten als houders van aandelen houden vervolgens een voorvergadering waarin voor gewone besluiten met een gewone meerderheid wordt beslist in de algemene vergadering (voor, tegen of blanco). De verdeling van de stemrechten is gebaseerd op het aantal aandelen. Voor een meerderheid is Leiden plus (ten minste) één gemeente nodig of de gemeenten tezamen zonder Leiden. Voor belangrijke besluiten geldt een versterkte meerderheid in de voorvergadering (bijvoorbeeld 75/80%). In dit geval is voor een meerderheid bijvoorbeeld nodig dat Leiden steun heeft van meerdere kleine gemeenten of Katwijk en Leiderdorp, Oegstgeest en/of Voorschoten.

Governance

Overzicht – AHO en akte van oprichting

AHO en akte van oprichting				
Nr.	Bepaling	Onderwerp	Opmerking	Suggestie
Governance				
3	6.5	Drempel bijeenroepen algemene vergadering (AHO)	De algemene vergadering kan, naast de verplichte vergaderingen, bijeen worden geroepen op verzoek van aandeelhouders die alleen of gezamenlijk 1% van de aandelen vertegenwoordigen. In de AHO is een drempel van 10% opgenomen voor het bijeenroepen van de algemene vergadering. De akte van oprichting reflecteert dit niet; hier is 1% opgenomen. De 10%-drempel uit de AHO is (voor een BV) in strijd met de wet en is derhalve nietig. Artikel 2:220 lid 1 Burgerlijk wetboek bepaalt dat de oproepingsdrempel voor de BV 1% is of een lager percentage dat blijkt uit de statuten.	Wij bevelen aan om de bepaling in de AHO zodanig te redigeren dat deze aansluit bij de beoogde regeling, zoals uiteengezet in de concept akte van oprichting.
4	3.3	Bestuurders (AHO)	In principe is er één bestuurder, welke onafhankelijk van de partijen is. Wanneer een dergelijke onafhankelijke bestuurder niet wordt gevonden, wordt een Firan (Alliander) bestuurder benoemd, omdat het beleid van de gemeenten en EBN het niet toelaten om een bestuurder te benoemen uit eigen gelederen.	Ter informatie.
5	4	RvC (AHO)	De algemene vergadering kan met een meerderheid van 87% een RvC benoemen. De RvC bestaat uit drie leden. De gemeenten, EBN en Firan benoemen allen één commissaris.	Ter informatie.
6	5	Raad van Advies (AHO)	Het bestuur kan een raad van advies instellen. Deze raad van advies geeft niet bindende adviezen aan de bestuurder voor een extern perspectief. Zij zijn een strategisch klankbord, brengen expertise in en/of houden toezicht op hoofdlijnen.	Ter informatie.
7	7.1	Financieringsverplichting (AHO)	De financiering van het RPIW wordt gedaan vanuit de aandeelhouders. In principe zijn er 3 financieringstranches plus eventuele additionele financiering die door het bestuur wordt verzocht.	Ter informatie.

Governance

Overzicht – AHO en akte van oprichting

AHO en akte van oprichting				
Nr.	Bepaling	Onderwerp	Opmerking	Suggestie
Governance				
8.	10.4	Verplichte uittreding (AHO)	Wanneer Voorschoten, om welke (publieke of private) reden dan ook, de financiering niet rond kan krijgen voor tranche 2 of 3, moet zij verplicht haar aandelen aanbieden aan de Vennootschap.	Ter informatie.
9.	10.5	Leningsvoorwaarden (AHO)	Bij verplicht uittreden, mag de koopprijs voor vijf jaar verschuldigd blijven. Het is daarbij onduidelijk welke voorwaarden deze lening heeft.	Het is aan te raden op voorhand een (concept) leningsovereenkomst op te stellen onder gebruikelijke (at arm's length) voorwaarden. Hierbij moet ook worden nagedacht over de zekerheid voor de betaling van de lening, bijvoorbeeld een pandrecht op de verplicht aangeboden aandelen.
10.	10.5	Nominale waarde (AHO)	Doordat bij de verplichte aanbieding aan de vennootschap de aandelen tegen nominale waarde moeten worden verkocht, wordt niet voorzien in de situatie dat de aandelen van het warmtebedrijf meer waard zijn geworden. Voorschoten ontvangt dan niet de baten voor het risicodragend kapitaal dat zij ter beschikking heeft gesteld in de periode dat zij aandeelhouder was, noch eventueel door haar boven nominaal gestort kapitaal.	Het is ons niet gebleken op basis waarvan partijen een korting op de aandelen gerechtvaardigd achten bij een verplichte uittreding. Partijen zouden in overleg kunnen treden over een gewijzigde waarderingsmethode bij verplichte uittreding om een redelijke vergoeding te ontvangen voor de gedane investeringen.
11.	3.17	Informatierechten (AHO)	Het informatierecht is afhankelijk van het aantal gerealiseerde WEQ's. Dit geldt voor het managementverslag, de winst- en verliesrekening en de verwachte nog te realiseren omzet. Het is ons niet duidelijk geworden waarom de informatievoorziening wordt beperkt. We begrepen dat de eerste aansluitingen pas in 2029 worden gerealiseerd. In het licht van deze termijn oogt deze bepaling onwenselijk. Tijdens de aanloopfase richting de eerste aansluitingen, is het prettig om te weten waar de bestuurder mee bezig is. Als minderheidsaandeelhouder is Voorschoten in beginsel niet in de positie om deze informatie zelfstandig te verkrijgen.	Wij raden aan om in de kwartiermakersfase goed te inventariseren welke informatie Voorschoten ten minste nodig heeft. Wanneer blijkt dat de informatie die wordt achtergehouden van belang is voor Voorschoten, zou de beperking aan de hand van het aantal gerealiseerde WEQs geschrapt moeten worden.

Governance

Overzicht – AHO en akte van oprichting

AHO en akte van oprichting				
Nr.	Bepaling	Onderwerp	Opmerking	Suggestie
Governance				
12.	8.1	Winstgerechtigdheid (AHO)	Er wordt naar rato van het aandelenbelang uitgekeerd. Bij financieringen is afgesproken dat aanvullende agio wordt gestort op de aandelen, in plaats van tegen uitgifte van nieuwe aandelen. Wanneer een aandeelhouder niet meedoet met de aanvullende financieringen levert dit tot een voordeel voor aandeelhouders die minder hebben geïnvesteerd.	Overwogen kan worden om een afwijkende winstverdelingsgrondslag op te nemen op basis waarvan wordt uitgekeerd met inachtneming van de (aanvullende) agiostortingen. Denk hierbij aan de afspraak dat vóórdat dividend wordt uitgekeerd, eerst de additioneel gestorte agioreserves worden terugbetaald aan degenen die meer hebben geïnvesteerd dan de andere aandeelhouders.
13.	4.3	Definitiekwestie (AHO)	Na de eerste benoeming van de RvC, voorziet de RvC in een eigen profielschets. Deze is gebaseerd op de Profielschets. Hoewel de ‘nieuwe’ profielschets moet worden gebaseerd op de oorspronkelijke profielschets, sluit de afwijking op belangrijke punten (bijvoorbeeld: de vereiste deskundigheid) niet uit. Door deze bewoording is het mogelijk dat de profielschets op den duur gaat afwijken van de oorspronkelijk beoogde profielschets.	De formulering kan worden aangescherpt door de tekst in artikel 4.3 aan te passen in: “waarbij de Profielschets als uitgangspunt genomen zal worden en niet op materiële punten zal afwijken van de Profielschets.”
14.	7.10	Herijking (AHO)	Het is onduidelijk tegen welke waarde de aandelen onderling worden overgedragen bij een herijking. Wanneer dit op voorhand niet wordt afgesproken, levert dit onduidelijkheid op en kan het zo zijn dat Voorschoten onder omstandigheden aandelen tegen een lagere waarde moet overdragen dan de aandelen daadwerkelijk waard zijn.	Het is aan te bevelen om op voorhand een waardebepaling vast te stellen.

Governance

Overzicht – AHO en akte van oprichting

AHO en akte van oprichting				
Nr.	Bepaling	Onderwerp	Opmerking	Suggestie
Governance				
15.	10.1	Lock-up/Exit (AHO)	Voorschoten is verplicht voor een periode van 10 jaar aandeelhouder te blijven. Behalve als er sprake is van een verplichte uittreding of wanneer de algemene vergadering daar met unanieme stemmen een schriftelijke goedkeuring voor heeft gegeven.	Voorschoten heeft geen reële exit-mogelijkheid in de eerste 10 jaar. Een suggestie zou zijn om aan te sluiten bij de samenwerkingsovereenkomst, waarbij uittreding mogelijk wordt nadat de wet- en regelgeving aanzienlijk veranderen. Deze wijzigingen kunnen er immers voor zorgen dat de oorspronkelijke business case niet meer houdbaar is voor gemeenten gezien hun publieke taak.
16.	5.2.1 akte van oprichting	Akte van oprichting (AO)	De bewoording in dit artikel lijkt twijfel in de hand te werken. “de notaris (...) kan vragen om hem te bevestigen dat overdracht in overeenstemming is met het bepaalde in de aandeelhoudersovereenkomst.” In deze bewoording lijkt het een optie te zijn, zonder dat positieve bevestiging moet volgen.	Aanbevolen wordt om de bewoording aan te passen zodat het duidelijk is dat het een voorwaarde (en geen optie) is dat de aandeelhouders aan de notaris positief bevestigen dat de overdracht in overeenstemming met de AHO is.
17.	N/A	Cycli van besluitvorming	Besluitvorming binnen gemeenten verloopt in beginsel in vaste cycli, in het bijzonder waar het financiële verplichtingen of begroting raakt. Voorschoten zal derhalve ook tijd nodig hebben om besluitvorming als aandeelhouder rond te krijgen. Wanneer bijvoorbeeld een verzoek tot financiering te laat wordt ingediend, zal besluitvorming niet (tijdig) kunnen plaatsvinden en moeten worden gewacht tot het volgende moment.	Doordat de ‘straf’ op niet tijdig besluiten over de benodigde financiering voor tranche 1-3 streng is (namelijk: verplicht uittreden), is aan te raden om in de AHO op de nemen dat rekening wordt gehouden met de gemeentelijke besluitvorming ter voorkoming dat een te late indiening van (financierings)verzoeken ten nadele van de gemeenten werkt.

5

Financieren

Uitgangspunten business case en beschouwing parameters financiering

Inleiding

In de business case wordt ervan uitgegaan dat een deel van de investeringen wordt gefinancierd met vreemd vermogen. In dit hoofdstuk van het rapport beschrijven we allereerst wat de uitgangspunten van financiering zijn in de business case en gaan we vervolgens in op eventuele mogelijkheden en voor- en nadelen.

Gehanteerde uitgangspunten business case

In het Globaal Ontwerp worden de volgende uitgangspunten beschreven:

- *“80% van de financieringsbehoefte wordt ingevuld met Vreemd Vermogen. Dit relatief hoge percentage is mogelijk, omdat de Rijksoverheid, in het verlengde van de Wcw, werkt aan (aanvullend) instrumentarium om de financiering van collectieve warmteoplossingen te ondersteunen.”*
- *“Voor het aantrekken van het Vreemd Vermogen is 3,5% aan rentekosten en een looptijd van 30 jaar voorzien.”*

Daarnaast zien wij in het rekenmodel de volgende aanvullende aannames terugkomen:

- Aflossingsvrije periode van 3 jaar (*grace period*)
- Lineaire aflossing
- Gefaseerde tranchering in investeringsvensters van 5 jaar
- Portfoliofinanciering op RPIW WLR niveau (geen SPV's)
- DSCR-norm van minimaal 1,20
- *Maintenance costs reserve account & Debt service reserve account*

Ten slotte is in de SOK nog de volgende passage opgenomen:

- *“Partijen gaan er bij de ondertekening van de SOK vanuit dat er vanuit de overheid een waarborgfonds warmtenetten of een daarmee vergelijkbare regeling wordt opgezet zodat het RPIW WLR aanspraak kan maken op een garantie of borgstelling bij het aangaan van externe financiering.”*

Beschouwing parameters financiering

- Indien een vreemd vermogen financier een lening aan het warmtebedrijf verstrekt, dan zullen daar convenanten aan verbonden zijn. De twee convenanten die bij dit type financieringen doorgaans worden gesteld, zijn de DSCR ratio en gearing (verhouding eigen vermogen : vreemd vermogen).
- De business case gaat uit van een DSCR-doelstelling van minimaal 1,20: deze norm is aan de lage kant, maar kan wel realistisch worden geacht onder de voorwaarde dat het waarborgfonds warmtenetten (of vergelijkbare regeling) wordt opgezet en RPIW WLR hier gebruik van kan maken.
- De business case gaat uit van 80% gearing: Dit wordt realistisch geacht onder de voorwaarde dat het waarborgfonds warmtenetten (of vergelijkbare regeling) wordt opgezet en RPIW WLR hier gebruik van kan maken. Een kanttekening hierbij is dat de gearing in de eerste jaren (opstartfase) doorgaans (bij vergelijkbare projecten) nog niet op 80% zit, maar veel lager (30%-50%). Hier wordt geen rekening mee gehouden in de WLR business case en is een belangrijk aandachtspunt bij nadere uitwerking.
- Rentetarief van 3,5%: is aan de lage kant, maar wordt realistisch geacht onder de voorwaarde dat het waarborgfonds warmtenetten (of vergelijkbare regeling) wordt opgezet en RPIW WLR hier gebruik van kan maken. Rente is echter onderhevig aan veranderingen over de tijd. Deze aanname is dan ook niet geheel zonder risico.
- Looptijd van 30 jaar: is realistisch (maar ligt aan de bovenkant van de range) voor financiering van publieke warmtenetten onder de voorwaarde dat het waarborgfonds warmtenetten (of vergelijkbare regeling) wordt opgezet en RPIW WLR hier gebruik van kan maken.
- Lineair aflossing over 30 jaar met *grace period* van 3 jaar: lineaire aflossing is gebruikelijk voor publieke financieringen, maar voor warmtebedrijven zien we in de praktijk ook dat een maatwerk aflossingsschema ('sculpted' aflossingen) wordt overeengekomen, afgestemd op de DSCR. Dit is nog een mogelijke optimalisatie van de business case, al is de impact hiervan naar verwachting beperkt.
- Hierbij dient opgemerkt te worden dat in geval van projectfinanciering 'sculpted' aflossing logischer en gangbaarder is.

Verschillende typen financiering

Samenvattend is het grootste risico voor de business case het al dan niet tot stand komen van een waarborgfonds voor warmtenetten. Zonder waarborgfonds verslechteren naar verwachting de schuldgraad (gearing), de looptijd en de rentekosten. De schuldgraad weegt daarbij het zwaarst: elke euro die niet met vreemd vermogen kan worden gefinancierd, moet door aandeelhouders met extra eigen vermogen worden ingebracht. In afwezigheid van een waarborgfonds zullen financiers bovendien nadrukkelijker vragen om aanvullende zekerheden van gemeenten, (mede)aandeelhouders en contractspartijen. De kwaliteit en afdwingbaarheid van de contractuele afspraken bepalen in dat scenario in belangrijke mate de financieringsstructuur en -voorwaarden.

Portfoliofinanciering op RPIW WLR niveau

De huidige business case gaat uit van een bancaire financiering met 80% gearing, lineaire aflossing over 30 jaar, een 3-jarige *grace period*, tranchering in investeringsvensters van 5 jaar en een DSCR-doelstelling van minimaal 1,20. De financiering verloopt via de centrale balans van het RPIW.

Deze opzet is herkenbaar en sluit aan bij de praktijk. Echter, deze financieringsstructuur wordt met name toegepast bij warmtebedrijven met een bestaand portfolio, stabiele kasstromen en een zekere mate van schaalgrootte. Het RPIW WLR bevindt zich in een andere fase: het gaat om een nieuw regionaal warmtebedrijf, zonder bewezen track record, met een groeipad dat nog moet worden gerealiseerd.

De keuze voor portfoliofinanciering op RPIW WLR niveau biedt enerzijds schaalvoordelen en eenvoud in governance, maar betekent ook dat alle risico's geconsolideerd worden. Bovendien is minder goed inzichtelijk wat de financiële prestaties per fase of project zijn: minder transparantie.

Alternatief projectfinanciering met SPV's

Een gangbaar alternatief voor portfoliofinanciering is projectfinanciering via Special Purpose Vehicles ("SPV"). Hierbij wordt elke SPV afzonderlijk gefinancierd, met eigen kasstromen, zekerheden en risicobeoordeling. De SPV's kunnen bijvoorbeeld per projectfase (bijv. tranche) of per wijk of cluster worden vormgegeven.

Voorbeeld werking: In een SPV-structuur wordt per projectfase een aparte vennootschap opgericht. Stel, de uitrol van het warmtenet gebeurt in twee wijken: dan zou Wijk1 B.V. en Wijk2 B.V. kunnen worden opgericht (onder de holding RPIW WLR Holding B.V.).

Iedere SPV sluit eigen leningen af en ook de eindgebruikers gaan contracten aan met die betreffende SPV. Voor de financiering zal de bank alleen kijken naar de gearing en kasstromen van de SPV.

In geval van een waarborgfonds warmtenetten (of vergelijkbare regeling) zullen de financieringsvoorwaarden naar verwachting vergelijkbaar zijn.

Ten opzichte van de portfoliofinanciering, zien wij de volgende **voordelen**:

- Snellere toegang tot kapitaal, mits een goede business case.
- Risico's zijn afgebakend per project, wat financiering transparanter en beter beheersbaar maakt.
- Flexibiliteit in financieringsvoorwaarden per SPV, afgestemd op het risicoprofiel van het betreffende project. Hierdoor zijn mogelijk betere financieringsvoorwaarden beschikbaar, zoals een hogere gearing.
- Indien het waarborgfonds niet wordt gerealiseerd, dan kunnen financiers zekerheden nemen op specifieke activa, wat aantrekkelijk is bij een beperkt track record van het warmtebedrijf.

Ten opzichte van de portfoliofinanciering, zien wij de volgende **nadelen**:

- Het beheren van meerdere SPV's brengt juridische, administratieve en operationele complexiteit met zich mee. Denk aan afzonderlijke jaarrekeningen, governance structuren, financieringscontracten en rapportageverplichtingen. Dit kan leiden tot een zwaardere belasting voor het regionale warmtebedrijf.
- Het opzetten van meerdere SPV's leidt tot hogere transactiekosten als gevolg van meerdere financieringen.
- Bij het opzetten van verschillende SPV's bestaat het risico dat strategische doelen versnipperen. Dit vraagt om sterke coördinatie.
- Hoge gearing ratio's (tot 90%) kunnen kwetsbaar zijn bij tegenvallers.
- Mogelijk worden schaalvoordelen bij centrale portfoliofinanciering misgelopen.

SPV's met een lokaal karakter

Een mogelijkheid die is besproken is om SPV's per wijk op te richten. Naast de algemene voor- en nadelen van projectfinanciering versus portfoliofinanciering, zijn daarbij ook politieke aspecten die meespelen.

Het uitgangspunt is dat SPV's 100% dochterondernemingen zijn van RPIW WLR en dat de financiële exposure en eigendomsverhoudingen tussen gemeenten niet per SPV verschillen. Voorschoten behoudt haar 3,24% belang in het geheel, ongeacht in welke SPV een project wordt gerealiseerd. Doordat de aandelenverhoudingen niet wijzigen, worden politieke spanningen over eigendom en zeggenschap beperkt. Gemeenten behouden hun aandeel in het geheel, terwijl de SPV's operationeel gescheiden zijn. Dit voorkomt discussies over wie 'eigenaar' is van een succesvol of risicovol project.

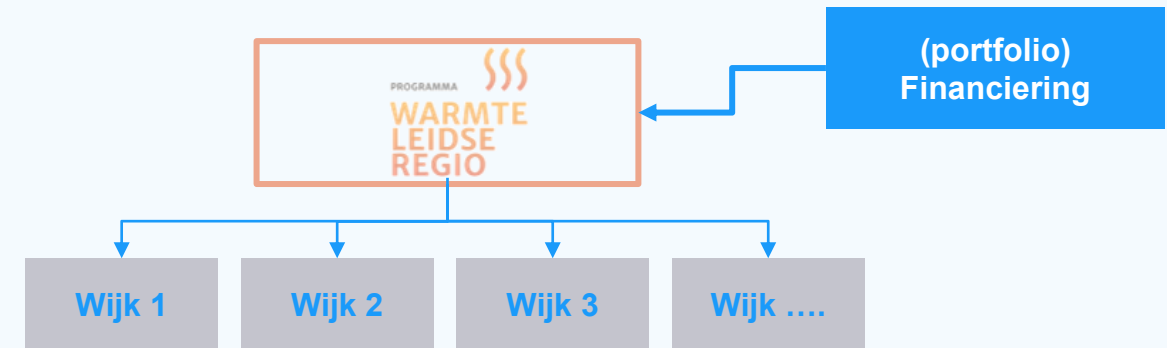
In dit model blijft het eigendom centraal, maar kunnen risico's decentraal worden beheerd. Dit biedt Voorschoten de mogelijkheid om:

- Inzicht te krijgen in de risico's van haar 'eigen' SPV's, namelijk wijken gelegen in Voorschoten (ondanks gedeelde verantwoordelijkheid is dit mogelijk een wenselijke constructie voor de politiek)
- Tegelijkertijd mee te profiteren van schaalvoordelen en centrale coördinatie

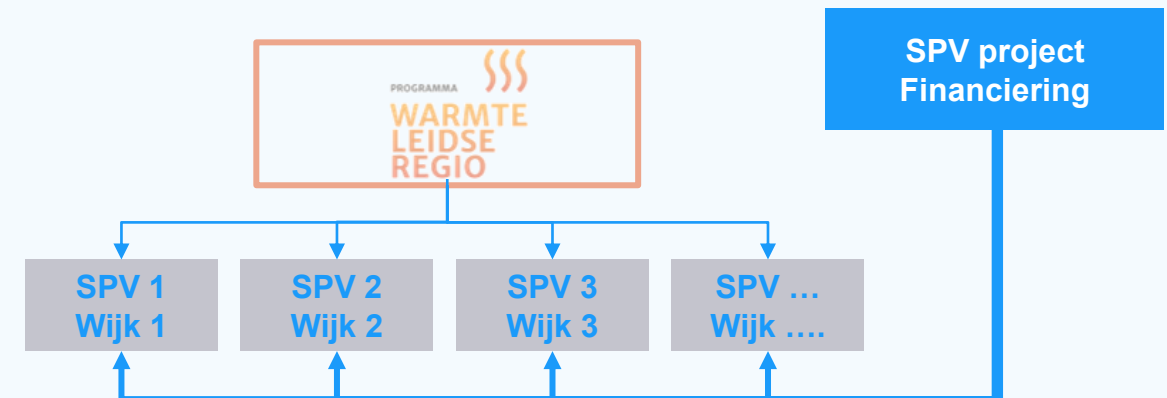
Dit vraagt om voldoende capaciteit bij het moederbedrijf om SPV's te monitoren en te ondersteunen en zo transparantie te bieden richting gemeenten over prestaties per SPV. Daarbij is het van belang om duidelijke afspraken te maken en een sterke centrale regie vanuit RPIW WLR te organiseren om uniforme kwaliteitsnormen te bewaken en lokale belangen te balanceren met regionale doelen (hoewel lokale en regionale initiatieven met vreemd vermogen kunnen instappen, krijgen deze echter geen zeggenschap in de SPV).

Omdat RPIW WLR volledig eigenaar is van de SPV, is de bestuurlijke invloed van gemeenten op lokaal niveau gering. Dit roept de vraag op in hoeverre een SPV-structuur op lokaal niveau bijdraagt aan lokale betrokkenheid van de gemeente.

Illustratie portfoliofinanciering (en doorgeleiding) via WLR



Illustratie projectfinanciering via SPV's



6

Uitgangspunten document

Uitgangspuntendocument

Legenda

Voldoende geborgd

Deels geborgd, actie nodig

Onvoldoende geborgd

Dit hoofdstuk toetst de voorgenomen participatie aan een selectie van uitgangspunten uit het door de gemeenteraad vastgestelde Uitgangspuntenkader Warmtetransitie die relevant zijn voor het warmtebedrijf. De nummering in de linker kolom refereert aan het uitgangspunt. Per uitgangspunt wordt geëvalueerd in hoeverre daaraan is voldaan. Indien uit de evaluatie komt dat een uitgangspunt deels of onvoldoende wordt geborgd in de stukken, dan wordt toegelicht waar dit uit blijkt en worden beheersmaatregelen voorgesteld. De resultaten zijn gepresenteerd in een overzichtelijke tabel.

Uitgangspuntendocument			
Nr.	Uitgangspunt	Evaluatie	Toelichting
5	Het college houdt de kosten voor individuele afnemers van warmte en de maatschappij als geheel zo laag mogelijk, en het volgt daarbij landelijke richtlijnen voor de beoordeling van de betaalbaarheid van warmte.		In het GO wordt de borging van publieke waarden en betaalbaarheid meermaals expliciet benoemd, bijvoorbeeld: <i>GO 3.3 (p. 10) : Het RPIW WLR dient, mede in samenwerking met gemeenten, invulling te geven aan de publieke waarden die door de betrokken partners geformuleerd zijn, te weten: a) betaalbaarheid, b) haalbaarheid, c) duurzaamheid, d) tijdigheid (van CO2-reductie) en e) betrouwbaarheid.</i>
6	Bij planvorming en uitvoering toetst het college op de (technische, economische, ruimtelijke en organisatorische) haalbaarheid en de doelmatigheid van gekozen oplossingen, waarbij een collectief warmtesysteem ook wordt vergeleken met andere alternatieven voor aardgas.		Hoewel het GO en de stuurgroepmomenten ruimte bieden voor procesmatige afwegingen, ontbreekt een expliciete verplichting tot het vergelijken van collectieve warmtesystemen met individuele alternatieven zoals een warmtepomp. In planvorming lijkt – in de transitievisie warmte van de gemeente Voorschoten - hier aandacht voor te zijn geweest, maar in de uitvoering lijkt dit niet terug te komen. Het ontbreken van een verplichte vergelijking met individuele alternatieven beperkt de transparantie over doelmatigheid en kan leiden tot suboptimale keuzes. Aanbevolen wordt om dit alsnog expliciet te borgen in het besluitvormingsproces.
13	De gemeente neemt financieel deel en wordt mede-eigenaar in een regionaal publiek integraal warmtebedrijf, om zo gemeentelijke zeggenschap te organiseren en publieke slagkracht in de warmtetransitie te creëren.		In het GO, AHO en AO is Voorschoten benoemd als een van de publieke aandeelhouders van het RPIW WLR en zal Voorschoten naar rato bijdragen aan het eigen vermogen van het warmte bedrijf. Daarmee wordt voldaan aan dit uitgangspunt. Als aandeelhouder (met financiële inbreng) heeft gemeente Voorschoten zeggenschap in het RPIW en draagt bij aan het realiseren van de warmtetransitie.
14	Het college maakt een goede inventarisatie van risico's en legt deze risico's zoveel mogelijk neer bij die partijen die ze kunnen dragen en beïnvloeden.		In het GO (h.9, p.36) is een kapstok aanwezig met inventarisatie van de mogelijke risico's, die aangescherpt dient te worden in de kwartiermakersfase. Hierbij kan ook opgemerkt worden dat de inventarisatie wordt uitgevoerd vanuit het oogpunt van het WLR. Weliswaar met input vanuit de gemeente Voorschoten. Daarnaast dient opgemerkt te worden dat de risico inventarisatie die er nu ligt in één workshop tot stand is gekomen en dat daarbij geen risico-eigenaar aangewezen is. Hierbij kan betwist worden of één workshop voldoende is om de risico's van een business case met deze omvang te alloceren. Aanscherping van de risico-inventarisatie, specifiek vanuit het oogpunt van gemeente Voorschoten, is aan te raden.
15	Het college onderzoekt de mogelijkheden van een kleine efficiënte organisatiestructuur van het regionale warmtebedrijf, om onnodige winstmarges, risico-opslagen, faalkosten, tussenlagen en betrokken partijen te voorkomen.		Maatregelen zijn genomen om de kosten te beperken en zo efficiënt mogelijk te werk te gaan. Zo wordt bijvoorbeeld geen RvC in de opstartfase voorzien om kosten te beperken. WLR geeft ook aan betaalbaarheid als een van de pijlers van het warmtenet te zien. De SOK beschrijft dat wordt onderzocht of, en zo ja welke, werkzaamheden het servicebedrijf kan verrichten voor het RPIW in het licht van een mogelijke kostenbesparing.

Uitgangspuntendocument

Legenda

Voldoende geborgd

Deels geborgd, actie nodig

Onvoldoende geborgd

Uitgangspuntendocument			
Nr.	Uitgangspunt	Evaluatie	Toelichting
16	Het college zal op basis van een business case een voorstel doen aan de gemeenteraad voor de gewenste (aanvullende) gemeentelijke financiering, investeringen en/of subsidies. De raad neemt hierover vervolgens een besluit.		Hoewel het uitgangspunt spreekt over een voorstel aan de raad, blijkt uit de SOK dat de rol van de raad beperkt is tot het geven van wensen en bedenkingen. Artikel 7.1.c vereist formeel dat Voorschoten vóór oprichting een intern besluit neemt, maar biedt in de praktijk geen exitmogelijkheid: na ondertekening van de SOK is Voorschoten gebonden aan oprichting van het warmtebedrijf. Het financieringsvoorstel volgt pas in de kwartiermakersfase, op basis van de definitieve business case. Commitment wordt dus al gegeven bij ondertekening van de SOK, niet pas bij latere besluitvorming. Dit risico kan gemitigeerd worden door deelname pas bindend te maken na raadsbesluit over de definitieve business case en financiering, met vooraf vastgestelde go/no-go criteria en het behoud van een exit-optie. In de op 4 september 2025 onderhanden versie van de SOK, zijn de exit-mogelijkheden verruimd. Op basis van deze aanpassingen in de concept-SOK beschouwen we dit uitgangspunt deels geborgd.
16a	In de business case, genoemd in uitgangspunt 16, zullen (minimaal) de volgende aspecten doorgerekend en uitgewerkt zijn: a) De financiële bijdrage voor het op te richten regionale warmtebedrijf voor aansluiting op de hoofdleiding WarmtelinQ. b) De kosten van de aanleg en exploitatie van het noodzakelijke WOS met mogelijk ook piek- en backupinstallatie, voorzien aan de Hofweg met een voorstel door wie en hoe deze bekostigd en terugverdiend zullen worden. c) De investeringsplanning en bijbehorende kosten van het aanleggen van het collectieve warmtesysteem naar en in de warmtekavel(s) in Voorschoten met een voorstel door wie en hoe deze bekostigd en terugverdiend zullen worden. d) Het verwachte aantal aansluitingen in de warmtekavel(s) in Voorschoten. e) Een bandbreedte van de verwachte aansluitkosten per afnemer.		De vijf punten zijn in de basis aanwezig, maar vragen op onderdelen om verdere uitwerking. De backbone en koppeling met WarmtelinQ zijn opgenomen in de CAPEX-raming en daarmee voldoende geborgd. WOS en piek-/back-upinstallaties worden wel genoemd als generieke CAPEX-onderdelen, maar een specifiek ontwerp en kosteninschatting voor de Hofweg-locatie ontbreekt, wat in de volgende fase moet worden aangevuld. De regionale fasering en centrale financieringslijn via de WLR-balans zijn duidelijk beschreven; Voorschoten betaalt naar rato van het aandelenbelang, maar de gekozen portfoliostructuur vraagt om transparantie en heldere afspraken over risicobeheersing. De aannames over aansluitingen (80% woningen, 50% bedrijven) zijn gangbaar, maar ambitieus, en er bestaan inconsistenties tussen het GO en het rekenmodel, wat harmonisatie noodzakelijk maakt. Tot slot is de BAK gemaximeerd op €5.251 conform ACM-plafond, maar in de praktijk worden vaak kortingen of spreidingsregelingen toegepast, wat beleidskeuzes vraagt. Het gros van de elementen zijn wel in het rekenmodel verwerkt, maar nog niet volledig in het GO; nadere uitwerking in de volgende versie is daarom aan te bevelen.
17	Om de warmtetransitie te versnellen blijft het college in de tussenfase - de periode tot de inwerkingtreding van de Wcw en de oprichting van het regionale warmtebedrijf - stappen zetten, om collectieve warmte te realiseren, op basis van de vastgestelde uitgangspunten, in anticipatie op komende wetgeving, en met de mogelijkheid dat projecten uit de tussenfase overdraagbaar zijn aan het regionale warmtebedrijf.		Het college heeft in de tussenfase aantoonbaar stappen gezet richting collectieve warmte. Voorbeelden hiervan zijn het sluiten van een overeenkomst met Gasunie en Leiden voor een aftakking op WarmtelinQ (raadsbesluit 2024) en recent een intentieovereenkomst met Leiden voor gezamenlijke ontwikkeling van bovenlokale warmtebronnen.

Uitgangspuntendocument

Legenda

Voldoende geborgd

Deels geborgd, actie nodig

Onvoldoende geborgd

Uitgangspuntendocument			
Nr.	Uitgangspunt	Evaluatie	Toelichting
17a	Het college zorgt voor een periodieke en gestructureerde informatievoorziening aan de raad over de vorderingen van de vorming van het warmtebedrijf inclusief een zo vroeg mogelijke inschatting van de mogelijke financiële gevolgen voor de raad en geeft de raad de kans zich over de vorming van het warmtebedrijf uit te spreken alvorens onomkeerbare stappen hiertoe worden gezet.		Artikel 14 van de concept-SOK is toegewijd aan de informatiedeling. Daarnaast bevat het GO enkele passages over informatieverstrekking en deling. Documentatie biedt het college voldoende handvaten om de raad adequaat te informeren. De gemeente Voorschoten zal haar interne organisatie hier adequaat op moeten inrichten.
24	Het college onderzoekt de mogelijkheden van en zet zich in voor een vorm van zeggenschap, invloed of betrokkenheid voor de afnemers van warmte in het regionale warmtebedrijf, om te zorgen dat afnemers kunnen meedenken, meebeslissen en/of dat hun belangen altijd gediend blijven in de onderwerpen die voor hen belangrijk zijn.		Intentie om verdere betrokkenheid van afnemers te onderzoeken is er en wordt op verschillende plekken in het GO benadrukt, waaronder als sociale randvoorwaarde (GO 6.5, p.26). Dit dient echter verder uitgewerkt te worden in de kwartiermakersfase. Daarnaast wordt in de outline besturing aangegeven dat een Raad van Advies opgericht kan worden voor samenwerking en afstemming met stakeholders, specifieke specialisten, lokale initiatieven en bewoners. Concrete structuren dienen door het college nader onderzocht worden.
25	Het college onderzoekt de mogelijkheden voor een vorm van gedeeld belang, winstdeling en/of eigenaarschap van afnemers van warmte in het regionale warmtebedrijf, om een prikkel te realiseren voor het gezamenlijk reduceren van risico's en kosten.		GO (7.5 p. 29) voorziet in toe- en uittreding van aandeelhouders; dit biedt een haakje om een bewonerscoöperatie als minderheidsaandeelhouder toe te laten. Dit is echter niet specifiek opgenomen in de juridische documentatie en dient nog nader uitgewerkt te worden.
26	Het college onderzoekt de mogelijkheden voor het regionale warmtebedrijf om samen te werken met lokale warmtegemeenschappen of andere lokale initiatieven.		In het GO 6.7 wordt gemeld: <i>‘Lokale initiatieven, waaronder bestaande energiecoöperaties hebben kenbaar gemaakt dat ondersteuning door óf samenwerking met het RPIW WLR (potentieel) waardevol kan zijn. De manier waarop en de mate waarin deze ondersteuning of samenwerking gewenst wordt, is nog niet duidelijk. Op basis van verkennende gesprekken zijn de eerste beelden ontstaan, die in een vervolgfase verder geconcretiseerd worden.’</i> Hieruit blijkt dat mogelijkheden voor lokale samenwerkingen worden onderzocht, maar nog in een verkennende fase zijn. In de kwartiermakersfase dient dit verder geconcretiseerd te worden. In de juridische documentatie is dit (nog) niet geadresseerd, maar de samenwerking hoeft ook geen juridisch karakter te hebben. Op basis van de intentie en acties die zijn beschreven in het GO en de procesruimte die er nog is in de kwartiermakersfase, beschouwen wij dit uitgangspunt voldoende geborgd.

7

Interne organisatie

Interne organisatie

Onderverdeling in 3 fases

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd in hoeverre de gemeentelijke organisatie van Voorschoten is ingericht om de uit de stukken (GO, SOK, AHO en AO) voortvloeiende taken en verplichtingen te kunnen nakomen. We onderscheiden drie opeenvolgende stadia:

1. De huidige fase vóór ondertekening van de SOK;
2. De kwartiermakersfase die start na ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst;
3. De daaropvolgende aandeelhoudersfase na oprichting van het RPIW WLR en ondertekening van de AHO .

Per fase wordt ingegaan op de rol van Voorschoten, de benodigde capaciteit en expertise, en de organisatiestructuur die nodig is om publieke waarden, financiële beheersing en continuïteit te waarborgen. Daarna wordt de governance en capaciteitssituatie binnen de gemeente onder de loep genomen.

Rol van Voorschoten per fase

1. Huidige fase en organisatie inrichting

Voorschoten heeft medio 2025 een multidisciplinaire werkgroep ingericht die periodiek bijeenkomt om de ontwikkelingen te volgen en een eigen onafhankelijke opinie te vormen. De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van beleid en projecten, aangevuld met juridische en financiële expertise en bestuurlijke advisering. Daarnaast participeren momenteel twee medewerkers van Voorschoten in het WLR programmateam. Het inhuurcontract van één van deze medewerkers eindigt op korte termijn, de kennis wordt nu overgedragen. Dit vraagt om expliciete borging van continuïteit en overdracht, zodat kennisverlies wordt voorkomen.

De tijdslijnen in de regionale samenwerking met WLR zijn - met name in aanloop naar ondertekening van de SOK - krap, waardoor de voorbereiding op nieuwe informatie soms beperkt is en niet alle onderwerpen even diepgaand kunnen worden beoordeeld. Deze werkvorm bevordert kennisdeling, maar maakt heldere interne afspraken over procesafspraken, verantwoordelijkheden en rapportagelijnen noodzakelijk om consistentie en voortgang te borgen.

De SOK voorziet in de inrichting van een werkgroep en stuurgroep bij de start van de kwartiermakersfase. In de huidige fase zijn deze nog niet actief. Voorschoten dient zich hierop

voor te bereiden door rollen, procesafspraken en escalatiepaden intern in te richten en door tijdig ruimte in de agenda's van betrokken medewerkers te reserveren. Dit is cruciaal om bij de start van de kwartiermakersfase slagvaardig te kunnen besluiten en te voorkomen dat besluitvorming teveel onder druk van deadlines plaatsvindt.

2. De kwartiermakersfase

Na ondertekening van de SOK start de kwartiermakersfase. In de kwartiermakersfase wordt onder leiding van de kwartiermaker toegewerkt naar oprichting van het RPIW WLR. Een belangrijk onderdeel is het verder aanscherpen van de business case en finaliseren van de AHO en AO inclusief statuten. In deze fase wordt van Voorschoten een actieve en intensieve rol verwacht. Het gaat om programmaregie en interne coördinatie, juridische en contractuele borging (waaronder statuten en governance-afspraken), financiële toetsing, het inrichten van de aandeelhoudersfunctie, communicatie richting inwoners en afstemming met regionale partners.

Bij de start van deze fase worden een werkgroep en stuurgroep ingericht. De stuurgroep is bevoegd om namens partijen besluiten te nemen over het warmtebedrijf. Besluiten kunnen slechts unaniem door de stuurgroep worden genomen. Namens elk van de gemeenten zal een wethouder in de stuurgroep plaatsnemen. Zodoende gebeurt aansturing in het huidige voorstel vooral via de bestuurlijk-politieke lijn.

De werkgroep heeft als doel het (i) onder leiding van de kwartiermaker bijdragen aan uitvoering van het stappenplan en (ii) adviseren van de eigen achterliggende partij en het voorbereiden van besluitvorming in de stuurgroep.

De werkgroep is niet bevoegd om besluiten te nemen en adviezen van de werkgroep zijn niet bindend. Namens Voorschoten zal een selecte groep ambtenaren deelnemen in de werkgroep om hun kennis en ervaring in te brengen en de wethouder te adviseren. Dat vergt een strakke ambtelijke voorbereiding aan Voorschotense zijde; inhoudelijke dossiers moeten volledig en tijdig zijn, zodat de wethouder goed onderbouwde besluiten kan nemen en de publieke waarden geborgd blijven.

De kwartiermaker rapporteert periodiek aan de stuurgroep over planning, risico's en de uitwerking van governance- en contractafspraken. Deze inrichting borgt tempo en publieke sturing, terwijl Voorschoten via haar politieke vertegenwoordiging invloed houdt op cruciale keuzes.

Interne organisatie

Governance, capaciteit en risico's

De vereiste inspanning van gemeente Voorschoten in deze fase is tijdelijk zwaarder dan in de latere aandeelhoudersfase. Dit vraagt om een multidisciplinaire werkgroep met een semi-permanent karakter, een vaste overlegfrequentie en duidelijk beschreven rol- en taakverdeling. In de werkgroep zou tenminste juridische en governance expertise en financiële kennis aanwezig moeten zijn, alsmede (technisch-inhoudelijke) kennis van de werking en exploitatie van een warmtebedrijf en warmtenet. Gezien de toenemende belasting kan aanvullende capaciteit nodig zijn; bij voorkeur ingevuld door interne medewerkers (in plaats van tijdelijke inhuurkrachten) om kennis binnen de organisatie te borgen. Bovendien is voldoende managementbetrokkenheid wenselijk om besluiten te versnellen (slagkracht) en draagvlak in de organisatie te borgen.

Het is aan te raden om te werken met een ritmekalender die alle belangrijke momenten in beeld brengt. Deze kalender koppelt interne acties - zoals het opleveren van stukken, het voorbereiden van college- en raadsvergaderingen en het maken van rapportages - aan de WLR-deadlines en informatiemijlpalen. Zo is voor iedereen duidelijk wat wanneer moet gebeuren. Dit voorkomt dat besluiten onder tijdsdruk worden genomen en beperkt het risico op last-minute problemen.

3. Aandeelhoudersfase

Na oprichting van het RPIW WLR en ondertekening van de AHO breekt de aandeelhoudersfase aan. Vanaf dat moment treedt Voorschoten primair op als aandeelhouder. De kern van de taken verschuift naar reguliere monitoring en toezicht op het warmtebedrijf, met vertrouwen in goed bestuur en de professionele bedrijfsvoering van RPIW WLR zelf.

De behoefte aan technische, inhoudelijke detailkennis neemt af; de nadruk ligt op het bewaken van publieke waarden, het interpreteren van periodieke managementinformatie, het volgen van financiële prestaties en risico's, en het tijdig adresseren van afwijkingen via de afgesproken governance-structuur. Rapportagecycli en toetsmomenten dienen vooraf te worden gedefinieerd en afgestemd op de regionale besluitvormingskalender.

Wij adviseren om de aandeelhoudersfunctie binnen de gemeente Voorschoten te beleggen bij een vaste functionaris of een klein team. Dit team is verantwoordelijk voor het coördineren van rapportages, het duiden van informatie en het afstemmen met het college en de raad.

Naast de rol als aandeelhouder heeft Voorschoten ook een regierol in de lokale warmtetransitie. Dit bestaat voornamelijk uit het aanwijzen van gebieden voor uitfasering van gas en het

vaststellen van warmtekavels. Ook zal een gemeente als publieke aandeelhouder geprikkeld worden om het participatieproces zodanig vorm te geven dat burgers zoveel mogelijk aansluiten op een voorziene collectieve warmtevoorziening. Het actief voeren van beleid gericht op het stimuleren van bewonersparticipatie en praktische zaken als vergunningverlening en het aanwijzen van kavels zijn belangrijke taken waar de gemeente rekening mee moet houden en haar organisatie op dient in te richten.

Governance en besluitvorming

Een duidelijke interne besluitvormingsstructuur is in alle fasen noodzakelijk, maar vooral in de kwartiermakersfase. In deze fase is de stuurgroep vanuit gemeenten politiek samengesteld (wethouders) en neemt zij besluiten unaniem, zoals vastgelegd in de SOK. Na oprichting verschuift de besluitvorming naar de aandeelhoudersvergadering van het warmtebedrijf; daar gelden stemverhoudingen en gekwalificeerde meerderheden conform de AHO en de statuten.

Voor Voorschoten betekent dit dat in de kwartiermakersfase de kwaliteit van de ambtelijke voorbereiding bepalend is. Dossiers moeten volledig zijn, met een helder risicobeeld en concrete handelingsopties, zodat de wethouder in de stuurgroep de belangen van Voorschoten kan behartigen door wensen in te brengen en goed onderbouwde besluiten kan nemen. De adviserende rol van de ambtelijke werkgroep vraagt daarom om stevige procesafspraken: duidelijke opdrachten, een vaste reviewroute en vooraf afgesproken escalatiepaden naar management en college. Zo blijft ambtelijke expertise leidend, ook als het formele besluit bij de stuurgroep ligt.

Tijdige informatievoorziening is cruciaal, zowel voorafgaand aan de kwartiermakersfase als bij latere beslistmomenten (businessplan, definitieve businesscase, statuten/AHO, financiering). Het vroeg inplannen van de wensen- en bedenkingenprocedure (voorhang) geeft de raad invloed vóór het voorgenomen collegebesluit over deelname en ondertekening van de SOK.

Indien later afzonderlijke collegebesluiten volgen (bijvoorbeeld over oprichting of statuten), wordt per besluit opnieuw de voorhang doorlopen. Deze aanpak ondersteunt tempo en voorspelbaarheid en borgt dat publieke waarden, financiële randvoorwaarden en risicobeheersing aantoonbaar op orde zijn voordat besluiten worden genomen.

Interne organisatie

Governance, capaciteit en risico's

Capaciteit en expertise

De beschikbare capaciteit bij Voorschoten lijkt in de huidige fase toereikend, mits de werkgroep geïstitutionaliseerd wordt, structureel is belegd, teamleden voldoende ruimte hiervoor krijgen, de werkgroep multidisciplinair blijft en de overlegfrequentie vastligt. In de overgang naar de kwartiermakersfase zal de inzet tijdelijk moeten worden opgeschaald voor programmaregie, juridische borging, financiële analyse en communicatie. Omdat binnen het WLR-team een vertrek is voorzien, is het raadzaam tijdig een overdrachts- en vervangingsregeling te plannen. Een korte periode van dubbellast helpt om kennisverlies te voorkomen en continuïteit te borgen.

In de aandeelhoudersfase is structurele, maar beperktere capaciteit nodig, gericht op de aandeelhoudersrol, financieel toezicht, risicomanagement en juridische beschikbaarheid op afroep. Door per fase rolvast te blijven, wordt overbelasting voorkomen en blijft de aandacht gericht op wat publiek en financieel relevant is.

Risico's en mitigerende maatregelen

De belangrijkste risico's bij de inrichting rond het warmtebedrijf zijn afhankelijkheid van sleutelpersonen, onduidelijke procesafspraken en - specifiek in de kwartiermakersfase - het risico dat ambtelijke expertise onvoldoende doorwerkt in besluiten omdat de stuurgroep politiek is samengesteld en de ambtelijke werkgroep adviserend is. Deze risico's worden gemitigeerd door structurele borging van capaciteit, een strakke procesafspraken- en reviewstructuur voor de ambtelijke voorbereiding, expliciete escalatieroutes (naar management en/of wethouder) en het werken met een ritmekalender die de regionale tijdslijnen vertaalt naar interne besluitpunten. Daarbij is het aan te raden om vergelijkbare afspraken te maken op WLR-niveau ten aanzien van procesafspraken, reviewstructuur, escalatieroutes en de ritmekalender. Hiermee wordt voorkomen dat tijdslijnen tussen WLR en gemeenten niet op elkaar zijn afgestemd en dat besluiten onder tijdsdruk genomen moeten worden.

Daarnaast is het belangrijk om voldoende bestuurlijke en ambtelijke managementbetrokkenheid te waarborgen, zodat besluiten goed zijn afgestemd, tijdig worden genomen en consistent worden doorgevoerd.

Verder moet rekening worden gehouden met wisselingen in de stuurgroep, die (ongewenste) impact kunnen hebben op de koers van de stuurgroep. Dit, door het politiek-bestuurlijke karakter van de stuurgroep, gezien wethouders deelnemen namens de gemeenten. Het is niet

ondenkbaar dat gedurende de kwartiermakersfase de samenstelling van de stuurgroep wijzigt door wijziging van wethouder; bijvoorbeeld als gevolg van gemeenteraadsverkiezingen, einde dienstverband of wijzigingen in portefeuille. Dit geldt ook als de verantwoordelijk wethouder zou wijzigen bij overgang van Kwartiermakersfase naar Aandeelhoudersfase.

Op de volgende pagina is een risicomatrix opgenomen met een inschatting van impact en waarschijnlijkheid, aangevuld met mitigerende maatregelen. Deze matrix vormt de basis voor de aanbevelingen in dit hoofdstuk en markeert de momenten waarop het verantwoord is om door te schakelen naar de volgende fase.

Interne organisatie

Risicomatrix

Risicomatrix			
Cluster	Risico	Impact	Mitigerende maatregel
1. Continuïteit en kennisborging	1.1 Afhankelijkheid van sleutelpersonen (uitval/vertrek/beperkte beschikbaarheid)	Hoog	Benoem plaatsvervangers voor kritieke rollen; verplicht overdrachtsprotocol en kennisdossiers; plan buddy-reviews binnen het kernteam.
1. Continuïteit en kennisborging	1.2 Onvoldoende interne borging van kernrollen (afhankelijkheid van externen)	Hoog	Vul tijdelijke capaciteit bij voorkeur intern in; leg kennisborging vast in werkafspraken; maak interne deelname aan werkgroep structureel.
2. Structurele inbedding en ritme	2.1 Werkgroep niet permanent geborgd (ad-hoc karakter, onvoldoende opdracht)	Hoog	Leg de werkgroep formeel vast in besluitvorming; koppel aan heldere opdracht, budget en rapportagepunten.
2. Structurele inbedding en ritme	2.2 Overlegfrequentie onvoldoende of niet afgestemd op regionale kalender	Hoog	Stel een ritmekalender op die interne overleggen koppelt aan regionale deadlines; bewaak agenda's centraal; plan vaste kernteam- en MT-momenten.
3. Governance en besluitvorming	3.1 Onvoldoende managementbetrokkenheid en draagvlak	Middel	Borg MT-aansluiting in de werkgroep; agendeer vaste beslis- en informatiemomenten; hanteer escalatieroutes bij knelpunten.
3. Governance en besluitvorming	3.2 Onduidelijkheid over rol- en procesafspraken binnen en tussen teams	Middel	Definieer rollen, taken en bevoegdheden; formaliseer procesafspraken voor besluitvorming; publiceer proceskaarten met "go/ no-go" vóór onomkeerbare besluiten.
3. Governance en besluitvorming	3.3 Beperkte ambtelijke invloed op besluitvorming in kwartiermakersfase	Hoog	Richt een interne reviewstructuur in; plan pre-briefings voor wethouder; borg tijdige oplevering van complete dossiers. Tegelijkertijd verwijzen we naar de eerdere aanbevelingen om de ambtelijke invloed in de kwartiermakersfase te vergroten. Dit kan onder andere door: - Gelijke termijnen voor informatievoorziening tussen werkgroep en stuurgroep (voor vergaderingen) - De rol van deze groep aan te passen zodat dit meer een echte werkgroep wordt, met concrete taken en verantwoordelijkheden gericht op uitvoering en inhoudelijke advisering.

Interne organisatie

Aanbevelingen

Aanbevelingen - Algemeen

Op basis van de analyse en risicomatrix zijn de volgende acties noodzakelijk om Voorschoten goed voor te bereiden op deelname aan het warmtebedrijf:

1. Institutionaliseer de werkgroep
 - Geef de werkgroep een formele opdracht, budget en vaste samenstelling (financiën, juridisch, beleid, communicatie). Borg interne deelname en leg plaatsvervangers vast.
2. Borg managementbetrokkenheid en procesafspraken
 - Leg procesafspraken, escalatieroutes en “go/no-go” momenten vast in een governancekader. Plan vaste MT-momenten en pre-briefings voor wethouder en raad.
3. Stel een ritmekalender vast
 - Koppel interne overleggen en rapportages aan regionale deadlines. Neem Wensen- en Bedenkingen-momenten tijdig op.
 - Ritmekalender – voorbeeld met concrete frequenties:
 - ✓ Wekelijks (30 min) – PMO-stand-up: voortgang, risico's, acties.
 - ✓ Maandelijks (90 min) – Stuurgroep: besluitlijst, issues, risico-update.
 - ✓ Twee-maandelijks (60–90 min) – Regionaal afstemmingsoverleg (WLR-partners).
 - ✓ Per kwartaal (60 min) – College/raad: update + (indien nodig) besluitpunten.
 - ✓ Halfjaarlijks (120 min) – (na oprichting) Aandeelhoudersvergadering warmtebedrijf.
4. Beheer capaciteit en kennis structureel
 - Maak een resourceplan met piek-/dalinschatting. Verplicht kennisdossiers en overdrachts-protocollen. Organiseer gerichte scholing (aandeelhouderschap, vergunningen).

Aanbevelingen - Aandeelhoudersfase

5. Plan vergunningen en juridische borging vroegtijdig
 - Stel een vergunningenplanner en afhankelijkhedenmatrix op. Monitor voortgang in de ritmekalender.
6. Bouw de aandeelhoudersfunctie uit
 - Ontwikkel een dashboard met KPI's voor publieke waarden, financiën en risico's. Rapporteer periodiek aan college en raad.
7. Versterk communicatie en draagvlak naar bewoners
 - Ontwikkel een communicatieplan met kernboodschappen en participatiemomenten. Stem af met regionale communicatielijnen.

8

Betaalbaarheid

Betaalbaarheid

Inleiding

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de (langjarige) betaalbaarheid geanalyseerd van de warmtelevering voor afnemers van warmte in Voorschoten. Hierbij zal specifiek de focus liggen op de betaalbaarheid voor de inwoners van Voorschoten (niet voor zakelijke afnemers). De business case wordt in de Kwartiermakersfase nog verder uitgewerkt en vastgesteld. In deze analyse is de betaalbaarheid getoetst op basis van het Model.

Het model bevat een basis scenario dat uitgaat van het Niet-Meer-Dan-Anders (NMDA) principe. Dit houdt in dat een eindgebruiker van het warmtenet niet meer betaalt dan wanneer die met aardgas verwarmt. De ACM stelt, conform de huidige Warmtewet, jaarlijks de maximumtarieven vast op basis van het NMDA principe. Deze zijn verwerkt in het Model en de business case. De Wcw, die nog aangenomen moet worden en naar verwachting in werking treedt per 1 januari 2026, gaat uit van kostengebaseerde tariefregulering. Dit zou moeten bijdragen aan meer transparantie over de warmtetarieven, bescherming van de consument en aan een goed investeringsklimaat.

Het borgen van betaalbaarheid voor (eind)gebruikers wordt in het GO benoemd als één van de uitgangspunten voor het opzetten van het RPIW WLR. In het GO is geen definitie voor betaalbaarheid opgenomen.

Kosten voor afnemers

Het Model onderscheidt twee typen kosten voor afnemers van warmte:

- **Vastrecht** – Een vaste vergoeding op jaarbasis voor gebruik van het warmtenet;
- **Variabele kosten** – Een vergoeding op basis van gebruik, berekend als het warmtetarief maal het verbruik in GJ per jaar.

Het Model gaat uit van een vastrechtstarief van € 628,74 per jaar excl. btw (€ 760,77 incl. btw). Hiermee is het vastrechtstarief in lijn met het vastgestelde maximumtarief door de ACM⁽⁸⁾.

De variabele kosten worden bepaald op basis van GJ prijs en het verbruik per jaar. De GJ prijs wordt gebaseerd op de (verwachte) gasprijs (+ opslag) en conversieparameters. Het verbruik per jaar daalt jaarlijks licht (uitgangspunt een 20% reductie per aansluiting tegen 2050, lineair). Het onderhoud is inbegrepen in de vaste kosten.

Daarnaast wordt eenmalig een bijdrage betaald voor de aansluiting op het warmtesysteem: de bijdrage aansluitkosten (BAK). De ACM heeft voor 2025 een maximum BAK vastgesteld van € 5.251 per aansluiting. In het model wordt ook uitgegaan van een BAK van € 5.251 per aansluiting. Dit voldoet daarmee aan de wettelijke kaders van betaalbaarheid.

Bewoners kunnen een ISDE subsidie aanvragen voor de aansluiting op het warmtenet. De ISDE-subsidie is momenteel niet in het model ingerekend.⁽⁹⁾ Om een zo realistisch mogelijk beeld weer te geven, zijn deze in de langjarige kostenvergelijking wel meegenomen.

Methode

De betaalbaarheid voor afnemers wordt op de volgende drie manieren getoetst:

- Toets A – Vergelijking met alternatieve individuele warmteoplossing: warmtepomp
 - Een warmtepomp is een duurzaam alternatief voor een warmtenet. Een betaalbare warmtepomp kan impact hebben op de bereidwilligheid van bewoners om zich aan te sluiten op een warmtenet.
- Toets B – Langjarige kostenvergelijking
 - De langjarige kosten van een aansluiting bij het warmtenet worden vergeleken met de langjarige kosten van een CV-ketel.
- Toets C – Inkomenslens: warmtekloof en energiearmoede
 - TNO/CBS energiearmoede-toets; breed gebruikt in beleidsonderbouwingen.

(8) ACM, Maximumtarieven warmte in 2025.

(9) GO (8.7 p 34): "De subsidie(s) voor inpassende aanpassingen, die gebouweigenaren kunnen aanvragen, liggen buiten de scope van het RPIW WLR. Denk hierbij aan de investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE). Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW) heeft onderzoek laten doen naar de verwachte kosten hiervoor. Deze liggen gemiddeld op ongeveer € 5.000 (excl. btw) per woning." (9)

Betaalbaarheid

Toets A – Vergelijking met warmtepomp

Toets A – Vergelijking met warmtepomp

Het doel van deze toets is analyseren hoe de warmtekosten voor afnemers van het RPIW WLR zich verhouden ten opzichte van een warmtepomp. Gezien de beoogde aansluitingen met name bestaande woningen zijn, nemen we ‘matige isolatie’ als conservatief uitgangspunt. Een hybride warmtepomp in combinatie met CV-ketel (in verband met piekverwarming) lijkt daarbij de best passende optie. Uitgangspunt is de tarieven per 2025.

RPIW WLR:

Naam	Prijs	Hoeveelheid
Vastrecht warmte	€ 760,77 (incl. btw)	1
Variabel tarief	€ 47,64 (incl. btw)	26,1 GJ
Totale kosten per jaar		€ 2.004,17

Hybride warmtepomp (4 kW):

Naam	Prijs	Hoeveelheid
Energiekosten warmtepomp 4Kw met CV-ketel ⁽¹²⁾	€ 1.375,00	1
Onderhoudskosten hybride warmtepomp ⁽¹³⁾	€ 249,56 per jaar	1
Totale kosten per jaar		€ 1.624,56

NB: vanwege de forse onzekerheid en variatie in te nemen isolatiemaatregelen, is geen rekening gehouden met eenmalige (isolatie, aanschaf) kosten.

De jaarlijkse kosten voor aansluiting bij het warmtenet zijn groter dan de jaarlijkse kosten voor een warmtepomp + ketel. Dit wil niet per definitie zeggen dat de betaalbaarheid in het geding komt bij keuze voor aansluiting op het warmtenet. Het geeft echter wel aan dat er een betaalbaar duurzaam alternatief is. Dit kan de business case van WLR beïnvloeden (en bij lagere participatiegraad ook weer effect hebben op de prijs voor eindgebruikers).

Wanneer de Wgiw wordt ingezet om wijken aan te wijzen die aardgasvrij gemaakt moeten worden, is een hybride warmtepomp geen optie meer. Een all-electric warmtepomp is voor bewoners daarentegen wel een alternatief voor aansluiting op een warmtenet. Onderstaand is een benadering van de jaarlijkse warmtekosten van een all-electric warmtepomp weergegeven. Kanttekening hierbij is dat er mogelijk forse verduurzamingskosten voor de bewoner zijn om de woning geschikt te maken voor een all-electric warmtepomp. Deze kosten zijn niet meegenomen in de berekening van de jaarlijkse kosten.

All-electric warmtepomp:

Naam	Prijs	Hoeveelheid
Energiekosten All-electric warmtepomp ⁽¹⁰⁾	€ 1.285,20	1
Onderhoudskosten all-electric warmtepomp ⁽¹¹⁾	€ 200,00 per jaar	1
Totale kosten per jaar		€ 1.485,20

Voor een all-electric warmtepomp geldt dezelfde bevinding als voor een hybride warmtepomp. De all-electric warmtepomp is een duurzaam alternatief voor aansluiting op het warmtenet.

(10) [Volledig elektrische warmtepomp: alle info | Milieu Centraal](#), op basis van hoekwoning met redelijke isolatie is het elektriciteitsverbruik warmte 3.780 kWh per jaar. Prijs van € 0,34 per kWh (11) [Onderhoud warmtepomp | Vereniging Eigen Huis](#), maximum onderhoud, conservatieve inschatting. (12) [Hybride warmtepomp: minder gasverbruik | Milieu Centraal](#), huidige prijspeil – onderhevig aan fluctuaties. (13) [Op basis van desktop onderzoek lijken jaarlijkse onderhoudskosten voor een hybride warmtepomp lager te zijn dan of gelijk te zijn aan de ACM norm voor onderhoud aan een CV-ketel. Voorzichtigheidshalve houden we rekening met ACM norm voor jaarlijks onderhoud aan een CV-ketel \(Maximumtarieven warmte in 2025: variabel tarief omlaag, vaste kosten bijna gelijk | ACM\)](#).

Betaalbaarheid

Toets B – Langjarige kostenvergelijking

Toets B – Langjarige kostenvergelijking

Het doel van deze toets is te beoordelen of de langjarige kosten van een warmtenet beter betaalbaar zijn dan de langjarige kosten voor een CV-ketel met gas. Met deze methode kunnen de eenmalige kosten een passende plek in de berekening krijgen. Een periode van 15 jaar wordt hierbij aangenomen.

RPIW WLR:

Naam	Prijs	Hoeveelheid
Vastrecht warmte	€ 760,77 (incl. btw)	15 jaar
Variabel tarief	€ 47,64 (incl. btw)	26,1 GJ x 15 jaar
Additionele elektriciteitskosten warmtenet	€ 60 ⁽¹⁴⁾	15 jaar
BAK	€ 5.251	1
Binnen installatie	€ 6.050 ⁽¹⁵⁾	1
ISDE subsidie	- € 3.775 ⁽¹⁶⁾	1
Totaal		€ 38.489
Gem. per jaar		€ 2.566

CV-ketel met gas:

Naam	Prijs	Hoeveelheid
Vastrecht netbeheer ⁽¹⁷⁾	€ 218,83	15 jaar
Vastrecht leverancier	€ 101,48	15 jaar
Onderhoudskosten	€ 249,56	15 jaar
Variabel m3 tarief (incl. BTW) ⁽¹⁸⁾	€ 1,37 per m3	1.200 m3 x 15 jaar
Herinvestering + installatiekosten ⁽¹⁹⁾	€ 2.200	1
Vervanging rookgaskanalen	€ 1.000	1
Totaal		€ 36.408
Gem. per jaar		€ 2.427

Uit deze toets blijkt de CV-ketel circa € 2.100 goedkoper over 15 jaar (gemiddeld €139 per jaar verschil). Aansluiting bij het RPIW WLR leidt tot eenmalige kosten (BAK en binnen installatie), die niet volledig worden gecompenseerd door lagere variabele lasten en de ISDE subsidie. Belangrijk hierbij is om op te merken dat het verschil relatief klein is en sterk afhankelijk van aannames over en ontwikkelingen van de gasprijs, warmtetarieven en subsidies. Intrinsieke motivatie om te verduurzamen kan er alsnog te leiden dat bewoners aansluiting op het RPIW WLR zullen verkiezen boven een CV-ketel.

(14) Inschatting voor koken op inductie; 175 kWh x € 0,34 per kWh. (15) GO (8.7 p 34): “De subsidie(s) voor in pandige aanpassingen, die gebouweigenaren kunnen aanvragen, liggen buiten de scope van het RPIW WLR. Denk hierbij aan de investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE). Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW) heeft onderzoek laten doen naar de verwachte kosten hiervoor. Deze liggen gemiddeld op ongeveer € 5.000 (excl. btw) per woning.” (16) [ISDE-subsidie 2025 om te verduurzamen](#) (17) [Maximumentarieven warmte in 2025: variabel tarief omlaag, vaste kosten bijna gelijk | ACM](#) (18) 1 jarig tarief Vattenfall. (19) CV-ketel 28/24 CW4 inclusief installatiekosten, geschikt voor gemiddelde woning, bestaande bouw.

Betaalbaarheid

Toets C – TNO Energiearmoede toets

Toets C – Energiearmoede

Het doel van deze toets is inzichtelijk te maken of de kosten van een warmtenet leiden tot energiearmoede. Deze toets volgt de redenering van de Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO).

Naam	Prijs	Hoeveelheid
Vastrecht warmte	€ 760,77 (incl. btw)	1
Variabel tarief	€ 47,64 (incl. btw)	26,1 GJ
Totale kosten per jaar		€ 2.004,17

Berekening van warmtequote

Bij deze toets wordt de warmtequote berekend, zijnde de jaarlijkse warmtelasten als percentage van een gestandaardiseerd besteedbaar inkomen⁽²⁰⁾.

Inkomens in Voorschoten en Nederland

De inkomensverdeling in Voorschoten ligt boven het landelijke niveau op basis van CBS data voor inkomens per gemeente. Percentielen zijn daarom opgeschaald op basis van lokale data.

Op basis van de beschikbare informatie is de volgende inschatting gemaakt van een gestandaardiseerd besteedbaar inkomen in Voorschoten (per 2025)⁽²¹⁾:

- Gemiddeld: € 49.200
- Percentiel 20⁽²²⁾ (lage inkomens): € 26.800
- Percentiel 50 (midden inkomens): € 45.900
- Percentiel 80 (hoge inkomens): € 79.300

TNO hanteert in de Monitor Energiearmoede en de methode voor de energiearmoedekloof doorgaans een drempelwaarde van 10% van het besteedbaar inkomen als grens voor energiearmoede. Dit betekent dat wanneer een huishouden meer dan 10% van het (gestandaardiseerd) besteedbaar inkomen uitgeeft aan energielasten, het als energiearm wordt beschouwd.

Bij onze benadering van een Percentiel-20 (P20) huishouden in de gemeente Voorschoten is energiearmoede aan de orde wanneer de totale energielasten meer dan € 26.800 x 10% = € 2.680 betreffen. Met een totale geschatte energielast van € 2.004,17 kan derhalve gesteld worden dat bij huishoudens in Voorschoten - die op de drempel van 'laag inkomen' zitten - geen sprake is van energiearmoede conform de TNO energiearmoede toets.

Wanneer het percentage aan energielasten als onderdeel van het gestandaardiseerde besteedbare inkomen berekend wordt, zien we dat het P20 huishouden een aantal procentpunten onder de norm blijft:

Berekening P20: € 2004,17 / € 26.800 = 7,70%.

Met een energielasten van € 2.004,17 per jaar kan derhalve beredeneerd worden dat conform de TNO toets, de energie in de WLR business case niet tot energiearmoede leidt voor minimaal 80% van de eindgebruikers.

(20) Gestandaardiseerd besteedbaar inkomen is het besteedbaar inkomen gecorrigeerd voor verschillen in grootte en samenstelling van het huishouden. Met behulp van equivalentiefactoren worden alle inkomens herleid tot het inkomen van een eenpersoonshuishouden. Op deze wijze zijn de welvaartsniveaus van huishoudens onderling vergelijkbaar gemaakt (Bron: CBS) (21) De benadering om tot een inschatting van het gestandaardiseerd besteedbare inkomen in Voorschoten te komen is uitgewerkt in bijlage C. (22) Een percentiel is een statistische maat die aangeeft welke waarde in een dataset een bepaald percentage van de waarnemingen niet overschrijdt; bijvoorbeeld het 20e percentiel is de waarde waar 20% van de data onder ligt.

Betaalbaarheid

Advies om betaalbaarheid te vergroten

Betaalbaarheid vergroten			
Cluster	Wat merkt de eindgebruiker	Toelichting	Impact op business case
1. Definitie betaalbaarheid vastleggen	Borging van betaalbaarheid in definitief ontwerp van de business case	Suggestie om een definitie van betaalbaarheid vast te leggen. Deze definitie is kaderstellend voor de aandeelhouders van het RPIW WLR.	De definitieve business case kan niet worden vastgesteld zolang er geen betaalbaar aanbod ligt.
2. BAK verlagen met WIS/overheidsgeld (doorvertalen aan de voordeur)	Lagere eenmalige aansluitbijdrage (≤ € 5.251 of lager bij extra dekking)	ACM-plafond BAK blijft anker; WIS of gemeentelijke bijdrage dekt deel van netinvestering → direct lagere instapkosten voor eindgebruikers	Neutraal, BAK bijdrage van eindgebruikers wordt vervangen door additionele subsidie ontvangsten. Kan een positieve impact hebben via hogere voltoop/participatie.
3. BAK spreiden via Revolverend Aansluitfonds	Geen/lagere voorfinanciering; gespreid betalen tegen lage rente	Gemeente of regio prefinanciert BAK; terugbetaling in termijnen verlaagt drempel zonder tariefoverschrijding.	Neutraal als voorfinanciering door partij buiten het warmtebedrijf wordt gefinancierd. Kan een positieve impact hebben via hogere voltoop/participatie.

Overige overwegingen

- De betaalbaarheid van de collectieve warmteoplossing hangt samen met de betaalbaarheid van individuele warmteoplossingen zoals een warmtepomp. De warmtepomp is een duurzaam alternatief voor het warmtenet. Een grote adoptie van warmtepompen verlaagt de behoefte voor collectieve warmteoplossingen, hetgeen de participatiegraad van het warmtenet verlaagd en de business case verslechterd. De verslechtering kan leiden tot hogere kosten voor eindgebruikers.
- Bij de betaalbaarheidstoets blijven de kosten en ingrepen achter de voordeur (isolatie, afgiftesysteem) buiten scope. Daarbij wordt getoetst op de onderdelen die het warmtebedrijf wél kan sturen (productie, transport, levering). Problemen ‘achter de voordeur’ kunnen de betaalbaarheid voor eindgebruikers verslechteren.
- Het NMDA-principe zal, zeer waarschijnlijk, door veranderende wetgeving worden aangepast. de Wcw stuurt richting kostengeoriënteerde tariefstelling. Nieuwe tarieven vergen een nieuwe analyse van betaalbaarheid.

9

Bijlagen

Bijlage A

Overzicht ontvangen informatie

Ontvangen documenten

1. 03.1. Advies financiële inbreng gemeenten RPIW WLR.pdf
2. 03.2 250228 - Financiering WLR - Update 28 februari 2025.pdf
3. 05b - BIJLAGE 2 Toekomstbeeld warmte eerste verkenning - Rapportage v12.pdf
4. 250818 – Capex kengetallen buca RHR.pdf
5. AHO - WLR 16-07-2025(62365135.3)_CONTEXT.docx
6. AHO - WLR n.a.v. opmerkingen werkgroep(62401054.2)(62412895.1).docx
7. Akte van oprichting_ WLR 16-07-2025(62364869.1)_CONTEXT.docx
8. Akte van oprichting_ WLR met reactie op de vragen(62392642.1).docx
9. Akte van oprichting_v3.docx
10. Amendement 331 VVD D66 VL over Warmtebedrijf BuCa (def.)_CONTEXT.pdf
11. Amendement 332 D66 VVD over Uitgangspunten RPIW_CONTEXT.pdf
12. Amendement 333 CDA SP GL over Regionaal warmtebedrijf (def.)_CONTEXT.pdf
13. BuCa WLR - Rebel_VASTGESTELD_REVIEW_.pdf
14. BuCa WLR_20250527 Opgave RPIW WLR_REVIEW_.xlsx
15. BuCa WLR_Input buca RHR obv Toekomstbeeld + InpM v08 WLR_REVIEW_.xlsx
16. BuCa WLR_MODEL_FM - NDW t.b.v. RWB - v03d - WLR - v01k_REVIEW_.xlsm
17. Business plan Warmtebedrijf Alliander_REVIEW.pdf
18. Concept SOK RPIW WLR_VASTGESTELD_REVIEW_.docx
19. Deze niet beoordConcept SOK RPIW WLR versie 16-07-2025(62366127.1)_CONTEXT_LATER OPGELEVERD.docx
20. FW_Input AHO en AvO _AKD-PRACTICE_FID1231767_.msg
21. GO RPIW WLR - v0.8_VASTGESTELD_REVIEW_.docx

22. Litera Compare Redline - AHO - WLR 16-07-2025(62365135.3) (003) and AHO - WLR n.a.v. opmerkingen werkgroep(62401054.2)-62412895-v1(62424362.1).docx
23. Litera Compare Redline - Akte van oprichting_v2 and Akte van oprichting_v3.docx
24. Motie 351 PvdA GL SP D66 over Regionaal Warmtebedrijf (def.)_CONTEXT.pdf
25. Motie 352 CDA SP GL PvdA D66 over Betaalbaarheid_CONTEXT.pdf
26. Motie 353 GL PvdA CDA D66 SP over Energiecoöperaties (def.)_CONTEXT.pdf
27. Outline besturing RPIW WLR versie 5b_VASTGESTELD_REVIEW.docx
28. Raadsvoorstel_Uitgangspuntenkader warmtetransitie (get.)_CONTEXT.pdf
29. Uitgangspuntenkader warmtetransitie DEF na besluitvorming_REVIEW.pdf
30. Visie warmteservicebedrijf _REVIEW.pdf
31. Technisch-economische_analyse_transitievisie_warmte_1.1_0
32. Transitievisie_warmte_1.1_0

Geïnterviewde personen gemeente Voorschoten

- Lizette Ploos – Bestuurlijk adviseur – gesproken op 5 augustus 2025
- Stefan van Hameren – Concerncontroller – gesproken op 5 augustus 2025
- Mighael Vroom en Tom Wagemans – Strategisch adviseurs energietransitie – gesproken op 13 augustus 2025
- Kevin van Brakel, Martijn Blom en Youri van Beelen – Financieel adviseurs– gesproken op 13 augustus 2025
- Julia Middelburg – Juridisch adviseur – gesproken op 15 augustus 2025
- David Koppes – Teamleider beleid – gesproken op 21 augustus 2025

Bijlage B

Afkortingen

Afkorting	Voluit
ACM	Autoriteit Consument & Markt
AHO	Aandeelhoudersovereenkomst
AO	Akte van Oprichting
BAK	Bijdrage Aansluitkosten
BV	Besloten Vennootschap
CAPEX	Capital Expenditures
DN	Diameter Nominaal
DSCR	Debt Service Coverage Ratio
DSRA	Debt Service Reserve Account
EB	Energiebelasting
EBN	Energie Beheer Nederland
EGW	Eengezinswoning
EBITDA	Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization
EV	Eigen Vermogen

Afkorting	Voluit
Firan	Firan B.V.
GJ	Gigajoule
GO	Globaal Ontwerp
HVG	HVG Law
ISDE	Investeringssubsidie Duurzame Energie en Energiebesparing
KPI	Key Performance Indicator
MGZ-I	Meergezinswoning – galerij/portiek
NPLW	Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie
NMDA	Niet-Meer-Dan-Anders
NPV	Net Present Value
OPEX	Operating Expenditures
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PvE	Programma van Eisen
RPIW	Regionaal Publiek Integraal Warmtebedrijf

Afkorting	Voluit
RPIW WLR	RPIW – Warmte Leidse Regio
RvC	Raad van Commissarissen
SDE++	Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie
SOK	Samenwerkingsovereenkomst
SPV	Special Purpose Vehicle
TTF	Title Transfer Facility
Wcw	Wet collectieve warmte
WEQ	Woningequivalent(en)
Wgiw	Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie
WIS	Warmtenetten Investeringssubsidie
WLR	Warmte Leidse Regio
WOS	Warmteoverdrachtstation

Bijlage C

Gestandaardiseerd besteedbaar inkomen gemeente Voorschoten en inschatting percentielen

Toelichting inkomensmaat TNO/CBS

TNO en CBS gebruiken (equivalised) gestandaardiseerd besteedbaar inkomen⁽²³⁾ als basis. Voor LIHE (Low Income, High Energy costs) geldt aanvullend een inkomensdrempel ($\leq 130\%$ lage-inkomensgrens) en een vermogensfilter.

Implicatie: Voor een energiearmoede-toets is gestandaardiseerd besteedbaar inkomen de juiste noemer⁽²⁴⁾.

Inkomens in Voorschoten en Nederland

De inkomensverdeling in Voorschoten ligt boven het landelijke niveau. Percentielen zijn daarom opgeschaald op basis van lokale data.

Gebruikte basisgegevens (2023)

Voorschoten⁽²⁵⁾:

- Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen: € 44.800
- Gemiddeld besteedbaar inkomen: € 65.900
- Mediaan besteedbaar inkomen: € 54.800

Nederland⁽²⁶⁾:

- Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen: € 38.300
- Mediaan besteedbaar inkomen: € 44.600
- Mediaan gestandaardiseerd inkomen: € 34.000

Landelijke percentielen (besteedbaar inkomen):

- P20: € 26.000
- P50: € 44.600
- P80: € 77.000

Stap-voor-stap berekening

1. Opschalingsfactor Voorschoten versus Nederland (besteedbaar mediaan inkomen):

$$\text{Voorschoten versus Nederland Factor} = 54.800 / 44.600 \approx 1,229$$

2. Landelijke percentielen $\times$ factor (besteedbaar):

- P20 $\rightarrow 26.000 \times 1,229 \approx 31.954$
- P50 $\rightarrow 44.600 \times 1,229 \approx 54.800$
- P80 $\rightarrow 77.000 \times 1,229 \approx 94.633$

$$\text{Gestandaardiseerd/besteedbaar Factor}^{(27)} = 34.000 / 44.600 \approx 0,762$$

- P20 $\rightarrow 31.954 \times 0,762 \approx 24.350$
- P50 $\rightarrow 54.800 \times 0,762 \approx 41.760$
- P80 $\rightarrow 94.633 \times 0,762 \approx 72.100$

$$\text{Loonindexatie 2024} = 4,9\%^{(28)}$$

$$\text{Loonindexatie 2025} = 4,8\%$$

Indexeren naar 2025 ($\times 1,099$, afgerond):

- **P20: € 26.800**
- **P50: € 45.900**
- **P80: € 79.300**
- **Gemiddeld: € 49.200**

(23) Het besteedbaar inkomen gecorrigeerd voor verschillen in grootte en samenstelling van het huishouden. Met behulp van de equivalentiefactoren worden alle inkomens herleid tot het inkomen van een eenpersoonshuishouden. Op deze wijze zijn de welvaartsniveaus van huishoudens onderling vergelijkbaar gemaakt (Bron: CBS) (24) CBS Methode Monitor Energiearmoede (25) [StatLine - Inkomen van huishoudens: huishoudenskenmerken, regio \(indeling 2024\)](#) (26) Zelfde Statline bron (27) Omdat het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen het besteedbaar inkomen corrigeert voor huishoudgrootte (equivalisatie), wordt het omgerekend naar een kleinere standaardhuishouding, waardoor het bedrag meestal lager uitvalt dan het oorspronkelijke besteedbare inkomen. (28) CBS & CPB gegevens

EY | Building a better working world

EY is building a better working world by creating new value for clients, people, society and the planet, while building trust in capital markets.

Enabled by data, AI and advanced technology, EY teams help clients shape the future with confidence and develop answers for the most pressing issues of today and tomorrow.

EY teams work across a full spectrum of services in assurance, consulting, tax, strategy and transactions. Fueled by sector insights, a globally connected, multidisciplinary network and diverse ecosystem partners, EY teams can provide services in more than 150 countries and territories.

All in to shape the future with confidence.

EY refers to the global organization, and may refer to one or more, of the member firms of Ernst & Young Global Limited, each of which is a separate legal entity. Ernst & Young Global Limited, a UK company limited by guarantee, does not provide services to clients. Information about how EY collects and uses personal data and a description of the rights individuals have under data protection legislation are available via ey.com/privacy. EY member firms do not practice law where prohibited by local laws. For more information about our organization, please visit ey.com.

About EY-Parthenon

Our unique combination of transformative strategy, transactions and corporate finance delivers real-world value – solutions that work in practice, not just on paper.

Benefiting from EY's full spectrum of services, we've reimagined strategic consulting to work in a world of increasing complexity. With deep functional and sector expertise, paired with innovative AI-powered technology and an investor mindset, we partner with CEOs, boards, private equity and governments every step of the way – enabling you to shape your future with confidence.

EY-Parthenon is a brand under which a number of EY member firms across the globe provide strategy consulting services. For more information, please visit ey.com/parthenon.

© 2025 EY Adviseurs B.V.
All Rights Reserved.

ey.com

