GEMEENTE ENSCHEDE

Voorstel Gemeenteraad

Onderwerp	Plan van aanpak voor een warmteprogramma		
Portefeuillehouder	Malkis Jajan		
Organisatieonderdeel	Cluster Strategie & Beleid Fysiek	Aangeboden aan Raad	23 september 2025
Stuknummer (invulling door Griffie)		Corsanummer	2500026067

Wij stellen u voor te besluiten om:
Het plan van aanpak voor een warmteprogramma vast te stellen

Inleiding en voorgeschiedenis
In het Klimaatakkoord uit 2019 staat dat de gebouwde omgeving in 2050 aardgasvrij moet zijn. Afgesproken werd dat gemeenten daarbij de regie voeren. Tegen die achtergrond stelde de gemeenteraad op 12 december 2022 de Transitievisie Warmte Enschede (Hierna: TWE) vast. Hierin staat wanneer en hoe Enschede alle wijken aardgasvrij maakt.

In 2024 nam het parlement de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Hierna: Wgiw) aan. De Wgiw geeft gemeenten instrumenten in handen om de overgang van aardgas naar duurzame vormen van energie in een wijk goed en betaalbaar te laten verlopen. De wet verplicht gemeenten er onder andere toe om de door hen vastgestelde TWE voor 1 januari 2027 te actualiseren en door te ontwikkelen tot een warmteprogramma.

Dit plan van aanpak beschrijft hoe we te werk gaan bij het opstellen van een warmteprogramma. Stip op de horizon blijft daarbij een aardgasvrije gebouwde omgeving in 2050. Hier werken we op basis van het warmteprogramma wijk voor wijk naar toe. Het warmteprogramma zal bestaan uit een programma in de zin van de Omgevingswet dat:

- Inzichtelijk maakt waar de gemeente voor 2036 plannen maakt voor het aardgasvrij (of aardgasvrij-ready) maken van de gebouwde omgeving met de daarvoor beschikbare alternatieven voor het gebruik van aardgas;
- Houvast biedt bij communicatie en verwachtingsmanagement richting bewoners en andere stakeholders;
- Bruikbaar is om te rapporteren aan de Rijksoverheid en andere partners over de plannen voor en voortgang van de lokale warmtetransitie;
- Voldoet aan de eisen die daarvoor in het Besluit en de ministeriële regeling gemeentelijke instrumenten warmtetransitie worden opgenomen.

<u>Laagste nationale kosten</u>
De Omgevingswet schrijft voor dat een warmteprogramma moet voorzien in een doelmatige, haalbare en betaalbare verduurzaming van de gebouwde omgeving. Bij de doelmatigheid gaat het om de laagste nationale kosten. Dat zijn de totale kosten voor de maatschappij van alle maatregelen die nodig zijn om over te stappen op een aardgasvrije warmtetechniek, ongeacht wie die kosten betaalt. Het betreft de kosten over de gehele keten: (opwekken) energie, distributie, aanpassingen in gebouw, installaties en collectieve warmtebronnen.

Gemeenten hebben met het Rijk afspraken gemaakt over het zoeken van een alternatief voor het gebruik van aardgas. Een van die afspraken is dat gemeenten zich baseren op een (gewogen) technisch-economische afweging, met aandacht voor:

a. nationale kosten van de verschillende warmtetechnieken;
b. betaalbaarheid voor de eindafnemer;

Om de nationale kosten voor de verschillende wijken te berekenen heeft het Planbureau voor de Leefomgeving de Startanalyse opgesteld. De Startanalyse is nadrukkelijk bedoeld als basis voor het opstellen van een warmteprogramma, maar biedt niet alle antwoorden: het is van belang dat gemeenten de informatie aanvullen met lokale gegevens. De Startanalyse geeft een indicatie van de nationale kosten voor 4 warmtestrategieën:

- individuele elektrische warmtepomp;
- warmtenet met midden- of hoogtemperatuurbron;
- warmtenet met (zeer)lagetemperatuurbron;
- Hybridewarmtepomp met klimaatneutraal gas.

Betaalbaarheid eindgebruiker en keuzevrijheid

Het Dashboard eindgebruikerskosten van TNO gebruiken we om de betaalbaarheid voor de inwoners in kaart te brengen. De verwachting is dat het instrument in september of oktober 2025 beschikbaar komt. In de loop van 2025 verwachten we binnen het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (BGIW) ook normen van het Rijk als het gaat om betaalbaarheid. We verwachten dat de strategie met de laagste nationale kosten in de meeste gevallen ook de strategie is met de laagste kosten voor de eindgebruiker Dat hoeft niet zo te zijn. Het criterium betaalbaarheid voor de eindafnemer kan aanleiding zijn om te kiezen voor een warmtestrategie met hogere nationale kosten.

Gemeenten hebben de bevoegdheid om in wijken het gasgebruik eerder dan 2050 te beëindigen. Dat noemen we de aanwijsbevoegdheid. Met uw raad volgt op termijn nog een gesprek over de inzet daarvan. Een besluit over de inzet van de aanwijsbevoegdheid valt waarschijnlijk op zijn vroegst in 2026.

Het vertrekpunt in het plan van aanpak is dat er vanuit inwoners ruimte moet zijn voor eigen initiatief en het maken van eigen keuzes. Inwoners zijn in de WGIW niet verplicht om zich aan te sluiten bij het voorkeursalternatief voor aardgas in hun wijk of op een warmtenet.

Terugblik met partners en bereikte resultaten

In het plan van aanpak is een terugblik opgenomen met betrekking tot het tot stand komen van de TVW en de resultaten die tot nu toe zijn bereikt. Als we met de betrokken partijen terugkijken op de voorbereiding op de TVW, geven zij aan dat:

- Ze zijn overwegend positief over het TVW-proces en het eindresultaat.
- Er werd tijdsdruk ervaren, maar dit bleek achteraf onnodig door uitgestelde bestuurlijke vaststelling.
- Corporaties houden rekening met de TVW, maar vanwege de druk door landelijke afspraken over verduurzaming zijn ook andere factoren van belang.
- Onzekerheid over warmtenetten bemoeilijkt het uitvoeren.
- Verwacht wordt dat de aandachtspunten rond de twee laatste punten ook in de toekomst relevant blijven voor het warmteprogramma.

Het gasverbruik in Enschede daalde in 2023 met 18,5% (van 73,3 naar 60,6 miljoen m³), mede door hoge gasprijzen door de oorlog in Oekraïne. Het is nog onduidelijk hoe de prijzen zich ontwikkelen en wat het effect daarvan is op het gebruik.

Het aandeel woningen verwarmd met aardgas daalde van 78,5% naar 75,6%. Het huidige tempo van aardgasvrij maken is echter onvoldoende om het beoogde doel van 20.000 extra woningen in 2030 te halen. Het verder uitbreiden van de warmtenetten is beperkt door vertraging met de Wet collectieve warmte, hoge kosten en beperkte gemeentelijke investeringsruimte.

Samenhang regionaal warmtebedrijf

Samen met een aantal andere organisaties onderzoeken de gemeenten Borne, Enschede en Hengelo de haalbaarheid van de oprichting van een regionaal warmtebedrijf. Alle partijen die deelnemen aan deze verkenning besluiten eind dit jaar of ze betrokken willen worden bij de oprichting van het regionale warmtebedrijf Twente. De gemeenteraad krijgt de gelegenheid om hierover wensen en bedenkingen naar voren te brengen.

Het warmtebedrijf zal actief zijn in de drie gemeenten. Daarom is met Borne en Hengelo afstemming geweest over het gebruik van de criteria voor het vaststellen van het voorkeursalternatief voor het gebruik van aardgas en de volgorde van de wijkgerichte aanpak.

Publieksvriendelijke samenvatting
In het Klimaatakkoord uit 2019 staat dat in Nederland de gebouwde omgeving in 2050 aardgasvrij moet zijn. Afgesproken werd dat gemeenten daarbij verantwoordelijk zijn voor die ontwikkeling. In vervolg daarop heeft de gemeenteraad van Enschede op 12 december 2022 de TVW vastgesteld. Deze beschrijft wanneer en hoe Enschede alle wijken aardgasvrij maakt.

In 2024 nam het parlement de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie aan. De wet verplicht gemeenten er onder andere toe om de door hen vastgestelde plannen aan te passen met nieuwe informatie. Dat dient voor 1 januari 2027 gebeuren. Deze plannen zijn een programma onder de Omgevingswet. Het vaststellen van het warmteprogramma is daarmee een bevoegdheid van het college.

Dit plan van aanpak beschrijft hoe we een warmteprogramma op gaan stellen. Daarbij geven we ook aan wat de rol is van uw raad. Ook beschrijven we hoe we de Enschedese samenleving betrekken bij het maken van de plannen.

Gewenst effect van het besluit in relatie tot de strategische opgaven
Dit besluit draagt bij aan het klimaatneutraal maken van Enschede. Dat is het eerste doel van de strategische opgave Groen en duurzaam.

Argumenten

1.1 *Sluit aan op de eisen* Wgiw.
Met de inwerkingtreding van de Wgiw zijn gemeenten wettelijk verplicht om vóór 1 januari 2027 een warmteprogramma op te stellen. Door het plan van aanpak uit te voeren voldoen we aan de eisen uit de wet. Dat geldt zowel voor het tijdspad als voor de voorwaarden die in de inleiding staan beschrevenen. Ook volgen we de handreikingen van het Rijk.

1.2 *Er is een uitgebreid participatietraject*
Bij het opstellen van een warmteprogramma is participatie verplicht. Daarbij is niet omschreven hoe de participatie plaats dient te vinden. Bij het warmteprogramma vullen we deze in door inwoners en ondernemers te betrekken bij het opstellen van zowel dit plan van aanpak als het warmteprogramma. Daarnaast is er een klankbordgroep met de Enschedese woningcorporaties, Enexis, Ennatuurlijk en Enschede Energie.

1.3 *De beleidsuitgangspunten sluiten aan op TVW en samenleving*
De beleidsuitgangspunten bij het opstellen van een warmteprogramma zijn gelijk aan die van Transitievisie Warmte. Daarmee bieden we continuïteit binnen de warmtetransitie.

1. We focussen op betaalbare oplossingen.
2. We richten ons op duurzame en betrouwbare oplossingen.
3. Er is ruimte voor eigen initiatief en keuze.
4. We zetten in op eerlijke en duidelijke communicatie.
5. We verbinden de aanpak voor verduurzaming zoveel mogelijk met de stedelijke vernieuwing van wijken.
6. We maken het aantrekkelijk om mee te doen.
7. We zijn realistisch en richtinggevend.
8. We betrekken regionale ondernemers bij de transitie.

De peilingen die Kennispunt in 2025 heeft gehouden onder inwoners en ondernemers leren ons dat zij betaalbaarheid, duurzaamheid, betrouwbaarheid en keuzevrijheid het belangrijkst vinden bij de overstap naar een alternatief voor aardgas.

1.4 *De gemeenteraad wordt hiermee vroegtijdig betrokken.*
De TVW is eerder vastgesteld door de gemeenteraad. Het vaststellen van het warmteprogramma is een bevoegdheid van het college. Door nu het plan van aanpak vast te laten stellen kan uw raad input te leveren, zowel als het gaat om het tijdspad als om de uitgangspunten.

Verder kent dit plan van aanpak ook een voorhangprocedure. Daarmee heeft uw raad de mogelijkheid om wensen en bedenkingen kenbaar te maken op het voorontwerp van het warmteprogramma.

Risico's

1.1 *Lokale kennis beperkt in Startanalyse*
Ter ondersteuning van gemeenten om tot warmteprogramma's te komen heeft het Planbureau voor de Leefomgeving de Startanalyse opgesteld. De Startanalyse is nadrukkelijk bedoeld als basis voor het opstellen van een warmteprogramma Gemeenten dienen deze te verrijken met lokale informatie omdat deze een beter beeld geven van de plaatselijke situatie. Bij dat verrijken werken we met een gespecialiseerde organisatie. Zij passen de berekeningen uit de Startanalyse toe voor de feitelijke Enschedese situatie.

1.2 *Randvoorwaarden na vaststellen nog niet op orde*
Na het vaststellen zijn er risico's als het gaat om de uitvoering van het warmteprogramma. Dat heeft er mee te maken dat binnen de eigen organisatie de randvoorwaarden nog niet zijn op orde zijn. Het uitvoeren van het warmteprogramma vraagt bijvoorbeeld waarschijnlijk een flinke uitbreiding van de formatie. Daarbij zijn we voor een belangrijk deel afhankelijk van passende financiering door het Rijk. Hetzelfde geldt voor het ontbreken van investeringsmiddelen voor een warmtenet.

Kosten en financiële dekking van het voorstel
De dekking voor de kosten om een warmteprogramma op te stellen komt uit het product Duurzaamheid. Het betreft de Specifieke uitkering CDOKE (Klimaatmiddelen). In 2025 gaan we uit van een bedrag van 200.000 euro. Dat bedrag lijkt afdoende om het plan van aanpak in dit jaar uit te voeren. Daarnaast maken we ook in 2026 kosten. Deze schatten we eveneens in op 200.000 euro. Ook deze kosten worden gedekt uit dezelfde specifieke uitkering.

Afweging en alternatieven
Het college stelt uw raad voor om het plan van aanpak warmteprogramma vast te stellen. Het vaststellen van een warmteprogramma is een bevoegdheid van het college. Daarom kan uw raad ervoor kiezen om het plan aanpak niet vast te stellen en dat aan het college te laten.

Participatie
Bij het opstellen van dit Plan van Aanpak zijn gesprekken gevoerd met de organisaties die betrokken zijn geweest bij de Transitievisie warmte. Ook is door Kennispunt een peiling uitgevoerd onder inwoners en inwoners. De uitkomsten daarvan zijn meegenomen bij het ontwikkelen van het plan van aanpak. Met klankbordgroep is het plan van aanpak besproken. Zij hebben daarbij wensen en aandachtspunten kunnen meegeven.

Communicatie
Het vaststellen van de het plan van aanpak door de gemeenteraad communiceren we richting de leden van de klankbordgroep.

Vervolg
De projectgroep voert het plan van aanpak uit conform de planning die daarin is opgenomen:

- Opstellen voorontwerp: 3e en 4e kwartaal 2025
- Voorhangrocedure gemeenteraad: 2e kwartaal 2026
- Warmteprogramma in ontwerp ter inzage: 2/3e kwartaal 2026
- Vaststelling: 3/4e kwartaal 2026.

GEMEENTE ENSCHEDE

Bijlagen
Plan van aanpak voor een warmteprogramma Enschede

Burgemeester en Wethouders van Enschede, _____
de loco-Secretaris, **de Burgemeester,**

E.A. Smit R.W. Bleker