Gemeente Amstelveen

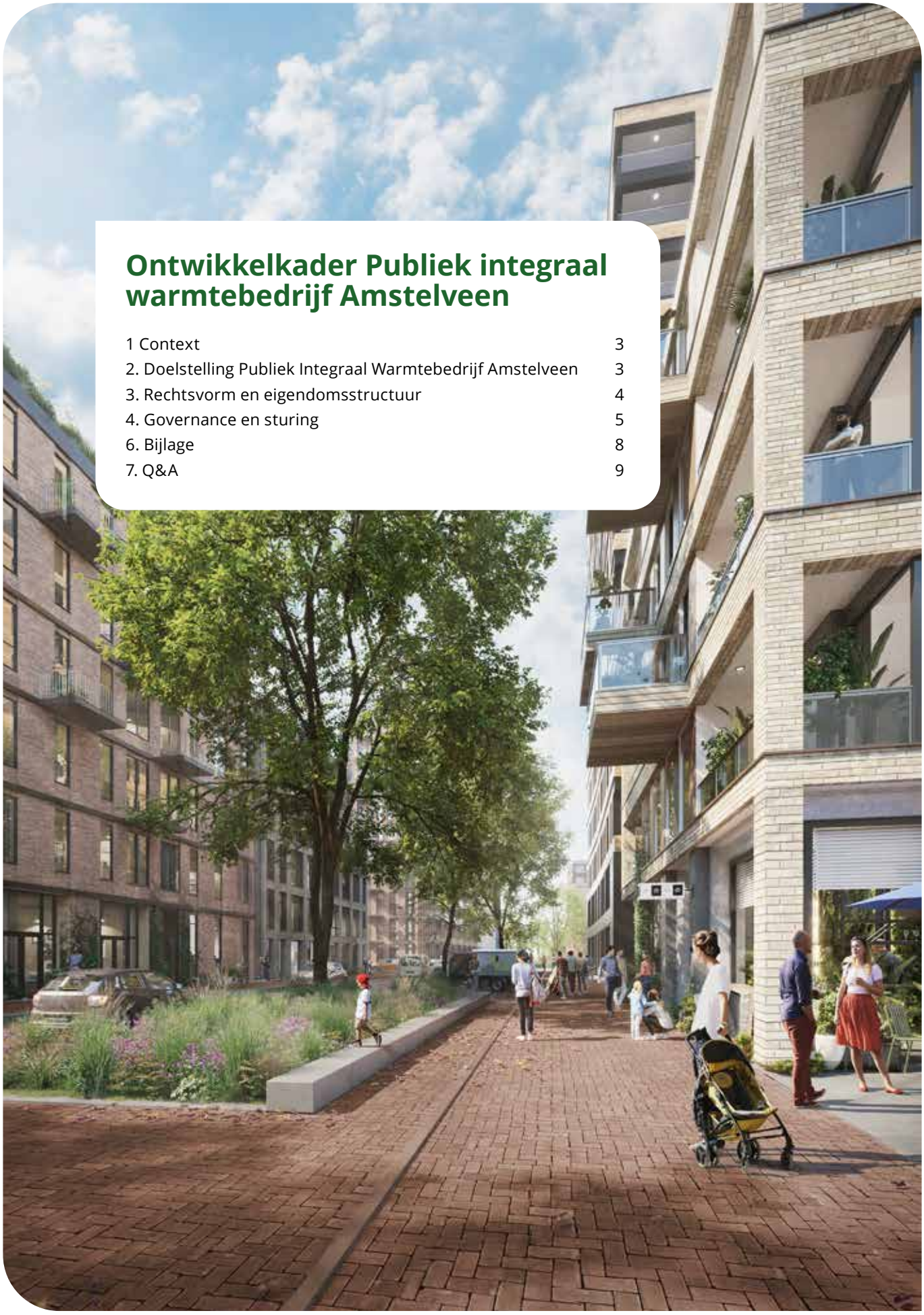
Ontwikkelkader Publiek Integraal Warmtebedrijf Amstelveen 2025

Uitgangspunten voor de inrichting van een Publiek Integraal Warmtebedrijf



Doeleinde	Bijlage Raadsvoorstel
Versie	141025
Datum	14-oktober-2025

Amstelveen maakt het



Ontwikkelkader Publiek integraal warmtebedrijf Amstelveen

1 Context	3
2. Doelstelling Publiek Integraal Warmtebedrijf Amstelveen	3
3. Rechtsvorm en eigendomsstructuur	4
4. Governance en sturing	5
6. Bijlage	8
7. Q&A	9

1 Context

De warmtetransitie vormt een cruciale opgave om te voldoen aan de landelijke CO_2-reductiedoelstellingen en de gemeentelijke ambitie om in 2040 een fossielvrije verwarming van de gebouwde omgeving te realiseren.

In de warmtetransitie vormen collectieve oplossingen een belangrijke bouwsteen, omdat:
- Zij in sommige gebieden goedkoper kunnen zijn dan individuele oplossingen of,
- Zij in sommige gebieden het meest haalbaar zijn om te realiseren in het licht van netcongestie of,
- Zij het best gebruikmaken van lokale omstandigheden die bijdragen aan de verduurzaming (zoals het gebruik van duurzame restwarmte zoals de WRK leiding),
- of een combinatie van bovenstaande punten.

In dit kader staat de gemeente Amstelveen voor de opgave om uitvoering te geven aan de Transitievisie Warmte (2020) welke opgevolgd zal worden door het Warmte programma 2025. Daarbij is er een wettelijke regierol voortvloeiend uit de komende Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) en de komende Wet collectieve warmte (Wcw).

De urgentie voor het ontwikkelen van een PIW is de voorziene ontwikkeling van Nieuw Legmeer, zwembad de Meerkamp e.o.. Deze gebiedsontwikkeling zorgt ervoor dat het ontwikkelen van een collectief warmtesysteem actueel en relevant is. Dit warmtesysteem is van zodanige omvang (ruim meer dan 1500 aansluitingen) dat dit ontwikkeld zal moeten worden door een PIW. Daarmee anticipeert de gemeente ook op de komende Wet collectieve warmte. Uit eerdere studies is gebleken dat de businesscase voor dit warmtesysteem positief is. Bovendien is het collectieve warmtesysteem in het kader van netcongestie te prefereren.

Deze notitie beschrijft de belangrijkste onderwerpen bij het inrichten van een PIW en hoe we deze afhankelijk van de omvang van ons belang in het PIW en de wensen van onze beoogde partner in het PIW mogelijk zouden kunnen borgen.

De gemeente zal om de besluitvorming tot het oprichten van een PIW te faciliteren, gesprekken voeren met Firan (dochteronderneming van Alliander N.V.). Daarvoor is het gewenst dat de Raad en het College kaders meegeeft waarbinnen de contouren van het PIW vormgegeven kan worden.

Deze notitie is als volgt opgebouwd:
- Schets van de context,
- Doelstelling van een Publiek Integraal Wamtebedrijf Amstelveen met de publieke belangen en de mogelijke eigendomsstructuren voor een Amstelveens warmtebedrijf.
- Rechtsvorm en 3 opties voor een aandelenbelang in het PIW.
- Waarna we vervolgens ingaan op de onderwerpen welke geborgd zouden moeten worden.

2. Doelstelling Publiek Integraal Warmtebedrijf Amstelveen

Rationale gemeentelijke participatie

De keuze om als gemeente deel te nemen in een publiek integraal warmtebedrijf vloeit rechtstreeks voort uit de komende **Wet collectieve warmte (Wcw)** en de komende **Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw)**. Daarbij wordt de gemeente enerzijds een regie rol toegewezen en anderzijds is er bij grote warmtenetten (meer dan 1500 aansluitingen) een noodzaak voor een publieke meerderheid in de zeggenschap van een integraal warmtebedrijf, leidend tot een Publiek Integraal Warmtebedrijf (PIW).

De Wgiw geeft gemeenten de regierol om via het warmteprogramma (college) en vervolgens het omgevingsplan (gemeenteraad) gebieden aan te wijzen waar aardgas wordt afgebouwd (‘de aardgaskraan dicht gaat’) en welk warmtealternatief daarvoor in de plaats komt. De Wcw bepaalt vervolgens dat collectieve warmtevoorzieningen met meer dan 1500 aansluitingen alleen mogen worden gerealiseerd en geëxploiteerd door een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of door een warmtegemeenschap.

De rationale voor een publiek belang in een integraal warmtebedrijf is drieledig:

1. **Borging publieke waarden** – gemeenten kunnen sturen op, duurzaamheid, leveringszekerheid en rechtvaardige toegang tot warmtevoorziening.
2. **Koppeling beleid en uitvoering** – via aandeelhouderschap kan de gemeente haar regierol uit de Wgiw vertalen naar daadwerkelijke uitvoering binnen de Wcw.
3. **Opvangen van marktfalen** – commerciële partijen zijn terughoudend om te investeren in warmtenetten onder het nieuwe regime. Deze partijen kunnen namelijk alleen een minderheidsbelang met beperkte zeggenschap innemen. Zonder publiek eigendom stagneert de transitie.

Daarom is actieve gemeentelijke participatie een noodzakelijke randvoorwaarde om de warmtetransitie in Amstelveen te versnellen en publieke belangen duurzaam te waarborgen. Kortom om de ontwikkeling van de gemeente nu en in de toekomst te faciliteren.

3. Rechtsvorm en eigendomsstructuur

Op basis van de Wcw kan het PIW alleen de rechtsvorm van een Besloten Vennootschap (B.V.) of een Naamloze Vennootschap (N.V.) hebben. Voor de rechtsvorm van een PIW zal gekozen worden voor een B.V.. Deze rechtsvorm:

- Voldoet aan de wettelijke eisen uit de Wcw (publiek meerderheidsbelang),
- Sluit aan bij de praktijk van partners zoals Alliander/ Firan,
- Is bestuurbaar en financieel hanteerbaar voor Amstelveen.

Publiek belang

De aandelen van het PIW moeten voor minimaal 50% plus 1 aandeel (vanaf nu >50%), in publieke handen zijn. Ook Alliander N.V. en haar dochter Firan B.V. kwalificeert als publiek. Indien de gemeente besluit om samen met Firan een PIW op te richten, zullen zij dan ook voldoen aan de vereiste van een publiek belang van >50 % (namelijk 100% van de aandelen in publieke handen).

Drie opties voor het aandelenbelang van de gemeente in het PIW

De benodigde investeringen in het collectief warmtesysteem zullen via het PIW worden gedaan. Voor het kapitaliseren van het PIW zal een mix van eigen vermogen en vreemd vermogen toegepast worden. Voor de komende periode zullen voorbereidende gesprekken worden gevoerd met een aantal partijen om het vreemd vermogen te verstrekken. Afhankelijk van de uitkomsten hiervan, kunnen in een latere fase concreet en cijfermatig onderbouwd aangeven hoeveel eigen vermogen in het PIW benodigd zal zijn.

In de komende periode wordt, in nauwe samenwerking met de afdeling Financiën, een analyse uitgevoerd. Daarbij wordt de businesscase van Nieuw Legmeer, zwembad De Meerkamp e.o., de voorwaarden van externe financiers en een risicoanalyse meegenomen. Doel hiervan is zowel het benodigde eigen vermogen in kaart te brengen als de impact daarvan op het weerstandsvermogen van de gemeente te bepalen.

Daarbij zullen de volgende 3 percentages eigendom in kaart gebracht worden:

1. **100% gemeentelijk eigendom**, maximale publieke regie, volledige financiële rendement en risico's bij de gemeente. Samenhang: versterkt borging publieke waarden.
2. **>50%, meerderheid gemeentelijk eigendom**, voldoet daarmee per definitie aan de vereiste van publiek eigendom en publieke regie. Geeft maximale lokale publiek regie bij gedeeld rendement en risico, voor zover besluiten in de algemene vergadering van aandeelhouders met een normale meerderheid genomen moeten worden. Als besluiten een gekwalificeerde meerderheid vereisen, is instemming van de andere aandeelhouder nodig.
3. **<50% minderheidsaandeel gemeentelijk eigendom**, vereist een andere publieke aandeelhouder (b.v. Firan/ Alliander). Geeft minder lokale publieke regie en navenant minder gedeeld rendement en risico.

Onze uitgangspunten ten aanzien van het gewenste aandelenbelang gemeente:

- Vinden van een optimalisatie tussen het borgen van het lokale publieke belang en het te dragen financieel risico.
- Indien het lokale publiek belang voldoende geborgd kan worden, volstaat een minderheidsaandeel van de gemeente in het PIW.

4. Governance en sturing

Met het inrichten van de governance van het PIW, zullen de verschillende onderdelen (zie bijlage) nader worden ingevuld. Mede afhankelijk van de aandelenverhouding tussen de Gemeente en Firan zal daarbij de besluitvorming nader moeten worden ingevuld.

Daarbij zal het concreet gaan om zaken als het doel van de onderneming, de inrichting van het bestuur en eventuele RvC, de lijst van bestuursbesluiten waar een goedkeuring van de aandeelhouders voor nodig is en een lijst van onderwerpen waar eventueel een gekwalificeerde meerderheid in de aandeelhoudersvergadering voor nodig is. De Wcw bepaalt dat de doorslaggevende zeggenschap van de publieke partij in beginsel niet doorkruist mag worden. Dat betekent dat als er een private aandeelhouder komt, er rekening gehouden moet worden met de beperkingen die de Wcw oplegt. Als er geen private aandeelhouder is, hebben partijen meer ruimte om afspraken naar eigen inzicht te maken. Wel moet er rekening gehouden worden met onderwerpen die gereguleerd zijn. Een voorbeeld daarvan zijn de tarieven die het PIW hanteert. Dat is een bevoegdheid van het bestuur en de Wcw staat niet toe dat aandeelhouders dat bestuursbesluit aan haar goedkeuring onderwerpen.

Bij de inrichting hiervan willen we recht doen aan de zaken waarop en waarover de gemeente een bepaalde mate van regie zou willen behouden. Waarbij we de volgende onderwerpen expliciet benoemen:
- Publieke waarden en maatschappelijke doelen
- Financiële kaders en risicobeheersing
- Participatie en betrokkenheid van bewoners
- Samenwerking en schaalniveau

We lichten deze hieronder nader toe:

A. Publieke waarden en maatschappelijke doelen

Landelijke en lokale maatschappelijke doelen waarborgen in het PIW
De maatschappelijke doelen waar het PIW instrumenteel voor is, zijn:
- CO_2 reductie doelstelling (landelijk doel).
- Onafhankelijkheid van fossiele brandstoffen in de gebouwde omgeving in 2040 (gemeentelijk doel).
- Faciliteren van stadsontwikkeling door daar waar collectieve warmtesystemen noodzakelijk en of gewenst zijn, te realiseren (gemeentelijk doel).

Ons advies is om deze doelstelling te borgen in de inrichting van het PIW.

Noemenswaardig voor onderstaande onderwerpen “betaalbaarheid” en “betrouwbaarheid” is dat uit een enquête uitgevoerd in het warmteprogramma blijkt dat onze burgers duidelijkheid over prijzen en snelle oplossing van storing het belangrijkst vinden bij een collectief warmtesysteem.

Betaalbaarheid geborgd door het warmteprogramma en tariefregulering
Betaalbaarheid vormt voor velen een belangrijke voorwaarde voor de acceptatie en realisatie van duurzame energievoorziening.

Eerste stap is dat het College in het warmteprogramma een afweging maakt welke duurzame oplossing voor een wijk de laagste totale nationale kosten heeft. Voordat de Raad in het omgevingsplan bepaalt dat een wijk van het gas af gaat, moet onderbouwd zijn dat het alternatief dat zal worden aangewezen, bijvoorbeeld een collectief warmtesysteem, betaalbaar is. Hiervoor zullen richtlijnen worden opgenomen in het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie. Bovendien geldt er altijd het recht om voor een alternatieve duurzame verwarmingsmethode te kiezen.

Voordat een collectief warmtesysteem wordt aangelegd, moet het College hebben ingestemd met het uitgewerkte kavelplan van het warmtebedrijf. In het uitgewerkte kavelplan moet het warmtebedrijf inzicht geven in de kosten voor de aanleg en exploitatie van het warmtesysteem en een indicatie opnemen van de tarieven die bij verbruikers in rekening zullen worden gebracht.

Om betaalbaarheid te waarborgen, bestaat er vanuit de wet- en regelgeving nu al tariefregulering, die het Niet Meer dan Anders (NDMA) principe hanteert. De ACM stelt elk jaar maximumtarieven vast voor warmte. Die worden gebaseerd op een integrale vergelijking met de kosten van het verwarmen van een huishouden middels aardgas.

In de Wcw gaat deze tariefregulering in fases veranderen naar tariefregulering die is gebaseerd op de kosten voor

het leveren warmte. Een warmtebedrijf krijgt niet zomaar alle kosten die het maakt terug via de tarieven, de kosten moeten wel efficiënt zijn. Bovenop de kosten mogen warmtebedrijven een redelijk rendement verdienen. Ook onder de Wcw genieten consumenten wettelijke bescherming door de tariefregulering van de ACM.

In de Wcw is verder de mogelijkheid opgenomen tot een landelijk vereveningsfonds. Daarin doen alle warmtebedrijven een kleine bijdrage en daarmee kunnen uitschieters boven een bepaalde tarieflimiet voorkomen worden. Ook is de optie opgenomen tot het verlagen van de tarieflimiet door een bijdrage uit de Staatskas. Op deze wijze kunnen te hoge tarieven voorkomen worden.

Samenvattend, betaalbaarheid zal in het PIW stevig verankerd zijn door de combinatie van gemeentelijke bevoegdheden, de tariefregulering door de ACM en landelijke maatregelen zoals het vereveningsfonds. Burgers en bedrijven zijn hierdoor verzekerd van betaalbare, redelijke tarieven.

Ons advies is om te borgen dat het warmteprogramma een integraal onderdeel vormt van de strategie van het PIW.

Betrouwbare energievoorziening/leveringszekerheid vereiste en getoetst door ACM
Het aan te wijzen PIW is integraal verantwoordelijk voor de warmtelevering. De integraliteit geeft weer dat verantwoordelijkheid voor deze warmtelevering door het PIW niet afgewenteld kan worden op derden in de keten. Hiermee heeft de burger een duidelijk aanspreekpunt voor haar warmtelevering.

Om deze verantwoordelijkheid ook te borgen, toetst de ACM het PIW of het financieel, technisch en organisatorisch in staat is om aan deze verplichting te voldoen.

B. Financiële kaders en risicobeheersing

Om ook een financieel duurzaam PIW te borgen is het van belang dat er degelijke financiële kaders en risicobeheersing geborgd zijn.

Financiële kaders
Uitgangspunt is een nader uit te werken investeringskader waaronder het PIW haar investeringsbesluiten aan toetst. Het investeringskader, opgesteld door het bestuur, zou een door de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) goed te keuren besluit moeten vormen.

In dat investeringskader zouden we in ieder geval in ieder geval geborgd willen zien dat het PIW enkel investeert in collectieve warmtesystemen indien daar een sluitende businesscase voor is. Business cases die in eerste instantie niet rendabel zijn, kunnen eventueel door subsidies en/of garanties alsnog voor het PIW sluitend worden gemaakt. Hiermee blijft enerzijds het PIW financieel duurzaam en kan het anderzijds voor de gemeente mogelijk blijven om wijken te ontwikkelen waarvoor aanvullende subsidie nodig is.

Dividend beleid
Dividend beleid is een door de AvA vast te stellen besluit. Uitgangspunt zou wat ons betreft een gezond weerstandsvermogen inclusief investeringsplannen voortvloeiend uit het vastgestelde businessplan.

Externe financiering
Op het ogenblik zijn we in gesprek met mogelijke externe financiers (Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) en de Waterschapsbank). Beiden hebben aangegeven open te staan om de warmtetransitie en specifiek een PIW te willen financieren. De mate waarin en de eventuele voorwaarden die hieraan gesteld worden, zijn de komende tijd onderwerp om nader uit te werken.

Risicobeheersing
Risicobeheersing richt zich op technische, financiële en organisatorische risico's. Met het uitwerken van de verdere voorstellen voor de inrichting van het PIW zullen we deze in kaart brengen op genoemde vlakken, inclusief voorstellen voor mitigatie en verdeling van de risico's.

C. Participatie en betrokkenheid van bewoners

De energietransitie is weliswaar een technische transitie, maar deze is enkel mogelijk indien er ook een sociaal maatschappelijk draagvlak voor is.

Hiermee is het dan ook belangrijk om te adresseren hoe en in welke vorm dit sociaal maatschappelijk draagvlak in een PIW vorm kan krijgen. Daarbij is het ook belangrijk om de scope van het PIW in ogenschouw te nemen. Deze behelst op middellange termijn in ieder geval de gemeente Amstelveen en eventueel op middellang-lange termijn de regio.

Scope van burgerinitiatieven.
Veel burgerinitiatieven op het gebied van warmtetransitie zijn zeer lokaal. Te denken valt aan initiatieven op buurtniveau om een WKO te delen. Dat heeft ook te maken met de omvang van de investering in een collectief warmtesysteem. Het ligt niet voor de hand dat burgerinitiatieven op grotere schaal dit zonder de financiële hulp van gemeente en/of provincie kan doen. Hoewel we op het ogenblik geen warmtegemeenschappen kennen in de gemeente Amstelveen, zou dit in de toekomst wel het geval kunnen zijn. Het is toegestaan om warmtegemeenschappen te laten participeren in een PIW (zij het wel met de beperkingen die er voor marktpartijen gelden, zo mag de warmtegemeenschap op basis van het huidige wetsvoorstel maar maximaal 49% van de aandelen houden). Mocht er in de toekomst de participatie van een warmtegemeenschap opportuun zijn, zullen we tegen die tijd de mogelijkheid en wenselijkheid daarvan onderzoeken en voorleggen.

Draagvlak en participatie.
Bij het opstellen van het warmteprogramma is (burger) participatie verplicht (vastgelegd in de Omgevingswet). Hiermee kan de gemeente burgers en belanghebbenden betrekken bij het warmteprogramma. Zoals eerder aangeven zal het warmteprogramma een belangrijke bouwsteen vormen voor de strategie van het PIW. Het hebben van draagvlak onder belanghebbenden is geen vereiste voor het vaststellen van het warmteprogramma. Het gaat dus om het proces van participatie, de uitkomsten van participatie zijn niet per se leidend voor de inhoud van het warmteprogramma.

Conclusie, wij zien dat op het ogenblik het verkrijgen van draagvlak en participatie van burgers in de warmtetransitie expliciet is geregeld. Onder andere door een verplichte participatie in het warmteprogramma, de gemeentelijke regie rol en de mogelijkheid voor de gemeente om te participeren in een PIW. Indien verdere participatie in het PIW gewenst is, zullen we de mogelijkheden daartoe verder onderzoeken en voorleggen.

D. Samenwerking en schaalniveau

Op het ogenblik zijn er ontwikkelingen op het gebied van publiek integrale warmtebedrijven op twee niveaus gaande. Gemeentelijk en Regionaal.

In onze gemeente speelt de ontwikkeling van Nieuw legmeer, zwembad de Meerkamp e.o. het tempo van deze ontwikkeling dicteert het benodigde tempo van de ontwikkeling van het collectieve warmtesysteem en bijbehorende PIW.

Gelijktijdig is de gemeente Amsterdam met EBN en Alliander, actief om een Regionaal PIW op te richten. Gesprekken hierover lopen ook met de gemeente Amstelveen (en andere regio gemeenten). Het tempo hiervan ligt echter een stuk lager en belangrijker, laat zich niet sturen door de ontwikkeling van Nieuw legmeer, zwembad de Meerkamp e.o..

Op termijn kan de situatie zich voordoen dat het opportuun kan zijn om het PIW te fuseren met een regionaal PIW. Echter op het ogenblik is onbekend of, wanneer en in welke vorm dat zou kunnen.

Instrumenteel hiervoor is of bij de inrichting van het PIW is of uitgifte van nieuwe aandelen een besluit met een gekwalificeerde meerderheid (goedkeuring aandeelhouders) benodigd is.

Ons advies is om te borgen dat het besluit om het PIW op termijn op enige wijze onderdeel te laten worden van een regionaal PIW, instemming behoeft van de gemeente.

6. Bijlage

Onderdeel	Uitgangspunt
Algemeen	
Rechtsvorm	BV
Aandelenverdeling Firan / Gemeente	
Doelomschrijving statuten	Ruim en toekomstbestendig
Bestuur	
Bestuur: aantal	
Benoeming bestuur	Benoeming door AvA (met eventueel een rol voor een RvC)
Eventueel kwaliteits(eis) bestuurders	*Onafhankelijke bestuurders, niet gelieerd aan één van de aandeelhouders*
Besluitvorming	Bij meerdere bestuurders, streven naar unanimiteit, indien dat niet slaagt met meerderheid besluiten
Vertegenwoordigingsbevoegdheid	Bij meerdere bestuurders, gezamenlijk bevoegd (2)
Bezoldiging	Maximaal WNT
Aandeelhouders	
Goedkeuringslijst bestuursbesluiten	
Besluitvorming	Elk aandeel heeft één stemrecht, besluiten te nemen met een nog te bepalen meerderheid
Afstemming en (informatie)uitwisseling aandeelhouders, bestuur	
Toetreding andere aandeelhouders	
Lock-up	
Blokkeringsregeling	
Toezicht	
Wel / niet instellen RvC en zo ja, hoeveel	
Eventueel benoeming van RvC	
Eventueel goedkeuringslijst van door RvC goed te keuren bestuursbesluiten	
Eventueel besluitvorming	*Streven naar unanimiteit, indien dat niet slaagt met meerderheid besluiten en de AvA informeren*
Eventueel bezoldiging	*Maximaal WNT*
Meerjarenplan / financiering	
Inbreng door aandeelhouders en eventuele bijstortverplichtingen	
Systematiek meerjarenplan/begroting en jaarplan/ begroting	
Dividendbeleid	

7. Q&A

1. Is er straks verschil in tarief per wijk/kavel mogelijk?
In context van de wet & regulering zijn tarieven en rendement beperkt. Tariefdifferentiatie tussen kavels is zeker mogelijk en zelfs wenselijk vanuit perspectief van warmtebedrijf. Na amendement is er echter ook een mogelijkheid in de Wcw opgenomen om tarieven tussen kavels gelijk te trekken, indien het om hetzelfde warmtebedrijf gaat.

2. Kan er sociaal beleid op de tarieven gevoerd worden voor kwetsbare groepen?
Aanvullend sociaal beleid via gemeentelijke bijdrage/ subsidie – ondersteunt kwetsbare groepen, maar vergroot gemeentelijke lasten. Ons advies is om bij de inrichting van het PIW, te sturen op een financieel kader waarbij een gezonde financiële huishouding van het PIW een randvoorwaarde is. Eventuele besluiten van de gemeente om aanvullende sociaal beleid op het gebied van de energietransitie te voeren, kan indien daarvoor een link met de PIW gemaakt wordt, gelinkt worden aan het dividend van PIW. Als het PIW dividend uitkeert aan de gemeente, kan de gemeente dat naar eigen inzicht inzetten. Ook voor bijvoorbeeld subsidies of bijzondere bijstand. Het is echter niet mogelijk dat het PIW zelf een subsidie of bijzondere bijstand verstrekt.