Gemeente Voorschoten

Uitgangspuntenkader regionaal warmtebedrijf en collectieve warmtetransitie



Gemeente Voorschoten

Samenvatting

De gemeente heeft de regierol in de warmtetransitie van Voorschoten. Dat is het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving door de overstap op duurzamere manieren van verwarmen. Voor een groot deel van Voorschoten is een collectief warmtenet een goed alternatief voor aardgas. Binnen het programma Warmte Leidse Regio (WLR) werkt de gemeente Voorschoten daarom samen met de gemeenten Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude aan de oprichting van een regionaal warmtebedrijf dat een collectief warmtesysteem kan realiseren.

Met het vaststellen van dit uitgangspuntenkader stelt de gemeenteraad kaders en geeft het richting aan de oprichting van een regionaal warmtebedrijf en de collectieve warmtetransitie in het algemeen. De uitgangspuntenkaders van de zes WLR-gemeenten samen vormen de kaders waarbinnen de oprichting van een regionaal warmtebedrijf kan plaatsvinden. De uitgangspunten zijn ook een manier om keuzes te maken over hoe een aantal nieuwe bevoegdheden en instrumenten in Voorschoten gaan worden ingezet. De gemeente krijgt via nieuwe wetgeving namelijk bepaalde bevoegdheden en instrumenten van het Rijk om de vormgeving van de lokale transitie naar duurzame collectieve warmte vorm te geven.

Er zijn geen vormvereisten voor het uitgangspuntenkader. Als minimale eis dient het uitgangspuntenkader echter wel aan te sluiten op het huidige en het voorziene juridische kader. Het gaat hierbij vooral om de Wet collectieve warmte (Wcw) en Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw). Daarnaast moeten de uitgangspunten passen bij eigen beleid en regelgeving, zoals de omgevingsvisie, het omgevingsplan, de transitievisie warmte (in de toekomst: warmteprogramma) en het participatiebeleid.

Met de nieuwe wetgeving wordt het college het bevoegd gezag in de meeste besluitvorming voor de warmtetransitie. De gemeenteraad kan vooraf sturen met dit uitgangspuntenkader en de omgevingsvisie, en achteraf met het vaststellen van het omgevingsplan.

Het college kan op basis van de kaders in samenwerking met de andere WLR-gemeenten een Samenwerkingsovereenkomst (SOK) vaststellen, waarmee ze afspraken maken over de oprichting van een regionaal warmtebedrijf. Hierbij moeten mogelijk ook compromissen gesloten worden. Via een wensen- en bedenkingenprocedure kan de gemeenteraad terugkoppeling over de SOK geven aan het college, inclusief opmerkingen over de eventuele compromissen.

Inzet op collectieve warmte

De warmtetransitie helpt Voorschoten op weg naar het doel om in 2050 een aardgasvrije gemeente te zijn. Uit de transitievisie warmte 1.1 blijkt dat collectieve warmte voor een groot deel van de gemeente het voorkeursalternatief voor aardgas is. Met het vaststellen van het warmteprogramma voor eind 2026 bepaalt het college waar in de gemeente collectieve warmte de voorkeur heeft en wanneer dit verwacht wordt. Dit gebeurt na een uitgebreid proces met relevante betrokkenen en lokale initiatieven. Naast de inzet op een collectief warmtesysteem, behouden bewoners de mogelijkheid om voor individuele warmteoplossingen te kiezen. Wel stellen we een aantal kaders om de tijd, geld en aandacht van de gemeente zo goed mogelijk te besteden.

Uitgangspunten

1. Het college bepaalt in het warmteprogramma waar en wanneer er collectieve warmte komt als alternatief voor aardgas, op basis van de leidende principes. Totdat het warmteprogramma is vastgesteld blijft de transitievisie warmte 1.1 leidend.

2. Waar gekozen is voor collectieve warmte stimuleert het college de verduurzaming van woningen en andere gebouwen, blijven individuele warmteoplossingen mogelijk, en staat het mini-warmtenetten toe, zolang de activiteiten voldoen aan de geldende wetten, regels en beleid.
3. Om de betaalbaarheid en haalbaarheid van een collectieve oplossing te vergroten, stimuleert het college individuele warmteoplossingen niet actief in de gebieden waar voor collectieve warmte is gekozen.
4. Alle gemeenten uit de samenwerking Warmte Leidse Regio stellen uitgangspunten vast; bij conflicterende uitgangspunten zoekt het college passende compromissen.

Leidende principes

Het college wil een aantal leidende principes vaststellen, zodat het vertrouwen, enthousiasme en steun voor de warmtetransitie behouden blijft. Alle stappen in de warmtetransitie zullen dan worden beoordeeld en gewogen op basis van deze leidende principes. Op deze manier geeft de gemeente Voorschoten invulling aan haar regierol in de warmtetransitie, als bewaker van publieke waarden en het algemeen belang. Deze waarden zijn in lijn met eerdere besluiten door de gemeenteraad en deze worden ook in regionaal verband toegepast. Het gaat om betaalbaarheid, haalbaarheid, doelmatigheid, toegankelijkheid, betrouwbaarheid, beschikbaarheid, participatie, overlast, koppelkansen en de weging van deze publieke waarden.

Uitgangspunten

5. Het college houdt de kosten voor individuele afnemers van warmte en de maatschappij als geheel zo laag mogelijk, en het volgt daarbij landelijke richtlijnen voor de beoordeling van de betaalbaarheid van warmte.
6. Bij planvorming en uitvoering toetst het college op de (technische, economische, ruimtelijke en organisatorische) haalbaarheid en de doelmatigheid van gekozen oplossingen, waarbij een collectief warmtesysteem ook wordt vergeleken met andere alternatieven voor aardgas.
7. Het college maakt de warmtevoorziening in de gebouwde omgeving van Voorschoten zo snel mogelijk en uiterlijk in 2050 aardgasvrij.
8. Het college zorgt dat afnemers van warmte kunnen vertrouwen op een voor iedereen toegankelijke, functioneel betrouwbare en altijd beschikbare warmtevoorziening.
9. Afnemers van warmte en andere relevante betrokkenen worden door het college actief meegenomen bij planvorming, besluitvorming en uitvoering.
10. Overlast en andere negatieve effecten bij de uitvoering, voor afnemers van warmte, andere betrokkenen of andere opgaven, probeert het college zo klein mogelijk te houden.
11. Waar mogelijk en wenselijk maakt het college werk met werk (koppelkansen) en stemt ze de aanpak van de warmtetransitie af met die van andere gemeentelijke opgaven.
12. Het college is verantwoordelijk voor de weging van de leidende principes en kijkt daarbij integraal naar het hele energiesysteem.

Deelname aan een regionaal warmtebedrijf

De toekomstige Wet collectieve warmte (Wcw) gaat uit van een nieuw marktmodel voor warmte. Dit betekent dat alleen een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap kunnen worden aangewezen om een collectieve warmtevoorziening te exploiteren in een warmtekavel, dat wordt vastgesteld door het college. Het meerderheidsbelang zorgt ervoor dat publieke partijen, zoals de gemeente, het beleid van het warmtebedrijf (mede) kunnen bepalen. Op deze manier kan de publieke partij sturen op verschillende dingen, zoals investeringen in warmtenetten, meebeslissen over de hoogte van tarieven voor afnemers van warmte, en het benutten van koppelkansen met andere opgaven in de buurt.

Er zijn vooralsnog geen publieke partijen actief in Voorschoten en de bredere Leidse regio die de rol van een publiek warmtebedrijf op zich kunnen nemen. Daarom stelt het college voor dat de gemeente Voorschoten deelneemt aan een regionaal warmtebedrijf dat bewoners van warmte kan gaan voorzien. Daarbij stelt het college wel enkele voorwaarden aan de oprichting van het warmtebedrijf. Het warmtebedrijf moet goed omgaan met risico’s, een efficiënte organisatie

hebben en de financiële gevolgen goed inzichtelijk maken. Daarnaast wil het college al stappen kunnen zetten voordat het warmtebedrijf eenmaal is opgericht.

Uitgangspunten

13. De gemeente neemt financieel deel en wordt mede-eigenaar in een regionaal publiek integraal warmtebedrijf, om zo gemeentelijke zeggenschap te organiseren en publieke slagkracht in de warmtetransitie te creëren.
14. Het college maakt een goede inventarisatie van risico's en legt deze risico's zoveel mogelijk neer bij die partijen die ze kunnen dragen en beïnvloeden.
15. Het college onderzoekt de mogelijkheden van een kleine efficiënte organisatiestructuur van het regionale warmtebedrijf, om onnodige winstmarges, risico-opslagen, faalkosten, tussenlagen en betrokken partijen te voorkomen.
16. Het college zal op basis van een businesscase een voorstel doen aan de gemeenteraad voor de gewenste (aanvullende) gemeentelijke financiering, investeringen en/of subsidies. De raad neemt hierover vervolgens een besluit.
    16a:
    In de business case, genoemd in uitgangspunt 16, zullen (minimaal) de volgende aspecten doorgerekend en uitgewerkt zijn:
    a. De financiële bijdrage voor het op te richten regionale warmtebedrijf voor aansluiting op de hoofdleiding WarmtelinQ.
    b. De kosten van de aanleg en exploitatie van het noodzakelijke WOS met mogelijk ook piek- en backupinstallatie, voorzien aan de Hofweg met een voorstel door wie en hoe deze bekostigd en terugverdiend zullen worden.
    c. De investeringsplanning en bijbehorende kosten van het aanleggen van het collectieve warmtesysteem naar en in de warmtekavel(s) in Voorschoten met een voorstel door wie en hoe deze bekostigd en terugverdiend zullen worden.
    d. Het verwachte aantal aansluitingen in de warmtekavel(s) in Voorschoten.
    e. Een bandbreedte van de verwachte aansluitkosten per afnemer.
17. Om de warmtetransitie te versnellen blijft het college in de tussenfase - de periode tot de inwerkingtreding van de Wcw en de oprichting van het regionale warmtebedrijf - stappen zetten, om collectieve warmte te realiseren, op basis van de vastgestelde uitgangspunten, in anticipatie op komende wetgeving, en met de mogelijkheid dat projecten uit de tussenfase overdraagbaar zijn aan het regionale warmtebedrijf.
    17a:
    Het college zorgt voor een periodieke en gestructureerde informatievoorziening aan de Raad over de vorderingen van de vorming van het warmtebedrijf inclusief een zo vroeg mogelijke inschatting van de mogelijke financiële gevolgen voor de Raad en geeft de raad de kans zich over de vorming van het warmtebedrijf uit te spreken alvorens onomkeerbare stappen hiertoe worden gezet.

Inzet wettelijke instrumenten: kavelstrategie & aanwijsbevoegdheid

Met de introductie van twee nieuwe wetten krijgt de gemeente ook nieuwe wettelijke instrumenten en bevoegdheden. De Wet collectieve warmte (Wcw) introduceert een kavelsystematiek voor warmtesystemen. Door een aanwijzing van het college krijgt een warmtebedrijf vervolgens het recht om hier warmte te leveren. De Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) geeft de gemeenteraad onder specifieke voorwaarden de bevoegdheid om gebieden aan te wijzen die aardgasvrij gaan worden. Zo heeft de gemeenteraad meer invloed op de richting van de warmtetransitie. Het inzetten van deze instrumenten kan een toekomstig warmtebedrijf helpen bij het uitvoeren van haar taken. Met de uitgangspunten maken we keuzes hoe we deze instrumenten inzetten.

Uitgangspunten

18. Het college stelt de omvang en begrenzing van kavels zo vast dat deze, binnen de wettelijke kaders, optimaal voldoen aan de leidende principes (zie hoofdstuk 2).
19. Het college stemt de omvang en begrenzing van kavels af met relevante partijen in de gemeente, in de regio, met het aan te wijzen regionale warmtebedrijf en/of warmtegemeenschap(pen).

20. Voorafgaand aan de toewijzing van een warmtekavel inventariseert het college de aanwezigheid van lokale initiatieven en (potentiële) warmtegemeenschappen binnen de kavel, onderzoekt het gezamenlijk met het regionale warmtebedrijf en actieve warmtegemeenschappen de wensen en kansen tot samenwerking binnen de kavel, en onderzoekt het de mogelijkheid om een (warmtebedrijf van een) warmtegemeenschap zelfstandig aan te wijzen voor de kavel.
21. Het college wijst nieuwe warmtekavels toe aan het regionale warmtebedrijf, waaraan de gemeente Voorschoten zal deelnemen, tenzij uit onderzoek blijkt dat een andere toewijzing beter aansluit bij de leidende principes (zie hoofdstuk 2).
22. Het college zal op aanvraag van initiatiefnemer(s) binnen het wettelijke kader ontheffing verlenen voor de exploitatie van kleine collectieve warmtesystemen, tenzij het de situatie voor andere afnemers van warmte in de gemeente nadelig beïnvloedt of het de voorgenomen ontwikkeling van warmtekavels belemmert.
23. Het college gebruikt de aanwijsbevoegdheid in die clusters waar een aanbod voor collectieve warmte gaat worden gerealiseerd, op voorwaarde dat de inzet van de aanwijsbevoegdheid voldoet aan alle wettelijke vereisten en collectieve warmte voor dat cluster in het warmteprogramma als het beste alternatief voor aardgas is beoordeeld. De gemeenteraad bekrachtigd de aanwijsbevoegdheid in het omgevingsplan.

Lokale betrokkenheid

Voor een succesvolle warmtetransitie is lokale betrokkenheid belangrijk. Daarbij zijn verschillende aspecten van belang: aandacht voor afnemers bij de oprichting van het warmtebedrijf, goede participatie tijdens de realisatie van de collectieve warmtevoorziening, en betrokkenheid van afnemers en lokale initiatieven als het warmtebedrijf operationeel is. Met de uitgangspunten geeft de gemeenteraad een stem aan afnemers van warmte en lokale initiatieven.

Uitgangspunten

24. Het college onderzoekt de mogelijkheden van en zet zich in voor een vorm van zeggenschap, invloed of betrokkenheid voor de afnemers van warmte in het regionale warmtebedrijf, om te zorgen dat afnemers kunnen meedenken, meebeslissen en/of dat hun belangen altijd gediend blijven in de onderwerpen die voor hen belangrijk zijn.
25. Het college onderzoekt de mogelijkheden voor een vorm van gedeeld belang, winstdeling en/of eigenaarschap van afnemers van warmte in het regionale warmtebedrijf, om een prikkel te realiseren voor het gezamenlijk reduceren van risico’s en kosten.
26. Het college onderzoekt de mogelijkheden voor het regionale warmtebedrijf om samen te werken met lokale warmtegemeenschappen of andere lokale initiatieven.
27. De gemeenteraad en het college blijven lokale initiatieven stimuleren die zich inzetten voor het omschakelen naar een aardgasvrije buurt en deze initiatieven worden nauw betrokken bij het (opstellen van een) uitvoeringsplan.
28. Het college draagt zorg voor een inclusieve, duidelijke en transparante participatieaanpak, waarin maatwerk per gebied wordt toegepast. Dat betekent: laagdrempelig, toegankelijk voor iedereen en passend bij de doelgroep, met een duidelijke fasering en tijdspad.

Gemeente Voorschoten

Inhoudsopgave

Samenvatting 2
Inhoudsopgave 6
Lijst van afkortingen en begrippen 7
Inleiding 9
Achtergrond uitgangspuntenkader 10
1. Inzet op collectieve warmte 12
2. Leidende principes 14
3. Deelname aan een regionaal warmtebedrijf 16
4. Inzet wettelijke instrumenten: kavelstrategie & aanwijsbevoegdheid 19
5. Lokale betrokkenheid 23
Verdiepende bijlagen 25
A. Netcongestie en de warmtetransitie 25
B. Betaalbaarheid en inzet financiële middelen 26
C. Rolneming in een regionaal warmtebedrijf 30
D. Aanwijzen van een kavel of warmtebedrijf 33
E. Toepassen van de aanwijsbevoegdheid 39
F. Planning en bestluitvorming warmtetransitie 40
Colofon 42

Gemeente Voorschoten

Lijst van afkortingen en begrippen

Afkorting of begrip	Omschrijving
Aanwijsbevoegdheid	Onderdeel van de Wgiw is de aanwijsbevoegdheid. Die biedt gemeenten de mogelijkheid om in het omgevingsplan binnen hun grondgebied gebieden aan te wijzen die overgaan op een duurzame warmtevoorziening en waar het transport en de levering van aardgas op termijn eindigt.
ACM	De Autoriteit Consument & Markt (ACM) is een onafhankelijke toezichthouder die zich sterk maakt voor goed werkende markten voor mensen en bedrijven
BAK	Bijdrage Aansluitkosten, kan worden gevraagd aan afnemers van warmte
College	College van burgemeester en wethouders (van de gemeente Voorschoten)
Gebied	Een afgebakend stuk grond. Dit kan, maar hoeft niet, gelijk te zijn aan een kavel, cluster, buurt of een wijk.
Gemw	Gemeentewet
Kavel	Zie warmtekavel
Kavelstrategie	De aanpak waarmee een gemeente of regio de warmtevoorziening in verschillende warmtekavels organiseert en beheert. Dit omvat het toewijzen van kavels aan warmtebedrijven, het vaststellen van voorwaarden voor de exploitatie, en het coördineren van de ontwikkeling van de infrastructuur.
Koppelkans	Een kans om twee losstaande opgaven samen en vaak tegelijkertijd te realiseren
Lokale initiatieven	In de context van dit document is dit een collectief van bewoners, bedrijven of andere belanghebbenden die samenwerken om hun warmtevoorziening te verduurzamen. Een lokaal initiatief van bewoners is vaak de voorloper van een warmtegemeenschap.
Maatschappelijke kosten	Dit zijn kosten die niet alleen door individuen, organisaties of bedrijven worden betaald, maar ook door de samenleving als geheel.
Mini-warmtenetten	Dit zijn warmtenetten met 2 tot 100 aansluitingen.
Onrendabele top	Het verschil tussen de werkelijke kosten van een warmtesysteem en de opbrengsten of besparingen die het genereert. Dit is het deel van de investering dat niet rendabel is, en vaak wordt gefinancierd door subsidies of andere vormen van financiële ondersteuning om de warmtetransitie te stimuleren.
Participatie	Het doel van participatie is om alle belangen en meningen van de omgeving in kaart te brengen, waardoor zorgvuldige besluitvorming door het gemeentebestuur kan plaatsvinden.
Raad	Gemeenteraad (van de gemeente Voorschoten)
RPIW	Regionaal Publiek Integraal Warmtebedrijf. Het regionale aspect betreft de samenwerking Warmte Leidse Regio (WLR), waarbinnen de gemeente Voorschoten de voorbereidingen treft voor de oprichting van een RPIW. Een publiek warmtebedrijf is een warmtebedrijf dat voor meer dan 50% van de aandelen in eigendom is van een of meerdere publieke partijen. Het begrip 'integraal' duidt op de brede, integraliteit van verantwoordelijkheden. Deze omvatten warmtebronnen, inclusief transport en netbeheer, tot aan de levering van warmte aan afnemers.
SOK	Samenwerkingsovereenkomst
TCO	Total cost of ownership. De totale kosten van het bezitten en exploiteren van een warmtesysteem over de gehele levensduur.
Transitievisie warmte	Zie warmteprogramma
Uitgewerkt kavelplan	Een uitgewerkt kavelplan is een gedetailleerd plan dat door een aangewezen warmtebedrijf wordt opgesteld in opdracht van het college. Dit plan bevat een gedetailleerde uitwerking van het globale kavelplan en wordt na de aanwijzing van het warmtebedrijf opgesteld. Het doel van een kavelplan is om ervoor te zorgen dat de collectieve warmtevoorziening op een doelmatige, duurzame en betrouwbare manier kan worden gerealiseerd en geëxploiteerd.
Uitgangspuntenkader	Dit document, uitgangspunten regionaal warmtebedrijf en collectieve warmtetransitie
UGW	Uitgangspunten Gebiedsgerichte Warmtetransitie van de gemeente Leiden.
Warmtebedrijf	Onderneming of warmtegemeenschap die zich bezighoudt, of voornemens is zich bezig te houden, met het transport en de levering van warmte en de

	productie of inkoop van warmte.
Warmtegemeenschap	Een warmtegemeenschap is een lokaal warmtebedrijf waar eindgebruikers de zeggenschap en het eigendom hebben.
Warmtekavel	Een specifiek gebied binnen een gemeente of regio dat wordt toegewezen voor de ontwikkeling van een warmtenet. Binnen dit kavel zijn er vaak afspraken of verplichtingen vastgelegd welke partijen verantwoordelijk zijn voor de aanleg en exploitatie van de infrastructuur voor de warmtevoorziening.
Warmteprogramma	Als eerste stap hebben gemeenten een transitievisie warmte opgesteld. Daarin staat in welke gebieden zij de komende jaren aan de slag gaan met verduurzaming of het aardgasvrij maken van gebouwen, en wanneer zij verwachten dat het gebruik van aardgas in specifieke gebieden ook daadwerkelijk wordt beëindigd. Deze visie moet in 2026 worden geactualiseerd als verplicht warmteprogramma onder de Wgiw. Vanaf dan moet het warmteprogramma iedere 5 jaar worden geactualiseerd.
Warmtetransitie	De overstap van aardgas naar duurzamere manieren van verwarmen.
Wcw	Wet collectieve warmte (wetsvoorstel). Deze vervangt de huidige Warmtewet. Het doel van de nieuwe wet is om de ontwikkeling van nieuwe warmtenetten te versimpelen, maar ook om betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid van collectieve warmtelevering te waarborgen.
Wgiw	Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie. Deze is erop gericht om gemeenten de bevoegdheden te geven die nodig zijn om regie te voeren in de gebiedsgerichte aanpak van de warmtetransitie.
WLR	Warmte Leidse Regio. Dit is een samenwerkingsverband tussen de gemeenten Leiden, Leiderdorp, Zoeterwoude, Voorschoten, Oegstgeest en Katwijk, op basis van de in 2021 en in 2023 gesloten samenwerkingsovereenkomsten. De samenwerking richt zich op de verduurzaming van de warmtevraag in de regio en het oprichten van een regionaal publiek integraal warmtebedrijf.

Inleiding

De gemeente heeft de ambitie en wettelijke taak om de regierol te pakken in de warmtetransitie van Voorschoten, namelijk het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving door over te stappen op duurzamere manieren van verwarmen. Collectieve warmte is een belangrijke pijler van de in 2024 vastgestelde transitievisie warmte 1.1[1]. Voor een groot deel van Voorschoten is collectieve warmte de oplossing met de laagste kosten voor bewoners en de maatschappij.

Binnen het programma Warmte Leidse Regio (WLR) werkt de gemeente Voorschoten met de gemeenten Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude samen aan de oprichting van een regionaal warmtebedrijf. Het zelf oprichten van een regionaal warmtebedrijf is een belangrijk middel om een collectief warmtesysteem te realiseren voor bewoners. Met de oprichting van een warmtebedrijf geeft het college invulling aan de regierol. Het college bewaakt daarbij publieke waarden, zoals betaalbaarheid, duurzaamheid en betrouwbaarheid.

De samenwerking binnen WLR, voor de oprichting van een regionaal warmtebedrijf, was de aanleiding om dit uitgangspuntenkader vast te stellen. Het bouwt voort op de technisch-economische analyse bij de transitievisie warmte 1.1. De functie van het uitgangspuntenkader is echter breder. Ook de collectieve warmtetransitie in het algemeen en het warmteprogramma, dat in 2026 vastgesteld zal worden, kunnen gebruik maken van dit uitgangspuntenkader. De inhoud van dit uitgangspuntenkader, en met name de verdiepende bijlagen, zijn mede gebaseerd op de Uitgangspunten Gebiedsgerichte Warmtetransitie (UGW) van de gemeente Leiden. Dat document is opgesteld als uitgangspuntenkader voor de oprichting van hetzelfde warmtebedrijf.

Met het vaststellen van het uitgangspuntenkader stelt de gemeenteraad kaders en geeft het richting, waarmee het college invulling kan geven aan de oprichting van een regionaal warmtebedrijf en de collectieve warmtetransitie in het algemeen. De uitgangspuntenkaders van de zes WLR-gemeenten samen vormen de kaders waarbinnen de oprichting van een regionaal warmtebedrijf kan plaatsvinden.

De regierol van de gemeente in de lokale warmtetransitie krijgt nu concreet vorm doordat gemeenten bepaalde bevoegdheden en instrumenten van het Rijk (gaan) krijgen die bepalend zijn voor de vormgeving van de lokale transitie naar duurzame collectieve warmte. De uitgangspunten zijn daarmee ook een manier om keuzes te maken over hoe deze bevoegdheden en instrumenten in Voorschoten gaan worden ingezet.

Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk gaat kort in op de context van dit uitgangspuntenkader. De hoofdstukken daarna beschrijven telkens de uitgangspunten voor het regionaal warmtebedrijf en de collectieve warmtetransitie rond verschillende thema's: collectieve warmte, leidende principes, deelname aan een regionaal warmtebedrijf, de inzet van wettelijke instrumenten en lokale betrokkenheid. Elk hoofdstuk bevat ook een uitleg en onderbouwing van de uitgangspunten. Voor gedetailleerdere achtergrondinformatie verwijzen we naar de verdiepende bijlagen.

[1] https://www.voorschoten.nl/transitievisie-warmte

Achtergrond uitgangspuntenkader

Dit uitgangspuntenkader heeft raakvlakken met ander beleid en worden opgesteld binnen een (toekomstig) wettelijk kader, met bijbehorende bevoegdheden van de gemeenteraad en het college. Dit hoofdstuk beschrijft de context van het uitgangspuntenkader.

Relatie met ander beleid

In 2024 heeft de gemeenteraad de transitievisie warmte 1.1 vastgesteld. Hierin zijn de ambities van de gemeente ten aanzien van de warmtetransitie beschreven. Bovendien is hierin een aantal startclusters opgenomen dat het eerst van het aardgas af gaat. In 2025 gaan we aan de slag met de opvolger van de transitievisie warmte, namelijk het warmteprogramma. Dit is een wettelijke taak. Met dit warmteprogramma actualiseert de gemeente het beleid van de warmtetransitie en wordt het uitgebreid. Het is belangrijk dat het warmteprogramma aansluit op de ambities voor de gehele fysieke leefomgeving van Voorschoten: de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Aan de omgevingsvisie wordt momenteel gewerkt. Ook hierin zullen ambities voor de warmtetransitie verankerd worden. De omgevingsvisie wordt in 2025 door de gemeenteraad vastgesteld. Ook het vaststellen van het omgevingsplan is een besluit van de gemeenteraad. Het warmteprogramma wordt voor eind 2026 door het college vastgesteld (op basis van de Wgiw).

Voor de oprichting van een regionaal warmtebedrijf is ook geld nodig. In de kadernota voor de jaren 2026 tot en met 2029 moeten we daarom al rekening houden met de benodigde financiële middelen op de lange termijn. Daarom zal de oprichting van een regionaal warmtebedrijf ook terugkomen in de kadernota. De kadernota wordt door de gemeenteraad vastgesteld.

Het uitgangspuntenkader is geen formeel instrument in wettelijke zin. De omgevingsvisie, het omgevingsplan, het warmteprogramma en de kadernota zijn dat wel. Het geeft de gemeenteraad wel de kans om een uitspraak te doen over de uitgangspunten en randvoorwaarden voor een regionaal warmtebedrijf. Het college kan op basis van de kaders in samenwerking met de andere WLR-gemeenten een Samenwerkingsovereenkomst (SOK) vaststellen, waarmee ze afspraken maken over de oprichting van een regionaal warmtebedrijf. De gemeenteraad kan via een wensen- en bedenkingenprocedure terugkoppeling op de SOK geven aan het college, voordat de overeenkomst wordt vastgesteld en ondertekend.

Vereisten en wettelijk kader

Er zijn geen vormvereisten voor het uitgangspuntenkader. Het moet zo worden opgesteld dat het begrijpelijke en uitvoerbare uitgangspunten meegeeft waaraan een regionaal warmtebedrijf moet voldoen. Het kan daarbij richten op een breed kader, gericht op de hele warmtetransitie. Of een smal kader, alleen gericht op de contouren voor een regionaal warmtebedrijf. Of iets daartussenin, zoals in dit uitgangspuntenkader is beschreven.

Als minimale eis dient het uitgangspuntenkader echter wel aan te sluiten op het huidige en het voorziene juridische kader. Het gaat hierbij vooral om de Wet collectieve warmte (Wcw) en Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw). De Wgiw is inmiddels aangenomen door de Eerste Kamer (d.d. 10 december 2024) en de inwerkingtreding wordt voorbereid. De Wcw moet nog aan de Tweede Kamer worden voorgelegd. In dit uitgangspuntenkader gaan we uit van de conceptwetstekst zoals die aan de Tweede Kamer is aangeboden. Daarnaast moeten de uitgangspunten passen bij eigen beleid en regelgeving, zoals de omgevingsvisie, het omgevingsplan, de transitievisie warmte (later: warmteprogramma) en het participatiebeleid.

Bevoegdheden gemeenteraad en college

De gemeenteraad is het hoogste bestuursorgaan in de gemeente. De gemeenteraad is democratisch gelegitimeerd en heeft drie belangrijke taken: budgetstellend, kaderstellen (regelgevend) en controlerend. De leden van de gemeenteraad (raadsleden) nemen de beslissingen die voor de gemeente van belang zijn. Het college van burgemeester en wethouders (ook wel college van B&W of kortweg college genoemd) vormt het dagelijks bestuur van de gemeente. De bevoegdheden van de gemeenteraad en het college zijn vastgelegd in de Gemeentewet.

Met de nieuwe wetgeving, Wgiw en Wcw, komen er voor de warmtetransitie nieuwe bevoegdheden en taken bij voor de gemeenteraad en het college. Bij wet is het college het bevoegd gezag voor de meeste besluiten in de warmtetransitie. Denk aan het vaststellen van (de omvang van) een warmtekavel of het aanwijzen van een (publiek) warmtebedrijf. De gemeenteraad kan vooraf sturen met het vaststellen van dit uitgangspuntenkader en de omgevingsvisie, en achteraf met het vaststellen van het omgevingsplan. Daarnaast beslist de gemeenteraad over het beschikbaar stellen van budget voor de realisatie van de warmtetransitie en de afzonderlijke warmteprojecten. Het planproces voor de warmtetransitie wordt gedetailleerder toegelicht in bijlage D (bijvoorbeeld figuren 4, 5 en 6). Hierin staan verschillende besluiten waarvoor het college als bevoegd gezag is aangewezen door de Wgiw of Wcw. Tot slot oefent de gemeenteraad altijd de controlerende taak uit over het beleid dat het college voert.

Volgens de nieuwe Omgevingswet stelt de raad wijzigingen van het omgevingsplan vast. Het omgevingsplan speelt vooral een rol als de aanwijsbevoegdheid uit de Wgiw wordt ingezet en bij ruimtelijke besluiten. In eerste instantie kondigt het college in het warmteprogramma het voornemen aan om in bepaalde gebieden de aanwijsbevoegdheid in te zetten. De inzet van de aanwijsbevoegdheid is echter pas bindend voor bewoners en bedrijven als het door de gemeenteraad wordt vastgesteld als een maatwerkregel in het omgevingsplan. De inzet van de aanwijsbevoegdheid moet goed worden onderbouwd. Dit kan worden gedaan in het warmteprogramma en/of een uitvoeringsprogramma. Programma’s onder de Omgevingswet worden vastgesteld door het college. Het warmteprogramma is een verplicht programma onder de Omgevingswet. Een uitvoeringsplan is optioneel en vormvrij, en kan gebruikt worden als verdiepende uitvoeringsslag van het warmteprogramma. Gezien het vormvrije karakter van het uitvoeringsplan kan dit eventueel door de gemeenteraad worden vastgesteld, maar gezien het uitvoerende karakter van het document is dit niet logisch. Het is ook mogelijk om het uitvoeringsplan vast te stellen als een vrijwillig programma onder de Omgevingswet. Daarmee sluit het qua formele vereisten goed aan bij het omgevingsplan. Meer informatie over het inzetten van de aanwijsbevoegdheid is opgenomen in bijlage E. Naast de aanwijsbevoegdheid kan ook de aanleg van een WOS of warmtenetten op zichzelf wijzigingen van het omgevingsplan vereisen. Ook dan is de gemeenteraad aan zet om te beslissen over de planologische aspecten daarvan.

Binnen de samenwerking Warmte Leidse Regio wordt de oprichting van een regionaal warmtebedrijf onderzocht. Hierbij ligt de bevoegdheid formeel bij het college, maar vereist de Gemeentewet wel betrokkenheid van de raad. Zo kan de raad invloed uitoefenen op het besluit van het college met een wensen- en bedenkingenprocedure. Het juridische kader en het besluitvormingsproces voor de oprichting van een warmtebedrijf zijn uitgewerkt in bijlage C (figuur 3). Daarnaast besluit de gemeenteraad over de financiën van de gemeente. Eventuele investeringen in een warmtebedrijf worden door het college voorgesteld op basis van een businesscase, waarbij de gemeenteraad het besluit neemt.

De warmtetransitie in Voorschoten kent verschillende sporen. Voor een overzicht van de planning voor de komende jaren en welke besluiten door wie genomen worden verwijzen we u naar de figuur en tabel in bijlage F.

1. Inzet op collectieve warmte

De gemeente voert de regierol in de warmtetransitie van Voorschoten: het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving en overstappen op duurzamere manieren van verwarmen. Uit de transitievisie warmte 1.1 uit 2024 blijkt dat collectieve warmte voor een groot deel van Voorschoten de oplossing is met de laagste kosten voor bewoners en de maatschappij. Het college zet daarom stevig in op collectieve warmte, zowel op basis van regionale als lokale warmtebronnen. Het vaststellen van uitgangspunten door de gemeenteraad van Voorschoten over hoe de gemeente inzet op collectieve warmte helpt een regionaal warmtebedrijf om keuzes te maken en biedt kaders bij het opstellen van het warmteprogramma.

Definitie collectieve warmte

Collectieve warmte is, volgens het wetsvoorstel Wet collectieve warmte (Wcw), een systeem met meer dan tien particuliere aansluitingen waarbij een of meer warmtebronnen door middel van een warmtenet ontsloten worden voor de levering van warmte. Binnen collectieve warmte maken we onderscheid tussen kleine en grote collectieve systemen, op basis van de Wcw. Kleine systemen zijn kleiner dan 1.500 aansluitingen, grote systemen groter. Daarnaast onderscheiden we mini-warmtenetten. Dat is geen officiële term maar wel een schaalniveau tussen individuele warmteoplossingen (één aansluiting) en de grotere collectieve systemen van honderden of zelfs duizend(en) aansluitingen. Mini-warmtenetten zijn bijvoorbeeld interessant voor sommige straten en gaan over 2 tot 100 aansluitingen.

Warmteprogramma

Het warmteprogramma is de opvolger van de transitievisie warmte. Na een uitgebreid participatieproces met relevante betrokkenen, waaronder toekomstige afnemers en lokale initiatieven, bepaalt het college in het warmteprogramma waar en wanneer in de gemeente collectieve warmte komt. Ze bepaalt ook in welke gebieden ze de aanwijsbevoegdheid uit de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) wil inzetten. Voor deze gebieden zal het college in het warmteprogramma ook een voorstel doen voor de alternatieve energievoorziening.

De keuze voor de warmteoplossing in het warmteprogramma heeft gevolgen voor alle gebouwen in het gebied. Het is namelijk niet te verwachten dat er een keuze ontstaat tussen meerdere collectieve systemen in een gebied. Daarom moet het college de voor- en nadelen van iedere warmteoplossing zorgvuldig afwegen. Deze afweging gebeurt aan de hand van de leidende principes die in het volgende hoofdstuk worden beschreven.

Het warmteprogramma wordt uiterlijk in 2026 vastgesteld. In de tussentijd zal de transitievisie warmte 1.1 gebruikt worden om invulling te geven aan de warmtetransitie in Voorschoten.

Invulling warmtetransitie

Bewoners hebben altijd keuzevrijheid voor individuele warmteoplossingen vanwege de opt-out in de Wcw. Gebouweigenaren zijn niet verplicht om de voorkeursoptie in een gebied te volgen. Het college staat deze oplossingen dus toe, op voorwaarde dat dit kan binnen geldende wetten, beleid en regels. Het zelfstandig gekozen alternatief moet bijvoorbeeld net zo duurzaam zijn als de oplossing waarmee de gemeente komt. Daarnaast stimuleert het college in de gehele gemeente het verduurzamen van woningen en bedrijven, zoals isolatiemaatregelen.

Het belangrijkste alternatief voor collectieve warmte, namelijk individuele (all-electric) warmteoplossingen, draagt te veel bij aan het (groeiende) probleem van overbelasting van het

elektriciteitsnet: ook wel netcongestie genoemd (zie bijlage A). De aansluiting op een warmtenet wordt goedkoper, zodra er meer woningen en/of gebouwen in een gebied zijn aangesloten. Het is dan ook niet logisch om in gebieden waar een collectief systeem wordt aangeboden, ook nog actief individuele warmteoplossingen te stimuleren.

Alle gemeenten uit de samenwerking Warmte Leidse Regio stellen uitgangspunten vast. Hoewel er uitvoerige afstemming plaatsvindt tussen de gemeenten onderling, kan het zijn dat conflicterende uitgangspunten worden vastgesteld. In dat geval gaat het college op zoek naar passende compromissen, die worden vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst (SOK) voor de oprichting van een regionaal warmtebedrijf. Via een wensen- en bedenkingenprocedure kan de gemeenteraad terugkoppeling over de SOK geven aan het college, inclusief opmerkingen over de eventuele compromissen.

Uitgangspunten collectieve warmte

1. Het college bepaalt in het Warmteprogramma waar en wanneer er collectieve warmte komt als alternatief voor aardgas, op basis van de leidende principes (zie hoofdstuk 2). Totdat het warmteprogramma is vastgesteld blijft de transitievisie warmte 1.1 leidend.
2. Waar gekozen is voor collectieve warmte stimuleert het college de verduurzaming van woningen en andere gebouwen, blijven individuele warmteoplossingen mogelijk, en staat het mini-warmtenetten toe, zolang de activiteiten voldoen aan de geldende wetten, regels en beleid.
3. Om de betaalbaarheid en haalbaarheid van een collectieve oplossing te vergroten, stimuleert het college individuele warmteoplossingen niet actief in gebieden waar voor collectieve warmte is gekozen.
4. Alle gemeenten uit de samenwerking Warmte Leidse Regio stellen uitgangspunten vast; bij conflicterende uitgangspunten zoekt het college passende compromissen.

2. Leidende principes

Voor de realisatie van collectieve warmte worden warmtenetten aangelegd en warmteoverdrachtstations gebouwd. Bovendien moeten huizen op een andere manier worden verwarmd. Dit betekent dat er een afleverset of een warmtepomp moet worden geïnstalleerd, in plaats van een cv-ketel. Deze grote verbouwingen gaat elke persoon in Voorschoten merken.

Het behouden van vertrouwen, enthousiasme en steun voor de warmtetransitie is van essentieel belang. Daarom wil het college een aantal leidende principes vaststellen, op basis waarvan alle stappen in de warmtetransitie worden beoordeeld en gewogen. Op deze manier geeft de gemeente Voorschoten invulling aan haar regierol in de warmtetransitie, als bewaker van publieke waarden en het algemeen belang. Deze waarden zijn in lijn met eerdere besluiten en deze worden ook in regionaal verband toegepast.

Betaalbaarheid

De omschakeling naar een aardgasvrij Voorschoten kost veel partijen geld. Warmtenetten zijn meestal een goede oplossingen vanuit het oogpunt van totale maatschappelijke kosten, omdat het elektriciteitsnet dan minder verzwaard hoeft te worden. Op het niveau van individuele afnemers is het soms nog een flinke puzzel om tot een betaalbaar aanbod te komen. Toch is dit wel het uitgangspunt: betaalbaarheid voor zowel de gehele maatschappij als voor individuele afnemers. Het college volgt hierbij in de basis altijd landelijke richtlijnen voor betaalbaarheid, zoals de Handreiking Betaalbaarheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en VNG[2], maar kan hiervan afwijken als de lokale situatie daarom vraagt. Het onderwerp betaalbaarheid is verder uitgewerkt in bijlage B.

Haalbaarheid en doelmatigheid

In de zoektocht naar het beste aanbod voor afnemers, moet de gemeente ook letten op de uitvoerbaarheid voor het toekomstige warmtebedrijf. Daarom let het college er bij de planvorming en de uitvoering ook op of gekozen oplossingen haalbaar en doelmatig zijn. Daarbij wordt onder andere gekeken naar technische, economische, ruimtelijke en organisatorische aspecten. De oplossing moet een effectieve manier zijn om Voorschoten aardgasvrij te maken.

Duurzaamheid

Het doel van de inzet op collectieve warmte en de oprichting van een regionaal warmtebedrijf is om de verwarming van de gebouwde omgeving van Voorschoten aardgasvrij te maken. Uiterlijk in 2050 moet de warmtetransitie voltooid zijn, zoals is vastgelegd in de Klimaatwet. Om negatieve effecten door klimaatverandering te beperken is het van belang om niet tot het laatste moment te wachten. De warmtetransitie is namelijk een complexe opgave en niet alles kan tegelijkertijd en op het laatste moment worden uitgevoerd. Daarom is het uitgangspunt om zo snel mogelijk aan de slag te gaan en de warmtetransitie te realiseren.

Toegankelijkheid, betrouwbaarheid en beschikbaarheid

Als personen willen aansluiten op een collectief warmtesysteem, dan moet dit in de basis voor iedereen mogelijk zijn. Daarnaast moeten afnemers kunnen vertrouwen dat de aansluiting functioneel betrouwbaar en altijd beschikbaar is. Het regionale warmtebedrijf moet dus zorgen

[2] https://vng.nl/publicaties/handreiking-betaalbaarheid-hulpmiddel-voor-gemeenten-voor-de-warmtetransitie-in-de-wijkaanpak

dat het collectieve warmtesysteem van een goede kwaliteit is en operationeel is wanneer afnemers de warmte nodig hebben.

Participatie

De warmtetransitie is iets waar iedereen mee te maken krijgt. Het college spant zich daarom in om afnemers van warmte en andere relevante betrokkenen zo goed mogelijk te betrekken bij de verschillende fases van planvorming, besluitvorming en uitvoering. De gemeente en het warmtebedrijf realiseren de warmtetransitie dus niet alleen vóór inwoners en andere partijen, maar ook samen met hen.

Overlast en koppelkansen

Het college wil de negatieve effecten in de uitvoering, zoals overlast bij de aanleg van warmtenetten, zoveel mogelijk beperken. Een belangrijke manier om dat te bereiken is door koppelkansen te benutten tussen de aanleg van warmtenetten en de duurzame wijkvernieuwingen (zoals rioolvervanging en herinrichting van de openbare ruimte, inclusief klimaatadaptatie en biodiversiteit). Hoewel dit uitdagend is in de uitvoering, kan het zowel de kosten verlagen als de overlast voor bewoners en bedrijven beperken.

Weging

In sommige situaties is het toepassen van de leidende principes gemakkelijk, maar in andere gevallen zullen de principes met elkaar kunnen conflicteren. Zo kan het aanleggen van een warmtenetleiding voor slechts een klein aantal aansluitingen (leidend principe: toegankelijkheid voor iedereen) ervoor zorgen dat de betaalbaarheid in het gedrang komt. Tegelijkertijd groeit de noodzaak om energiesysteem integraal te bekijken, door bijvoorbeeld koeling, opslag of de staat van het elektriciteitsnet in de afweging mee te nemen. In lijn met de nieuwe wetgeving (Wcw en Wgiw) en om de warmtetransitie uitvoerbaar te houden is de afweging van de leidende principes een verantwoordelijkheid van het college.

Uitgangspunten leidende principes

5. Het college houdt de kosten voor individuele afnemers van warmte en de maatschappij als geheel zo laag mogelijk, en het volgt daarbij landelijke richtlijnen voor de beoordeling van de betaalbaarheid van warmte.
6. Bij planvorming en uitvoering toetst het college op de (technische, economische, ruimtelijke en organisatorische) haalbaarheid en de doelmatigheid van gekozen oplossingen, waarbij een collectief warmtesysteem ook wordt vergeleken met andere alternatieven voor aardgas.
7. Het college maakt de warmtevoorziening in de gebouwde omgeving van Voorschoten zo snel mogelijk en uiterlijk in 2050 aardgasvrij.
8. Het college zorgt dat afnemers van warmte kunnen vertrouwen op een voor iedereen toegankelijke, functioneel betrouwbare en altijd beschikbare warmtevoorziening.
9. Afnemers van warmte en andere relevante betrokkenen worden door het college actief meegenomen bij planvorming, besluitvorming en uitvoering.
10. Overlast en andere negatieve effecten bij de uitvoering, voor afnemers van warmte, andere betrokkenen of andere opgaven, probeert het college zo klein mogelijk te houden.
11. Waar mogelijk en wenselijk maakt het college werk met werk (koppelkansen) en stemt ze de aanpak van de warmtetransitie af met die van andere gemeentelijke opgaven.
12. Het college is verantwoordelijk voor de weging van de leidende principes en kijkt daarbij integraal naar het hele energiesysteem.

3. Deelname aan een regionaal warmtebedrijf

Sinds 2021 werkt de gemeente Voorschoten samen met vijf andere gemeenten in het programma Warmte Leidse Regio (WLR). Daarin wordt samen toegewerkt naar de oprichting van een regionaal publiek integraal warmtebedrijf (RPIW). Dat is in lijn met de hoofdregel van de toekomstige Wet collectieve warmte (Wcw) die bepaalt dat alleen warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang of warmtegemeenschappen voor een warmtekavel kunnen worden aangewezen en hier een collectieve warmtevoorziening kunnen exploiteren.

Een publieke partij heeft hierdoor het laatste woord in het warmtebedrijf. Het publieke meerderheidsbelang versterkt de regie op de warmtetransitie en waarborgt de publieke belangen: de publieke partij kan het beleid van het warmtebedrijf (mede) bepalen. Het meerderheidsbelang in een warmtebedrijf geeft een publieke partij bovendien zeggenschap over de infrastructuur. Dit is vergelijkbaar met andere infrastructuren, zoals gas, elektriciteit en drinkwater.

Er zijn vooralsnog geen publieke partijen actief in Voorschoten en de bredere Leidse regio die de rol van een publiek warmtebedrijf op zich zouden kunnen nemen. Het is daarom des te belangrijker voor de gemeente Voorschoten om regie te nemen bij het vormgeven van een regionaal warmtebedrijf dat bewoners van warmte kan gaan voorzien. Bijlage C geeft meer achtergrond over hoe de gemeente kan deelnemen in een regionaal warmtebedrijf.

De gemeente als aandeelhouder

Een groot deel van de inhoudelijke keuzes over de toe te passen warmtetechniek en infrastructuur ligt bij het warmtebedrijf. De gemeente mag het warmtebedrijf in principe geen aanvullende wensen of opdrachten opleggen. Het wetsvoorstel Wcw bevat zelfs een verbod voor gemeentebesturen om regels op te stellen over hoe het warmtebedrijf zijn taken uitvoert. De gemeente heeft daardoor geen directe invloed op de bedrijfsvoering van het warmtebedrijf.

De gemeente kan wel mede-eigenaar worden. Door als aandeelhouder deel te nemen en mee te werken aan de oprichting van een warmtebedrijf, heeft de gemeente meer invloed op de strategische keuzes van het warmtebedrijf. Voorbeelden van strategische keuzes zijn: investeringen in warmtenetten, meebeslissen over de hoogte van tarieven voor afnemers van warmte, en het benutten van koppelkansen met andere opgaven in de wijk. Het regionale warmtebedrijf opereert echter wel als eigen entiteit, dat integraal verantwoordelijk is voor een doelmatige en betrouwbare warmtevoorziening. Bij de oprichting van een warmtebedrijf worden keuzes gemaakt over de bevoegdheden van gemeenteraden en colleges in de besluitvorming over het warmtebedrijf. Het juridische kader en bevoegdheden zijn uitgewerkt in bijlage C.

Door deel te nemen in het warmtebedrijf krijgt de gemeente ook invloed op de uitgangspunten van de businesscase van een warmtenet, zoals het gewenste rendement en de risicoafdekking. De gemeente kan meebeslissen over wie welk risico draagt. Voorbeelden van risicogroepen zijn: financieel, technisch, organisatorisch, vollooprisico en wet- en regelgeving. Als risico's bij partijen worden neergelegd die daar geen invloed op kunnen uitoefenen, is het resultaat vaak dat hoge en dubbele risico-opslagen worden berekend. Dit heeft een prijsopdrijvend effect. De gemeente kan als aandeelhouder invloed uitoefenen om risico's op de juiste plek neer te leggen.

Om onnodige winstmarges, risico-opslagen, faalkosten, tussenlagen en betrokken partijen te voorkomen is een kleine efficiënte organisatie het uitgangspunt. Daarom is ook een directe samenwerking van het regionale warmtebedrijf met uitvoerende partijen wenselijk. Een uitbreiding van de organisatiestructuur is alleen te verantwoorden als dit helpt de leidende principes beter te volgen.

Afweging zeggenschap en financiële deelname

De uiteindelijke mate van zeggenschap van de gemeente in een warmtebedrijf staat nog niet vast. Naar verwachting leidt een groter aandeel tot grotere zeggenschap. Een groter aandeel in het warmtebedrijf kan echter ook zorgen voor grotere risico's voor de gemeente en een grotere benodigde financiële inbreng. Naast de deelname van de gemeente is het waarschijnlijk ook nodig om andere publieke en eventueel private partijen te laten deelnemen in het warmtebedrijf. Dit kan nodig zijn voor voldoende financiële en organisatorische capaciteit. Dit betekent dat de gemeente Voorschoten waarschijnlijk als minderheidsaandeelhouder zal deelnemen en niet zelfstandig een doorslaggevende stem zal hebben. Hoe gemeente Voorschoten precies kan deelnemen in het regionale warmtebedrijf is nog onderwerp van onderzoek binnen WLR.

De financiële deelname in een publiek warmtebedrijf kan waarschijnlijk worden gerealiseerd met een klein percentage eigen vermogen. Door samen te werken met andere publieke partners en gebruik te maken van het - nog te op te richten - nationale Waarborgfonds voor warmtenetten, kan de inbreng van eigen vermogen aanzienlijk worden verkleind. Waarschijnlijk volstaat 20% eigen vermogen en kan 80% gedekt worden door vreemd vermogen (leningen).

Voor een gebied waar de gemeente publieke collectieve warmte wil inzetten wordt een businesscase opgesteld. De businesscase wordt transparant en uniform opgebouwd, zodat deze gedeeld kan worden (voor meer informatie zie bijlage B). Op basis hiervan wordt bepaald welke aanvullende inzet van de gemeente nodig is om de businesscase haalbaar te maken en de betaalbaarheid van het warmtenet te waarborgen. Het college zal een voorstel doen aan de gemeenteraad voor de benodigde financiering, investeringen of subsidies.

Tussenfase

De inwerkingtreding van de Wcw en de oprichting van een regionaal warmtebedrijf, waarin de gemeente deelneemt, zijn belangrijke voorwaarden voor de collectieve warmtetransitie. Met het uitgangspuntenkader bereidt het college zich op beide voor. Tegelijkertijd wil het college tempo maken in de transitie en zijn er duidelijke doelen vastgesteld. Zowel het politieke proces rondom nieuwe wetgeving, als de regionale en lokale besluitvorming over een warmtebedrijf brengen onzekerheden met zich mee. Om de doelstellingen te behalen is het noodzakelijk om niet te wachten maar voortgang te blijven boeken. In de tussenperiode - tenminste tot eind 2026 wanneer het regionale warmtebedrijf opgericht zou kunnen zijn - wil het college stappen zetten op basis van verstandige keuzes in lijn met de komende wetgeving en de toekomstige rol in een regionaal warmtebedrijf. Het college volgt daarbij de leidende principes. Daarnaast moet gezorgd worden dat projecten uit de tussenfase overdraagbaar kunnen zijn aan het warmtebedrijf.

Uitgangspunten deelname warmtebedrijf

13. De gemeente neemt financieel deel en wordt mede-eigenaar in een regionaal publiek integraal warmtebedrijf, om zo gemeentelijke zeggenschap te organiseren en publieke slagkracht in de warmtetransitie te creëren.
14. Het college maakt een goede inventarisatie van risico's en legt deze risico's zoveel mogelijk neer bij die partijen die ze kunnen dragen en beïnvloeden.
15. Het college onderzoekt de mogelijkheden van een kleine efficiënte organisatiestructuur van het regionale warmtebedrijf, om onnodige winstmarges, risico-opslagen, faalkosten, tussenlagen en betrokken partijen te voorkomen.
16. Het college zal op basis van een businesscase een voorstel doen aan de gemeenteraad voor de gewenste (aanvullende) gemeentelijke financiering, investeringen en/of subsidies. De raad neemt hierover vervolgens een besluit.

    16a:
    In de business case, genoemd in uitgangspunt 16, zullen (minimaal) de volgende aspecten doorgerekend en uitgewerkt zijn:
    a. De financiële bijdrage voor het op te richten regionale warmtebedrijf voor aansluiting op de hoofdleiding WarmtelinQ.

b. De kosten van de aanleg en exploitatie van het noodzakelijke WOS met mogelijk ook piek- en backupinstallatie, voorzien aan de Hofweg met een voorstel door wie en hoe deze bekostigd en terugverdiend zullen worden.
c. De investeringsplanning en bijbehorende kosten van het aanleggen van het collectieve warmtesysteem naar en in de warmtekavel(s) in Voorschoten met een voorstel door wie en hoe deze bekostigd en terugverdiend zullen worden.
d. Het verwachte aantal aansluitingen in de warmtekavel(s) in Voorschoten.
e. Een bandbreedte van de verwachte aansluitkosten per afnemer.

17. Om de warmtetransitie te versnellen blijft het college in de tussenfase - de periode tot de inwerkingtreding van de Wcw en de oprichting van het regionale warmtebedrijf - stappen zetten, om collectieve warmte te realiseren, op basis van de vastgestelde uitgangspunten, in anticipatie op komende wetgeving, en met de mogelijkheid dat projecten uit de tussenfase overdraagbaar zijn aan het regionale warmtebedrijf.

17a:
Het college zorgt voor een periodieke en gestructureerde informatievoorziening aan de Raad over de vorderingen van de vorming van het warmtebedrijf inclusief een zo vroeg mogelijke inschatting van de mogelijke financiële gevolgen voor de Raad en geeft de raad de kans zich over de vorming van het warmtebedrijf uit te spreken alvorens onomkeerbare stappen hiertoe worden gezet.

4. Inzet wettelijke instrumenten: kavelstrategie & aanwijsbevoegdheid

Met de introductie van twee nieuwe wetten krijgt de gemeente ook nieuwe wettelijke instrumenten en bevoegdheden. De Wet collectieve warmte (Wcw) introduceert een kavelsystematiek voor warmtesystemen. De Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) geeft gemeenten de bevoegdheid om gebieden onder voorwaarden aan te wijzen die aardgasvrij moeten worden. Het inzetten van deze instrumenten kan een toekomstig warmtebedrijf helpen bij het uitvoeren van haar taken. Meer achtergrond over deze instrumenten staat beschreven in de bijlagen D en E.

4.1 Kavelstrategie

Door de kavelsystematiek uit de Wcw is de levering van warmte zonder een aanwijzing voor een warmtekavel verboden. Een warmtekavel is een gebied waar collectieve warmtesystemen functioneren of worden ontwikkeld en waar één integraal verantwoordelijk warmtebedrijf de exploitatie verzorgt. De integrale verantwoordelijkheid betekent hier: zorg voor beschikbaarheid, transport en levering van warmte (en eventueel koude), dus de hele keten.

Het belangrijkste instrument van het college is het bepalen van de ligging en de omvang van de warmtekavels. Daarmee bepaalt het college waar in de gemeente collectieve warmte de beste oplossing is en op welke schaal het warmtebedrijf zal opereren. Naast grootschalige warmtelevering binnen een kavel kan het college ook een ontheffing verlenen aan initiatiefnemers van een klein warmtesysteem.

In de Wcw heeft het college twee belangrijke bevoegdheden gekregen: (stap 1) bepalen waar de collectieve warmtevoorziening in de gemeente komt door warmtekavels vast te stellen en (stap 2) een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang voor een warmtekavel aanwijzen.

Stap 1: aanwijzing warmtekavel

Volgens de Wcw is een kavel een aaneengesloten gebied binnen een of meerdere gemeenten waarvoor een warmtebedrijf is of kan worden aangewezen. Het college stelt warmtekavels vast. Aan deze keuze gaat een participatieproces vooraf. Het college stelt de omvang van de kavels vast op basis van de volgende aspecten:

- efficiëntie van de warmtetransitie;
- doelmatigheid van aanleg en exploitatie, inclusief een aanvaardbare businesscase voor het warmtebedrijf en voor de bewoners;
- voldoende leveringszekerheid, in het bijzonder van de huidige en in de toekomst te verwachten warmtebronnen;
- goede afstemming met buurgemeenten.

Bij de ontwikkeling van nieuwe collectieve warmtesystemen zal het college op basis van bovenstaande wettelijke criteria een passende kavelomvang moeten vaststellen. Bij de eventuele vaststelling van gemeentegrensoverstijgende kavels (regionale kavels) is onderlinge coördinatie tussen de gemeenten nodig. De colleges van de gemeenten moeten gelijkluidende besluiten nemen over de kavelomvang en samen een integraal warmtebedrijf aanwijzen. De keuzes voor welke warmteoplossing en broninzet het meest geschikt is en op welke plek, is vervolgens aan het warmtebedrijf. Dit bedrijf wordt door het college per warmtekavel aangewezen (stap 2).

De tarievensystematiek van de Wcw is gekoppeld aan de warmtekavels. Dat wil zeggen dat elk kavel één eigen tarief heeft. Wanneer er meerdere kavels binnen de gemeentegrenzen zijn, kunnen de tarieven onderling verschillen, omdat deze gebaseerd zijn op de kosten per kavel. De gemeente heeft geen directe invloed op de warmtetarieven en alleen indirecte invloed via de eventuele inzet van aanvullende financiële instrumenten.

Stap 2: aanwijzing warmtebedrijf

De tweede stap is het aanwijzen een integraal verantwoordelijk warmtebedrijf die de collectieve warmtevoorziening gaat ontwikkelen en exploiteren. Het college publiceert per kavel een uitnodiging voor publieke warmtebedrijven die een aanvraag tot aanwijzing mogen indienen. De volgende typen organisaties mogen een collectief warmtesysteem van meer dan 1.500 aansluitingen binnen een kavel exploiteren.

- Een warmtebedrijf dat in meerderheid in publieke handen is.
- Een warmtegemeenschap op lokaal niveau (dat een warmtebedrijf opricht).
- Private warmtebedrijven, als er geen publiek warmtebedrijf beschikbaar is (gedurende de eerste zeven jaar na de inwerkingtreding van de Wcw).

De Wcw bepaalt de voorwaarden waar een publiek integraal warmtebedrijf aan moet voldoen:

- een publiek meerderheidsaandeel in een warmtebedrijf óf een bedrijf dat in handen is van een warmtegemeenschap;
- voldoende organisatorische en technische bekwaamheid (naar het oordeel van de ACM);
- voldoende financieel in staat de taken van een warmtebedrijf voor de desbetreffende warmtekavel uit te voeren (naar het oordeel van de ACM);
- een globaal kavelplan dat haalbaar is voor het warmtebedrijf en de gebruikers.

De regel bij de aanwijsprocedure in de Wcw is: wie het eerst komt, het eerst maalt. Het college kan een warmtebedrijf niet weigeren als deze aan de wettelijke vereisten voldoet. Alleen als het globale kavelplan niet haalbaar lijkt of de goedkeuring van de ACM (Autoriteit Consument & Markt) ontbreekt, kan het college het verzoek tot aanwijzing weigeren. Bij uitblijven van een aanbod van een publiek warmtebedrijf of warmtegemeenschap, mogen ook private bedrijven een aanwijzingsverzoek indienen. In dat geval mag het college een aantal wettelijk voorgeschreven criteria toepassen en meewegen. Vooralsnog gaan we ervan uit dat er tijdig en genoeg publieke realisatiekracht beschikbaar is om een regionaal publiek integraal warmtebedrijf aan te wijzen.

Het college mag alleen specifieke aanvullende voorschriften verbinden aan de aanwijzing van een warmtebedrijf voor de exploitatie van een warmtekavel. Aanvullende voorschriften mogen bijvoorbeeld over de ruimtelijke aspecten gaan, maar niet over het type warmteoplossing of de tarieven. Dit is om de bedrijfsvoering uitvoerbaar te houden. Dit sluit aan bij de werkwijze in andere gemeentelijke deelnemingen in publieke voorzieningen, zoals elektriciteit en drinkwater.

Ontheffingen

Een initiatiefnemer voor kleine collectieve warmtesystemen van minder dan 1.500 aansluitingen kan een verzoek indienen voor een ontheffing van het algemene verbod om warmte te leveren. Een ontheffing kan alleen worden verleend aan een warmtebedrijf, bijvoorbeeld van een lokale coöperatie. Dit geeft verder een aantal mogelijkheden. Voor een ontheffing geldt niet de eis van een publiek meerderheidsbelang. Een lokaal initiatief dat kwalificeert als warmtegemeenschap kan ook samen met een warmtebedrijf een aanwijzing krijgen voor een warmtekavel. Een ontheffing kan ook worden verleend aan een privaat bedrijf. Binnen een ontheffingsgebied gelden minder administratieve eisen. De ACM houdt wel toezicht op doelmatigheid, leveringszekerheid en duurzaamheid in het systeem, maar de rapportageplichten zijn minder frequent. Een ontheffing kan zowel buiten als binnen een warmtekavel worden verleend. Binnen een (voorgenomen) kavel kan het college een ontheffing weigeren als deze de businesscase van het warmtebedrijf dat de rest van de kavel exploiteert, in gevaar brengt.

De ontheffingsbevoegdheid wordt in lijn met de Wcw niet proactief toegepast door het college, maar op aanvraag. Het afwegingskader voor het weigeren van ontheffingen is wettelijk bepaald; het college heeft hier niet de vrije keuze in. Zo bevat de Wcw beschermingsmechanismen tegen het 'aan elkaar rijgen' van kleine ontheffingsgebieden.

Andere overwegingen

Bij het bepalen van de omvang van warmtekavels werkt het college nauw samen met de gemeenten binnen WLR en de RES Holland Rijnland. Het college is van plan om deel te nemen aan een nog op te richten regionaal warmtebedrijf. Het warmtebedrijf moet in staat zijn om de lokale warmtetransitie uit te voeren, zowel financieel als qua organisatievermogen. Dat betekent dat het warmtebedrijf een voldoende robuuste opdrachtportefeuille in de regio moet kunnen ontwikkelen. Daarom hanteert het college het uitgangspunt dat alle nieuwe en vanuit het college te ontwikkelen warmtesystemen binnen kavels worden toegewezen aan het op te richten regionale warmtebedrijf. De gemeente zal kavels naar verwachting pas definitief vaststellen als het warmtebedrijf operationeel is en formeel aangewezen kan worden.

Het toekomstige warmtebedrijf heeft als taak om afnemers te betrekken bij de realisatie van de nieuwe warmtevoorziening. De gemeente speelt hierin ook een belangrijke rol, omdat zij de aanwijsbevoegdheid kan inzetten voor gebieden waar nieuwe warmtenetten worden gerealiseerd. Daardoor moet het college monitoren wat de voortgang van de transitie is en afnemers voldoende inspraak bieden op de gekozen warmteoplossing. Daarnaast zal het college samen met het warmtebedrijf per (voorgenomen) kavel verkennen welke lokale initiatieven en warmtegemeenschappen beschikbaar zijn om mee samen te werken. Waar mogelijk en wenselijk kunnen deze lokale initiatieven een rol krijgen.

4.2 Aanwijsbevoegdheid

De gebouwde omgeving in Nederland moet in 2050 aardgasvrij zijn. Met de Wgiw krijgen gemeenteraden de mogelijkheid om al eerder te bepalen dat een wijk van het gas afgaat: de aanwijsbevoegdheid. De gemeenteraad mag een gebied aanwijzen in het omgevingsplan. Met het inzetten van de aanwijsbevoegdheid krijgt de gemeenteraad dus meer invloed aan de achterkant van het planproces. De uitvoering van de aanwijsbevoegdheid ligt bij het college.

Pas als in een wijk een volwaardig alternatief voor aardgas gerealiseerd gaat worden dat aan alle wettelijke voorwaarden voldoet, kan er sprake zijn van het 'dichtdraaien van de gaskraan'. Dit doet de gemeente overigens niet zelf, in Voorschoten beheert Liander het gasnet. Met de Wgiw heeft de gemeente de bevoegdheid om de levering van aardgas in een gebied door de netbeheerder te laten beëindigen. Daarmee wordt het gebied aardgasvrij.

De inzet van de aanwijsbevoegdheid heeft consequenties voor personen in het aangewezen gebied. De daadwerkelijke keuze voor de warmteoplossing is aan de bewoner, ook bij de inzet van de aanwijsbevoegdheid. De opt-out regeling zorgt ervoor dat iedereen kan kiezen voor een individuele oplossing of een kleinschalige gezamenlijke oplossing. De termijn waarbinnen deze alternatieve oplossing gerealiseerd moet zijn wordt wél begrensd door de "redelijke termijn" van acht jaar. Daarnaast moet het zelfstandig gekozen alternatief net zo duurzaam zijn als de collectieve warmteoplossing. De redelijke termijn geldt ook voor de gemeente. Het college kan binnen die acht jaar in de basis niet van bewoners verlangen over te stappen op een warmtenet.

Het college vindt een zorgvuldige afweging voorafgaand aan de inzet van de aanwijsbevoegdheid binnen de Wgiw noodzakelijk. In de Wgiw en het daaraan gekoppelde Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw) zitten al belangrijke waarborgen en verantwoordingen ingebouwd. Zo moet het college bij inzet van de aanwijsbevoegdheid aantonen dat de voorgenomen warmteoplossing haalbaar en betaalbaar is, en rekening houdt met de gevolgen voor de energie-infrastructuur. Daarnaast moet worden voldaan aan de keuzevrijheid (opt-out) en dient een redelijke termijn voor afsluiting van aardgas te worden gehanteerd waarbinnen het alternatief voor aardgas daadwerkelijk beschikbaar is én alle gebouwen kunnen zijn aangesloten.

De richtlijn voor deze termijn is acht jaar. Vooraf aan de formele beslismomenten in het proces dient participatie plaats te vinden (o.a. bij het warmteprogramma en de uitvoeringsplannen).

Het inzetten van de aanwijsbevoegdheid brengt voordelen met zich mee. Zo zorgt de overstap naar collectieve warmte voor grote delen van de gemeente voor de laagste maatschappelijke kosten. De inzet van de aanwijsbevoegdheid versterkt ook de betaalbaarheid van het warmtenet voor individuele gebruikers, omdat hierdoor het aantal aansluitingen stijgt en de businesscase voor het warmtebedrijf verbetert. Verder geeft het gemeenten de mogelijkheid om het transitieproces per buurt te versnellen en gestructureerd te doorlopen. Ook zorgt de inzet ervoor dat niet twee infrastructuren (gas en warmte) naast elkaar in stand gehouden hoeven te worden.

Het college concludeert daarom dat het wenselijk is dat de aanwijsbevoegdheid wordt ingezet binnen collectieve warmtekavels. Dit helpt de gemeente om de warmtetransitie sneller, betaalbaar en haalbaar te realiseren. Het proces van aanwijzing bevat de benodigde (wettelijke) waarborgen waardoor we kunnen zorgen dat alle bewoners zo goed mogelijk kunnen meekomen met de transitie naar aardgasvrij.

Uitgangspunten inzet wettelijke instrumenten

18. Het college stelt de omvang en begrenzing van kavels zo vast dat deze, binnen de wettelijke kaders, optimaal voldoen aan de leidende principes (zie hoofdstuk 2).
19. Het college stemt de omvang en begrenzing van kavels af met relevante partijen in de gemeente, in de regio, met het aan te wijzen regionale warmtebedrijf en/of warmtegemeenschap(pen).
20. Voorafgaand aan de toewijzing van een warmtekavel inventariseert het college de aanwezigheid van lokale initiatieven en (potentiële) warmtegemeenschappen binnen de kavel, onderzoekt het gezamenlijk met het regionale warmtebedrijf en actieve warmtegemeenschappen de wensen en kansen tot samenwerking binnen de kavel, en onderzoekt het de mogelijkheid om een (warmtebedrijf van een) warmtegemeenschap zelfstandig aan te wijzen voor de kavel.
21. Het college wijst nieuwe warmtekavels toe aan het regionale warmtebedrijf, waaraan de gemeente Voorschoten zal deelnemen, tenzij uit onderzoek blijkt dat een andere toewijzing beter aansluit bij de leidende principes (zie hoofdstuk 2).
22. Het college zal op aanvraag van initiatiefnemer(s) binnen het wettelijke kader ontheffing verlenen voor de exploitatie van kleine collectieve warmtesystemen, tenzij het de situatie voor andere afnemers van warmte in de gemeente nadelig beïnvloedt of het de voorgenomen ontwikkeling van warmtekavels belemmert.
23. Het college gebruikt de aanwijsbevoegdheid in die clusters waar een aanbod voor collectieve warmte gaat worden gerealiseerd, op voorwaarde dat de inzet van de aanwijsbevoegdheid voldoet aan alle wettelijke vereisten en collectieve warmte voor dat cluster in het warmteprogramma als het beste alternatief voor aardgas is beoordeeld. De gemeenteraad bekrachtigd de aanwijsbevoegdheid in het omgevingsplan.

5. Lokale betrokkenheid

Voor een succesvolle warmtetransitie is lokale betrokkenheid belangrijk. Daarbij zijn verschillende aspecten van belang: aandacht voor afnemers bij de oprichting van het warmtebedrijf, goede participatie tijdens de realisatie van de collectieve warmtevoorziening, en betrokkenheid van afnemers en lokale initiatieven als het warmtebedrijf operationeel is.

Betrokkenheid bij het warmtebedrijf

De warmtetransitie doen we samen. Daarom is het wenselijk dat afnemers van warmte op de een of andere manier zeggenschap, invloed of betrokkenheid hebben in het regionale warmtebedrijf. Het college wil dat afnemers van warmte kunnen meedenken, meebeslissen en/of dat hun belangen altijd gediend blijven in de onderwerpen die voor hen belangrijk zijn. Het uitgangspunt is daarom om afnemers van warmte actief bij het warmtebedrijf te betrekken.

Het is ons doel dat afnemers en het warmtebedrijf niet alleen als consument en producent tegenover elkaar staan, maar ook samen aan de slag gaan om het collectieve warmtesysteem te verbeteren. Als een afnemer profiteert als de buren ook aansluiten op het warmtenet, dan zal men sneller positieve ervaringen met elkaar delen. Daarom wil het college de mogelijkheden onderzoeken voor een vorm van gedeeld belang, winstdeling en/of eigenaarschap van afnemers van warmte in het regionale warmtebedrijf, om een prikkel te realiseren voor het gezamenlijk reduceren van risico’s en kosten.

Naast individuele betrokkenheid kunnen afnemers van warmte ook collectief betrokken zijn. Het college zet in op de ondersteuning van lokaal initiatief. In Voorschoten zetten veel mensen zich al in voor de energietransitie en dit omarmen we. De gemeente ondersteunt daarom buurt-, wijk- en burgerinitiatieven die aan een eigen warmteoplossing willen werken. Dit doen we vooral door kennis te delen, handvatten te bieden en te zorgen dat initiatieven meer slagkracht krijgen. In sommige gevallen kan het ook gaan om financiële ondersteuning. Welke ondersteuning precies wordt geboden is maatwerk en zal verschillen per lokaal initiatief.

Een voorbeeld hoe het college lokaal eigendom en warmtegemeenschappen kan stimuleren is de inzet van ontheffingen (hoofdstuk 4). Ook houdt het college aandacht voor mini-warmtenetten. Zo kan het een bewuste keuze zijn van het college om in gebieden waar een bewonersinitiatief een concreet plan ontwikkelt, geen kavel voor collectieve warmtesystemen aan te wijzen, maar in afstemming met het bewonersinitiatief een ontheffing te verlenen voor het lokale systeem. Dat heeft als voordeel dat er meer ruimte ontstaat voor eigen regie door bewoners, en met mogelijk meer draagvlak voor collectieve warmteoplossingen als gevolg. Ook het lokale warmtebedrijf kan hierbij een rol spelen met financiële of organisatorische ondersteuning aan lokale initiatieven.

Participatie rond de warmtetransitie

Participatie is essentieel voor het creëren van draagvlak. Het is gericht op het verzamelen van lokale inzichten, kennis en expertise uit de gemeente, en het inventariseren van de verschillende belangen. De uitkomsten van de participatie worden meegenomen bij de keuzes en plannen, zoals het warmteprogramma en uitvoeringsplannen. De keuzes worden naar de belanghebbers uitgelegd en onderbouwd in een participatierapport, zodat het gemeentebestuur alle inbreng kan afwegen voordat zij een besluit neemt.

Omdat de gevolgen van de warmtetransitie voor inwoners en ondernemers sterk kunnen verschillen per gebied, vraagt de participatieaanpak om maatwerk. Daarom koppelt het college de communicatie en participatie met inwoners in de warmtetransitie aan de gebiedsaanpakken.

Concreet betekent dit dat participatie minimaal plaatsvindt rondom het vaststellen van het warmteprogramma, de uitvoeringsplannen en/of de uitgewerkte kavelplannen, en daarnaast zo vaak als nodig wordt ingezet om nieuwe inzichten voor de aanpak van de warmtetransitie te verwerven. Dit kan bijvoorbeeld zijn bij de realisatie van de collectieve warmtevoorziening.

Uitgangspunten lokale betrokkenheid

24. Het college onderzoekt de mogelijkheden van en zet zich in voor een vorm van zeggenschap, invloed of betrokkenheid voor de afnemers van warmte in het regionale warmtebedrijf, om te zorgen dat afnemers kunnen meedenken, meebeslissen en/of dat hun belangen altijd gediend blijven in de onderwerpen die voor hen belangrijk zijn.
25. Het college onderzoekt de mogelijkheden voor een vorm van gedeeld belang, winstdeling en/of eigenaarschap van afnemers van warmte in het regionale warmtebedrijf, om een prikkel te realiseren voor het gezamenlijk reduceren van risico's en kosten.
26. Het college onderzoekt de mogelijkheden voor het regionale warmtebedrijf om samen te werken met lokale warmtegemeenschappen of andere lokale initiatieven.
27. De gemeenteraad en het college blijven lokale initiatieven stimuleren die zich inzetten voor het omschakelen naar een aardgasvrije buurt en deze initiatieven worden nauw betrokken bij het (opstellen van een) uitvoeringsplan.
28. Het college draagt zorg voor een inclusieve, duidelijke en transparante participatieaanpak, waarin maatwerk per gebied wordt toegepast. Dat betekent: laagdrempelig, toegankelijk voor iedereen en passend bij de doelgroep, met een duidelijke fasering en tijdspad.

Gemeente Voorschoten

Verdiepende bijlagen

Onderstaande bijlagen gaan dieper in op verschillende thema's.

A. Netcongestie en de warmtetransitie
B. Betaalbaarheid en inzet van financiële middelen
C. Rolneming in een regionaal warmtebedrijf
D. Aanwijzen van een kavel of warmtebedrijf
E. Toepassen van de aanwijsbevoegdheid
F. Planning en besluitvorming warmtetransitie

A. Netcongestie en de warmtetransitie

Netbeheerder Liander heeft op basis van de ORES (open regionaal energiesysteem)-studie van de samenwerking Warmte Leidse Regio de gevolgen voor de elektrische infrastructuur doorgerekend.[3] Dit is gedaan voor drie scenario's: minimale, gemiddelde en maximale uitbreiding van warmtenetten in de gebouwde omgeving o.b.v. het benutten van WarmtelinQ (WLQ), geothermie, hoge temperatuur opslag (HTO) met aquathermie. De scenario-analyse is bedoeld om de impact van de inzet van warmtebronnen op het elektriciteitsnet te bepalen en zo inzichtelijk te maken wat de consequenties zijn als deze keuze niet gemaakt wordt. Het is niet bedoeld om sturend te zijn op waar de warmte in de regio gebruikt zal gaan worden.

In het Minimale Warmtescenario komt er geen nieuwe warmtelevering in de regio. Onderstation Leiden en de substations zullen dan, ondanks de al ingeplande verzwaringen, in 2035 alweer vol of bijna vol zijn. Hierbij is rekening gehouden met het Investeringsplan 2024 van Liander, inclusief de bouw van het nieuwe onderstation Hazerswoude-Rijndijk. In het Maximale Warmtescenario zullen alle genoemde stations, na de geplande uitbreidingen van het huidige investeringsprogramma, voldoende capaciteit hebben tot ongeveer 2050 (o.b.v. de huidige kennis en scenario's).

De optimale benutting van bestaande en nieuwe warmtebronnen in het maximale scenario verkleint dus het risico op congestie en de daarmee samenhangende rem op economische ontwikkeling en verduurzaming in de regio. Dat risico is moeilijk te kwantificeren, maar de analyse wijst uit dat de elektrische transportcapaciteit in dit scenario ongeveer vijftien jaar later uitverkocht is dan onder het Minimale Warmtescenario met individuele (all-electric) oplossingen. Warmtelevering is een belangrijk middel om de negatieve effecten van ongeremde en onvoorspelbare elektrificatie van de warmtevraag te beperken.

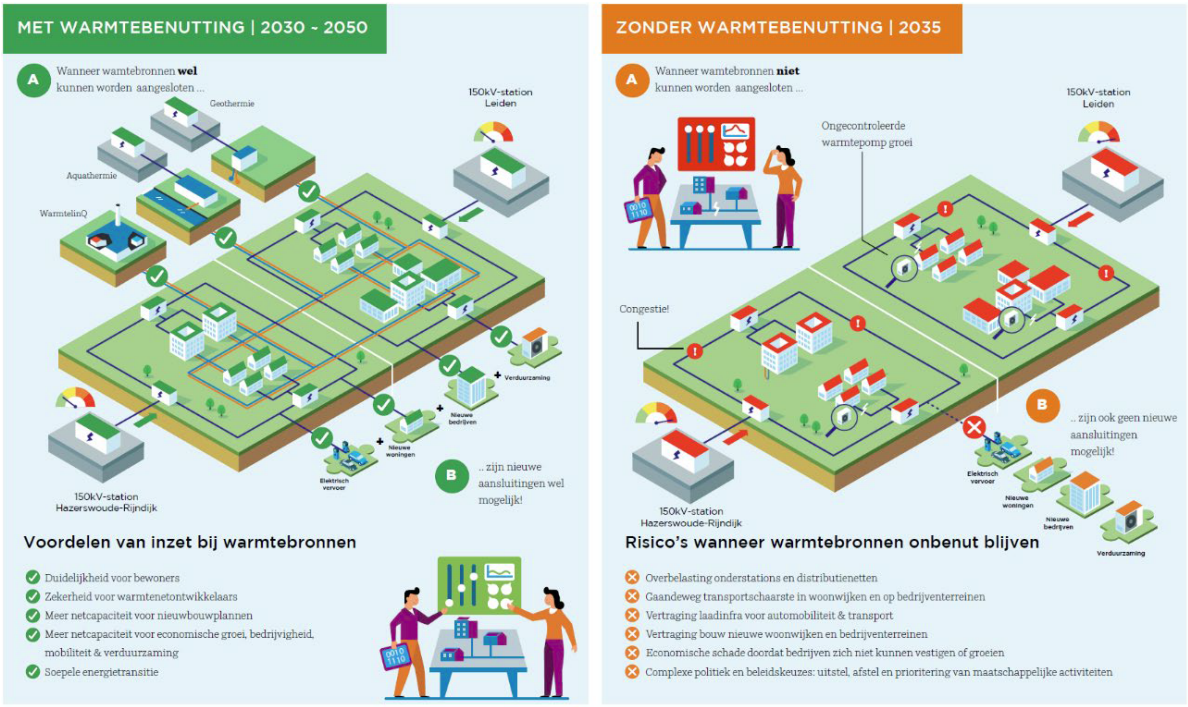
Impact op middenspanningsnetten

De scenario-analyse doet alleen een doorrekening van het transportnet. Met behulp van een ander model van Liander kan berekend worden hoeveel middenspanningsruimtes (MSR) er naar verwachting minder in de buurten en wijken geplaatst hoeven te worden. Dat gebeurt op basis van de vergelijking tussen een collectieve warmteoplossing (bijvoorbeeld een warmtenet) en een individuele (all-electric) oplossing. In de transitievisie warmte 1.1 is ingeschat dat er met een collectief warmtesysteem ongeveer 26 MSR's minder nodig zijn. Daarvoor zal dan 650 tot 800 m^2 aan extra ruimte gevonden moeten worden.

[3] https://www.liander.nl/over-ons/nieuws/2024/keuze-hoe-woningen-te-verwarmen-bepalend-voor-toekomstige-druk-op-elektriciteitsnet-holland-rijnland

Warmte is onderdeel van het energiesysteem

Het energiesysteem bevat een mix van verschillende energiebronnen. Het is die combinatie die het systeem zo sterk maakt, omdat zo de druk op de energienetten verdeeld kan worden. Een warmtenet past goed in dat beeld, doordat het gebruikmaakt van bronnen die het elektriciteitsnet minder belasten en warmte beter is op te slaan dan elektriciteit. Het draagt dus bij aan een robuust energiesysteem.



Figuur 1 - warmtenetten essentieel voor economische groei en verduurzaming, twee scenario's

B. Betaalbaarheid en inzet financiële middelen

De omschakeling naar een aardgasvrij Voorschoten kost alle partijen geld. Van bewoners en de gemeente, tot netbeheerders en woningcorporaties. Deze bijlage gaat in op de vraag hoe de warmtetransitie betaalbaar blijft.

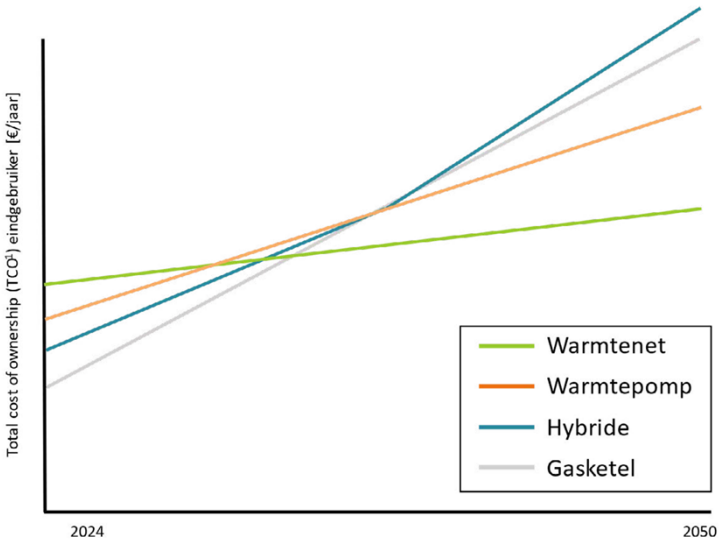
Total cost of ownership

Om de kosten voor de afnemers van warmte van verschillende warmtealternatieven te vergelijken, kijken we naar de *total cost of ownership* (TCO). Deze benadering geeft een aantal inzichten.

- De aanschaf en herinvesteringen van de warmteoplossing. Deze investeringen worden over de levensduur van de investering berekend, als jaarlijkse kosten voor aflossing en rente. Alternatieven met een hoge initiële investering krijgen hierdoor een hoger jaarlijks bedrag dan alternatieven met een lage investering.
- De gebruikskosten. Dit zijn variabele kosten voor de kosten van energie, inclusief het jaarlijkse reguliere onderhoud en de gebruikskosten (energie en vastrecht) voor een standaardhuishouden.

Bij elkaar opgeteld levert deze benadering inzicht in jaarlijks terugkomende kosten, waardoor alternatieven goed met elkaar te vergelijken zijn. Onderstaande figuur is een conceptuele weergave van hoe deze totale jaarlijkse kosten voor de verschillende alternatieven zich kunnen

ontwikkelen in de tijd. Het laat zien dat een overstap naar een alternatief voor gas op dit moment vaak nog niet financieel aantrekkelijk is voor de eindgebruiker. Op den duur is de verwachting dat warmtenetten juist goedkoper worden dan gas. De kosten voor gas worden steeds hoger terwijl de kosten voor warmte waarschijnlijk minder hard stijgen. De vaste kosten voor een warmtenet zijn relatief hoog, vanwege de grote initiële investering. Aan de andere kant zijn de variabele kosten relatief laag, omdat de warmte op een efficiënte manier opgewekt wordt.



Figuur 2 - Conceptuele weergave ontwikkeling van de total cost of ownership (TCO) verschillende warmtevoorzieningen (bron: UGW, Gemeente Leiden, 2024)

Kosten van een warmtenet

Een warmtenet kent investeringskosten bij de aanleg en exploitatiekosten in de operationele fase. Deze kosten worden niet allemaal door huishoudens gemaakt. Het aanleggen van het warmtenet en aansluiten op de warmtebron worden vaak door het warmtebedrijf betaald. Voor de aanpassingen in de woning is de gebouweigenaar vaak aan zet. De kosten tijdens de exploitatie zijn veelal voor de gebruiker of bewoner van het gebouw.

Kosten bij de aanleg	**Kosten tijdens de exploitatie**
1. Warmtecentrale • Opwekinstallatie warmte • Warmtewisselaars • Piek- & backupinstallaties	4. Vaste kosten: voor het gebruik van en de aansluiting op het warmtenet. Een vergoeding aan het warmtebedrijf voor de gemaakte investeringen (zie linkerkolom).
2. Aanleg van het warmtenet • Transportnet • Warmteoverdrachtsstations • Distributienet • Aansluitingen op de woningen	5. Variabele Kosten: de kosten die worden gemaakt om het warmtenet draaiend te houden. Voorbeelden zijn onderhoud, inkoop van energie en administratie.
3. Aanpassingen in de gebouwen • Isolatie en bouwkundige aanpassingen • Vervanging cv-installatie door een warmteafleverset • Aanpassen afgiftesysteem (radiatoren, vloerverwarming) • Andere aanpassingen (koken, elektra, tapwater)	

Businesscase

Voordat een warmtenet wordt aangelegd wordt een ontwerp van het distributienet gemaakt en op basis hiervan een businesscase. In deze businesscase wordt bekeken wat het rendement van het project is voor een warmtebedrijf. Bijvoorbeeld: is er marge voor het afdekken van de risico's? Levert het geld op of is het verlieslatend? De businesscase geeft vaak ook inzicht in de kosten voor de afnemer van warmte en de verdeling van kosten tussen de gebouweigenaar en gebruiker. De businesscase levert de onderbouwing waarom bijvoorbeeld een woningbouwcorporatie of een particuliere woningeigenaar wel of niet zal overstappen naar het warmtenet.

Voor bestaande bebouwing laten de meeste warmtenetten momenteel geen sluitende businesscase zien. Daarom vragen warmtebedrijven nu vaak een bijdrage voor de aansluitkosten (BAK) om de onrendabele top van een project te kunnen dekken. Voor bestaande bebouwing is deze BAK soms zo hoog, dat het warmtenet niet van de grond komt.

Aan de andere kant gaat de situatie rond warmtenetten ook flink veranderen. Met de Wcw komen warmtenetten in publieke handen. Publieke aandeelhouders hebben mogelijk een andere winstverwachting en zullen keuzes anders afwegen. De intentie van de Wcw is om de aansluiting op een warmtenet door de publieke sturing betaalbaarder te maken.

Financiële instrumenten

De betaalbaarheid voor afnemers van warmte is erg belangrijk bij de keuze om over te stappen op een warmtenet. Warmtenetten zijn (voorlopig) vaak nog duurder voor eindgebruikers dan alternatieven, terwijl de totale maatschappelijke kosten voor warmtenetten wel degelijk lager kunnen zijn. Maatschappelijke kosten zijn kosten die niet alleen door een individu, bedrijf of organisatie worden gedragen, maar ook door de samenleving als geheel worden betaald, zoals het verzwaren van het elektriciteitsnet. Dit is de reden dat het Rijk financiële instrumenten inzet om de businesscase van het warmtenet en de betaalbaarheid voor afnemers te verbeteren. Zo moet de overstap naar een warmtenet ook nu al interessant zijn voor de afnemer van warmte, en niet pas over een aantal jaren.

Rijksinstrumenten

Het Rijk zet instrumenten in om collectieve warmte betaalbaarder te maken voor de eindgebruiker.

- ISDE, SVVE of SAH: subsidies aan respectievelijk particulieren, VvE's en woningcorporaties om aanpassingen aan gebouwen te kunnen doen.
- SDE++: subsidie aan bedrijven en non-profitorganisaties die grootschalig hernieuwbare energie opwekken of de CO_2-uitstoot verminderen. Deze kan ingezet worden voor het realiseren van warmte*bronnen*.
- WIS: deze subsidie richt zich met name op de warmte*netten*. De Warmte Investeringssubsidie is een regeling vanuit het Rijk en is bedoeld als investeringssubsidie aan het warmtebedrijf om (een deel van) het onrendabele deel van de investering te dekken. Met maximaal € 7.000 subsidie per particuliere aansluiting, verlaagt deze regeling de benodigde BAK (bijdrage aansluitkosten) voor de eindgebruikers significant.

Daarnaast zet het Rijk ook een aantal indirecte stappen om een aansluiting op het warmtenet betaalbaarder te maken. Dit zijn bijvoorbeeld een waarborgfonds en nationale deelname in warmtebedrijven om de financiering van warmtenetten goedkoper te maken. Daarnaast wordt de nieuwe tariefstructuur gebaseerd op werkelijke kosten. In een recente kamerbrief gaat de minister van Klimaat en Groene Groei in op de betaalbaarheid van warmtenetten.[4]

[4] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/10/07/kamerbrief-randvoorwaarden-voor-de-verdere-uitrol-van-warmtenetten

Gemeentelijke instrumenten (optioneel)

Naast de instrumenten van het Rijk kan de gemeente ook zelf actie ondernemen om de warmte-transitie en overstap naar een publiek warmtenet betaalbaar te maken. In elke businesscase voor een publiek warmtenet zal gekeken worden welke middelen noodzakelijk zijn om een warmtenet te kunnen realiseren en zal de gemeenteraad een afweging maken om gemeentelijke financiële middelen wel of niet in te zetten. Het is de verwachting dat alleen in de eerste periode aanvullende middelen noodzakelijk zijn. Zoals hierboven weergegeven, zullen warmtenetten in de toekomst waarschijnlijk betaalbaarder worden.

Voorfinanciering: De aanleg van een warmtenet vraagt een grote investering aan het begin; de inkomsten komen pas na een paar jaar als er aansluitingen op het warmtenet zijn gerealiseerd. Dit betekent dat in de eerste jaren van een warmtenet grote aanloopverliezen zijn. Door een gemeentelijke voorfinanciering worden deze aanloopverliezen beperkt. De gemeente leent het warmtebedrijf dan geld tegen gunstige voorwaarden. Dit bespaart het warmtebedrijf rentekosten. Op het moment dat het warmtebedrijf inkomsten ontvangt wordt de lening aan de gemeente afgelost. Door de lagere financieringskosten van het warmtebedrijf kunnen de kosten voor de eindgebruiker ook lager zijn. Een ander vergelijkbaar instrument is een garantstelling.

Vollooprisicodekking: dit instrument garandeert de bijdragen aansluitkosten (BAK) voor een vooraf afgesproken aansluitpercentage van gebouwen op het warmtenet. Door met een hoger percentage aansluitingen te rekenen gaat de BAK per woning omlaag. Mocht het warmtebedrijf dit percentage uiteindelijk niet halen, dan krijgt zij van de gemeente de misgelopen BAK. Het risico van de initiële bijdrage ligt dan dus bij de gemeente. Het exploitatierisico, de lagere inkomsten als gevolg van minder warmtelevering, ligt bij het warmtebedrijf.

Aansluitsubsidie particulieren: deze subsidie stelt de gemeente beschikbaar voor particulieren die aansluiten op het warmtenet. De hoogte van de subsidie bepaalt de gemeente aan de hand van de aansluit- en aanpaskosten. De verwachting is dat de inzet van deze subsidie tot een hoger aansluitpercentage zal leiden. Deze subsidie kan eventueel ook voor een specifieke doelgroep ingesteld worden (bijvoorbeeld woningen met een lage WOZ-waarde).

Aanwijsbevoegdheid Wgiw: de werking van de Wgiw en de bevoegdheid tot beëindiging van aardgaslevering in een wijk is eerder in dit document uitgelegd (aanwijsbevoegdheid). Dit is strikt genomen dus geen financieel instrument. Wel vergroot het inzetten van de aanwijsbevoegdheid naar verwachting het aansluitpercentage van particuliere woningeigenaren. Dit verlaagt het risicoprofiel van investeren in collectieve warmtenetten voor een warmtebedrijf en leidt daardoor tot lagere aansluitkosten. Daarmee is het inzetten van de Wgiw een budget-neutrale maatregel voor de gemeente met een positief effect op de betaalbaarheid.

Duurzaamheidsleningen: Naast de inzet van specifieke instrumenten voor de aanleg van warmtenetten kan de gemeente ook nieuwe goedkope duurzaamheidsleningen introduceren (bijvoorbeeld via het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten) en wellicht het opzetten van een specifieke regeling in de bijzondere bijstand.

C. Rolneming in een regionaal warmtebedrijf

Op dit moment is ongeveer 6,4% van de Nederlandse huishoudens aangesloten op een warmtenet. Dit aandeel zou volgens het Klimaatakkoord flink moeten stijgen. De eerste stap is de realisatie van 500.000 nieuwe warmteaansluitingen tot 2030 in bestaande bouw. Om deze opgave te bewerkstelligen, is volgens de toelichting bij het wetsvoorstel Wcw een ingrijpende herziening van het wettelijk kader nodig. Daarom beoogt het Rijk de huidige Warmtewet die op 1 januari 2014 in werking trad, te vervangen door de Wet collectieve warmte (Wcw).

Warmtelevering is straks verboden, tenzij een bedrijf beschikt over een exclusieve aanwijzing als integraal verantwoordelijk warmtebedrijf om binnen een warmtekavel warmte te transporteren en te leveren aan gebruikers. De Wcw legt de verantwoordelijkheid voor het aanwijzen van warmtekavels bij de colleges van gemeenten. Het proces van aanwijzing van kavels en aanwijzing van het warmtebedrijf is beschreven in bijlage D.

Publiek meerderheidsaandeel

De Wcw introduceert een nieuw marktmodel voor warmte, waarbij een warmtebedrijf en de warmtenetten voor een meerderheid in publieke handen komen. Dat wil zeggen: meer dan 50% van de aandelen moet direct of indirect in handen zijn bij de gemeente, de provincie, het Rijk of een ander openbaar lichaam. Dat betekent een grote verandering, waarbij de warmtevoorziening dus niet meer in handen is van private partijen, zoals nu meestal nog het geval is. Op deze manier is er meer publieke sturing, wat bijdraagt aan de bescherming van consumenten tegen onnodig hoge tarieven en bewaking van publieke waarden. Het uitgangspunt is dat publieke partijen de warmtevoorziening zonder winstoogmerk ontwikkelen. De publieke sturing zorgt volgens de Wcw ook voor meer transparantie, waarmee duurzaamheid, betaalbaarheid en leveringszekerheid van de warmtelevering aan huishoudens en bedrijven beter inzichtelijk zijn.

Achtergrond en doelstelling van het wetsvoorstel Wcw

De Wcw beoogt de groei en verduurzaming van collectieve warmtesystemen in de gebouwde omgeving te faciliteren.

a. Gemeenten krijgen sturingsmogelijkheden om hun regierol in de verduurzaming van de gebouwde omgeving te kunnen uitvoeren, zoals is afgesproken in het Klimaatakkoord.
b. Er zijn duurzaamheidsnormen opgenomen die aansturen op een efficiënte verduurzaming van de warmtevoorziening.
c. De leveringszekerheid en de consumentenbescherming wordt beter geborgd. De consumentenbescherming is daar waar mogelijk in lijn gebracht met de bescherming bij elektriciteit en gas.
d. Er zijn nieuwe tariefregels opgenomen, die de transparantie verhogen en stapsgewijs de warmtetarieven baseren op de werkelijke gemaakte kosten, i.p.v. de huidige gasreferentie (gasrekening van een gemiddeld huishouden). Dit zorgt voor meer transparantie en redelijke prijzen voor de warmtelevering en inkomsten voor warmtebedrijven.

Sturing via deelname als aandeelhouder

Een manier waarop de gemeente Voorschoten sturing kan geven aan de aanwijzing van een warmtebedrijf voor warmtekavel(s) is door als aandeelhouder in een warmtebedrijf te stappen. Daarvoor doet de gemeente mee met de verkenning naar de oprichting van een regionaal warmtebedrijf in het kader van de samenwerking Warmte Leidse Regio (WLR). Als aandeelhouder kan de gemeente via stemrecht over belangrijke besluiten van het warmtebedrijf vrij direct invloed uitoefenen op de strategie, partners waarmee het warmtebedrijf samenwerkt, en financiën van het warmtebedrijf.

In de Leidse regio zal op termijn een ingroeimodel worden ontwikkeld, waarbij de bestaande warmtenetten van Vattenfall in handen moeten komen van een warmtebedrijf dat in merendeel

publiek is. Dat betekent dat de positie van Vattenfall zal veranderen. Vattenfall zal op termijn wettelijk verplicht zijn om in ieder geval het merendeel van de aandelen in het netwerkbedrijf aan een Nederlandse overheid over te dragen. Mogelijk volgt er een verkoop van alle assets van Vattenfall. Door in een publiek warmtebedrijf te stappen ontstaat ook de mogelijkheid om zo mede-eigenaar te worden van de bestaande regionale warmte-infrastructuur.

Warmtebedrijven en duurzaamheid

De Wcw legt warmtebedrijven de verplichting op om een norm te hanteren voor de maximale toegestane uitstoot van broeikasgassen per warmtekavel. Het doel is om deze norm stapsgewijs strenger te maken, zodat er in 2050 geen broeikasgassen meer worden uitgestoten bij de levering van collectieve warmte. Dit draagt bij aan de ambitie om de warmtevoorziening op een duurzamere wijze te realiseren en de impact op het milieu te verminderen. De normen worden in lagere regelgeving uitgewerkt. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) ziet toe op de prestaties van de afzonderlijke collectieve warmtesystemen ten opzichte van de normen, en kan een warmtebedrijf in het geval van overtreding een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen. In situaties waar de verduurzaming van de warmtebron of het collectieve warmtesysteem niet uitvoerbaar is kan de ACM een ontheffing verlenen.

Rechtsvorm: besloten of naamloze vennootschap

Een warmtebedrijf moet een besloten vennootschap (bv) of een naamloze vennootschap (nv) zijn. Een publiekrechtelijke rechtsvorm is hier niet mogelijk, ook al geeft de Gemeentewet de voorkeur aan een publiekrechtelijke samenwerking. Uit de Wcw volgt dat een warmtebedrijf een privaatrechtelijke rechtspersoon moet zijn. Om aangewezen te kunnen worden, dient meer dan 50% van de aandelen in het publieke warmtebedrijf direct of indirect door een publieke partij gehouden te worden. Met ’aandelen’ in de zin van de Wcw wordt gedoeld op aandelen in een Nederlandse besloten vennootschap of naamloze vennootschap. Daarmee is de keuze tussen de mogelijke rechtsvormen beperkt. Gezien de definitie van aandelen in de Wcw is alleen een besloten of naamloze vennootschap een mogelijke rechtsvorm voor het warmtebedrijf.

Juridische kaders oprichting en deelname warmtebedrijf

De Gemeentewet (Gemw) bepaalt de bevoegdhedenverdeling tussen het college en de raad binnen de gemeente. Het oprichten van een warmtebedrijf betekent dat de gemeente als aandeelhouder kan deelnemen in een privaatrechtelijk rechtspersoon. Hiervoor gelden de volgende regels.

- Het oprichten van een rechtspersoon is in principe een privaatrechtelijke rechtshandeling, waarvoor het college bevoegd is op grond van artikel 160 lid 1 onder d van de Gemw.
- Art. 160 lid 2 Gemw bepaalt dat voor het oprichten van een rechtspersoon nodig is dat de raad is geraadpleegd via een wensen- en bedenkingenprocedure met een ontwerpbesluit vóórdat het college een besluit neemt.
- Art. 169 lid 4 Gemw bepaalt dat het college de raad vooraf inlichtingen geeft over de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder d, e, f en g Gemw indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. Het college neemt geen besluit voordat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen over het oprichten van een (warmte)bedrijf.

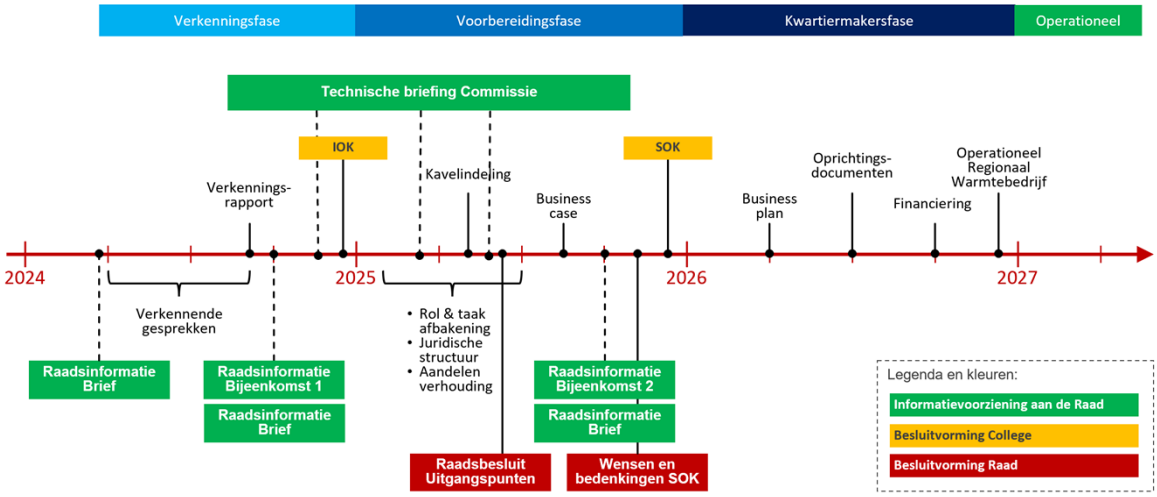
Het besluit om een warmtebedrijf op te richten, vereist dat de raad in gelegenheid wordt gesteld om wensen en bedenkingen te uiten over de benodigde juridische en financiële stappen. Hetzelfde geldt voor een samenwerkingsovereenkomst die wordt voorzien als een nodige tussenstap om afspraken te maken met de samenwerkingspartners over de oprichting van de rechtspersoon. Daarin gaat de gemeente financiële en andere verplichtingen aan die ingrijpende gevolgen kunnen hebben.

Uiteraard is het belangrijk om de gemeenteraad goed te informeren over de voorgenomen afspraken en de gevolgen daarvan. Daarnaast kan het college, ook in gevallen waarin het strikt

genomen niet verplicht is, de gemeenteraad alsnog vragen om hun wensen en bedenkingen te geven of om een besluit te nemen. Los van een initiatief vanuit het college kunnen raadsleden zelf ook stappen ondernemen via de reguliere verantwoordingsmechanismes tussen college en raad, zoals het stellen van vragen.

Voorziene besluitvorming rolneming warmtebedrijf

In de raadsinformatiebrief 75 'Aanpak warmtetransitie 2025-2029' (d.d. 19-11-2024) is de gemeenteraad geïnformeerd over de voorziene besluitvorming rond de warmtetransitie in de komende jaren. Gedurende deze periode is een goede informatievoorziening naar de raad belangrijk voor de uitoefening van de kerntaken van de raad (controlerend, kaderstellend en budgetstellend). In eerder communicatie met de gemeenteraad is onderstaand schema gedeeld. Hierin is zichtbaar hoe de informatievoorziening zal aansluiten op de besluitvorming.



Figuur 3 - een overzicht van de besluitvorming voor een regionaal warmtebedrijf

De besluitvorming over deelname aan een regionaal warmtebedrijf is grofweg opgedeeld in drie stappen:

1. Een intentieovereenkomst waarvoor geen formele raadsparticipatie vereist is (vastgesteld d.d. 10-2-2024)
2. Een samenwerkingsovereenkomst waarbij de raad wel betrokken moet worden om wensen en bedenkingen te uiten.
3. De oprichting van het warmtebedrijf, waarvoor raadsinstemming in de wensen en bedenkingenprocedure wordt gevraagd.

Het voorgestelde besluitvormingstraject voldoet aan de wettelijke bevoegdhedenverdeling. Daarnaast biedt het extra gelegenheid om de gemeenteraad informatie te geven over de voortgang van het proces en de laatste bevindingen. De raad wordt in de gelegenheid gesteld om bij het aangaan van juridisch bindende afspraken over oprichting en deelname aan een publiek integraal warmtebedrijf haar wensen en bedenkingen te kunnen uiten.

D. Aanwijzen van een kavel of warmtebedrijf

De warmtekavel

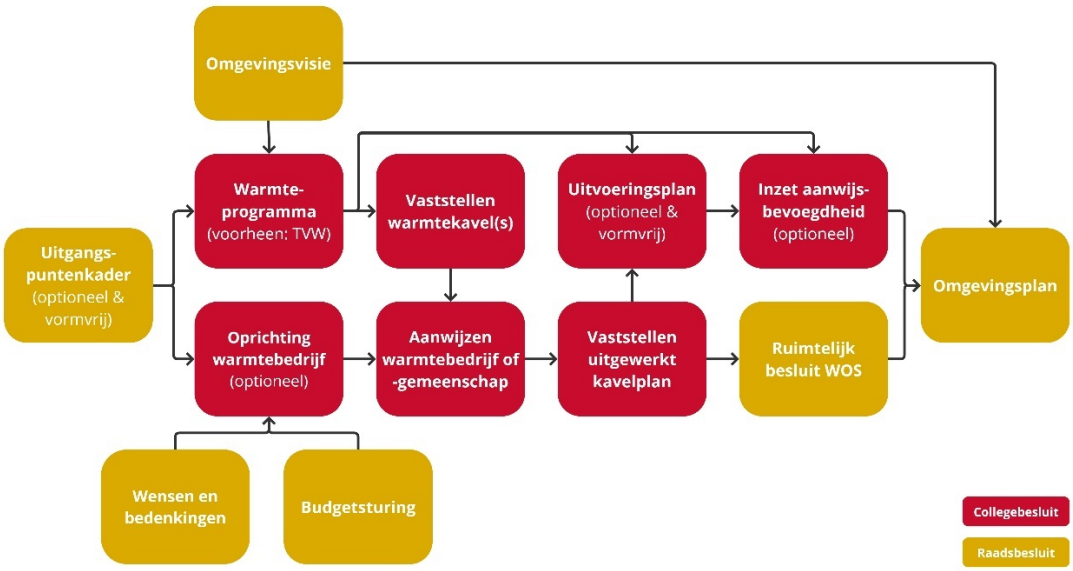
Volgens de Wcw is een kavel een aaneengesloten gebied binnen een of meerdere gemeenten waarvoor een integraal verantwoordelijk warmtebedrijf is of kan worden aangewezen. Het college stelt de omvang van de kavel vast en moet daarbij de volgende aspecten meenemen.

1. De omvang dient zodanig te zijn dat een warmtebedrijf binnen de warmtekavel een collectieve warmtevoorziening op een **doelmatige** wijze kan aanleggen en exploiteren en dat **leveringszekerheid** binnen de warmtekavel voldoende kan worden verzekerd.
2. De omvang van de warmtekavel moet zodanig zijn dat dit leidt tot een **efficiënte** warmtetransitie in één of meerdere gemeenten. Meer concreet betekent dit dat de omvang van de warmtekavel gericht moet zijn op het kunnen realiseren van een collectieve warmtevoorziening met de laagste nationale kosten. De omvang van de warmtekavel in een gemeente moet bijvoorbeeld goed afgestemd zijn op het voorziene afzetgebied van de (potentiële) warmtebron.
3. De beschikbaarheid en inzet van een **warmtebron** of een potentiële warmtebron in een nabijgelegen gemeente.
4. De voornemens in een **nabijgelegen gemeente** om te kiezen voor de levering van warmte via een collectieve warmtevoorziening.

Mogelijk worden door het Rijk aanvullende regels gemaakt over het vaststellen van de kavels. Als kavels over het grondgebied van meerdere gemeenten liggen moet een ontwerpbesluit over de vaststelling van de kavel worden gedeeld met de Gedeputeerde Staten van de provincie.

Aanwijzingen binnen de warmtetransitie

Onderstaand schema geeft weer hoe het gemeentelijke planproces voor de warmtetransitie er op hoofdlijnen uitziet. Hierna lichten we kort toe wat de afzonderlijke stappen inhouden.



Figuur 4 - Planproces en -producten binnen nieuw wettelijk kader van Wcw en Wgiw

Warmteprogramma

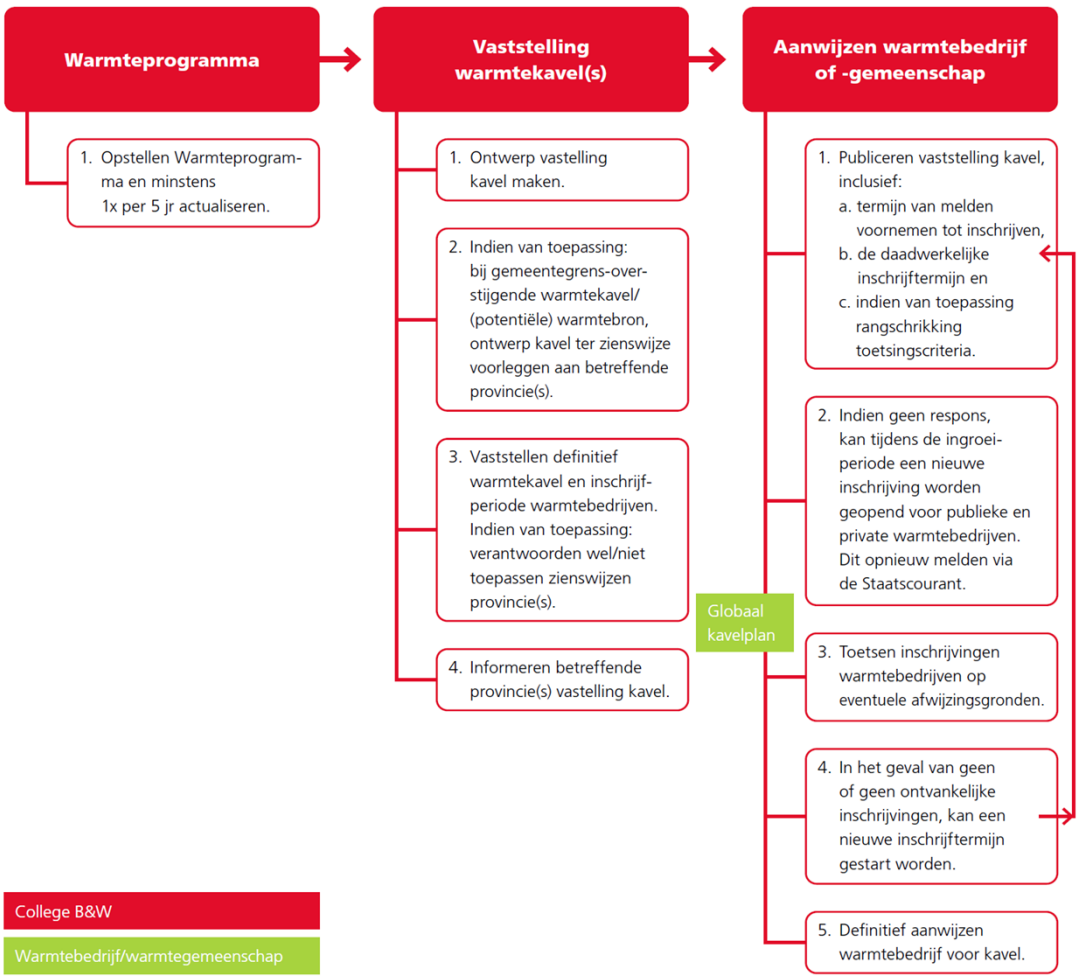
Volgens de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) moet het college van elke gemeente uiterlijk in 2026 een warmteprogramma vaststellen. Dit is een nieuw verplicht programma onder de Omgevingswet, gericht op de verduurzaming van de warmtevoorziening van

bestaande gebouwen en, voor zover op dezelfde locatie milieubelastende activiteiten worden verricht, de energievoorziening voor die milieubelastende activiteiten. Het warmteprogramma is de opvolger van de transitievisie warmte (TVW). In 2024 is de transitievisie warmte 1.1 van Voorschoten vastgesteld door de gemeenteraad. Het eerste warmteprogramma zal naar verwachting worden vastgesteld vooruitlopend op de aanwijzing van kavels en warmtebedrijven. Minimaal elke vijf jaar moet het warmteprogramma worden herijkt. Een warmteprogramma is niet juridisch bindend voor bewoners of andere derden, net als een beleidsregel verbindt het alleen het gemeentebestuur. Het warmteprogramma speelt een belangrijke rol bij het inzetten van de aanwijsbevoegdheid uit de Wgiw. Daarover leest u meer in hoofdstuk 4.

Vaststellen warmtekavel en aanwijzen warmtebedrijf/-gemeenschap

In het warmteprogramma maakt het college inzichtelijk waar in de gemeente collectieve warmte wordt voorzien. Vervolgens beslist het college waar binnen die gebieden een kavelaanwijzing nodig is. Dat zal zijn waar een groot collectief warmtesysteem voorzien wordt (meer dan 1500 aansluitingen). In andere gebieden, waar kleinere collectieve systemen of individuele oplossingen worden voorzien, is de vaststelling van een warmtekavel niet noodzakelijk. De volgende stap na aanwijzing van een warmtekavel is het aanwijzen van een warmtebedrijf.

Onderstaand schema geeft weer welke besluiten het college neemt binnen een gebied waar grootschalige collectieve warmte is voorzien. Ook is zichtbaar welke inhoudelijke voorbereiding nodig is om deze besluiten te kunnen nemen. Participatie is onderdeel van de voorbereiding.

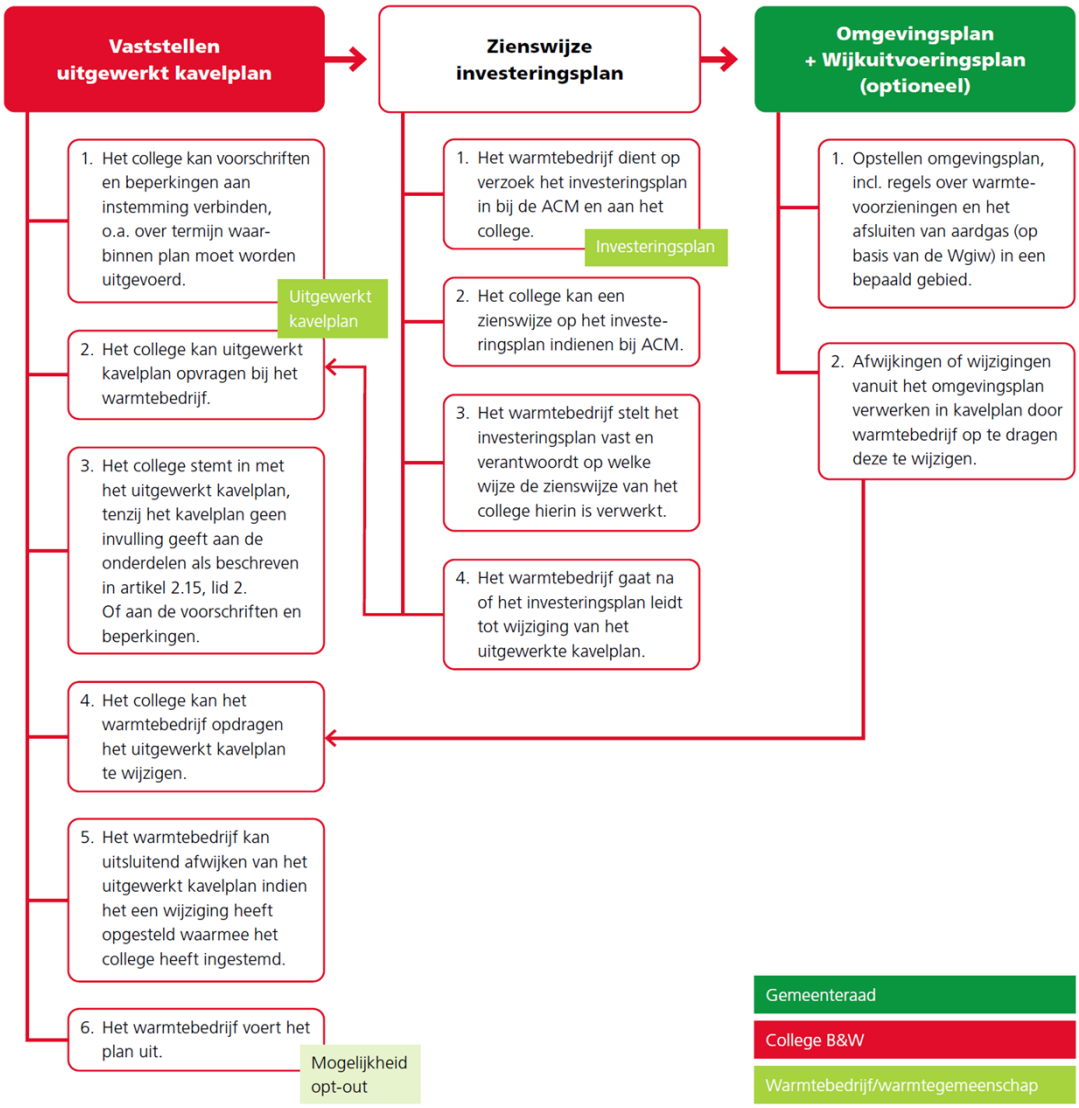


Figuur 5 - Besluitvorming rond de kavelsystematiek (bron: UGW, Gemeente Leiden, 2024)

Bij de aanwijzing van een kavel is het wenselijk dat het college al voorafgaand aan het verzoek tot aanwijzing in overleg is met een publiek warmtebedrijf. Het warmtebedrijf werkt in die periode aan de voorbereiding van een **globaal kavelplan**. Dat globale kavelplan dient het publieke warmtebedrijf bij het college in als bijlage bij het verzoek om aangewezen te worden als exploitant van de kavel. Voorafgaande afstemming over de omvang van de kavel en over het globale kavelplan is in dat licht wenselijk om tot een haalbare en doelmatige businesscase voor het warmtebedrijf te komen. De gemeente heeft geen formele inhoudelijke zeggenschap over het kavelplan, maar vanuit het oogpunt van draagvlak en samenwerking is het te verwachten dat het kavelplan in onderling overleg tot stand komt. Alleen als het kavelplan dat het warmtebedrijf voorlegt bij het verzoek tot aanwijzing redelijkerwijs niet haalbaar blijkt voor afnemers of het bedrijf zelf, mag het college het verzoek afwijzen.

Vaststellen uitgewerkt kavelplan en zienswijzen

Na de aanwijzing verzoekt het college het warmtebedrijf om voor de kavel of een deel daarvan een **uitgewerkt kavelplan** op te stellen. Onderstaand schema laat de rolverdeling zien tussen het college, de raad en het warmtebedrijf in de besluitvorming binnen een warmtekavel.



Figuur 6 - Rolverdeling tussen het college, de raad en het warmtebedrijf (bron: UGW, Gemeente Leiden, 2024)

Het uitgewerkte kavelplan bevat alle details van het collectieve warmtesysteem, van bronnen tot aan leidingentracés en type afleversets. Het bedrijf moet ook aangeven op welke manier afnemers betrokken zullen zijn bij de aanleg, ontwikkeling en exploitatie van de collectieve warmtevoorziening. Het college moet instemmen met het uitgewerkte kavelplan. Het college mag alleen instemming weigeren als het uitgewerkte kavelplan afwijkt van het globale kavelplan zonder dat er een goede motivering aan ten grondslag ligt, tenzij het door de ACM zo is opgedragen. Wel kan het college het warmtebedrijf opdragen om het uitgewerkte kavelplan te wijzigen. Onduidelijk is vooralsnog op welke gronden het college zo'n opdracht mag geven.

Uitvoeringsplan

De gemeenteraad of het college stellen in een uitvoeringsplan vast hoe de gebiedsgerichte warmtetransitie wordt voorbereid en uitgevoerd. Een uitvoeringsplan is niet wettelijk verankerd en vormvrij. Het is ook alleen bindend voor het gemeentebestuur zelf, net als een beleidsregel. Het is niet juridisch bindend voor bewoners of bedrijven. Het speelt wel een belangrijke rol in het planproces voor de warmtetransitie, vanwege onderstaande redenen.

- Verslaglegging van het participatieproces.
- Onderbouwing van inhoudelijke keuzes, o.a. voor het omgevingsplan.
- Verantwoording over waarborgen van haalbaarheid en betaalbaarheid voor bewoners.
- Een samenvatting van de effecten van het globale kavelplan van het aangewezen warmtebedrijf voor afnemers.

Omgevingsplan

Onder de Omgevingswet heeft elke gemeente één omgevingsplan voor haar hele grondgebied, dat algemene regels voor de fysieke leefomgeving bevat. Het omgevingsplan is een belangrijk sluitstuk van de gemeentelijke besluitvorming over de collectieve warmtetransitie. Het omgevingsplan wordt door de gemeenteraad vastgesteld. In het omgevingsplan worden de nodige (maatwerk)regels opgenomen om de aanleg van warmtenetten of de toepassing van de aanwijsbevoegdheid (Wgiw) mogelijk te maken. Alle regels uit het omgevingsplan zijn juridisch bindend voor bewoners en andere derden. In het bijzonder relevant is dat er een datum wordt vastgesteld per wanneer de aardgasvoorziening eindigt en dat de ruimtelijke inpassing van warmtenetten wordt gewaarborgd. De gemeenteraad kan dit nog aanvullen, bijvoorbeeld door ook omgevingswaarden vast te stellen over geluid en andere aspecten van de fysieke leefomgeving. De inhoudelijke motivering voor het wijzigen van het omgevingsplan zal zijn opgenomen in een warmteprogramma of uitvoeringsplan. Ook kunnen een aantal onder de Omgevingswet verplichte stappen of onderzoeken worden verantwoord in een uitvoeringsplan, zoals een mer (milieueffectenrapportage) en de participatie. Daarnaast zal het warmteprogramma van het college moeten aansluiten op de maatregelen in het omgevingsplan.

Mate van keuzevrijheid bij aanwijzing warmtebedrijf

Na de vaststelling van een kavel wordt een integraal verantwoordelijk warmtebedrijf aangewezen die de collectieve warmtevoorziening gaat ontwikkelen en exploiteren. Het college publiceert een uitnodiging voor bedrijven om een aanvraag in te dienen om voor een kavel aangewezen te worden. De eerste aanvraag die binnenkomt en aan de wettelijke eisen voldoet, moet het college in principe goedkeuren. Het college kan een warmtebedrijf niet weigeren als deze aan de wettelijke vereisten voldoet.

Er is door de wetgever niet gekozen om een selectiesystematiek (aanbesteding) voor te schrijven, omdat het niet aannemelijk is dat twee of meer warmtebedrijven met een publieke meerderheid of een warmtegemeenschap met elkaar in concurrentie treden om dezelfde aanwijzing. De enige uitzondering op de publieke aanwijsprocedure is het uitblijven van een aanbod van een publiek warmtebedrijf. In dat geval mogen ook private bedrijven verzoeken om aangewezen te worden, waarbij het college een aantal wettelijke criteria zelf mag wegen en toepassen.

Bij de totstandkoming van een publiek warmtebedrijf, dat betrokken is bij het ontwikkelen van een globaal kavelplan, wordt de aanwijzing van kavels vooraf afgestemd. Daarmee wordt

voorkomen dat een aanwijzing alsnog niet tot een aanbod van een warmtebedrijf leidt. Om die reden wijden we niet verder uit over dit laatste scenario.

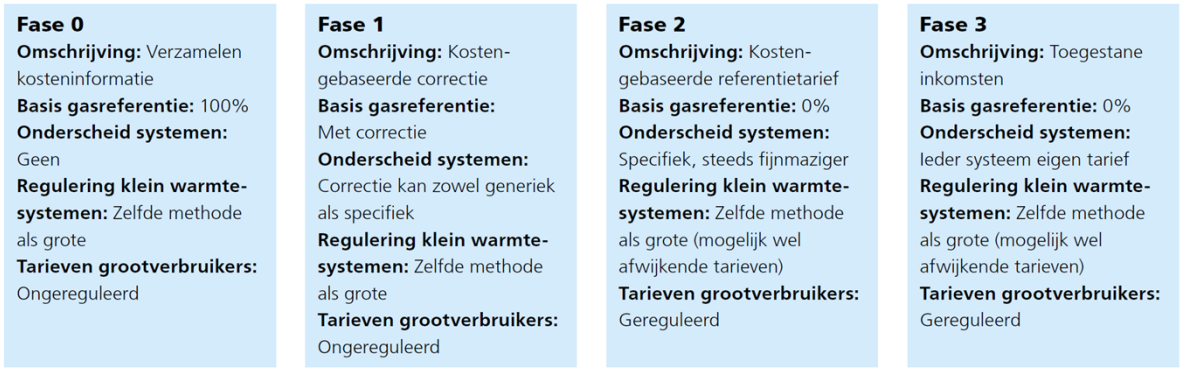
Verbod op aanvullende regels aan warmtebedrijf

De Wcw bevat een vergaande regulering van de duurzaamheid, leveringszekerheid en doelmatigheid van collectieve warmte. Het warmtebedrijf is verantwoordelijk voor naleving van de wettelijke eisen en de ACM houdt hierop toezicht. De gemeenten mogen géén aanvullende of strengere regels hierover stellen aan het warmtebedrijf. De wet verbiedt dat.

De Wcw schrijft voor dat een college wel bepaalde voorschriften en beperkingen mag verbinden aan de aanwijzing van een warmtebedrijf binnen een kavel. De toelichting bij de Wcw geeft aan dat deze voorschriften niet mogen gaan over zaken die deze wet regelt (bijvoorbeeld warmtevoorziening, tarieven, aanwijsprocedure en voorwaarden). Wel zou het mogelijk zijn om bijvoorbeeld ruimtelijke aspecten hierin mee te nemen en de termijnen voor de uitvoering vast te stellen. Zo kunnen colleges bijvoorbeeld op grond van de Omgevingswet vanuit het oogpunt van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties, regels stellen over de inpassing van een warmtenet in de fysieke leefomgeving. Verder kunnen gemeenten ook regels stellen over geluids- of milieuhinder bij de productie van warmte voor een collectief systeem.

Tarieven per kavel

De kavelsystematiek binnen de Wcw bepaalt dat er op termijn één warmtetarief per kavel zal gelden. De huidige 'niet meer dan anders' norm wordt vervangen door een steeds meer kostengebaseerd tarief. De invoering van tariefregulering zal in fases verlopen. Onderstaand schema laat zien welke stappen daarin worden voorzien in de Wcw. Naar verwachting wordt de laatste fase rond 2033 afgerond. Binnen één kavel worden alle kosten toegerekend aan en verdeeld tussen de groep afnemers die zich binnen dat kavel bevindt. In de tarievensystematiek noemen we dit de socialisering van kosten. Dit betekent dat de gemeente geen directe invloed heeft op de tarieven voor warmte. De tarieven worden landelijk bepaald. De gemeente kan wel bepaalde financieringsinstrumenten toepassen binnen een kavel, binnen een wijk of de gehele gemeente om de kosten voor bewoners te drukken. Omdat de tarievensystematiek kostengebaseerd is, zal demping van de kosten mogelijk indirect invloed hebben op de hoogte van de tarieven. Daarom zijn er enkele uitgangspunten opgenomen die daarin voorzien.



Bron: Ecorys - Uitwerking tariefregulering Wet collectieve warmtevoorziening.

Fase 3 naar verwachting in 2033 bereikt

Figuur 7- Verschillende fasen van de nieuwe tariefsystematiek in de Wcw

Ontheffingen

Onder de grens van 1.500 aansluitingen, mag een warmtebedrijf ook een warmtesysteem exploiteren op grond van een ontheffing voor een klein collectief systeem. Zowel een publiek als een privaat warmtebedrijf mag een ontheffing aanvragen. De ontheffing wordt verleend door het college van de gemeente op wiens grondgebied het warmtesysteem ligt. Het college is als bestuursorgaan gebonden aan de bepalingen van de wet waarop de bevoegdheid tot verlenen van

ontheffing is gebaseerd. In dit geval is dat het wetsvoorstel Wcw en de bevoegdheid zal bij inwerkingtreding van deze wet tot stand komen. Daarnaast is het college gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het gelijkheidsbeginsel en het legaliteitsbeginsel.

Het college neemt elke volledige aanvraag tot ontheffing in behandeling. De wet beschrijft de (enige) gronden om een aanvraag af te wijzen. Hier is het college aan gebonden. Hieronder worden de afwijzingsronden genoemd en toegelicht.

a. Een aanvraag wordt afgewezen als het college tot de conclusie komt dat het warmtebedrijf onvoldoende beschikt over de organisatorische en technische bekwaamheid die noodzakelijk is voor de uitvoering van de taken in het gebied waarvoor ontheffing is aangevraagd en/of het warmtebedrijf onvoldoende financieel in staat is de taken uit te voeren. Dit is belangrijk, omdat ook een klein collectief warmtesysteem verbruikers heeft die voor de levering van hun warmte afhankelijk zijn van een warmtebedrijf. Dat warmtebedrijf moet daarom wel voldoende bekwaam en solvabel zijn. Deze afwijzingsgronden zijn alleen van toepassing als de ACM deze aspecten niet al heeft getoetst (artikel 3.1, achtste lid Wcw).

b. Een aanvraag moet worden afgewezen als het klein collectief warmtesysteem onlosmakelijk verbonden is met een ander klein collectief warmtesysteem en deze systemen gezamenlijk geen klein collectief warmtesysteem zijn. Hiermee wordt voorkomen dat een collectief warmtesysteem dat eigenlijk geen klein collectief warmtesysteem is door opsplitsing in twee of meer delen gebruik kan maken van de ontheffingsmogelijkheid, terwijl deze niet voor een dergelijk groter systeem bedoeld is.

c. Een aanvraag wordt afgewezen indien aannemelijk is dat op korte termijn het collectief warmtesysteem waarvoor ontheffing wordt aangevraagd geen klein collectief warmtesysteem meer zal zijn. Daarbij zal het meestal gaan om de verwachting dat het aantal verbruikers op korte termijn groter dan 1500 zal worden. Evenals bij de hiervoor genoemde afwijzingsgrond wordt ook met deze afwijzingsgrond beoogd te voorkomen dat warmtebedrijven de kavelsystematiek en aanwijzingsprocedure van het wetsvoorstel kunnen ontlopen.

d. Ontheffing van een klein collectief warmtesysteem op een warmtekavel mag verduurzaming van de gebouwde omgeving in de rest van de warmtekavel waarbinnen het gebied van de ontheffing ligt niet belemmeren. Als het door de ontheffing voor het warmtebedrijf structureel niet meer mogelijk is om een redelijk rendement te behalen, dient de ontheffing te worden afgewezen. Het is aan het aangewezen warmtebedrijf om dit aan te tonen.

e. Het college wijst een aanvraag af als het warmtebedrijf dat is aangewezen voor de warmte-kavel waarbinnen het ontheffingsgebied ligt aannemelijk heeft gemaakt dat de ontheffing leidt tot een significante verhoging van de tarieven voor de resterende verbruikers van zijn collectieve warmtevoorziening. Hiermee wordt voorkomen dat door de ontheffing een collectieve warmtevoorziening niet rendabel is en de daarop aangesloten verbruikers significante nadelen daarvan zullen ondervinden.

f. Het college wijst een ontheffingsaanvraag af als het aannemelijk is dat de in de aanvraag beschreven gevolgen voor verbruikers die op het klein collectief warmtesysteem worden aangesloten redelijkerwijs niet uitvoerbaar zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan te hoge kosten voor gebouweigenaren als gevolg van noodzakelijke extra isolatie van het gebouw of aanpassing van de binneninstallatie als gevolg van een lage temperatuur van de geleverde warmte.

g. Er kunnen zich situaties voordoen dat een aanvraag voor een ontheffing wordt ingediend voor een gebied dat buiten een warmtekavel ligt. In deze gevallen is voorgesteld dat het college de aanvraag tot ontheffing afwijst, als het door de ontheffing het moeilijk of onmogelijk wordt om in dat gebied een collectieve warmtevoorziening aan te leggen door een nog aan te wijzen warmtebedrijf. Daarbij geldt dat het waarschijnlijk moet zijn dat in de toekomst voor dat gebied een warmtebedrijf zal worden aangewezen. Dat kan blijken uit het warmteprogramma. Hiermee kan voorkomen worden dat een klein collectief warmtesysteem

de verduurzaming van de gebouwde omgeving in een bepaald gebied in de voorziene toekomst zal belemmeren. Het college moet dit aantonen en onderbouwen. Hoe verder het college is in het proces en hoe concreter de plannen zijn, hoe gemakkelijker het voor het college zal zijn om deze onderbouwing te geven.

E. Toepassen van de aanwijsbevoegdheid

Met de Wgiw krijgen gemeenten de bevoegdheid om al voor de landelijk vastgestelde datum van 2050 te bepalen dat een gebied van het gas afgaat. De gemeenteraad wordt bevoegd om een gebied in het omgevingsplan aan te wijzen. Door die aanwijzing gelden de aansluitplicht en de transportplicht van de netbeheerder van aardgas niet meer voor het desbetreffende gebied. Dit heeft als gevolg dat het de netbeheerder niet meer is toegestaan om een aansluiting in het gebied te realiseren én dat de netbeheerder geen aardgas meer mag transporteren naar bestaande aansluitingen in het gebied. In Voorschoten is de netbeheerder Liander.

Waarborgen

Het proces van de aanwijzing van een aardgasvrij gebied bevat belangrijke waarborgen die ervoor zorgen dat alle bewoners zo goed mogelijk mee kunnen komen met de transitie naar aardgasvrij. In het (concept) Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw) is een aantal waarborgen opgenomen met betrekking tot de voorgenomen warmteoplossing, die voldoende moeten worden aangetoond om de Wgiw te mogen inzetten.

- *Haalbaarheid:* de gemeente houdt rekening met de haalbaarheid van de warmte-infrastructuur en de gekozen aanpak, inclusief de werkbaarheid voor bewoners en gebouweigenaren.
- *Betaalbaarheid:* het uitvoeringsplan beschrijft de kosteneffectiviteit van de maatregelen (nationale kosten) en de betaalbaarheid voor bewoners, ondernemers en andere gebouweigenaren (eindgebruikerskosten).
- *Energie-infrastructuur:* de gemeente houdt rekening met de gevolgen voor de bestaande energie-infrastructuur. Het uitvoeringsplan beschrijft of netverzwaring en het verzwaren van aansluitingen nodig is en welke afspraken daarover met de netbeheerder zijn of worden gemaakt. Daar zal een inventarisatie van de opt-out aan voorafgaan.

Naast bovenstaande waarborgen van de voorgenomen warmteoplossing dient het college bij de inzet van de aanwijsbevoegdheid vanuit de Wgiw voor een wijziging van het omgevingsplan aan de volgende waarborgen te voldoen.

- *Keuzevrijheid*: woning- en gebouweigenaren houden de vrijheid om te kiezen voor een alternatief voor aardgas in plaats van het voorgestelde alternatief van de gemeente. Dit heet de opt-out.
- *Redelijke termijn*: het uitvoeringsplan onderbouwt de redelijke termijn voor de datum waarop de levering aardgas wordt beëindigd door de netbeheerder. Deze termijn wordt opgenomen in het omgevingsplan. Over het algemeen is dit acht jaar, maar er zijn afwijkmogelijkheden.
- *Vergewisplicht*: het omgevingsplan bevat regels over hoe de gemeente zich ervan verzekert dat het alternatief voor aardgas daadwerkelijk beschikbaar is binnen de gestelde termijn. En dat gebouwen hierop, of op een gelijkwaardig alternatief, zijn aangesloten voordat de levering van aardgas gestopt wordt.
- *Participatie*: voor het toepassen van de aanwijsbevoegdheid is de vaststelling van de gebieden in een warmteprogramma nodig. Daarvoor is het verplicht dat de gemeente participatie toepast, passend bij deze bevoegdheid.

Vereisten warmteprogramma

In het warmteprogramma staat voor de gebieden waarbinnen de aanwijsbevoegdheid uit de Wgiw wordt toegepast in ieder geval:

- in welke locaties wordt de aanwijsbevoegdheid aardgasvrij toegepast, het aantal daarin aanwezige gebouwen en per welke datum;
- de noodzakelijke isolatieopgave voor het aardgasvrij maken van de aanwezige gebouwen;
- de toegedachte energie-infrastructuur ter vervanging van aardgas in deze gebieden;
- een beschrijving van totale kosten van die energie-infrastructuur;
- een beschrijving van de totale verwachte gemiddelde warmtebehoefte waarvoor de aanwijsbevoegdheid wordt ingezet;
- een beschrijving van de resultaten van uitvoering van het vorige warmteprogramma (van toepassing vanaf de vaststelling van het tweede warmteprogramma).

Planproces aanwijsbevoegdheid

Als het college of de gemeenteraad de aanwijsbevoegdheid wil inzetten, dan moet een specifiek planproces doorlopen worden. Dit planproces staat hieronder vereenvoudigd beschreven.

a. Warmteprogramma
b. Onderbouwing, via bijvoorbeeld uitvoeringsplan en/of uitgewerkt kavelplan
c. Wijziging van het omgevingsplan

De afzonderlijke besluiten en producten van het gemeentelijke planproces zijn algemeen toegelicht in bijlage D. Hieronder beperken we de toelichting tot wat specifiek van belang is voor het inzetten van de aanwijsbevoegdheid.

a. Warmteprogramma

Om gebruik te kunnen maken van de aanwijsbevoegdheid in een gebied, moet het college al in het warmteprogramma het voornemen hebben opgenomen om in dit gebied het gebruik van aardgas te beëindigen. Voor dat gebied dient het college vast te stellen hoeveel gebouwen van het aardgas worden afgesloten en welke isolatiemaatregelen nodig zijn ter voorbereiding daarvan. Het kan namelijk zo zijn dat verwarming met een lage of middentemperatuur warmtenet alleen toereikend is bij een beter niveau van isolatie.

b. Onderbouwing

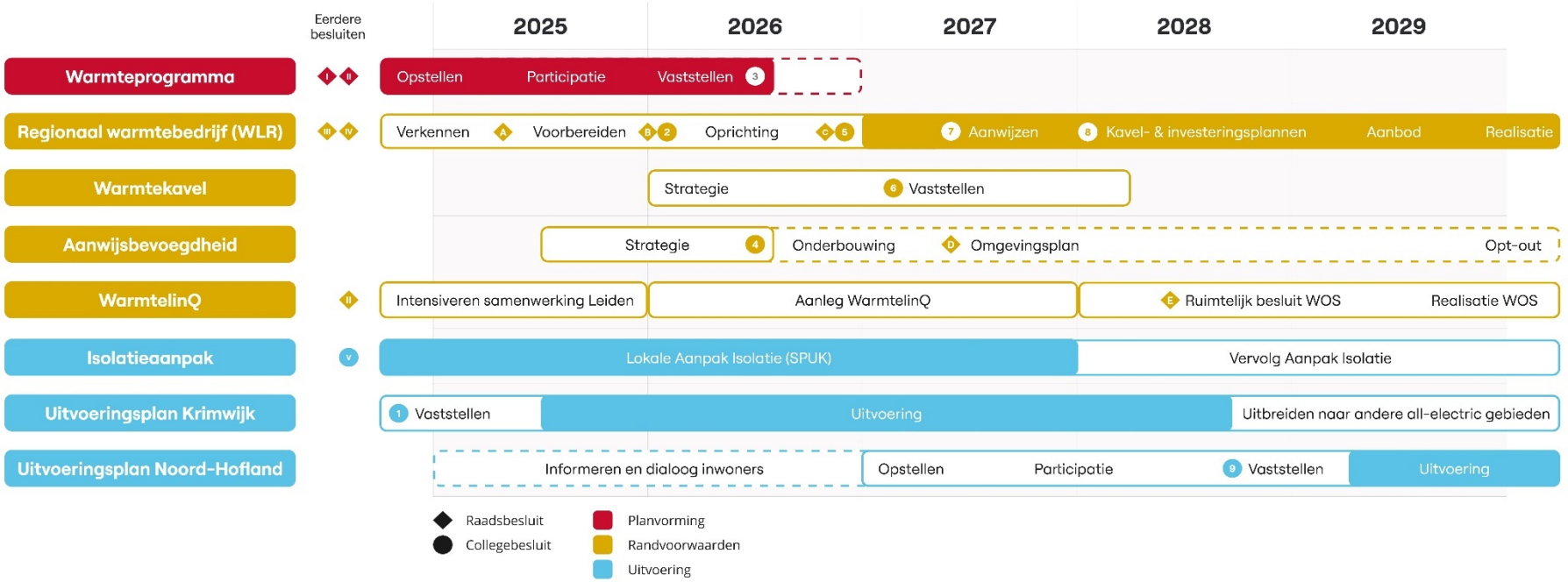
In principe zal telkens per gebied een uitvoeringsplan de nodige onderbouwing bevatten voor alle waarborgen waar het toepassen van de aanwijsbevoegdheid aan moet voldoen. Het is ook mogelijk om de onderbouwing van de wijziging van het omgevingsplan een andere vorm te geven dan een uitvoeringsplan, bijvoorbeeld een uitgewerkt kavelplan.

c. Wijziging van het omgevingsplan

Het omgevingsplan biedt ruimte voor het opnemen van regels over de warmtevoorziening in een gebied. Het toepassen van de aanwijsbevoegdheid wordt pas verbindend voor bewoners en bedrijven in een gebied nadat het als maatwerkregel op basis van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) is opgenomen en vastgesteld door de gemeenteraad. In het omgevingsplan worden in elk geval regels opgenomen over het gekozen alternatief voor aardgas in een gebied en de datum waarop de levering van aardgas stopt. Het is mogelijk om het omgevingsplan in één procedure te wijzigen voor meerdere gebieden waar de aanwijsbevoegdheid wordt toegepast. Een meerderheid van de gemeenteraad moet instemmen met de wijziging van het omgevingsplan.

F. Planning en besluitvorming warmtetransitie

De gemeente zet zich in om te zorgen dat Voorschoten in 2050 duurzaam verwarmd wordt. De warmtetransitie is in beweging en ook in Voorschoten goed op gang. De afbeelding en de tabel op de volgende pagina geven weer wat er komende jaren op de planning staat voor de warmtetransitie in Voorschoten. Dit is een momentopname en kan veranderen over de tijd.



Eerdere besluiten	Raadsbesluit	Collegebesluit
I. Vaststellen transitievisie warmte (TVW) 1.0	A. Uitgangspuntenkader warmtetransitie	1. Vaststellen uitvoeringsplan Krimwijk
II. TVW 1.1, WarmtelinQ en gronden WOS	B. Wensen & bedenkingen SOK warmtebedrijf	2. Ondertekenen SOK warmtebedrijf
III. Samenwerking Warmte Leidse Regio	C. Wensen & bedenkingen oprichting warmtebedrijf	3. Vaststellen warmteprogramma
IV. Voortzetting samenwerking Warmte Leidse Regio	D. Wijziging omgevingsplan: aanwijsbevoegdheid	4. Besluit inzet aanwijsbevoegdheid
V. Lokale aanpak isolatie	E. Ruimtelijk besluit warmteoverdrachtsstation (WOS)	5. Oprichting warmtebedrijf
		6. Vaststellen warmtekavel(s)
		7. Aanwijzen kavel aan warmtebedrijf
		8. Vaststellen uitgewerkt kavelplan
		9. Vaststellen uitvoeringsplan Noord-Hofland

Gemeente Voorschoten

Colofon

Uitgave	**Gemeente Voorschoten** Leidseweg 25 2252 LA Voorschoten www.voorschoten.nl
Datum	Maart 2025