

Aan

College van Burgemeester &
Wethouders en de
gemeenteraad

Van

W. IJkema

Datum

9 december 2025

Bijlage 1 - Advies onderzoek publiek energiebedrijf en de rol van de gemeente

1. Aanleiding

In het Nationaal Klimaatakkoord is afgesproken dat Nederland uiterlijk in 2050 aardgasvrij is. Het doel hiervan is het structureel reduceren van CO₂-uitstoot en daarmee de opwarming van de aarde te beperken. Gemeenten hebben van het Rijk de regierol gekregen in deze warmtetransitie. Dit betekent dat zij verantwoordelijk zijn voor het aardgasvrij maken van alle gebouwen binnen hun grondgebied.

Om deze regierol juridisch en organisatorisch te ondersteunen, bereidt het Rijk twee nieuwe wetten voor: de Wet collectieve warmte (Wcw) en de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw). De Wcw, inmiddels aangenomen door de Tweede Kamer, bepaalt onder meer dat warmtebedrijven binnen een aangewezen warmtekavel¹ voor minimaal 50% plus één aandeel in publieke handen moeten zijn — bijvoorbeeld van gemeenten of warmtegemeenschappen.

Ook in de gemeente Heerenveen zijn we actief bezig met de warmtetransitie. In diverse warmte uitvoeringsplannen (WUP's) wordt de mogelijkheid voor een warmtenet onderzocht. Een concreet voorbeeld is het WUP in Aldeboarn, zoals door de gemeenteraad is vastgelegd in de Transitievisie Warmte 2021. Daarnaast wordt ook in de kern Heerenveen één of meerdere warmtenet(ten) voorzien. Kortom de energietransitie vraagt om het verkennen van nieuwe vormen van eigenaarschap. In lijn met de doelstellingen uit het Klimaatakkoord onderzoekt de gemeente wat haar rol moet, kan en wil zijn in een publiek energiebedrijf.

In december 2024 heeft de gemeenteraad ingestemd² met de startnotitie voor een onderzoek naar onze gemeentelijke rol in een publiek energiebedrijf. In april 2025 hebben wij uw raad geïnformeerd³ over de stand van zaken en in september 2025 is uw raad in gesprek gegaan over dit onderwerp in een raadsdialoog. Deze bijlage duidt de richting die wij voor ogen hebben ten aanzien van onze gemeentelijke rol in een publiek energiebedrijf. En geeft daarmee antwoord op de onderzoeksvraag zoals vastgesteld in december 2024 door de gemeenteraad: "Welke rol moet, wil en kan de gemeente Heerenveen nemen in het eigenaarschap om te komen tot betrouwbare, betaalbare en duurzame energiesystemen?"

In hoofdstuk 2 leest u over de aanpak en fasering. Vervolgens is in hoofdstuk 3 verwoord welke richting wij hierin voorzien, waarmee we antwoord geven op de onderzoeksvraag. In hoofdstuk 4 leest u achtergrondinformatie.

¹ Een warmtekavel wordt in de Wcw gedefinieerd als een aaneengesloten gebied binnen één gemeente of meerdere gemeenten waar de mogelijkheid bestaat om een robuust collectief warmtesysteem te realiseren. Zie voor nadere toelichting: [Warmtekavel vaststellen | NPLW](#)

² Zie: [Document Heerenveen - Besluitenlijst raadsvergadering 19 december 2024 - iBabs Publieksporaal](#)

³ Zie: [Document Heerenveen - Raadsbrief - iBabs Publieksporaal](#)

2. Onze aanpak en fasering

Op basis van het onderzoek wat wij hebben gedaan samen met adviesbureau Enber⁴ en collega's in 2025 stellen wij een gefaseerde aanpak voor:

1. Richten (2025)

Eerst bepalen we de richting op hoofdlijnen en leggen we uitgangspunten vast. Dit geeft duidelijkheid over onze visie en rol.

2. Inrichten (2026)

Daarna onderzoeken we welke structuur het beste past bij deze uitgangspunten. Deze stap stemmen we af met andere Friese gemeenten en maatschappelijke partners in 2026.

3. Verrichten (vanaf 2027)

Tot slot volgt de implementatie: het daadwerkelijk vormgeven van eigenaarschap in een organisatievorm en structuur.

Door de fasering kunnen we strategische keuzes maken en richting bepalen. Regionale samenwerking kan worden benut en risico's kunnen beter inzichtelijk en daarmee beheersbaar worden gemaakt.

3. Voorgestelde richting en antwoord op de onderzoeksvraag

In december 2024 heeft de gemeenteraad ingestemd met de centrale vraagstelling:

- Welke rol moet, wil en kan de gemeente Heerenveen nemen in het eigenaarschap om te komen tot betrouwbare, betaalbare en duurzame energiesystemen?

'Moeten' gaat over naderende wetgeving, 'willen' over onze eigen visie als gemeente en 'kunnen' over de noodzakelijke randvoorwaarden en kaders die daarvoor nodig zijn.

In 2025 hebben we breed in de organisatie het net opgehaald. Daarbij zijn collega's geïnformeerd over de opgave, is onderzocht wat de wens is vanuit verschillende afdelingen als het gaat om onze rol en zijn risico's op hoofdlijnen in kaart gebracht. Daarnaast zijn er gesprekken geweest met wethouders en is er een opiniërende bijeenkomst met de gemeenteraad georganiseerd in september.

Uit deze gesprekken, in combinatie met de advisering vanuit Enber komen wij tot een viertal uitgangspunten waarmee we richting geven aan onze rol in het eigenaarschap om te komen tot betrouwbare, betaalbare en duurzame energiesystemen.

⁴ Zie: [Document Heerenveen - Memo Publiek Energiebedrijf April 2025 Gemeente Heerenveen - iBabs Publieksporaal](#)

Onze richting

De gemeente neemt vanuit de Wet collectieve warmte een rol in het eigenaarschap van een publiek energiebedrijf om te komen tot betrouwbare, betaalbare en duurzame energiesystemen. Dat kan en wil de gemeente niet alleen: een nauwe samenwerking met andere publieke en/of private partners is belangrijk. Het energiebedrijf wordt juridisch en organisatorisch op afstand van de gemeentelijke organisatie geplaatst. Dit zorgt voor een duidelijke structuur met focus en risicobeheersing. In de uitwerking en inrichting zorgen we voor het verkrijgen van (meer) inzicht in de beheersing van juridische, organisatorische, financiële, ruimtelijke en technische risico's en we wegen per project de mate van deelname af.

Uitgangspunt 1: De gemeente neemt vanuit de Wcw een rol in het eigenaarschap

Vanuit de Wcw ontstaat een nieuwe marktordening: in een warmtebedrijf moet een meerderheidsaandeel in publieke handen liggen. De gemeente lijkt daartoe de aangewezen partij. Daarnaast vervult de gemeente een regierol in de warmtetransitie, zoals vastgelegd in het Klimaatakkoord van 2019. Door een rol in het eigenaarschap te vervullen kunnen we publieke belangen zoals betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid waarborgen en sturing geven aan een toekomstbestendig integraal en decentraal energiesysteem.

Om warmtenetten in grote kernen binnen de gemeente Heereveen te kunnen ontwikkelen, zullen we als gemeente zelf een actieve rol moeten innemen. Hoewel de maatschappelijke kosten voor het ontwikkelen van een warmtenet lager liggen dan bij een individuele oplossing⁵, zullen marktpartijen dit naar verwachting niet ontwikkelen in onze gemeente vanwege de huidige onzekerheden over de marktordening.

Uitgangspunt 2: We werken samen met andere partijen

Een publiek energiebedrijf is een nieuwe taak voor overheden en vraagt om een bepaalde schaal, ontwikkel- en investeringskracht. Door samen te werken met andere publieke partijen en private partners kunnen we efficiënt investeren, risico's spreiden en kennis opbouwen.

Uitgangspunt 3: We organiseren onze rol in een aparte entiteit

Een publiek energiebedrijf dient professioneel en bedrijfsmatig te opereren. Een organisatie op afstand zorgt voor structuur en focus in de werkzaamheden. Tegelijkertijd houdt de gemeente via eigenaarschap grip op strategische keuzes en publieke belangen. Door een aparte entiteit op te richten blijven de juridische, financiële en operationele risico's binnen die entiteit. Hierdoor zijn publieke middelen beter beschermd.

Uitgangspunt 4: We zorgen tijdens de inrichting voor het verkrijgen van (meer) inzicht in de risico's en de beheersing hiervan

Het ontwikkelen van warmtenetten en het opbouwen van een publiek energiebedrijf zijn complexe en kapitaalintensieve processen. In de fase 'inrichten' wordt gewerkt aan de organisatorische en juridische structuur. Daarbij leggen we nadrukkelijk de relatie met de

⁵ Zie hiervoor onder andere een eerste startanalyse van het PBL via [MapGallery PBL](#). Daarnaast heeft in 2021 adviesbureau Greenvis onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van een warmtenet in Heerenveen en wordt dat in 2025 en 2026 herijkt door adviesbureau Enber en Nuna Energy ten behoeve van het op te stellen warmteprogramma voor het einde van 2026.

Nota Samenwerken die door de raad in 2023 is vastgesteld⁶ en wordt geactualiseerd. Deze keuzes hebben impact op de financiële, juridische, organisatorische en strategische risico's. Daarnaast zijn er ook technische en ruimtelijke risico's bij de ontwikkeling van warmtenetten. Uitwerking en beheersing van de risico's gedurende de inrichting is van belang om inefficiënte investeringen en een structuur die onvoldoende toekomstbestendig is te voorkomen.

4. Achtergrondinformatie

4.1 De Wet collectieve warmte (Wcw)

Op 3 juli 2025 heeft de Tweede Kamer ingestemd met de Wcw⁷. Deze wetgeving komt voort uit het stroef verloop van de ontwikkeling van warmtenetten. Dit komt door de op dit moment hoge kosten voor inwoners en publieke partijen, onduidelijke kaders, onzekerheden en het slechte imago⁸ van warmtenetten.

De wet, die op dit moment ter behandeling bij de Eerste Kamer ligt en naar verwachting op 1 juli 2026 in werking treedt, markeert een fundamentele koerswijziging in de warmtetransitie. Gemeenten krijgen een centrale regierol in de ontwikkeling van collectieve warmtesystemen. De wet verplicht dat warmtebedrijven binnen een door de gemeente vastgestelde warmtekavel voor minimaal 50% en 1 aandeel in publieke handen dienen te zijn.

Dit betekent dat gemeenten niet alleen bevoegd zijn om warmtebedrijven aan te wijzen, maar ook verantwoordelijk worden voor het waarborgen van publieke belangen. Een publiek energiebedrijf maakt het mogelijk om maatschappelijke belangen structureel te borgen. De belangrijkste waarborgen zijn: betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid.

De Wcw biedt ruimte voor meerdere organisatiemodellen van een warmtebedrijf. Met de voorgestelde richting kiezen we nog niet voor een type organisatie-model. De vier hoofdcategorieën van organisatiemodellen van een warmtebedrijf zijn:

- Organisatiemodel type 1: Publiek warmtebedrijf
 - Een publiek warmtebedrijf is een warmtebedrijf dat voor meer dan 50% van de aandelen in eigendom is van een of meerdere publieke partijen. Met dit meerderheidsaandeel hebben publieke partijen een doorslaggevende zeggenschap in het warmtebedrijf. Private partijen hebben dus geen of een minderheidsaandeel in dit type warmtebedrijf.
- Organisatiemodel type 2: Warmtegemeenschap
 - Een opkomend concept is de warmtegemeenschap. Deze is gebaseerd op open en vrijwillige deelname en wordt gecontroleerd door aandeelhouders

⁶ Zie: [Document Heerenveen - Bijlage 3. Nota Samenwerken - iBabs Publieksporaal](#)

⁷ Zie: [Regels omtrent productie, transport en levering van warmte \(Wet collectieve warmte\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

⁸ Het slechte imago van warmtenetten komt onder andere voort uit casussen waarin bewoners te maken kregen met storingsen, (onverklaarbare) hoge tarieven of onduidelijke contracten.

of leden (vaak inwoners georganiseerd via een energiecoöperatie). Een warmtegemeenschap heeft als hoofddoel het bieden van milieuvoordelen of economische of sociale voordelen aan haar leden of de plaatselijke gebieden waar ze werkzaam is. Een warmtegemeenschap opereert zonder winstoogmerk. In de Europese richtlijn hernieuwbare energie zijn waarborgen vastgesteld wat betreft het recht op autonomie voor de deelnemers van energiegemeenschappen. Nederland is verplicht deze waarborgen om te zetten in nationale wet- en regelgeving. Eén van de verplichtingen is om hernieuwbare energiegemeenschappen toegang te geven tot geschikte energiemarkten. Deze gemeenschappen worden in het wetsvoorstel voor de Wcw 'warmtegemeenschappen' genoemd. Hoewel zij als publieke entiteiten kwalificeren, dienen zij wel een breder maatschappelijk belang. Niet alleen warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang, maar ook warmtegemeenschappen kunnen volgens het wetsvoorstel worden aangewezen als warmtebedrijf voor een warmtekavel.

- Organisatiemodel type 3: Hybride warmtebedrijf
 - Het derde model is een joint-venture tussen een warmteleveringsbedrijf en een warmtenetbedrijf. Voor dit organisatiemodel geldt dat het warmtenetbedrijf voor meer dan 50% in publieke handen is. Daarnaast geldt dat publieke partijen doorslaggevende zeggenschap hebben over het warmtebedrijf, dat wil zeggen het warmtenetbedrijf (met publiek meerderheidsbelang) heeft meer dan 50% van de aandelen of doorslaggevende zeggenschap in de joint-venture. De vraag bij dit organisatiemodel is vooral welke private partijen geïnteresseerd zijn in een minderheidsbelang in een warmtebedrijf waarin ze wel moeten investeren. Tot op heden zien we vooral een terugtrekkende beweging⁹ uit de markt rondom warmtenetten.
- Additioneel organisatiemodel type 4: Klein privaat warmtebedrijf
 - Voor kleine collectieve warmtesystemen met maximaal 1500 verbruikers geldt de eis van een publiek meerderheidsbelang niet. Hierdoor is een additioneel vierde type organisatiemodel mogelijk, namelijk een privaat warmtebedrijf. Dit is een warmtebedrijf waarvan een meerderheidsaandeel in handen is van private aandeelhouders. Dit is een uitzondering op de verplichting om te worden aangewezen als warmtebedrijf. Dit zijn systemen die vanwege het lage aantal aangesloten verbruikers te klein zijn om te voldoen aan de eisen waaraan aangewezen warmtebedrijven moeten voldoen. Gemeenten kunnen voor projecten die aan de daarvoor gestelde eisen voldoen, een ontheffing verlenen van het verbod om zonder aanwijzing warmte te transporteren en te leveren.

⁹ Zie bijvoorbeeld de volgende nieuwsberichten: [Duizenden Rotterdamse huizen \(voorlopig\) niet van het gas af door terugtrekken energiebedrijven - Rijnmond](#), [Energiebedrijven: 90 procent nieuwe warmtenetaansluitingen voorlopig van de baan](#)

4.2 De rol van warmtenetten in de energietransitie

De warmtetransitie vraagt om gebiedsgerichte oplossingen. Warmtenetten maken het mogelijk om collectief te verduurzamen met gebruik van lokale (reeds aanwezige) bronnen. Daarnaast kan het in bestaande woningen lastig zijn om volledig elektrisch te verwarmen, vanwege de grote isolatieopgave en verandering van afgiftesysteem (verandering van radiatoren naar bijvoorbeeld vloer- of wandverwarming).

Warmtenetten maken het mogelijk om deze woningen toch duurzaam te verwarmen zonder ingrijpende verbouwingen achter de voordeur. Daarmee passen warmtenetten goed in een integraal en decentraal toekomstig energiesysteem. Bovendien dragen warmtenetten bij aan het beperken van netcongestie op het elektriciteitsnet, omdat ze de druk op elektrificatie verminderen.

In de transitievisie warmte van de gemeente Heerenveen is opgenomen dat we vooral kansen zien voor warmtenetten in dichtbebouwde gebieden zoals de kern Heerenveen¹⁰.

¹⁰ [Document Heerenveen - Bijlage 1 - Transitievisie warmte Heerenveen Aardgasvrij - iBabs Publieksporaal](#)

