



Inhoudsopgave

A. Management Samenvatting

B. Inleiding

1. Situatiebeschrijving: Veranderende wet- en regelgeving hebben ingrijpende gevolgen voor collectieve warmte in de gemeente Lelystad
2. Vraagstelling: De gemeente Lelystad schakelt Fakton in voor advies over publiek-private samenwerkingsvormen onder de Wcw, met als doel de warmtetransitie richting 2030 te concretiseren, inclusief de rolverdeling tussen de gemeente, private partijen en publieke partners.

C. Reflectie op de warmtetransitie tot nu toe

1. De concrete realisatie van warmteprojecten in de gemeente Lelystad stagneert
2. Er is onvoldoende regie op de ontwikkeling van bron en afzet
3. Integrale visie op het toekomstige warmtesysteem van Lelystad gewenst

D. Werkmethodiek: Stappenplan voor kansrijke publiek-private samenwerkingsmodellen

E. Rolneming onder de Wet collectieve warmte (Wcw)

1. Warmteketen; van bron tot levering
2. Impact van de nieuwe Wet Collectieve Warmte (Wcw)
3. Publieke realisatiekracht: financiële instrumenten vanuit het Rijk
4. Structureren integraal warmtebedrijf: inrichten 'bovenkant' en 'onderkant'
5. Beoogd samenwerkingsmodel Alliander en EBN

F. Inzichten uit interviews: Samenvatting gesprekken met Ennatuurlijk, Vattenfall en HVC over de Wcw en marktordening op collectieve warmte binnen de gemeente Lelystad

G. Strategie warmtegemeenschap: Advies over het betrekken van de warmtegemeenschap in de toekomstige marktordening van Lelystad

H. Kansrijke rolnemingsmodellen Lelystad: Selecteren van kansrijke rolnemingsmodellen onder de Wcw op basis van interviews met de gemeente en gesproken marktpartijen

I. Afwegingskader: Afwegen van de kansrijke samenwerkingsmodellen aan de hand van objectieve toetsingscriteria



A

Management Samenvatting

Collectieve warmte speelt een belangrijke rol in de gemeente Lelystad

Ontwikkelingen in wetgeving, transformatiegebieden en potentiële aardwarmte hebben directe impact op de lokale marktordening

Aanleiding

Gemeente in regie warmtetransitie. Nederland gaat van het aardgas los en haar woningen verwarmen met duurzame warmteoplossingen. Collectieve warmtenetten spelen hierin een grote rol, voor ongeveer een derde van de gebouwde omgeving. Lelystad kent een rijke geschiedenis en heeft al vroegtijdig warmtenetten bij de ontwikkeling van de stad aangelegd. Het uitbreiden hiervan, op voorwaarden tegen laagst maatschappelijke kosten, is voor een groot deel van Lelystad een logisch weg naar aardgasvrij maken van de gemeente. Tegelijk heeft Flevoland netcongestie problematiek, waarbij warmtenetten helpen om deze problematiek te verminderen.

Bestaande warmtenetten breiden niet uit. Vattenfall en Ennatuurlijk hebben twee warmtenetten gekoppeld aan biomassacentrale die enkele duizenden woningen al jaren verwarmen. Deze private warmtebedrijven hebben de expertise en capaciteit om deze warmtenetten in de gemeente te realiseren en exploiteren. De bestaande warmtenetten zijn niet ontworpen om veel groter uit te breiden. De infrastructuur en bron laten dit beperkt toe. De private warmtebedrijven kunnen de bron wel aanpassen en nieuwe infra aanleggen, echter investeren sinds een jaar niet meer en geven aan geen rol meer te willen spelen bij invoering van nieuwe wetgeving. Dit is ingegeven door een aangekondigde Wet collectieve warmte (Wcw) die na invoering verplicht dat warmtenetten in publiek eigenaarschap komen. Dit geldt voor de bestaande en nieuwe warmtenetten.

Wcw organiseert publieke warmtebedrijven. Het doel van de Wcw is om sturing te organiseren op betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid. Gemeente, in regie van de warmtetransitie, krijgen daarmee de verantwoordelijkheid voor het oprichten van publiek integrale warmtebedrijven (PIW) warmtenetten te ontwikkelen en realiseren. De expertise hiervoor ligt bij private warmtebedrijven (Vattenfall, Ennatuurlijk), publieke (HVC, netbeheerder Firan) en minder bij de gemeente. Omdat gemeenten niet geëquipeerd zijn met capaciteit en kapitaal, organiseert de Wcw financieel instrumentarium, subsidies, een landelijk warmtebedrijf (EBN) en heft het groepsverbod op van netbeheerders om een bredere rol in een PIW te spelen. De wet wordt in Q1 2025 behandeld in de Tweede Kamer en kent een ingangsdatum van 1 januari 2026. Dit heeft veel impact op de rol van gemeente Lelystad.

Gebiedsontwikkeling speelt een aanjagende rol. De plannen van het Stationsgebied spelen een activerende rol voor de collectieve warmteoplossing in de nieuwbouw en omliggende gebouwde omgeving. Door netcongestie is het niet wenselijk om alle nieuwbouw te voorzien van all electric oplossingen. Tevens ligt het bestaande warmtenet van Vattenfall vlakbij de gebiedsontwikkeling. Deze wordt echter gevoed door biomassa waardoor ontwikkelaars niet aan de BENG eisen voldoen. Ontwikkelaars gebruiken bij voorkeur individuele, of kleinschalige warmteoplossingen (WKO) om afhankelijkheid te voorkomen en aan duurzaamheidseisen te voldoen. De kans op versnipperde marktordening is daarmee aanwezig.

Potentiële bron en publiek integraal warmtebedrijf HVC. In Lelystad lijkt geothermie kansrijk, vlakbij de biomassacentrale, bestaande warmtenetten van Vattenfall en Ennatuurlijk en potentieel nieuwbouw. Aardwarmte is duurzaam en daarmee gunstig voor de ontwikkeling in het stationsgebied. De bestaande infrastructuur is gelimiteerd om de warmte naar deze nieuwbouw uit te breiden. Hier dient nieuwe infrastructuur voor gerealiseerd te worden. HVC, als ontwikkelaar van de geothermiebron, kan en doet dit ook voor haar andere aandeelhoudende gemeenten en waterschappen. Hiermee ontstaan drie warmtenetten (twee privaat, een publiek) met eigen tarieven* en waarin de gemeente Lelystad geen directe sturing/ structureel belang heeft.

Aanwijzen warmtekavels en bijhorende tarieven. Naast de aankomende Wcw is in december 2024 de Wet gemeentelijk instrumenten warmtetransitie (Wgiw) aangenomen. Hierin wordt mandaat voor de gemeente georganiseerd om een “kavel” aan te wijzen die van het aardgas los gaat, een collectief warmtenet gaat exploiteren door een publiek warmtebedrijf en er één warmtetarief gaat gelden. Dit tarief is gebaseerd op de kostprijs plus van het energiesysteem. Met drie verschillende warmtenetten in Lelystad gelden dan dus drie verschillende warmtetarieven voor bewoners. Voor een warmtebedrijf geldt over het algemeen hoe groter het kavel, des te effectiever/ betaalbaarder wordt het energiesysteem.

Collectieve warmte speelt een belangrijke rol in de gemeente Lelystad

Ontwikkelingen in wetgeving, transformatiegebieden en potentiële aardwarmte hebben directe impact op de lokale marktordening

Betaalbaarheid van warmteoplossing voor de bewoners borgen. In het kader van de kavelsystematiek is het te adviseren om met een zo groot mogelijk kavel en daarmee een publiek integraal warmtebedrijf collectieve warmte te realiseren. Hiermee worden de warmtetarieven gesocialiseerd binnen de gemeente. Hiervoor is sturing nodig om draagvlak te organiseren, belang van bewoners te vertegenwoordigen en de warmtetransitie betaalbaar te organiseren, gebruik makend van beschikbare financiële instrumenten. Daarmee is een actieve rol binnen een PIW voor de gemeente Lelystad weggelegd. De gemeentelijke organisatie heeft genoeg expertise om in regie te staan van de warmtetransitie, nog niet geëquipeerd om collectieve warmtenetten zelf te realiseren. Hiervoor kan de gemeente volgens de Wcw samenwerken met publieke partners en/of een warmtegemeenschap (warmte coöperatie). De wet ziet de warmtegemeenschap gelijkwaardig aan een publiek warmtebedrijf. Verantwoordelijk voor de ontwikkeling, realisatie en exploitatie van een betaalbaar collectief warmtenet, van een kavel.

Vraag aan Fakton

U vraagt ons te onderzoeken welke governance modellen voor een publiek warmte(infra)bedrijf er zijn en welke rol gemeente Lelystad eventueel samen met publieke en private partners hierin kan nemen.

Uitgangspunten gemeente Lelystad

Samen met de ambtelijke werkgroep stelden wij criteria op om een afweging te maken tussen rolnemingsmodellen. Deze criteria zijn voor de gemeente: mate van zeggenschap, beheersen (financieel) risico, mate van ontzorging gemeentelijke organisatie, optimaal benutten kennis, kunde en uitvoeringskracht samenwerkingspartner, realisatiesnelheid, mate van betrokkenheid bewoners, efficiëntie in bedrijfsvoering.

Kader Wcw

Wij schetsen de kaders vanuit de Wcw waarbinnen het publiek integrale warmtebedrijf moet opereren.

Interviews met lokale stakeholders

Wij interviewden lokale publiek private stakeholders en haalden hun uitgangspunten op voor een samenwerking in een warmtebedrijf. Partijen die wij spraken zijn: Ennatuurlijk, Vattenfall en HVC. De belangrijkste inzichten zijn:

- **Ennatuurlijk** staat open voor samenwerking met gemeenten, bijvoorbeeld via een minderheidsaandeelhouderschap.
- **Vattenfall** is bereid te investeren in collectieve warmtenetten voor nieuwbouwprojecten. Voor de bestaande bouw stelt het echter strikte voorwaarden, zoals een gegarandeerd aansluitpercentage door de gemeente.
- **HVC** is bereid op te treden als integraal warmtebedrijf in Lelystad, maar verwacht nauwe samenwerking met en inzet van beleids- en financiële instrumenten door de gemeente, om exploitatierisico's te beperken en de warmtetransitie binnen de gemeente effectief te ontwikkelen.
- De **gemeente** beoogd een actieve regierol in te nemen in de lokale warmtetransitie en beschouwt samenwerking met een kennispartner, die betaalbare warmtenetten kan realiseren, als essentieel. Dit vanwege de beperkte capaciteit binnen de gemeentelijke organisatie. Inspraak van bewoners over de betaalbaarheid van de warmteoplossing wordt als wenselijk beschouwd.

Rolnemingsmodellen onder de Wet Collectieve Warmtevoorziening

Op basis van de kaders vanuit de nieuwe warmtewet en de input van de geïnterviewde bepaalden wij kansrijke rolnemingsmodellen, deden wij suggesties voor mogelijke partners en analyseerden wij de kansen en risico's per rolnemingsmodel. De kansrijke rolnemingsmodellen die naar voren kwamen, zijn:

- **Model A:** De gemeente Lelystad wordt 100% eigenaar van een warmtebedrijf en besteed de uitvoering middels contractering uit.
- **Model B:** De gemeente Lelystad richt samen met Firan een warmtebedrijf op, die zelfstandig de uitvoering (netbeheer/levering) organiseert.
- **Model C:** HVC richt een eigen project BV op waarin ze 100% eigenaar is en de uitvoering (bronexploitatie, netbeheer en levering) zelfstandig organiseert.

Rolneming Lelystad

Collectieve warmte speelt een belangrijke rol in de gemeente Lelystad

Ontwikkelingen in wetgeving, transformatiegebieden en potentiële aardwarmte hebben directe impact op de lokale marktordening

Afwegingskader

Wij stelden samen met de gemeente een afwegingskader op om de verschillende rolnemingsmodellen te duiden en te wegen en bespraken dit in een werksessie. Belangrijke thema's waren: de grootte van financiële en operationele risico's voor de gemeente, de mogelijkheid om het publieke belang te borgen, de mate waarin de gemeente kennis en kunde dient te leveren en tot slot de complexiteit van de in te richten organisatie.



B

Inleiding

Veranderende wet- en regelgeving heeft ingrijpende gevolgen voor de huidige publiek-private samenwerking op collectieve warmte in de gemeente Lelystad.

Situatiebeschrijving (1/3)

De veranderende wet- en regelgeving (Wcw en Wgiw) vereist publiek eigenaarschap van collectieve warmtenetten en brengt aanzienlijke consequenties met zich mee voor de huidige marktordening binnen de gemeente Lelystad.

De gemeente Lelystad bevindt zich in een cruciale fase van haar warmtetransitie, waarin belangrijke keuzes moeten worden gemaakt rondom de organisatie en ontwikkeling van collectieve warmtenetten. De aankomende Wet collectieve warmte (Wcw) en de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) vormen het beleidskader waarin Lelystad haar rol en verantwoordelijkheid moet definiëren. Deze wetten leggen een nadruk op het publieke belang en vereisen een meerderheidsaandeel van publieke partijen in collectieve warmtenetten. Dit brengt niet alleen nieuwe verantwoordelijkheden met zich mee, het biedt ook kansen om warmtenetten te beschouwen als vitale infrastructuur binnen de gemeente.

Uitdagingen voor Lelystad:

- De huidige situatie in Lelystad wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van private concessiehouders, Vattenfall en Ennatuurlijk, die de bestaande warmtenetten exploiteren. Tegelijkertijd bereiden publieke spelers, zoals HVC en de publieke netbeheerders (Firan), zich voor op een (bredere) rol in de warmtetransitie. De kernuitdaging voor de gemeente Lelystad ligt in het feit dat private warmtebedrijven vanwege de aangekondigde wetgeving terughoudend zijn om verder te investeren in de uitbreiding van warmtenetten naar de bestaande bouw. Dit zet druk op de gemeente om regie te nemen en een strategie te ontwikkelen die recht doet aan de belangen van zowel publieke als private partijen, met als doel: een energieneutraal Lelystad per 2050.
- Een bijkomende uitdaging is de geplande uitfasering van de biomassacentrale, wat een belangrijke bron van warmte vormt voor de bestaande private warmtenetten. De transitie naar duurzame warmtebronnen, zoals geothermie, vraagt om tijdige planning en afstemming met de betrokken stakeholders.

Wet collectieve warmte (Wcw):

- De Wcw creëert een nieuw speelveld waarin publieke meerderheid in warmtenetstructuren centraal staat. Voor Lelystad betekent dit herziening van bestaande samenwerkingen met private partijen. Dit vereist een heldere visie die zowel de verwachtingen van private partners als de behoeften van de gemeente adresseert.
- Tegelijkertijd biedt deze koerswijziging kansen voor de gemeente om een leidende rol te spelen in de warmtetransitie. Door regie te voeren over de infrastructuur en strategische keuzes te maken voor de ontwikkeling van duurzame energiebronnen, kan Lelystad niet alleen voldoen aan de wettelijke eisen, maar ook haar klimaatdoelen versnellen. Het versterken van publiek-private samenwerking, ondersteund door duidelijke wetgeving en financiële instrumenten, is daarbij van cruciaal belang om een robuust en toekomstbestendig warmtesysteem te realiseren.

Urgentie voor samenwerking bij nieuwbouw in het stadscentrumgebied: De ontwikkeling van nieuwbouw in en rond het stadscentrum vereist actieve regie van de gemeente Lelystad. Het economisch haalbaar maken van een collectief warmtenet in dit gebied vraagt om integratie van de bestaande bouw. Vattenfall toont echter terughoudendheid in dergelijke investering naar de bestaande bouw, waardoor gemeentelijke sturing essentieel is om zowel de voortgang van het nieuwbouwproject te garanderen als de kansen van een collectief warmtesysteem optimaal te benutten.

Vraagstelling

In het kader van de aankomende Wcw vraagt u ons te adviseren over de rollen die de gemeente Lelystad, private partijen en publieke organisaties kunnen innemen binnen collectieve warmtenetten om de warmtetransitie richting 2030 te concretiseren.

Vraagstelling 1

Welke theoretische modellen passen binnen de nieuwe Wcw en hoe past de gemeentelijke rol hierin?

Vraagstelling 2

Welke praktijkvoorbeelden, ambities en doelen zijn er in binnen de gemeente Lelystad en hoe past dit binnen deze kaders?

Vraagstelling 3

Welke resultaten uit het afwegingskader leiden tot een voorkeursmodel voor de gemeente en welke vervolgstappen neemt dit met zich mee?



Reflectie op de warmtetransitie tot nu toe

Wat als de gemeente Lelystad niets doet?

De huidige benadering leidt niet tot een energieneutraal Lelystad in 2050, door:

- *Stagnerende collectieve warmteprojecten*
- *Onvoldoende regie op bron- en afzetontwikkeling*
- *Ontbreken integrale sturing op het toekomstige energiesysteem*

Reflectie op de warmtetransitie tot nu toe (1/3)

De concrete realisatie van warmteprojecten in de gemeente Lelystad stagneert:

- 1. De impact van Wcw-wetgeving op de investeringsbereidheid van private concessiehouders in Lelystad:** De beoogde wetgeving heeft een remmend effect op investeringsbereidheid van de bestaande private concessiehouders (Vattenfall en Ennatuurlijk) om de gebouwde omgeving in Lelystad op korte termijn van een duurzame collectieve warmteoplossing te voorzien. Deze terughoudendheid creëert een vacuüm in de ontwikkeling van collectieve warmte, waardoor een duidelijke planning en projectmatige aanpak voor bestaande bouw alsmede de nieuwbouwontwikkelingen in het stadscentrum op korte termijn uitblijft. In dit tempo worden de doelstelling van de gemeente Lelystad om per 2050 energieneutraal te zijn niet behaald.
- 2. Afwachtende versus initiërende en regisserende houding actoren:** Er is een duidelijke behoefte aan een trekker die de regie neemt en een initiërende rol vervult om collectieve warmteprojecten toch te ontwikkelen. Momenteel blijven veel actoren afwachtend, wat de voortgang belemmert. De gemeente kan hierin een leidende rol vervullen door actief deel te nemen in een PIW of door vanuit regie heldere afspraken te maken met lokale partners. HVC heeft aangegeven bereid te zijn op te treden als integraal warmtebedrijf, maar geeft aan heldere kaders en/of opdrachten vanuit de gemeente nodig te hebben om effectief te kunnen handelen en projecten te realiseren. Daarnaast is het integreren van bestaande concessiegebieden in de toekomstige energievisie van de stad van cruciaal belang. Dit vereist een strategische aanpak en nauwe samenwerking tussen het toekomstige publieke warmtebedrijf en private partijen om een samenhangende en duurzame overgang te waarborgen.
- 3. Mismatch tussen planprocessen van de gemeente en (mogelijke) partners:** De doorlooptijd van interne en besluitvormingsprocessen van de gemeente Lelystad matchen niet met de operationele realiteit van externe partners zoals de (private) warmtebedrijven en woningcorporaties. Dergelijke actoren opereren projectmatig en hanteren planningen met korte doorlooptijden. Hetzelfde geldt voor de gemeentelijke beheer afdelingen – waar duidelijke kaders en opdrachten klaarliggen. De warmtetransitie is een relatief nieuw onderwerp binnen de gemeente waardoor uit projecten soms keuzes naar voren komen waar nog geen beleid op is. Het vervolgens organiseren van besluitvorming hiervoor werkt vertraging in lopende samenwerkingen in de hand. Dit herstellen vraagt het nemen van duidelijke kaderstellende keuzes en organiseren van mandaat binnen projecten waarmee de eindstreep (FID) haalbaar is.

Reflectie op de warmtetransitie tot nu toe (1/3)

Er is onvoldoende regie op de ontwikkeling van bron en afzet:

1. **Ontbreken van een strategie om particulieren aan te sluiten:** Er is nog geen duidelijke strategie om particulieren aan te sluiten op een warmtenet en ook geen instrumentarium om het risico van een laag aansluitpercentage te beperken. Projectpartners voelen zich niet geroepen om dit risico te dragen en daarmee is het een verantwoordelijkheid voor de gemeente.
2. **Gebrek aan regie op bronontwikkeling:** Het ontbreken van betrouwbare en tijdige alternatieve warmtebronnen vormt een bedreiging voor de realisatie van de warmtetransitie in Lelystad. Hoewel geothermie en aquathermie veel potentie bieden, worden ze geconfronteerd met belangrijke uitdagingen:
 - a. **Geothermie** is van strategisch belang om de huidige biomassa-installaties, die de warmtenetten van Vattenfall en Ennatuurlijk voeden, te vervangen door een duurzame warmtebron. Daarnaast is de inzet van geothermie essentieel om te voorzien in de warmtevraag van nieuwbouwontwikkelingen binnen het concessiegebied. Dit is noodzakelijk om te voldoen aan de wettelijke BENG-normering. Om deze bron economisch haalbaar te maken, is een voldoende afzetvolume vereist. Dit vraagt niet alleen om de aansluiting van nieuwbouw, maar ook om geothermie effectief te benutten in de bestaande bouw. Zonder deze schaalvergroting blijft de exploitatie van de geothermiebron financieel onrendabel.
 - b. Voor **aquathermieprojecten** ontbreekt een duidelijke verantwoordelijke partij die de ontwikkeling kan initiëren. Het huidige overgangsrecht ontmoedigt private concessiehouders om in aquathermie te investeren. Dit komt doordat de aanwijsperiode onder het overgangsrecht vaak een te korte terugverdientijd biedt voor dergelijke projecten. De afwezigheid van regie en markt zekerheid creëert een 'kip-ei situatie, waarin potentiële ontwikkelaars terughoudend zijn en de projecten niet van de grond komen.

Reflectie op de warmtetransitie tot nu toe (1/3)

Ontbreken sturing op het integrale energiesysteem:

1. **Gefragmenteerde projectontwikkeling leidt niet tot de gewenste versnelling:** Een coherente stadsbrede strategie ontbreekt met duidelijke visie op het toekomstige energiesysteem in Lelystad. Hierdoor worden projecten los van elkaar uitgerold, wat leidt tot minder effectieve resultaten. Dit vertraagt de energietransitie en brengt de doelstellingen in gevaar. **Conclusie: met de huidige aanpak wordt Lelystad niet energieneutraal in 2050.**



D

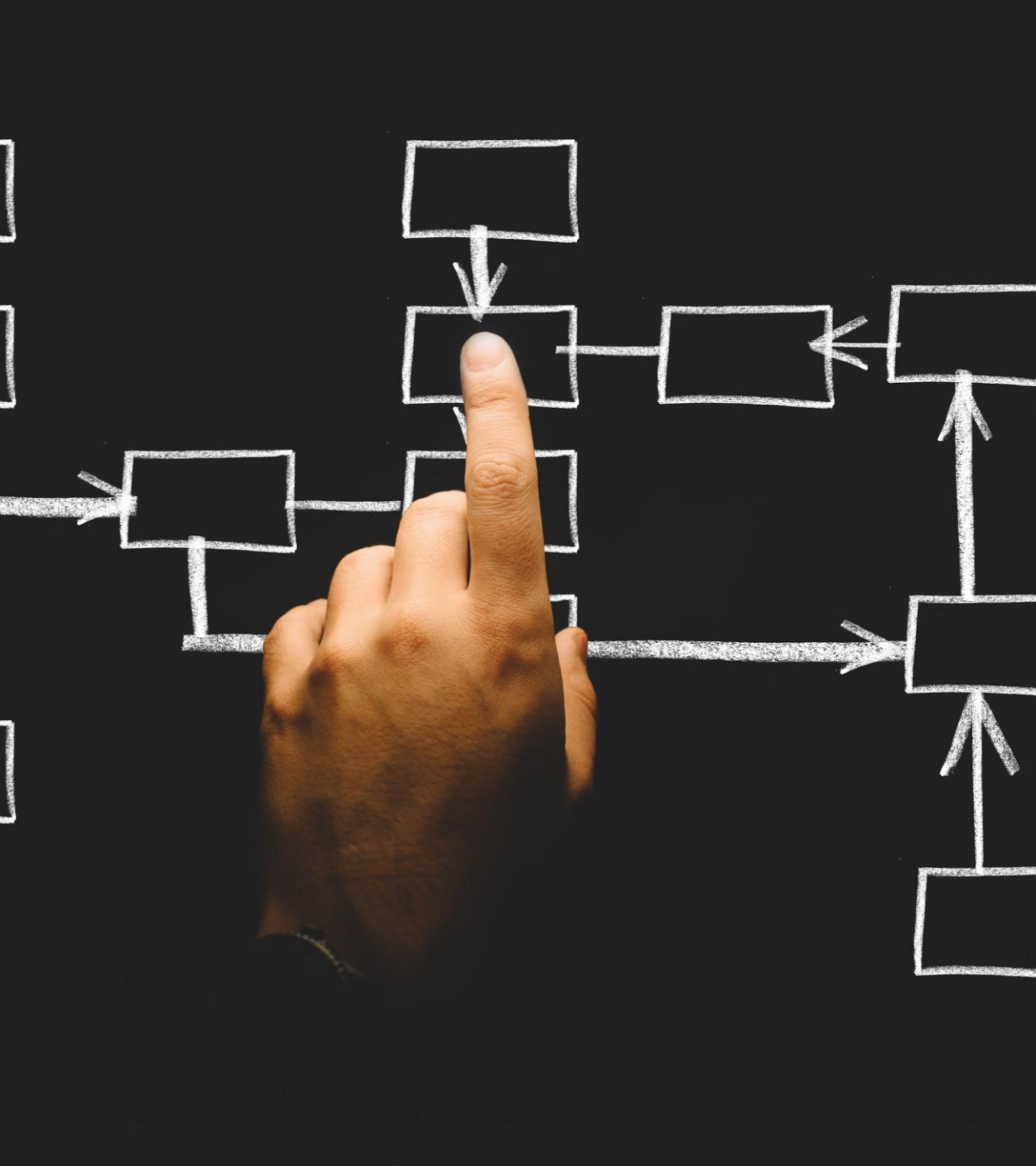
Werkmethodiek

*Stappenplan voor het identificeren van kansrijke
publiek-private samenwerkingsmodellen*

Werkmethodiek

Fakton voerde de volgende stappen uit om antwoord te geven op de gestelde vragen

Interviews met relevante stakeholders	Opstellen afwegingskader en kennisoverdracht	Stadscentrumgebied	Voorkeursmodel(len) selecteren & uitwerken
<i>Bundelen van informatie vanuit interviews met lokale stakeholders en gemeentelijke organisatie</i> Doelstelling: Inzicht verkrijgen in de historische en toekomstige visies op warmtenetten binnen de gemeente Lelystad. Aanpak: Interviews met Stakeholders: Gesprekken met HVC, Vattenfall, Ennatuurlijk, en betrokken gemeentelijke bestuurders en beleidsmedewerkers. Resultaat: Een uitgebreid overzicht van de visie van de interne gemeentelijke organisatie en lokale stakeholders vormt een solide basis voor een goed onderbouwde keuze voor het toekomstig organisatiemodel op collectieve warmte binnen de gemeente Lelystad.	<i>Theoretische modellen koppelen aan uitgangspunten en risico's</i> Doelstelling: Het ontwikkelen van een afwegingskader met alternatieve governance-modellen voor publieke rolneming binnen de Wcw-kaders. Aanpak: Analyse en afwegingskader: - Verkenning van mogelijke organisatiemodellen in lijn met de Wcw. - Inventarisatie van juridische, financiële en organisatorische randvoorwaarden. Kennisoverdracht en presentatie eerste resultaten: - Organiseren van een werksessie met gemeente om inzichten te delen over o.m. de voortgang Wcw, Waarborgfonds, kavelstrategie en tariefregulering. - Presenteren van de initiële bevindingen, waaronder de hoofdlijnen van de geïdentificeerde organisatiemodellen en de eerste versie van het afwegingskader met objectieve criteria en scores per optie. Resultaat: Doorleving bij alle deelnemers van de consequenties van de Wcw voor Lelystad en een gedetailleerd overzicht van de voor- en nadelen van verschillende scenario's, inclusief risicoanalyses.	<i>Specifieke aandacht voor het stadscentrum</i> Doelstelling: Het ontwikkelen van een haalbare energievoorziening, waaronder warmte, voor de gebiedsontwikkeling in het stadscentrumgebied. Aanpak: Uitbreiding bestaand warmtenet: Onderzoek naar de technische en economische haalbaarheid van de uitbreiding van het Vattenfall-warmtenet, rekening houdend met de duurzaamheidseisen voor nieuwbouw. Integratie stadscentrum met toekomstig warmtenet door PIW: Beoordelen van de haalbaarheid van een toekomstig warmtenet, gebaseerd op de technische conclusies uit het onderzoek van DWA/Buro Loo. Resultaat: Een gebiedsgerichte aanpak voor het stadscentrum dat als fundament dient voor de realisatie van een duurzame en efficiënte warmteoplossing, afgestemd op de toekomstige marktordening van Lelystad.	<i>Selecteren en uitwerken meest kansrijke organisatiemodellen a.d.h.v. multi-criteria analyse</i> Doelstelling: Het kiezen van een voorkeursmodel en het concreet maken van vervolgstappen Aanpak: Bepalen voorkeursrichting(en): In een werksessie met de gemeente gebruiken we het afwegingskader om gezamenlijk één of twee voorkeursrichtingen te identificeren. Verdieping op voorkeursrichting(en): Verdere analyse van de gekozen voorkeursrichtingen met een strategisch onderbouwd handelingsperspectief voor de korte (<3 jaar), middellange (3-7 jaar) en lange termijn (> 7 jaar). Resultaat: Uitgewerkte voorkeursmodellen voor de gemeente Lelystad ter invulling van haar herijkte marktordeningsstrategie, een objectief afwegingskader met weging per organisatievorm en een verdere uitwerking voor het voorkeursperspectief met financiële, juridische en bestuurlijke consequenties.



D

Rolneming onder de Wet collectieve warmte (Wcw)

- *Warmteketen; van bron tot levering*
- *Impact van de nieuwe Wet Collectieve Warmte (Wcw)*
- *Publieke realisatiekracht: financiële instrumenten vanuit het Rijk*
- *Structureren integraal warmtebedrijf: inrichten 'bovenkant' en 'onderkant'*

Warmteketen; van bron tot levering

Samenhang van deel-businesscases en rolneming in de waardeketen

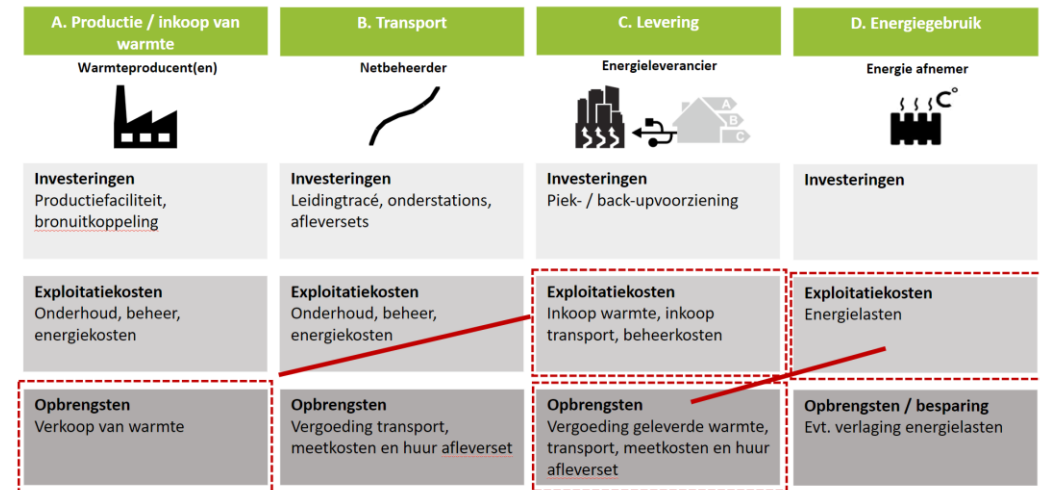
De energiewaardeketen bestaat uit verschillende schakels of deel-businesscases: de warmteproducent, transportbedrijf, warmteleverancier en energiegebruiker. Iedere deel-businesscase is afzonderlijk te beschouwen met een eigen investeringshorizon, opbrengsten, kosten, risico's en rendementseis.

Tegelijkertijd zijn de deel-businesscases ook sterk met elkaar verweven: een verandering in de businesscase van transport leidt tot veranderingen in de businesscase van warmteaanbieder en energiegebruiker. Een stijging van de investeringskosten van het warmtenet kan bijvoorbeeld leiden tot hogere transportkosten, wat via de businesscase van de warmteaanbieder leidt tot hogere lasten voor eindgebruikers. In Figuur 1 hebben wij dit schematisch samengevat.

Om een uitspraak te kunnen doen over de haalbaarheid van het warmtenet is het nodig inzicht te hebben in de businesscase van de eindgebruikers en deze terug te rekenen naar haalbare businesscases verderop in de keten. De eindgebruiker bepaalt namelijk wat hij kan betalen voor de warmte. De tarieven die de toekomstige warmteleverancier in rekening brengt bij de eindgebruiker dient, om het financieel aantrekkelijk te maken, vergelijkbaar zijn met de kosten die de eindgebruiker nu betaalt met zijn huidige Cv-ketel.

Een belangrijke sluitpost van een warmtenet businesscase is een **bijdrage aansluitkosten (BAK)** voor de vastgoedeigenaar. Deze bijdrage dekt de onrendabele top die de integrale businesscase van het warmtenet bevat.

Op de volgende pagina bespreken we het concept van een **integraal warmtebedrijf**. Dit omvat minimaal de verantwoordelijkheid voor het transport (B) en de levering (C) van warmte. Afhankelijk van de gekozen governance en marktopzet kan het warmtebedrijf daarnaast ook de rol van warmteproducent (A) vervullen.



Figuur 1: schematische weergave energieketen

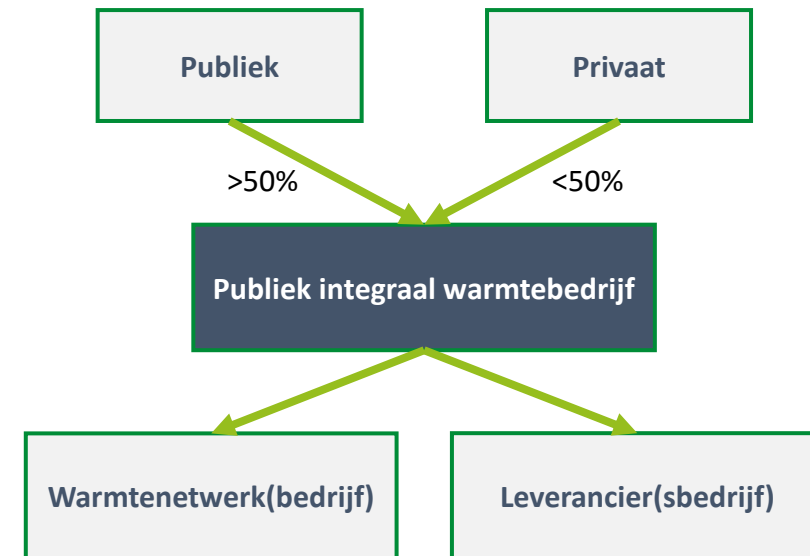
Impact van de nieuwe Wet collectieve warmte

Aanleiding is de publieke route voor warmte en de daarbij benodigde publieke realisatiekracht

In de kamerbrief van oktober 2022 kondigde de Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK) aan te kiezen voor een meer publieke marktordening in de warmtesector. Concreet komt de minister met een wijziging in het wetsvoorstel van de Wet Collectieve Warmte (hierna: Wcw) waarin gemeenten alleen warmtebedrijven mogen aanwijzen voor een warmtekavel als de infrastructuur hiervan in handen is van publieke partijen of waarbij publieke partijen door een meerderheidsaandeel in het warmtebedrijf doorslaggevende zeggenschap hebben over de infrastructuur. Het doel van deze doorslaggevende zeggenschap voor publieke aandeelhouders is dat het deze partijen in staat stelt te sturen op de **publieke belangen in de warmtetransitie: duurzaamheid, betaalbaarheid en leveringszekerheid**. Invulling geven aan deze meer publieke marktordening vraagt om de opbouw van **publieke realisatiekracht**.

Publieke realisatiekracht betreft het vermogen van de publieke sector om warmteprojecten en initiatieven succesvol tot ontwikkeling, uitvoering en exploitatie te brengen. Dit omvat het vermogen om voldoende **kapitaal, kennis, kunde en mankracht** in te zetten om de gestelde doelen te bereiken en resultaten te behalen.

De Wcw stuurt op de aanwijzing van **één integraal warmtebedrijf** dat verantwoordelijk is voor minimaal het transport en de levering van warmte, gedurende een aanwijsperiode van 30 jaar. Voor warmtenetten met meer dan 1500 aansluitingen (WEQ) geldt de eis dat het warmtebedrijf voor **minimaal 50% + 1 aandeel in publieke handen** moet zijn (zie figuur 2). Dit borgt publieke belangen zoals betaalbaarheid en duurzaamheid.



Figuur 2: Schematische weergave van een publiek integraal warmtebedrijf onder de Wcw

Impact van de nieuwe Wet Collectieve warmte (Wcw)

De Wcw introduceert een kavelsystematiek die gemeenten in staat stelt regie te voeren over waar en door wie collectieve warmtesystemen worden georganiseerd.

Aanvullingen vanuit de Wcw relevant voor de context in Lelystad:

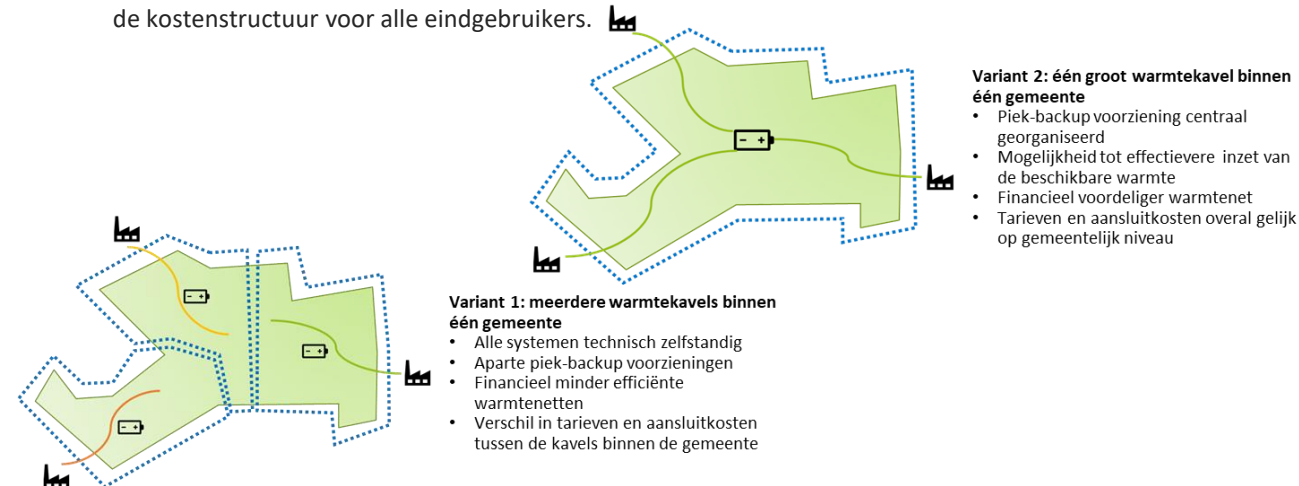
De Wcw introduceert een **kavelsystematiek** waarbij één integraal warmtebedrijf wordt aangewezen om een warmtenet (van >1500 WEQ) te realiseren en exploiteren gedurende een aanwysperiode van 30 jaar. De kavelstrategie is afhankelijk van lokale en regionale mogelijkheden op bron, afzet, en aanwezige marktpartijen. In de illustratie hiernaast (figuur 2) zijn twee relevante kavelstrategieën inzichtelijk gemaakt voor de context van Lelystad. Het opstellen van een **kavelstrategie** is een manier voor gemeenten om regie te nemen op haar warmtetransitie. Door het vaststellen van de meest duurzame en kosteneffectieve warmtekavel(s) is de gemeente in staat te bepalen waar en tegen welke voorwaarden collectieve warmte tot uitvoering wordt gebracht binnen haar gemeente.

Binnen de kavelstrategie hebben gemeenten de mogelijkheid om meerdere kleinere kavels samen te voegen tot **één groot kavel**. Dit kan op drie manieren:

1. **Aanwijzen van één groot kavel:** Hierbij werkt het aangewezen warmtebedrijf stapsgewijs kavelplannen uit om het warmtenet gefaseerd te realiseren.
2. **Uitbreiding van bestaande kavels:** Dit kan alleen als het warmtebedrijf blijft voldoen aan vaststellingscriteria, organisatorisch en financieel capabel is, en een acceptabel rendement kan behouden.
3. **Samenvoegen van warmtekavels:** Dit is mogelijk als hetzelfde warmtebedrijf voor beide kavels is aangewezen. Warmtekavels kunnen echter niet worden samengevoegd wanneer verschillende warmtebedrijven gedurende een lopende aanwysingsperiode verantwoordelijk zijn.

Voordelen van één groot kavel zijn:

1. **Redundantie en betrouwbaarheid:** Door verschillende warmtebronnen te integreren in één systeem ontstaat extra capaciteit en back-upvoorzieningen. Dit versterkt de veerkracht van het warmtesysteem en waarborgt de betrouwbaarheid van de warmtelevering.
2. **Synergie en efficiëntie:** Een integraal warmtebedrijf biedt synergievoordelen ten opzichte van meerdere kleinere bedrijven. Gecentraliseerd beheer verbetert de operationele efficiëntie en zorgt voor optimale benutting van infrastructuur en kennis. De financiële efficiëntie draagt bovendien bij aan een betaalbaar energiesysteem voor de eindgebruiker.
3. **Kostensocialisatie:** Het samenvoegen van kavels maakt een uniforme BAK (bijdrage aansluitkosten) of één enkel tarief voor de gehele stad mogelijk. Dit voorkomt grote tariefverschillen tussen verschillende gebieden en zorgt voor eerlijkheid en transparantie in de kostenstructuur voor alle eindgebruikers.



Figuur 3: schematische weergave van het effect redundantie & synergievoordelen bij de implementatie van één integraal warmtenet ten opzichte van meerdere losstaande warmtenetten

Impact van de nieuwe Wet collectieve warmte (Wcw)

De invoering van de Wcw activeert het overgangsrecht en bepaalt een rekenmethodiek voor de aanwijsperiode van bestaande concessies om de exploitatie van het warmtenet voort te zetten.

Aanvullingen vanuit de Wcw relevant voor de context in Lelystad:

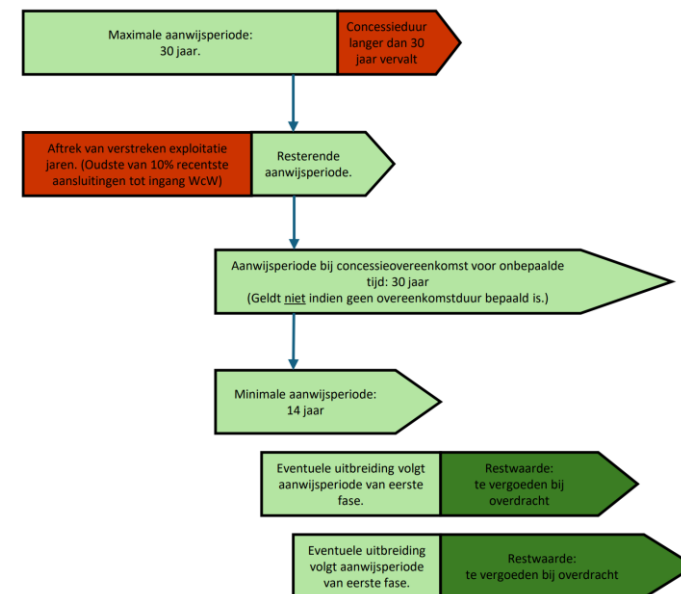
De invoering van de nieuwe Warmtewet activeert **het overgangsrecht**. Indien op het moment van inwerkingtreding van de wet een bestaande overeenkomst van kracht is waarbij een gemeente een warmtebedrijf het recht heeft gegeven of de verplichting heeft opgelegd om warmte te transporteren en te leveren, een collectieve warmtevoorziening te exploiteren, of verbruikers aan te sluiten op een collectieve warmtevoorziening, dan moet het college binnen een jaar na de inwerkingtreding van de wet een officiële aanwijzing voor dit gebied verstrekken.

Het Ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) hanteert de volgende rekenmethode om de aanwijzduur voor een dergelijke aanwijzing te bepalen (zie figuur 4):

1. Allereerst wordt bepaald welke aansluitovereenkomsten door het zittende warmtebedrijf zijn afgesloten vóór de inwerkingtreding van de Wcw. Hierbij wordt specifiek gekeken naar de datum van de minst recente aansluitovereenkomst van de laatste 10% van de leveringsaansluitingen.
2. Vervolgens wordt de reeds genoten exploitatieperiode berekend. Dit gebeurt door het verschil te bepalen tussen de datum waarop de Wcw in werking treedt en de bovengenoemde datum.
3. Tot slot wordt de resterende concessieduur berekend, die als aanwijsperiode wordt gebruikt. Dit wordt gedaan door 30 jaar te verminderen met de reeds genoten exploitatieperiode. De minimale aanwijsperiode bedraagt altijd 14 jaar.

Wanneer de concessie een langere looptijd heeft dan de berekende aanwijsperiode, gelden de volgende bepalingen:

1. De resterende concessieduur wordt toegepast, met een maximum van 30 jaar en een minimum van 14 jaar.
2. Als er geen concessieovereenkomst is of geen concessieduur is vastgelegd, wordt de overgangstermijn bepaald door 30 jaar te verminderen met de reeds genoten exploitatieperiode in het gebied.
3. Voor concessies die expliciet zijn aangegaan voor onbepaalde tijd, geldt altijd een aanwijsperiode van 30 jaar, ongeacht de reeds genoten exploitatieperiode.



Figuur 4: Bepalen van de concessieduur volgens het overgangsrecht van de Wcw

Impact van de nieuwe Wet collectieve warmte (Wcw)

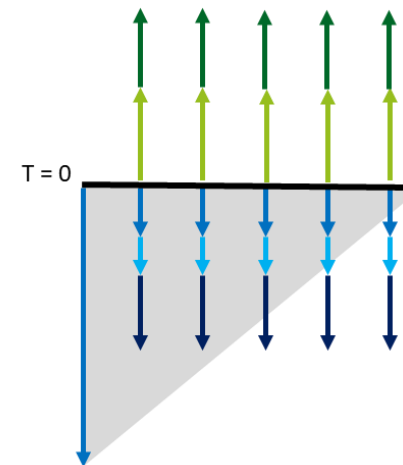
De Wcw introduceert versterkte besluitvorming voor aandeelhouders, kosten gebaseerde tarieven en de afschaffing van het groepsverbod voor publieke netbeheerders

Aanvullingen vanuit de Wcw relevant voor de context in Lelystad:

1. **Voor bepaalde besluiten mag worden vastgelegd dat er een versterkte meerderheid nodig is.** In het huidige wetsvoorstel staat dat de aandeelhouders voor bepaalde, essentiële beslissingen andere afspraken mogen maken. Dat gaat dan bijvoorbeeld om de benoeming van bestuurders, uitgifte van aandelen, het wijzigen van de statuten en grote investeringen. Het moet ertoe leiden dat bedrijven meer genegen zijn om ook als minderheidsaandeelhouder te investeren in nieuwe warmtenetten;
2. Er komen op **kosten gebaseerde tarieven**. Toezichthouder ACM zal ook in de toekomst maximumtarieven vaststellen, en werkt in drie fasen toe naar de situatie waarin de toezichthouder de maximumtarieven per warmtekavel (dus per warmtenet) vaststelt, op basis van de kosten en inkomsten van het warmtebedrijf voor die specifieke kavel.
3. **Het groepsverbod** bepaalt dat een monopolistische en publieke netbeheerder niet in één bedrijvengroep mag zitten met een bedrijf dat zich bezighoudt met de productie en/of levering van elektriciteit en gas. Veel warmtebedrijven leveren niet alleen warmte, maar houden zich ook bezig met stroom en soms ook gas. Het groepsverbod belemmert de deelname van netwerkbedrijven in een warmtebedrijf dat integraal verantwoordelijk is voor bron, transport en levering, en vergt dus een aanpassing van de lijst met toegestane nevenactiviteiten voor netwerkbedrijven, en waarschijnlijk ook het groepsverbod. De verwachting is dat met de komst van de Wcw het groepsverbod opgeheven wordt. In dat geval kan de publieke netbeheerder optreden als (publiek) integraal warmtebedrijf.
4. De Wcw introduceert de **warmtegemeenschap** als een juridische entiteit die bewoners, bedrijven en lokale partijen de mogelijkheid biedt om gezamenlijk een collectief warmtesysteem te ontwikkelen, exploiteren en beheren. De warmtegemeenschap wordt,

ondanks haar status als private partij, in de Wcw erkend als warmtebedrijf en kan door een gemeente worden aangewezen om een warmtekavel te ontwikkelen en te realiseren. Dit model biedt de mogelijkheid om lokale zeggenschap en draagvlak onder bewoners te vergroten.

Tariefregulering



Warmtegemeenschap



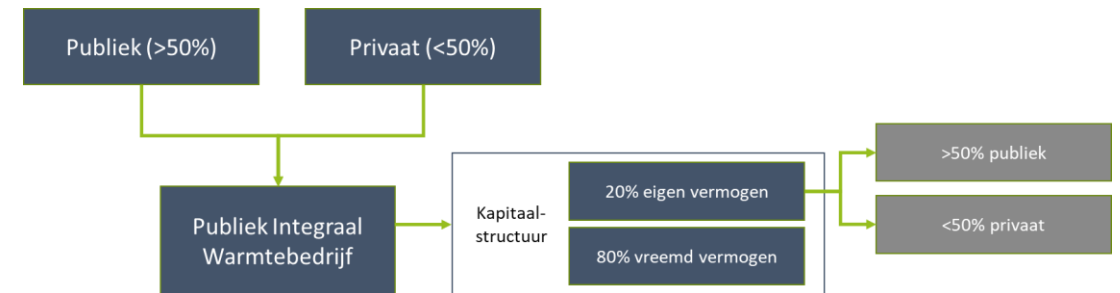
Figuur 5: Schematische weergave van de tariefregulering systematiek en warmtegemeenschap vanuit de Wcw

Publieke realisatiekracht: financieel

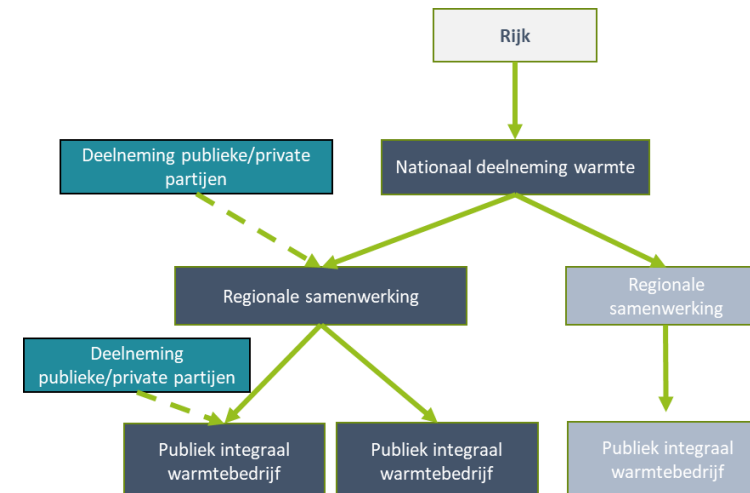
Hoe kunnen publieke partijen de investeringsopgave realiseren?

Nationale maatregelen om de publieke investeringsopgave te realiseren:

1. **Waarborgfonds:** Er is een waarborgfonds in ontwikkeling dat de kapitaallasten van warmtebedrijven afdekt, zodat financiers meer zekerheid hebben bij investeringen in nieuwe en bestaande warmtenetten. Dit geeft externe financiers de zekerheid dat zij hun rente en aflossing ontvangen. Dankzij dit fonds wordt de vereiste eigen vermogensbijdrage van aandeelhouders naar verwachting sterk verlaagd, mogelijk van 40% naar slechts 20% van de totale investeringsbehoefte (zie figuur 11). Als tegenprestatie voor deze garantie betaalt het warmtebedrijf een jaarlijkse premie die tussen de 0,1% en 0,4% van de totale investering ligt.
2. **Nationale deelneming via Energie Beheer Nederland (EBN):** EBN wordt naar verwachting na de inwerkingtreding van de Wcw aangewezen om de nationale deelneming te organiseren, oftewel de inbreng van eigen vermogen vanuit het Rijk voor investeringen in collectieve warmtenetten. Dit is bedoeld om de beperkte financiële capaciteit van lokale partijen, zoals gemeenten, voor het inbrengen van eigen vermogen te versterken. Het kapitaal wordt via deelname in regionale samenwerkingsmodellen, mogelijk met provincies en/of publieke netbeheerders, als eigen vermogen ingebracht in lokale warmtebedrijven (zie figuur 7). Hiermee wordt de realisatie van collectieve warmtenetten financieel ondersteund en versneld.
3. **Nationale hervorming van de tariefregulering en het subsidielandschap:** Nieuwe tariefregulering en een herzien subsidielandschap zijn in ontwikkeling om de businesscase van collectieve warmte te verbeteren. Deze ontwikkelingen laten echter nog enkele jaren op zich wachten en de uitkomsten zijn nog onzeker.



Figuur 6: Geoptimaliseerde verhouding tussen inbreng eigen en vreemd vermogen bij deelname aan het Waarborgfonds



Figuur 7: Rijksdeelneming van eigen vermogen in lokale warmtebedrijven via regionale entiteiten

Inrichten 'bovenkant' integraal warmtebedrijf

Het inrichten van een publiek integraal warmtebedrijf gaat over het organiseren van de aandeelhouders ('bovenkant') en operatie ('onderkant').

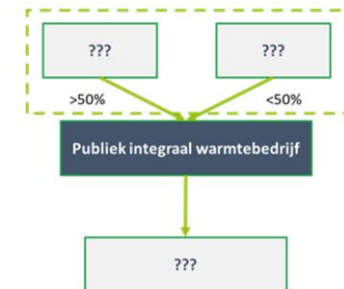
Volgens de Wcw moet ten minste 50% plus één aandeel van een collectief warmtenet publiek bezit zijn. Het bedrijf dat dit net beheert en verantwoordelijk is voor de warmtelevering aan de door de gemeente aangewezen kavel(s), moet aan deze wettelijke eis voldoen voor netwerken met 1500 of meer aansluitingen. De rolnemingskeuze van de gemeente gaat over het organiseren van de aandeelhouders en de operatie van het publieke integrale warmtebedrijf. Hieronder (figuur 8) schetsen we de richtingen voor het invullen van het aandeelhouderschap ('bovenkant') van het integrale warmtebedrijf. Het aandeelhouderpercentage is hiernaast geïllustreerd en daaronder toegelicht:

- **100% gemeentelijk aandeelhouderschap:** de gemeente richt zelf een gemeentelijk integraal warmtebedrijf op zonder partners. De gemeente is verantwoordelijk voor het financieren van het totale warmtenet. Deze kan de gemeente deels financieren door vreemd vermogen aan te trekken, mits dit past binnen de netto schuldquote;
- **Gemeente + partner:** De gemeente richt een integraal warmtebedrijf op mét partners. Aangezien de gemeente beperkte kennis en kunde heeft op het gebied van warmte, is het aantrekkelijk om samen te werken met één of meerdere partners die deze specifieke kennis en kunde kunnen inbrengen op aandeelhoudersniveau. Dit kan via:
 1. **De publieke route:** de provincie kan hier een rol in vervullen via een regionale entiteit of investeringsfonds deel te nemen in lokale warmtebedrijven, zoals Gelderland doet met het Gelders Warmte Infra Bedrijf. De regionale netbeheerders of hun warmte-dochters kunnen ook in het integrale gemeentelijke warmtebedrijf deelnemen met inbreng van hun kennis en

kunde en aanleg en beheer van de infrastructuur en/of inbreng van kapitaal. Tot slot kan een toekomstige nationale deelneming mede-aandeelhouder worden;

2. **De private route:** als wenselijk kan 50% minus één aandeel worden ingevuld door private partijen zoals Energy Service Companies (ESCo's), die kennis, kunde en/of kapitaal inbrengen. Deze inbreng kan aantrekkelijk zijn indien er een gebrek is aan de kennis, kunde of kapitaal of indien bepaalde risico's beter te mitigeren zijn door de private partij.

In onderstaande figuur 9 wordt het spectrum van publiek en privaat eigenaarschap weergegeven.



Figuur 8: invulling aandeelhouderschap publiek integraal warmtebedrijf



Figuur 9: spectrum publiek en privaat eigenaarschap onder de Wcw

Inrichten 'onderkant' integraal warmtebedrijf

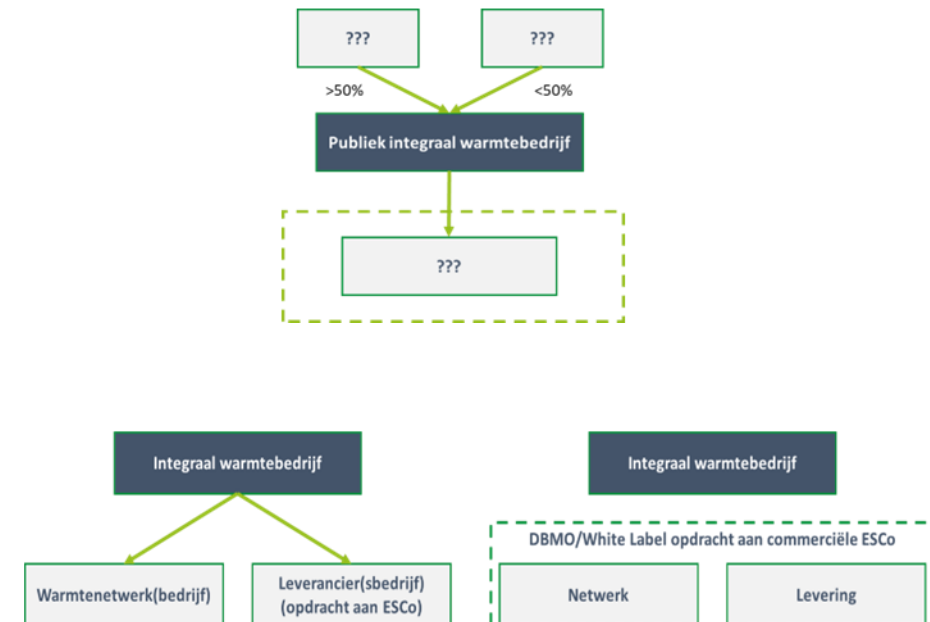
Naast het inrichten aandeelhoudersniveau, dient een keuze gemaakt te worden over de operatie ('onderkant') van het publieke integrale warmtebedrijf.

Naast het inrichten van de aandeelhoudersstructuur van het warmtebedrijf, dient invulling te worden gegeven aan de operatie. Welke partij is verantwoordelijk voor het realiseren en exploiteren van het project? Hieronder schetsen we de richtingen voor het invullen van de operatie ('onderkant') van het integrale warmtebedrijf:

- **Eigen beheer:** het publiek integrale warmtebedrijf voert de operatie volledig in eigen beheer. Zij bouwt een uitvoeringsorganisatie op die zowel de rol van warmtenetwerkbedrijf als leveranciersbedrijf invult en is hierdoor volledig verantwoordelijk voor het voldoen aan de wettelijke eisen. Deze route is logisch wanneer één van de aandeelhouders tevens alle noodzakelijke kennis en kunde inbrengt. Voor de uitvoering van de realisatie of eventuele diensten (zoals facturatie) kan het warmtebedrijf opdracht verstrekken aan aannemers of dienstverleners. Als dit door de eigen organisatie wordt uitgevoerd is een aanbesteding niet nodig. Wanneer deze opdrachten door externen worden uitgevoerd is het warmtebedrijf aanbesteding plichtig.
- **Private contractering middels een DBMO- of White label contract:** het publiek integrale warmtebedrijf besteedt de operatie volledig uit. Dit kan bijvoorbeeld door het gunnen van een DBMO-contract aan een (commerciële) ESCo. DBMO staat voor Design, Build, Maintain and Operate en hiermee legt het warmtebedrijf een groot deel van de verantwoordelijkheden om aan de wettelijke eisen te voldoen bij een contractant. Het publiek integrale warmtebedrijf blijft echter eindverantwoordelijk. Dit vraagt om een goede risicoverdeling in het DBMO-contract. Deze route is logisch wanneer de aandeelhouders niet beschikken over de noodzakelijke kennis en kunde. Een dergelijk DBMO-contract of delen ervan moeten aanbesteed worden.

Een type model onder DBMO is een white label-dienst. Een white-label zakelijke dienst is een product of dienst die door één bedrijf wordt geproduceerd en die andere bedrijven onder hun eigen merk kunnen verkopen. Dit betekent dat het white label-bedrijf (oftewel de ESCo) het warmtesysteem beheert en bedient onder de merknaam van de warmteonderneming.

In figuur 10 worden de invulling van de uitvoerende partij schematisch weergegeven.



Figuur 10: invulling geven aan de uitvoerende partij voor het integrale warmtebedrijf

Beoogd samenwerkingsmodel Alliander en EBN

Een geïntegreerd model dat nationale efficiëntie combineert met lokale betrokkenheid en flexibiliteit.

Alliander bereidt zich voor op het vervullen van een centrale rol in de warmtetransitie. Dit is in lijn met het rijksbeleid dat gericht is op het positioneren van warmtenetten als publieke infrastructuur, met als doel de verduurzaming van de gebouwde omgeving te versnellen. In samenwerking met de Nationale Deelneming Warmte (EBN) ontwikkelt Alliander een organisatiestructuur voor warmtebedrijven op nationaal, regionaal en lokaal niveau (zie figuur 11). Deze structuur streeft naar het combineren van schaalvoordelen, efficiëntie en expertise met een sterke lokale betrokkenheid en maatwerkoplossingen. Hieronder lichten wij de rol en doelstellingen van de afzonderlijke schakels nader toe:

Centraal warmtebedrijf (Alliander en EBN):

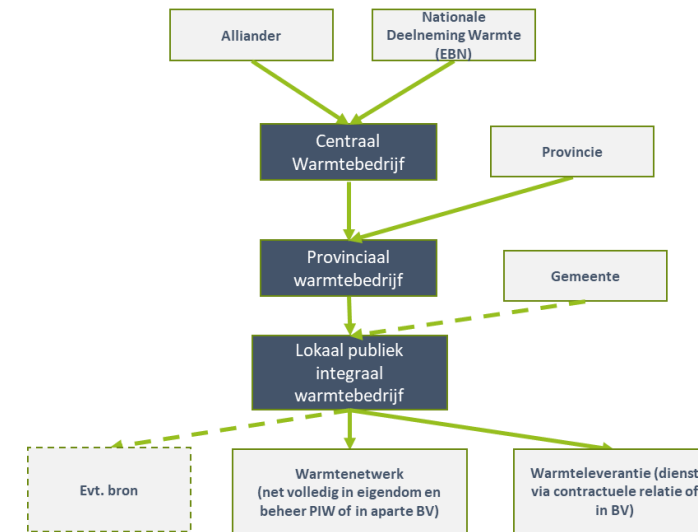
- **Rol:** Het centrale warmtebedrijf fungeert als coördinator en dienstverlener op nationaal niveau. Het biedt gestandaardiseerde diensten via een Warmte Servicebedrijf, zoals systeemontwerp, inkoop van warmte, engineering, en contractering van aannemers. Daarnaast investeert in een regionale of direct in het lokale warmtebedrijf (bijdrage aan CAPEX en DEVEX)
- **Doel:** Het organiseert financiering, minimaliseert risico's en versnelt de ontwikkeling van warmtenetten door kosten te verlagen met schaalvoordelen en standaardisatie.

Regionaal warmtebedrijf (mogelijke tussenschakel):

- **Rol:** Het regionale warmtebedrijf opereert op provinciaal niveau en investeert in lokale warmtebedrijven. Het werkt samen met gemeenten en andere stakeholders en fungeert als schakel tussen het centrale en lokale niveau. In sommige gevallen kan het optreden als integraal warmtebedrijf wanneer een lokaal warmtebedrijf ontbreekt.
- **Doel:** Het coördineren van gemeentelijke betrokkenheid, provinciale financiering en het verbinden van lokale projecten.

Lokaal warmtebedrijf:

- **Rol:** Het lokale warmtebedrijf is verantwoordelijk voor het ontwikkelen, beheren en exploiteren van warmtenetten in specifieke wijken. Het heeft direct contact met bewoners en lokale stakeholders en borgt inspraak, bijvoorbeeld via adviesorganen of participatiestructuren. Daarnaast kan het fungeren als opdrachtgever voor de aanleg van warmtenetten en warmtebronnen.
- **Doel:** Lokale maatwerkoplossingen, bewonersbetrokkenheid en het realiseren van duurzame, betaalbare warmtevoorzieningen.



Figuur 11: Theoretisch organisatiemodel van nationale deelneming tot het lokaal publiek integrale warmtebedrijf met mogelijke betrokkenheid van provincie en gemeente hierbinnen



Inzichten uit interviews

*Samenvatting gesprekken met Ennatuurlijk,
Vattenfall en HVC over marktordening op
collectieve warmte binnen de gemeente Lelystad*

Interviews gemeente Lelystad

Input vanuit diverse bestuurlijke portefeuilles op de huidige en gewenste marktordening van lokale collectieve warmtenetten binnen de gemeente Lelystad.

Huidige situatie

De gemeente Lelystad heeft concessies met Vattenfall en Ennatuurlijk voor twee bestaande warmtenetten, gevoed door een biomassacentrale. Door de transformatie in het stadscentrum en geplande gebiedsontwikkelingen is een andere energiebron nodig. HVC heeft de bereidheid uitgesproken een geothermiebron te ontwikkelen, primair voor de bestaande warmtenetten, met later uitbreiding naar de bestaande bouw. De Transitievisie Warmte en huidige plannen laten zien dat een groot deel van Lelystad collectieve warmte als voorkeursoplossing heeft. De wethouders Duurzaamheid & Financiën, de gemeentesecretaris en de directeur Fysiek Domein hebben hun visie op de gemeentelijke rol bij de ontwikkeling en exploitatie van warmtenetten gedeeld.

Visie op de Wcw

De gemeente erkent haar regierol in de warmtetransitie en ambieert een actieve rol wanneer de Wet Collectieve Warmtevoorziening (Wcw) dit voorschrijft of gewenst is voor bewoners. Dit betekent zeggenschap over duurzaamheid, betrouwbaarheid en betaalbaarheid van collectieve warmteoplossingen. Om deze rol goed te vervullen, wil de gemeente haar kennis, kunde en kapitaal onderbrengen in een toekomstig warmtebedrijf. Tegelijkertijd erkent de gemeente dat de interne organisatie momenteel niet is ingericht op de ontwikkeling of exploitatie van warmtenetten. Daarom wordt, in het licht van de Wcw, een publieke kennispartner gezocht, zoals HVC of Firan, om expertise in te brengen en investeringen en risico's te delen. De gemeente volgt de landelijke Wcw-ontwikkelingen nauwlettend en betreft potentiële samenwerkingspartners en financiële instrumenten in haar afwegingen.

Gewenste rol van de gemeente

Uit de interviews blijkt unaniem dat de gemeentelijke rol verder gaat dan regie. Dit omvat:

- Sturing op betaalbaarheid, duurzaamheid en betrouwbaarheid voor een geïntegreerd warmtenet in Lelystad met circa 30.000 aansluitingen in 2050.
- Oprichting van een publiek warmtebedrijf samen met een kennispartner die langdurig betrokken is bij de ontwikkeling, realisatie en exploitatie van warmtenetten en mede investeert.
- Samenwerking met publieke en/of private warmtebedrijven, tenzij wetgeving anders voorschrijft. Indien de Wcw vasthoudt aan een publieke route, kan dit de ontwikkeling van private warmtenetten in Lelystad vertragen.
- Inspraak van bewoners in warmtetarieven. De vorm hiervan varieert van een zelfstandige coöperatie tot een adviserende rol binnen een toekomstig warmtebedrijf.

Interview Ennatuurlijk

Interview met het private warmtebedrijf Ennatuurlijk over de marktordening binnen de gemeente Lelystad op collectieve warmte

Huidige situatie: Ennatuurlijk exploiteert een klein warmtenet in de wijk Warande in Lelystad met circa 1.500 aangesloten woningen. De warmte wordt verkregen van de biomassacentrale van Primco en aangevuld met een eigen gasinstallatie. Ennatuurlijk heeft een concessie voor levering tot 2036.

Visie op de Wcw: Ennatuurlijk heeft aangegeven zich neer te leggen bij de publieke koers die is uitgestippeld door de Wet collectieve warmte. Tegelijkertijd benadrukt Ennatuurlijk de noodzaak en potentie van publiek-private samenwerking, gezien de essentiële expertise die private partijen inbrengen bij de ontwikkeling van warmtenetten. Ennatuurlijk uit echter zorgen dat de huidige onzekerheid rondom regelgeving kan leiden tot vertragingen in de warmtetransitie.

Visie op Lelystad: Volgens Ennatuurlijk is Lelystad een complexe casus met drie actieve warmtebedrijven:

- Vattenfall levert warmte aan circa 6.500 woningen in Lelystad-Zuid.
- Ennatuurlijk voorziet 1.500 woningen in Warande van warmte.
- HVC ontwikkelt een aardwarmtebron in Lelystad-Zuid met voldoende capaciteit om bestaande en nieuwe netten aan te sluiten.

Ennatuurlijk benadrukt dat een "lappendeken" van warmtekavels onwenselijk is. Het einddoel zou een samenhangend systeem moeten zijn, met één of twee warmtekavels beheerd door een publiek-privaat integraal warmtebedrijf.

Rol van Ennatuurlijk in Lelystad: Ennatuurlijk staat open voor samenwerking met de gemeente Lelystad binnen een lokaal warmtebedrijf. Een referentiepunt hiervoor is hun samenwerking met de gemeente Leeuwarden, waar de gemeente stapsgewijs een belang van 50% heeft verkregen. Ennatuurlijk toont zich flexibel en staat open voor de mogelijkheid van een minderheidsaandeel, op voorwaarde dat zij zeggenschap behouden over investeringsbeslissingen. Bovendien staat Ennatuurlijk open voor overnamegesprekken, geven de voorkeur aan het voortzetten van de concessie tot 2036, waarna een overdracht van het warmtenet kan plaatsvinden.

Gewenste rol van de gemeente: Ennatuurlijk benadrukt het belang van gemeentelijke regie in de warmtetransitie. Deze regie omvat:

- Het vaststellen van warmtekavels.
- Het inzetten van (financiële) instrumentarium, zoals de Wgiw.
- Het overtuigen en ondersteunen van bewoners bij aansluiting op het warmtenet.
- Het optimaal benutten van beschikbare warmtebronnen en het bereid zijn eventuele financiële risico's, zoals volloopriscio's, te mitigeren.

Interview Vattenfall

Interview met het private warmtebedrijf Vattenfall over komst van de Wcw en de marktordening binnen de gemeente Lelystad op collectieve warmte

Huidige situatie: Vattenfall heeft een eeuwigdurende concessie voor de exploitatie van warmtenetten in Lelystad-Zuid. Drie van de vier gebieden zijn reeds gerealiseerd, met circa 5.000 kleinverbruikers en tientallen utiliteitsaansluitingen. De warmte wordt geleverd vanuit de biomassa-installatie van Primco, aangevuld met een gasgestookte installatie. Voor de nieuwbouwontwikkeling ZuiderC, waar 13.200 woningen gepland staan, beschikt Vattenfall eveneens over een concessie. Onder de huidige regelgeving kan Vattenfall, zelfs na de inwerkingtreding van de WCW, het warmtenet in deze gebieden nog circa 30 jaar exploiteren.

Visie op de Wcw: Hoewel Vattenfall kritisch is, neemt het een constructieve houding aan. Het bedrijf onderzoekt oplossingen die recht doen aan zowel de belangen van de Zweedse staat, haar eigenaar, als de Nederlandse maatschappij. Een mogelijke optie is nationalisatie, waarbij Vattenfall als publiek integraal warmtebedrijf kan blijven opereren.

Visie op Lelystad:

- Vattenfall is voornemens haar concessie in Lelystad volledig uit te voeren en investeringen te blijven doen in warmtenetten voor nieuwbouwontwikkelingen, zoals ZuiderC. Voor de bestaande bouw toont Vattenfall terughoudendheid vanwege de financiële risico's en het gebrek aan draagvlak bij particulieren. Warmtenetten in bestaande bouw zijn slechts haalbaar bij duidelijke gemeentelijke regie, waarbij de Wgiw als ondersteunend mechanisme kan dienen. Vattenfall blijft wel openstaan voor uitbreidingen nabij bestaande netten, zoals bij VVE-complexen.
- De geplande aardwarmtebron in Lelystad wordt positief ontvangen door Vattenfall, maar het bedrijf benadrukt dat een verdubbeling van de warmte-afzet noodzakelijk is voor rentabiliteit. De bouw van 13.200 woningen in ZuiderC zou hierin kunnen voorzien. Tegelijkertijd plaatst Vattenfall kanttekeningen bij de efficiëntie van middentemperatuur warmtenetten voor nieuwbouw.

- In het centrumgebied stuit uitbreiding op technische uitdagingen. Het huidige warmtenet is niet geschikt om door te trekken naar het centrum vanwege verouderde leidingen. Een nieuw tracé vanaf de Larserdreef is noodzakelijk voor aansluiting van nieuwbouw in het centrum, mogelijk in combinatie met een hybride WKO. Zonder uitbreiding naar bestaande bouw blijft rendabiliteit van deze infrastructurele investering een aandachtspunt.

Gewenste rol van Vattenfall

- **Nieuwbouw:** Vattenfall is bereid te investeren in projecten zoals ZuiderC en het centrumgebied, onder voorwaarde van duidelijke afspraken en haalbare condities.
- **Bestaande bouw:** Vattenfall blijft zoeken naar mogelijkheden om bestaande panden nabij huidige netten aan te sluiten, met een focus op VVE-complexen. Grootschalige uitrol in wijken is alleen bespreekbaar onder strikte voorwaarden, zoals gegarandeerd aansluitpercentage door de gemeente.

Gewenste rol van gemeente

- **Nieuwbouw:** De gemeente wordt geacht concrete afspraken te maken over de warmtevoorziening en deze, net als Vattenfall, na te komen.
- **Bestaande bouw:** De gemeente speelt een regierol door bewoners te informeren, betrekken en samen te werken met warmtebedrijven en andere partijen, zoals installateurs en woningcorporaties. Daarnaast is betrokkenheid van gemeentelijke afdelingen essentieel bij wijkrenovaties, zoals in Lelystad-Oost.

Interview HVC

Interview met het publieke warmtebedrijf HVC over de marktordening binnen de gemeente Lelystad op collectieve warmte

Visie op de Wcw: HVC beschouwt de Wcw als een positieve stap richting verduurzaming. Echter ziet HVC wel verbeterpunten:

- Methoden voor kostprijsplus en restwaarde moeten worden aangescherpt.
- Kavelaanwijzingen en governance vereisen meer inspraak en duidelijkheid.
- Tariefstelling door de ACM per kavel roept vragen op over capaciteit en uitvoerbaarheid.

Visie op Lelystad:

- De **uitbreiding** van **warmtenetten** naar de **bestaande bouw** in Lelystad **stagneert** door de beperkte bereidheid van voornamelijk Vattenfall om deze stap te zetten. Dit vormt een knelpunt in de voortgang van de warmtetransitie in de gemeente. Om deze impasse te doorbreken, is samenwerking tussen HVC en Vattenfall essentieel. HVC moet in overleg met Vattenfall afspraken maken over uitbreiding naar de bestaande bouw, waarbij erkenning van HVC als integraal warmtebedrijf een belangrijke voorwaarde is. Tegelijkertijd blijft de mogelijkheid bestaan dat Vattenfall deze uitbreiding kan blokkeren, wat het proces verder compliceert.
- Daarnaast biedt HVC de optie om de **warmtenetten** van zowel Vattenfall als Ennatuurlijk **over te nemen**, mits de gemeente dit ondersteunt. Vattenfall geeft echter aan een voorkeur te hebben voor een overname op nationaal niveau, in plaats van een lokale verkoop, wat een extra uitdaging vormt voor de besluitvorming op gemeentelijk niveau.
- HVC heeft momenteel **onvoldoende schaalgrootte** in het bestaande warmtenet (15 MW, 3000 vollasturen) om de businesscase voor de **geothermiebron** rendabel te maken. Hoewel nieuwbouwwitbreiding, goed voor 12.000 woning-equivalenten (weq), enige mogelijkheden biedt, blijft dit slechts een gedeeltelijke oplossing. Het vollooprisico, dat cruciaal is voor de exploitatie van de geothermiebron, kan niet door HVC alleen worden gedragen. Zowel de gemeente als Vattenfall moeten hierin een gedeelde verantwoordelijkheid nemen. De **gemeente speelt** hierbij een **belangrijke rol als facilitator** door afspraken tussen de betrokken stakeholders te coördineren en te ondersteunen, zodat de continuïteit en rendabiliteit van de geothermiebron kan worden gewaarborgd.

Verwachtingen van HVC in samenwerking

- HVC heeft duidelijke verwachtingen van de samenwerking met de gemeente. Als publiek integraal warmtebedrijf (PIW) is HVC bereid op te treden voor aandeelhoudende gemeenten, zonder dat dit leidt tot concurrentie met de markt. Op dit moment positioneert HVC zich als kennis- en lobbypartner, maar het doel is om op termijn een uitvoerende rol op zich te nemen.
- Voordat HVC risicodragend wil investeren, verwacht het echter eerst meer duidelijkheid van de gemeente. Het is essentieel dat de gemeente haar visie op samenwerking formuleert en daarbij concrete voorwaarden vaststelt.

Gewenste rolneming gemeente: De gemeente moet haar regierol versterken en samenwerking met HVC bevorderen door:

- **Marktordening en stakeholders:** Een heldere strategie te formuleren voor samenwerking met lokale publieke en private partijen, inclusief voorwaarden en uitgangspunten.
- **Kavelstrategie:** Een aantrekkelijk aanbod ontwikkelen om marktpartijen te stimuleren investeringen te doen.
- **Gemeentelijke regie:** Richtlijnen, beleidsdoelen en randvoorwaarden vastleggen voor de warmtevoorziening.
- **Partnerschap en betrokkenheid:** Samen met marktpartijen aan tafel zitten in plaats van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie te hanteren.
- **Instrumenten inzetten:** Gebruik maken van beleids- en financiële instrumenten, zoals WGIW-middelen, vergunningen versoepelen en oplossingen voor netcongestie.
- **Volloopgaranties:** Afspraken maken waarbij HVC als bronoperator optreedt en eventueel het vollooprisico draagt.



F

Strategie warmtegemeenschap

*Advies over het betrekken van de
warmtegemeenschap in de toekomstige
marktordening van Lelystad*

Warmtegemeenschap

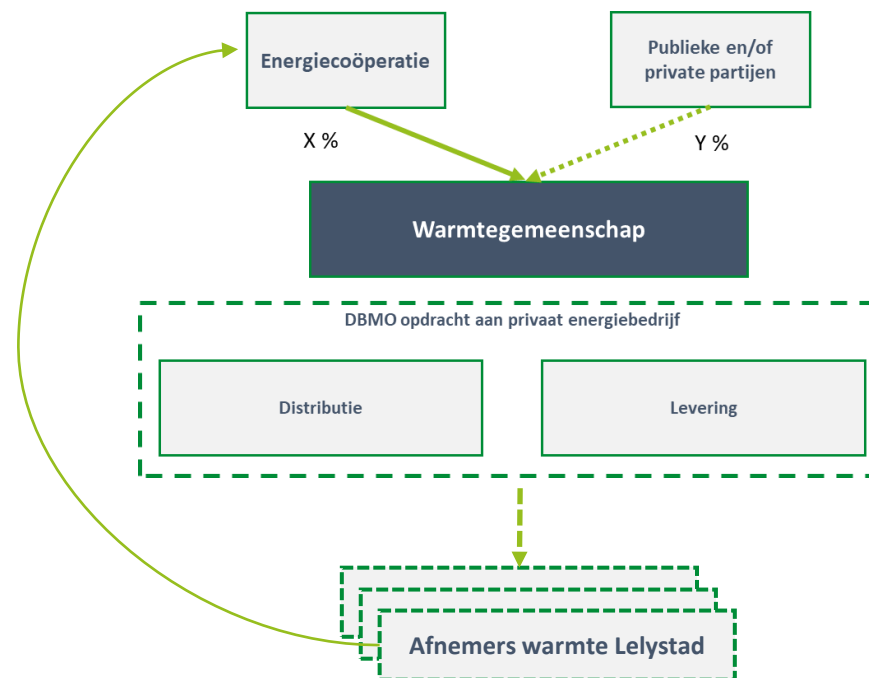
Wat is een warmtegemeenschap?

De conceptwet Collectieve Warmte introduceert de warmtegemeenschap als een nieuwe speler in het samenspel tussen overheid en markt. Een warmtegemeenschap is een lokaal en zelfstandig opererend warmtebedrijf waarin eindgebruikers zowel het eigendom als de zeggenschap hebben over het energiesysteem. Afhankelijk van de situatie en de behoeften van de gemeenschap zijn er verschillende samenwerkingsmodellen mogelijk, waarin publiek-private bedrijven met bewoners kunnen samenwerken (zie figuur 12).

Belangrijke kenmerken van een warmtegemeenschap:

- De warmtegemeenschap kan zelfstandig opereren binnen een warmtekavel. Dit betekent dat zij als zelfstandig entiteit verantwoordelijk is voor de distributie en levering van warmte binnen een specifiek gebied.
- Eindgebruikers zijn eigenaar van de warmtegemeenschap en hebben de doorslaggevende zeggenschap.
- Een energiecoöperatie is de meest voor de hand liggende organisatievorm, maar een Vereniging van Eigenaren (VvE) kan deze rol ook vervullen.
- De warmtegemeenschap heeft geen winstoogmerk, maar is gericht op de voordelen voor eindgebruikers, zoals milieuwinst, economische besparingen en sociale voordelen.
- Publieke en private partijen mogen samen met de eindgebruikers deelnemen in de warmtegemeenschap, zolang er geen winstoogmerk is en de belangen van de eindgebruikers vooropstaan.
- De belangrijkste energiebron moet duurzaam zijn, zoals hernieuwbare energie, restwarmte of een collectieve warmtepomp.

- De ontwikkeling, het beheer en de exploitatie van het warmtesysteem kunnen worden uitbesteed via een DBMO-constructie. Door een gebrek aan technische kennis kiezen coöperatieve samenwerkingsvormen vaak voor een dergelijke samenwerking met private energiebedrijven voor de ontwikkeling en het beheer van het warmtesysteem.



Figuur 12: Governance model warmtegemeenschap

Warmtegemeenschap

*Fakton adviseert om bewoners met een afgevaardigde een formele rol te geven binnen de Raad van Advies (RvA) van het publiek integrale warmtebedrijf**

Advies betrekken warmtegemeenschap in de marktordering van Lelystad:

Wij adviseren de gemeente Lelystad om bewoners een formele rol te geven in de Raad van Advies ten aanzien van het publiek integrale warmtebedrijf. De RvA stelt de afgevaardigde in staat om waardevolle inzichten en adviezen te delen, zonder de slagkracht en regierol van het publieke warmtebedrijf te belemmeren. Dit model biedt een optimale balans tussen inspraak, transparantie en draagvlak enerzijds, en efficiënte besluitvorming en publieke controle anderzijds. Hieronder en in de tabel hiernaast schetsen wij de twee modellen om de warmtegemeenschap als aandeelhouder (incl. RvC) óf RvA te betrekken in het publiek integrale warmtebedrijf voor Lelystad, inclusief de bijbehorende voor- en nadelen:

Waarom geen rol als aandeelhouder (RvC)?

Aandeelhouderschap (incl. RvC) lijkt op het eerste gezicht een manier om bewoners formeel te betrekken bij het warmtebedrijf, maar in de praktijk brengt deze constructie aanzienlijke beperkingen met zich mee. De warmtegemeenschap wordt onder de Wcw als private partij aangewezen en kan bij warmtesystemen boven de 1500 aansluitingen enkel als minderheidsaandeelhouder toetreden. Het heeft daarmee geen doorslaggevende zeggenschap, terwijl zij wél kapitaal moet inbrengen en (mede)verantwoordelijk draagt voor de integrale warmteketen. Bovendien kan gebrek aan kennis en capaciteit binnen de warmtegemeenschap leiden tot vertragingen en inefficiëntie in de besluitvorming. Aandeelhouderschap vereist daarnaast professionalisering om de ACM-toets te doorstaan. Daarnaast sluit aandeelhouderschap inbesteden van kennisdiensten binnen het PIW uit.

Waarom wel een rol in de Raad van Advies?

Daartegenover biedt de RvA bewoners wél een formele rol, zonder de nadelen van financiële verplichtingen of bestuurlijke complexiteit. De RvA fungeert als klankbord voor het

bestuur van het PIW, waarbij bewoners strategisch kunnen adviseren (bijvoorbeeld over betaalbaarheid) en hun belangen kunnen vertegenwoordigen zonder de operationele slagkracht (bijvoorbeeld technische ontwerpen en langjarige investeringen) van het warmtebedrijf te beperken. Dit model versterkt de transparantie en het draagvlak en versnelt de energietransitie door een bottom-up benadering. Daarnaast maakt de RvA inbesteden door de gemeente wél mogelijk. Hoewel adviezen niet bindend zijn, biedt de RvA een structureel platform voor inspraak en maatschappelijke betrokkenheid, zonder bestuurlijke vertragingen te veroorzaken.

Mede-aandeelhouder (incl. Raad van Commissarissen (RvC))	Raad van Advies (RvA)
Kenmerken - Bewoners treden via een warmtegemeenschap toe op aandeelhoudersniveau in een publiek integraal warmtebedrijf. - Voor warmtesystemen met >1500 aansluitingen kan de warmtegemeenschap alleen in minderheidsaandeel toetreden tot het integrale warmtebedrijf. De warmtegemeenschap wordt onder de Wcw als private partij gezien. - Het bewonersinitiatief heeft geen doorslaggevende zeggenschap, maar beslist wel mee over belangrijke besluiten over bijvoorbeeld (her)investeringen in het warmtenet - Het bewonersinitiatief brengt kapitaal in en krijgt dividend uitgekeerd. - Aandeelhouders wijzen de leden van de Raad van Commissarissen aan, inclusief de leden van de warmtegemeenschap. - De RvC houdt toezicht op bestuur en financiële strategie namens de aandeelhouders. - De RvC is in sommige gevallen aansprakelijk voor het bestuur van het warmtebedrijf.	Kenmerken - Adviseert over strategie, management, netwerk mogelijkheden Klankbordfunctie voor bestuur - Heeft geen verantwoordelijkheden, zeggenschap of juridische status - Krijgt inzicht in plannen en bedrijfsvoering - Vormt een platform om de belangen van bewoners en maatschappij te behartigen
Voordelen - Bottom-up draagvlak versnelt energietransitie - Belangen eindgebruiker staan centraal zoals betaalbaarheid energietarieven - Gemeente kan mede aandeelhouder zijn	Voordelen - Vereist geen investerings- en organisatieopgave voor eindgebruikers - Bottom-up draagvlak versnelt energietransitie - Maakt inbesteden van de gemeentelijke organisatie mogelijk - Geen betrokkenheid van warmtegemeenschap kan leiden tot effectieve besluitvorming.
Nadelen - Vereist flinke investerings- en organisatieopgave voor eindgebruikers - Vereist professionalisering om ACM-toets te doorstaan - Gebrek aan kennis, kunde en capaciteit binnen de warmtegemeenschap kan leiden tot inefficiënties of vertragingen - Maakt inbesteden van de gemeente niet mogelijk - Warmtegemeenschap mag geen winsttoegmerk hebben	Nadelen Adviezen kunnen vrijblijvend blijven aangezien er geen verplichting is voor het bestuur om deze op te volgen.

* HVC, als publiek integraal warmtebedrijf, ziet een betrokkenheid van de warmtegemeenschap in haar besluitvormingsproces (in de vorm van joint venture/Raad van Advies) als niet wenselijk. De bovenstaande modellen zijn daarmee niet toepasbaar voor HVC.



G

Kansrijke rolnemingsmodellen Lelystad

*Selecteren van kansrijke rolnemingsmodellen
onder de Wcw op basis van interviews met de
gemeente en gesproken marktpartijen*

Marktordening gemeente Lelystad

Het toekomstige publieke warmtebedrijf in Lelystad dient op korte termijn regie te voeren op de ontwikkeling van nieuwe warmtenetten buiten het private concessiegebied en tegelijkertijd op lange termijn een effectieve transitie en integratie van het private concessiegebied mogelijk maken.

Bij het formuleren van kansrijke rolnemingsmodellen voor Lelystad is het essentieel om twee kernvragen te beantwoorden die bepalend zijn voor de toekomst van het warmtenet in de regio. Deze vragen vormen de basis voor het uitwerken van een duurzame en haalbare governance-structuur.

1. Wie wordt op korte termijn PIW en geeft vorm aan het warmtenet buiten het private concessiegebied? Het vaststellen van de PIW is een cruciale stap voor het organiseren en operationaliseren van het publieke warmtenet buiten het private concessiegebied. Deze vraag richt zich op de actoren die op korte termijn de regie nemen en de benodigde infrastructuur en organisatie opzetten. Het antwoord op deze vraag hangt af van de beschikbaarheid van partijen die zowel organisatorisch als financieel capabel zijn. In de volgende slides wordt deze vraag nader uitgewerkt.

2. Hoe om te gaan met het private concessiegebied, gezien het moment van beëindiging van de concessie en de mogelijke nationale publieke overname van Vattenfall en/of Ennatuurlijk? Het private concessiegebied vormt een uitdaging, gezien de bestaande contracten en concessies die onder het overgangsrecht vallen. Hierbij worden twee scenario's onderscheiden:

- **Scenario 1: Concessieperiode wordt volledig uitgediend:** De private concessiehouders, Vattenfall en Ennatuurlijk, blijven opereren binnen hun aangewezen periode onder het overgangsrecht tot maximaal 30 jaar. Dit betekent dat zij de warmtevoorziening blijven verzorgen tot de overeengekomen termijn is verstreken. Daarna wordt het warmtenet automatisch overgedragen aan een PIW.

- **Scenario 2: Voortijdige overname door een derde partij:** In dit scenario worden de concessies voortijdig beëindigd en overgedragen aan een derde partij. Voor Ennatuurlijk wordt een ingroeimodel als een mogelijke optie beschouwd, wat de overgang naar publiek eigenaarschap mogelijk maakt. Vattenfall daarentegen ziet een nationale publieke overname als de voorkeursoptie. In beide gevallen – of het nu een ingroeimodel of een nationale overname betreft – is het essentieel dat het toekomstige publieke warmtebedrijf in Lelystad in staat is om als derde partij op te treden. Dit vereist niet alleen operationele en organisatorische capaciteiten, maar ook de flexibiliteit om in te spelen op nationale ontwikkelingen in de warmtesector. Denk hierbij aan de provincie overstijgende samenwerking tussen Alliander en EBN. De integratie van een dergelijk centraal warmtebedrijf in het lokale PIW, stelt kennis, expertise en kapitaal op centraal niveau beschikbaar, wat versnelling van lokale warmtenetten óf de overname ervan (op lokaal en/of nationaal niveau) mogelijk maakt.

In hoofdstuk J, Aanbevelingen & vervolgstappen, wordt verder toegelicht hoe de concessiegebieden over de tijd kunnen worden beheerd en geïntegreerd binnen de voorkeursrichting van het PIW.

Rolnemingsmodel A

Gemeentelijk eigendom en private contractering

- A. **Gemeentelijk eigendom en private contractering (figuur 13):** de gemeente wordt zelf eigenaar en zoekt private partner(s) om de warmtevoorziening te ontwikkelen en te exploiteren. Hierdoor heeft de gemeente **volledige zeggenschap tijdens de exploitatie**, wat **transparantie en invloed op prijsvorming** mogelijk maakt. Bovendien behoudt de gemeente zeggenschap na een publieke investering aan het begin. De vereiste kennis en deskundigheid worden daarentegen geleverd door de private partij die via een DBMO of White Label-contract is gecontracteerd. Binnen een DBMO-contract is de private partij verantwoordelijk voor zowel de ontwikkeling en realisatie (Design, Build) als de exploitatie en operatie (Maintain, Operate) van het energiesysteem. Bij White Label contractering worden dezelfde taken uitgevoerd, alleen opereert de ESCO vanuit de merknaam van het publieke integrale warmtebedrijf. **Private contractering kan een strategische keuze zijn om het exploitatierisico te beperken**, wanneer de gemeente zelf niet beschikt over de kennis en expertise. In dit model besteedt het gemeentelijk warmtebedrijf het DBMO of White Label-contract aan.

Rolnemingsmodel A.1: Een integraal warmtebedrijf, **100% in gemeentelijk eigendom** dat d.m.v. een **DBMO-contract** het netwerkbeheer en de levering (op basis van heldere afspraken) gunt aan een ESCO.

Rolnemingsmodel A.2: Een integraal warmtebedrijf, **100% in gemeentelijk eigendom** dat d.m.v. een **White Label-contract** het netwerkbeheer en de levering (op basis van heldere afspraken) gunt aan een ESCO. ESCO installeert en opereert met inbreng van eigen middelen **onder de naam** van het integrale warmtebedrijf.



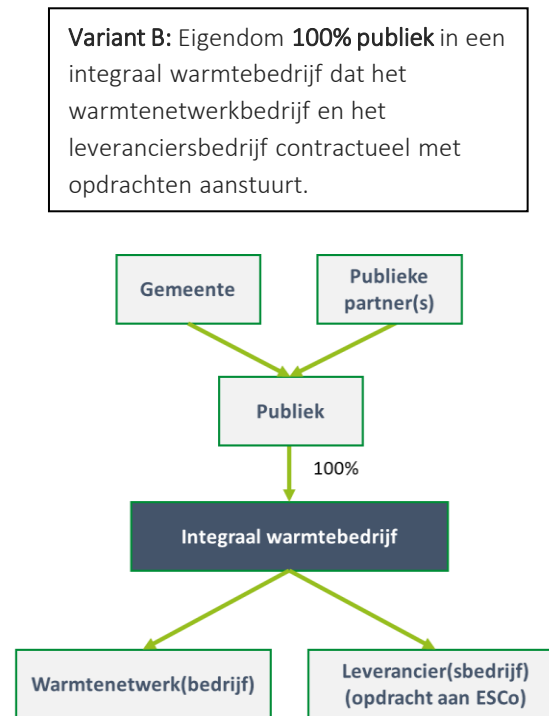
Figuur 13: 100% gemeentelijk eigendom

Rolnemingsmodel B

PPS met publieke kennis- en equitypartner(s). Uitvoering door de publieke partner

B. PPS met publiek kennis- en equitypartner(s). Uitvoering door de publieke partij (figuur 14):

De gemeente participeert in een entiteit met een publieke partij die gezamenlijk de warmtevoorziening ontwikkelen en exploiteren. **Als mede-eigenaar deelt de gemeente zeggenschap en sturing met de publieke partner tijdens de exploitatie.** Daarnaast worden de benodigde investeringen en financiële risico verdeeld over de deelnemende partijen. De (publieke of private) partner is zowel equity partner (dit wil zeggen aandeelhouder) als uitvoerende partij in de ontwikkeling en exploitatie van het project. In gevallen waarin de gemeente niet over de benodigde kennis, kunde of kapitaal beschikt, kan dit een strategische keuze zijn om het financiële- en exploitatierisico te beperken. In dit model selecteert de gemeente een publieke of private equitypartner via een transparante selectieprocedure.



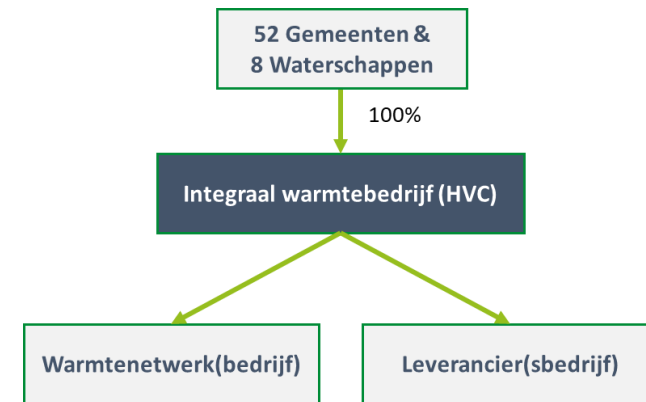
Figuur 14: integraal warmtebedrijf met uitvoering in eigen beheer

Rolnemingsmodel C

Indirecte gemeentelijke uitvoeringsorganisatie via HVC

C. Indirecte gemeentelijke uitvoeringsorganisatie via HVC (figuur 15): de gemeente is met 51 andere gemeenten en 8 waterschappen gezamenlijk 100% aandeelhouder van HVC. HVC zal een project BV oprichten voor dit warmtenet, de gemeente wordt **geen** mede-eigenaar van deze dochter BV. Vanwege het verdeelde aandeelhouderschap heeft de gemeente slechts een beperkte mate van zeggenschap over en sturing op de activiteiten van HVC in algemene zin. Deze zeggenschap en sturing zijn beperkt tot de **vooraf afgesproken richtlijnen op het niveau van de aandeelhouders**, waarbinnen HVC zich moet bewegen. Dit sluit nauwe samenwerking en daarmee transparantie tussen de gemeente en HVC niet uit. Desalniettemin vereist dit model **geen grootschalige investering van de gemeente**, terwijl het toch het **volledige publieke belang waarborgt**. De kennis en expertise om effectief te kunnen opereren, wordt ingevuld door HVC. In dit model voert HVC als publiek integraal warmtebedrijf de volledige operatie uit.

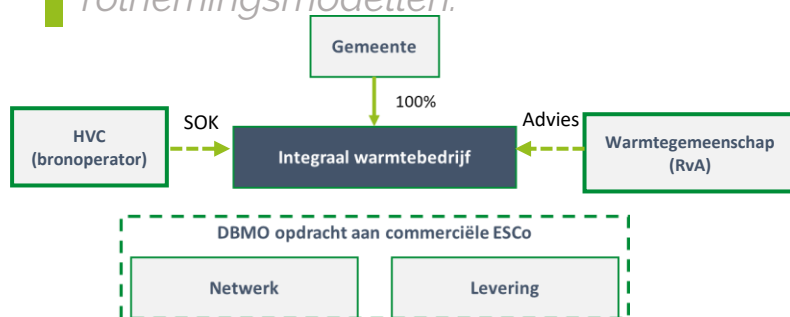
Rolnemingsmodel C: Gemeente is met 51 andere gemeenten en 8 waterschappen 100% aandeelhouder van HVC, die warmte inkoopt bij de bron en zelf het warmtenetwerkbedrijf en het leveranciersbedrijf in beheer heeft.



Figuur 15: integraal warmtebedrijf HVC

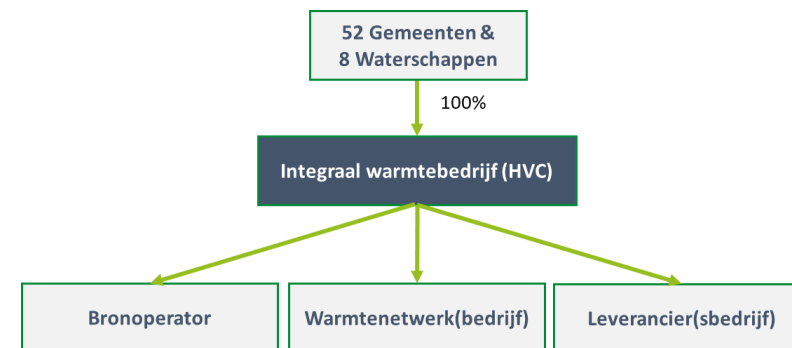
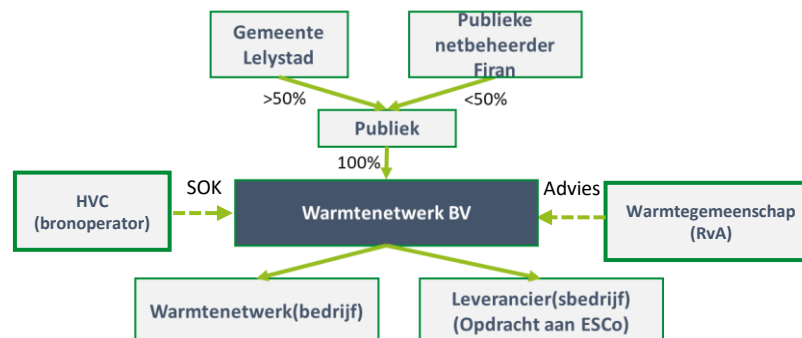
Rolnemingsmodellen met namen partners + betrekken warmtegemeenschap

Op basis van de kaders vanuit de nieuwe warmtewet en de input van de mogelijke samenwerkingspartners schetst Fakton welke partners deel kunnen nemen aan de verschillende rolnemingsmodellen:



A. De gemeente Lelystad wordt 100% eigenaar van een warmtebedrijf en besteedt de uitvoering middels contractering uit. Om risico's rondom bron af te bakenen, zou er een contractuele samenwerkingsovereenkomst (SOK) met HVC georganiseerd kunnen worden. De warmtegemeenschap kan als Raad van Advies (RvA) worden meegenomen.

B. De gemeente Lelystad richt samen met publieke netbeheerder, Firan, een warmtebedrijf op, en is daarmee 100% in publiek eigenaarschap. Aangezien Firan voor slechts minderheidsbelang instapt, dient de gemeente voor een meerderheidsbelang in het warmtebedrijf te participeren. Firan is in dit construct expert op de infrastructuur en ontwikkelt het net en organiseert de levering. De contractuele samenwerking met HVC en betrekken van de warmtegemeenschap als RvA, zoals omschreven in variant A, gaat hier ook op.



C. HVC richt een eigen project BV op als enig eigenaar. De gemeente hoeft geen investering te doen en hoeft geen kennis en kunde ter beschikking te stellen. HVC fungeert hier als integraal warmtebedrijf van bron tot en met levering. De warmtegemeenschap kan echter niet als Raad van Advies (RvA) worden meegenomen.



Afwegingskader

*Afwegen van de kansrijke
samenwerkingsmodellen aan de hand van
objectieve toetsingscriteria*

Definities en weging per toetsingscriteria

Fakton stelde de volgende toetsingscriteria met de gemeente vast, om weloverwogen keuzes te maken over de inrichting van de governance voor collectieve warmteprojecten binnen de gemeente.

Zwaarwegend

- **Mate van zeggenschap door de gemeente:** De mate waarin de gemeente sturing heeft op bijvoorbeeld tarifiering en uitbreiding van het warmtenet, gericht op betaalbaarheid, duurzaamheid, leveringszekerheid, klanttevredenheid en toegankelijkheid tot duurzame warmte.
- **Beheersen (financieel) risico gemeente:** De mate waarin de gemeente enerzijds risicodragend eigen vermogen heeft ingebracht of moet inbrengen (de zogenaamde value at risk), en anderzijds de mate waarin risico's voor een specifiek warmtekavel via contractering bij een marktpartij zijn ondergebracht.
- **Mate van ontzorging gemeentelijke organisatie:** De mate waarin de ontwikkeling, realisatie en exploitatie van een warmtekavel inspanning en verantwoordelijkheid vraagt van het gemeentelijk apparaat.
- **Optimaal benutten kennis, kunde en realisatiekracht samenwerkingspartner:** De mate waarin kennis, kunde en realisatiekracht binnen het samenwerkingsmodel via medeaandeelhouderschap of contractering met marktpartijen wordt georganiseerd.

Licht wegend

- **Realisatiesnelheid:** De mate waarin versnelling aangebracht wordt in de ontwikkeling en realisatie van collectieve warmtenetten in lijn met de gemeentelijke ambities van klimaatneutraliteit per 2050.
- **Mate van betrokkenheid bewoners:** De mate waarin bewoners worden betrokken in de besluitvormingsproces rondom collectieve warmte binnen de gemeente.
- **Efficiëntie in bedrijfsvoering:** De mate waarin het samenwerkingsmodel integrale sturing biedt over de warmteketen, van bron tot levering, en ruimte biedt voor doorgroeimogelijkheden.

Gemeentelijke randvoorwaarden verbonden partijen

Fakton destilleerde de volgende randvoorwaarden, relevant aan de beoordeling van de organisatiemodellen, uit de nota van verbonden partijen van de gemeente Lelystad

Nota verbonden partijen

3a. Publiekrechtelijke samenwerkingsvormen hebben de voorkeur boven privaatrechtelijke samenwerkingsvormen. Dit geldt niet in het geval van marktwerking.

3b. Bij publiekrechtelijke samenwerkingsvormen hebben de lichtere varianten de voorkeur boven zwaardere varianten.

3c. Bij privaatrechtelijke samenwerkingsvormen wordt de juridische vorm gekozen die het beste aansluit bij de gemeenschappelijke doelstelling.

3d. Private Samenwerkingen kunnen worden overwogen indien er sprake is van projecten met een tijdelijk karakter en waarbij één of meerdere van de volgende voorwaarden te behalen zijn ten opzichte van alternatieve uitvoeringswijzen:

- Meerwaarde vanuit efficiencywinst,
- Het maximaliseren van zeggenschap,
- Betere beheersing en/of het delen van risico's.

4. Uitgangspunt is dat de gemeente Lelystad streeft naar de hoogst haalbare invloed welke te rechtvaardigen is vanuit financieel belang.

Afwegingskader

De organisatievormen variëren in de mate van sturing en de bijbehorende risico's die de gemeente draagt bij de ontwikkeling en exploitatie van een warmteproject, evenals mate van opschaalbaarheid én de betrokkenheid van bewoners.

	A. Gemeentelijk eigendom, private contractering	B. PPS met publieke kennis- en equitypartner Firan. Uitvoering door publieke partner.	C. Indirecte gemeentelijke uitvoeringsorganisatie via HVC
Mate van zeggenschap door de gemeente	- ██████████ +	- ████████ +	- █████ +
Beheersen (financieel) risico gemeente	- ████████ +	- ████████ +	- ████████ +
Mate van ontzorging gemeentelijke organisatie	- ████████ +	- ████████ +	- ████████ +
Optimaal benutten kennis, kunde en realisatiekracht samenwerkingspartner	- ████████ +	- ████████ +	- ████████ +
Realisatiesnelheid	- ████████ +	- ████████ +	- ████████ +
Mate van betrokkenheid bewoners	- ████████ +	- ████████ +	- ████████ +
Efficiëntie in bedrijfsvoering	- ████████ +	- ████████ +	- ████████ +

Afwegingskader

Toelichting op de beoordeling van de organisatievormen per criteria

Mate van zeggenschap door de gemeente: de beoordeling van de verschillende modellen is gebaseerd op het aandeel van de gemeente in de samenwerkingsmodellen. Het aandeel vertegenwoordigt hierin de mate van zeggenschap over de realisatie, c.q. investering, tarifiering etc, van het warmteproject. In model A heeft de gemeente als 100% aandeelhouder van het integrale warmtebedrijf maximale zeggenschap over de investering van het warmteproject, terwijl deze het laagst is bij volledige uitbesteding van de operatie via HVC. Voor model B met is dit afhankelijk van de afspraken die de gemeente maakt met de betrokken samenwerkingspartners.

Beheersen (financieel) risico gemeente: De beoordeling van de verschillende modellen is gebaseerd op het aandeel van de gemeente in de samenwerkingsmodellen. Het aandeel van de gemeente vertegenwoordigt de eigen vermogen inbreng en de eventuele financiële compensatie bij hogere uitvallende realisatie- of exploitatiekosten. In model C (HVC) heeft de gemeente de laagste financiële risico's, omdat HVC het project en de exploitatie voor eigen rekening en risico uitvoert. Als aandeelhouder draagt de gemeente samen met 51 andere gemeenten en 8 waterschappen echter de lasten van financiële tegenvallers van HVC. Het projectrisico wordt dus door velen gedeeld en is daardoor beperkt. Het financiële risico bij model B is hoger, aangezien de gemeente in deze modellen deelneemt als medeaandeelhouder. Het aandeelhouderschap is het grootst bij model A, waar de gemeente volledig verantwoordelijk is voor de eigen vermogensinbreng en de daarmee samenhangende financiële risico's;

Mate van ontzorging gemeentelijke organisatie: De beoordeling van de verschillende modellen is gebaseerd op het aandeel van de gemeente in de samenwerkingsmodellen en de inspanning om uitvoeringscapaciteit te organiseren. Het aandeel geeft aan in welke mate de gemeente capaciteit moet organiseren om effectief te opereren als aandeelhouder en uitvoerende partij. In model A wordt de meeste ambtelijke capaciteit gevraagd, omdat het warmtebedrijf volledig door de gemeente wordt bestuurd. Deze benodigde capaciteit neemt af in model B, waarin wordt samengewerkt met een publieke partij, Firan, die kennis, kunde en een uitvoeringsorganisatie inbrengt als medeaandeelhouder. In model C, waarbij HVC de volledige operatie uitvoert, is de rol van de gemeente in het organiseren van capaciteit zeer beperkt. De verschillen tussen de modellen in het organiseren van uitvoeringscapaciteit zijn beperkt. In model A wordt de capaciteit volledig aanbesteed, in model B wordt deze via Firan ingebracht, en in model C wordt deze volledig uitbesteed;

Optimaal benutten kennis, kunde en realisatiekracht samenwerkingspartijen: De beoordeling van de verschillende modellen is gebaseerd op het optimaal aantrekken van kennis, kunde en capaciteit van samenwerkingspartijen op aandeelhoudersniveau en uitvoeringscapaciteit. Model A, waarin de gemeente 100% eigenaar is, scoort het minst goed op aandeelhoudersniveau omdat het geen gebruik maakt van de kennis, expertise en uitvoeringskracht van samenwerkingspartners. De beoordeling verbetert bij model B waarin wordt samengewerkt met een publieke partij. Model C behaalt hier de hoogste score vanwege de volledige uitvoering door HVC als integraal warmtebedrijf en hun uitgebreide ervaring met warmteprojecten. Op de uitvoeringscapaciteit verschillen de samenwerkingsmodellen beperkt.

Afwegingskader

Toelichting op de beoordeling van de organisatievormen per criteria

Realisatiesnelheid: De beoordeling van de verschillende modellen is gebaseerd op het aandeel van de gemeente in de samenwerkingsmodellen, evenals de invulling van de uitvoeringscapaciteit. Beide aspecten bepalen de snelheid van ontwikkeling en realisatie van het project. Model C, waarin HVC fungeert als een integraal warmtebedrijf, is onafhankelijk van derden voor zowel aandeelhouderschap als uitvoeringscapaciteit, wat resulteert in een laag risico op vertraging. Dit geldt ook voor model B, waarbij een gemeente op aandeelhoudersniveau samenwerkt met een publieke partner (Firan) die met kennis, kunde, kapitaal en uitvoeringscapaciteit projecten ontwikkelt en realiseert. Model A draagt het hoogste risico, waarbij de gemeente volledig zelf verantwoordelijk is voor het organiseren van de benodigde expertise op aandeelhoudersniveau. Dit kost veel tijd en geld om binnen de interne organisatie op te bouwen.

Mate van betrokkenheid bewoners: De mate waarin bewoners worden betrokken in het besluitvormingsproces rondom collectieve warmte verschilt per model. Bij zowel Model A als B is het mogelijk om een Warmtegemeenschap (bewonersinitiatief) te betrekken, bijvoorbeeld in de vorm van een Raad van Advies. Dit biedt bewoners inspraak en betrokkenheid bij de ontwikkeling van warmteprojecten. Bij Model C is deze mogelijkheid niet aanwezig, omdat HVC de volledige verantwoordelijkheid draagt en de Warmtegemeenschap (bewoners) geen rol geeft in haar interne besluitvormingsproces.

Efficiëntie in bedrijfsvoering: De efficiëntie en opschaalbaarheid van het warmtesysteem varieert per model. Model A biedt een integraal systeem vanaf de bron, maar de opschaling is beperkt en sterk afhankelijk van hoe de interne organisatie van de gemeente deze schaalvergroting kan faciliteren. Model B biedt meer mogelijkheden voor opschaling. Firan, via moederorganisatie Alliander, werkt samen met EBN aan een regionaal warmtebedrijf om kennis, kunde en kapitaal op regionaal niveau te mobiliseren ten behoeve van deelneming in lokale warmteprojecten. Dit creëert doorgroeimogelijkheden, niet alleen voor nieuw te ontwikkelen warmtenetten, maar ook voor de overname van bestaande concessiegebieden via lokale of (eventueel) nationale overname. Model C kan leiden tot een volledig geïntegreerd systeem waarin de warmteketen van bron (zoals geothermie) tot levering wordt meegenomen. Dit model biedt eveneens doorgroeimogelijkheden, met name door de ervaring en schaalvoordelen van HVC als integraal warmtebedrijf.