Zwolle

Raadsvoorstel

Datum 26 maart 2025

Onderwerp	Warmteplan Kader – Onderdeel van Warmteprogramma Aardgasvrij Zwolle 2026-2036
Versienummer	2
Portefeuillehouder	Arjan Spaans

Samenvatting
In 2050 willen we in heel Nederland van het aardgas zijn. Vanuit het Rijk krijgen alle gemeenten de opdracht om een Warmteprogramma op te stellen voor de komende tien jaar. Het Warmteprogramma beschrijft in welke gebieden we in de gemeente binnen nu en tien jaar aan de slag gaan met de warmtetransitie. Gemeenten zijn verplicht om iedere 5 jaar het Warmteprogramma te actualiseren. Het Warmteprogramma is omvangrijk. Het gaat over grote strategische keuzes, en ook over concrete uitvoerende projecten en de inzet van middelen en capaciteit. Kortom, over alles wat nodig is om aardgasvrij te worden. Dit Warmteprogramma gaat over een periode van 10 jaar (2026-2036).

Het Zwolse Warmteprogramma Aardgasvrij bestaat uit meerdere onderdelen op drie niveaus (zie figuur 1 op bladzijde 2). In dit raadsvoorstel ligt de tweede bouwsteen van het Warmteprogramma voor, namelijk het **Warmteplan kader**. Hierin staat de Zwolse aanpak en beleidsuitgangspunten voor het opstellen en vaststellen van Warmteplannen, de gebiedsgerichte aanpak om gebouwen van te verduurzamen en aardgasvrij te maken.

Financiële gevolgen

Betreft doel	641 Energieneutraal Zwolle
Begroting wijzigen	Nee
Budgetnummer	

Bijlagen
Ontwerp Warmteplan kader – Warmteprogramma Aardgasvrij Zwolle

Openbaarheid
☒ Openbaar
☐ Geheim

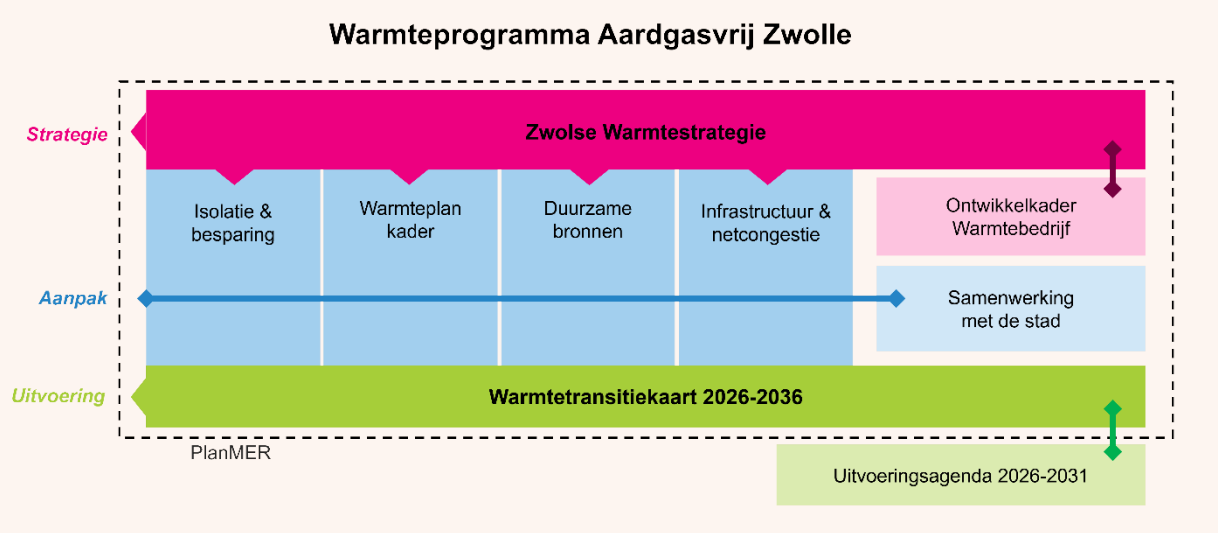
De raad wordt voorgesteld te besluiten om:
1. Kennis te nemen van het ontwerpbesluit Warmteplan kader als onderdeel van het Warmteprogramma Aardgasvrij Zwolle 2026-2036 en geen wensen en bedenkingen ten aanzien van dat ontwerpbesluit aan het college van B&W kenbaar te maken[1].

[1] De Raad kan eventuele wensen en bedenkingen op het ontwerpbesluit in de vorm van een amendement kenbaar maken.

Datum 26 maart 2025

Inleiding
Vanuit het Klimaatakkoord hebben gemeenten de regie gekregen om de gebouwde omgeving te verduurzamen en aardgasvrij te maken. Als belangrijk onderdeel van het tegengaan van klimaatverandering. Uiterlijk in 2050 moeten alle gebouwen in Nederland aardgasvrij zijn. Om deze doelstelling te halen hebben gemeenten de wettelijke verplichting om een Warmteprogramma vast te stellen. Deze dient vervolgens minimaal iedere 5 jaar herijkt te worden. Het moet zekerheid geven aan inwoners, bedrijven en instellingen voor de komende 10 jaar met betrekking tot de warmtetransitie. Het Warmteprogramma is een verplicht programma onder de Omgevingswet en wordt formeel vastgesteld door het college. Een Warmteprogramma is veelomvattend. Het geeft al het beleid weer op het gebied van de warmtetransitie in de gemeente. Het Zwolse Warmteprogramma aardgasvrij bestaat uit meerdere onderdelen op drie niveaus:
(1) De Zwolse Warmtestrategie;
(2) De Aanpak in beleidsbouwstenen;
(3) De Uitvoering met de Warmtetransitiekaart voor 10 jaar en een Uitvoeringsagenda voor 5 jaar.

De verschillende onderdelen worden separaat, maar in samenhang opgesteld en voorgelegd. Samen vormen ze uiteindelijk het Zwolse Warmteprogramma. Voor het Warmteprogramma moet ook een planMER (milieueffectrapportage) opgesteld worden. In figuur 1 is de opbouw van het Warmteprogramma Aardgasvrij Zwolle verbeeld. De Zwolse Warmtestrategie en de bouwstenen in de Aanpak vormen de basis voor de Warmtetransitiekaart, die voor de komende 10 jaar (tot 2036) aangeeft waar we aan de slag gaan met een gebiedsaanpak richting aardgasvrij. Dit nemen we op in een Uitvoeringsagenda met een horizon van 5 jaar (2026-2031), waarin de planning en prioritering van concrete projecten en activiteiten is opgenomen. Met een overzicht van benodigde financiële middelen en capaciteit.



Figuur 1: Opbouw van het Zwolse Warmteprogramma Aardgasvrij

Meer informatie over wat het Warmteprogramma minimaal moet omvatten staat in het collegebesluit ontwerp Zwolse Warmtestrategie van 11 februari 2025.

Het Warmteprogramma is de start van de gebiedsgerichte aanpak en geeft aan waar er de komende tien jaar gewerkt wordt aan de warmtetransitie en concreet waar we aan de slag gaan met het

opstellen van Warmteplannen[2] en de uitvoering daarvan. Dit Warmteplan kader geeft aan hoe we in de gemeente Zwolle warmteplannen aan willen pakken. Een Warmteplan is een plan waarin staat hoe een gebied aardgasvrij kan worden. Deze wordt opgesteld door de gemeente, inwoners en partners samen. Hierin staat onder meer wat het alternatief voor aardgas is, welke isolatie nodig is en wat de einddatum voor aardgas is. Het kan gaan om een buurt of wijk. Onderstaande afbeelding (figuur 2) geeft de beleidscyclus weer van het Warmteprogramma, naar Warmteplan, naar (wijziging) omgevingsplan en uiteindelijk naar de uitvoering en het einde van aardgaslevering. Deze stappen doorlopen we op weg naar een aardgasvrije toekomst. In dit collegebesluit ligt het Warmteplan kader voor als een van de bouwstenen van het Warmteprogramma. In dit kader staat de Zwolse aanpak en de beleidsuitgangspunten voor het opstellen en vaststellen van Warmteplannen.



Figuur 2: Beleidscyclus van de warmtetransitie naar aardgasvrij

Kader

- Transitievisie Warmte Zwolle (augustus 2020), hierin zijn publieke waarden: betaalbaar, vertrouwen, toekomstbestendig, draagvlak en betrouwbaar vastgesteld. Zie: Transitievisie Warmte Zwolle 2020
- Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw)
- Omgevingswet
- Coalitieakkoord “Samen voor een waarde(n)volle toekomst 2022-2026”, waarin is opgenomen dat een belangrijk onderdeel van de energietransitie, het aardgasvrij maken van bestaande wijken is
- Klimaatakkoord 2019, waarin de opgave staat om in 2050 aardgasvrij te zijn.

Argumenten

1. *Het Warmteprogramma vaststellen is een collegebevoegdheid*
   Het vaststellen van het Warmteprogramma valt onder de bevoegdheid van het college. Echter het Warmteprogramma bevat kaderstellende en strategische keuzes voor de ontwikkeling van de stad, waardoor het ook de bevoegdheden van de raad raakt. Daarnaast vervangt het Warmteprogramma de Transitievisie warmte die in augustus 2020 is vastgesteld door de Raad. Conform artikel 2.2 van de Omgevingswet (over afstemming en samenwerking tussen bestuursorganen) willen we de gemeenteraad vragen om haar kaderstellende rol in te vullen met de wensen- en bedenkingenprocedure. In artikel 2.2 van de Omgevingswet staat ‘Een bestuursorgaan houdt bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet rekening met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en stemt zo nodig met deze

[2] De in ontwikkeling zijnde wetgeving en het NPLW noemt een Warmteplan een Uitvoeringsplan. In de gemeente Zwolle kiezen we voor de term Warmteplan om betere duiding aan de inhoud ervan te kunnen geven.

andere bestuursorganen af. De gemeenteraad is geïnformeerd tijdens een technische briefing en willen we met dit ontwerpbesluit in de gelegenheid stellen te reageren. De wensen- en bedenkingenprocedure vullen we technisch-juridisch in door te vragen om het indienen van een amendement op het ontwerpbesluit, indien dit gewenst is.

1.1 Het Warmteplan Kader is een belangrijke bouwsteen van de Aanpak in het Warmteprogramma Zwolle Aardgasvrij

a. De Zwolse Warmtestrategie is als strategische kapstok op 11 februari 2025 door het college vastgesteld met daarin vier leidende principes:
    - We leren al doende en maken zoveel mogelijk gebruik van wat er al is
    - We reageren zo flexibel mogelijk op wat nodig is
    - We vullen een regierol in passend bij de situatie: sturend indien nodig
    - We willen klaar zijn voor toekomstige ontwikkelingen
b. In de bouwsteen Warmteplan kader zijn deze leidende principes vertaald naar beleidsuitgangspunten voor de Warmteplannen in Zwolle. Door deze bouwsteen in het Warmteprogramma vast te stellen is de basis gelegd voor het opstellen van de in ontwikkeling zijnde Warmteplannen en is er duidelijkheid over de werkwijze voor alle betrokken partners daarbij.

Alternatieve mogelijkheden

Een alternatief voor het opstellen van een Warmteprogramma in 2025 in het kader van de herijkplicht van de Transitievisie Warmte na 5 jaar (vastgesteld in 2020), is het opstellen van een nieuwe Transitievisie Warmte. Deze zou dan geldig zijn tot 31 december 2026. De Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw), welke op onderdelen nog niet in werking is getreden, stelt namelijk dat gemeenten uiterlijk 31 december 2026 een Warmteprogramma hebben vastgesteld.

Maatschappelijk draagvlak & participatie

Wij kennen de inhoud van de wensen en zorgen die er spelen in de samenleving vanuit de lopende projecten in de wijken, de gesprekken met stakeholders op gemeentelijk niveau en een grote digitale vragenlijst eind 2023 over de Warmtetransitiekaart. De opbouw van het Warmteprogramma en de uitgangspunten in de Zwolse Warmtestrategie zijn gepresenteerd en besproken met het Platform Duurzaam Zwolle. Het opstellen van het Warmteprogramma vindt plaats in afstemming met de Zwolse bewonersinitiatieven, mede door advies op specifieke onderdelen te vragen aan het Platform Duurzaam Zwolle, en we halen verdere input op vanuit de lopende projecten. De opbouw van het Zwolse Warmteprogramma en de strategische uitgangspunten zijn in een technische briefing besproken met de gemeenteraad.

Eind 2023 is er in Zwolle een digitale vragenlijst verspreid onder inwoners over de toekomstige Warmtetransitiekaart. Daarin komen op hoofdlijnen vier belangrijke onderwerpen uit waarover men meer wil weten. Dat zijn op volgorde van meest genoemd:

1. De mogelijke warmtesystemen en warmtebronnen (techniek)
2. De planning van (wel/niet) aardgasvrij maken van buurten
3. Duidelijkheid over wat een gebouweigenaar zelf moet doen en wanneer
4. Handelingsperspectief voor het eigen gebouw (isolatie + warmtesysteem)

Daarnaast blijkt dat iets meer dan 40% nog niet weet dat alle gebouwen in Nederland op termijn aardgasvrij moeten zijn. De grootste zorgen gaan over de kosten en het gebrek aan duidelijkheid.

Voor de meeste inwoners geldt dat ze vooral geïnformeerd willen worden. Participatie in de vorm van meedenken, adviseren en meewerken, vindt vooral plaats met georganiseerde groepen zoals bewonersinitiatieven en het Platform Duurzaam Zwolle. Daarnaast wordt actief input opgehaald bij lopende participatietrajecten zoals het Burgerberaad Klimaat Zwolle, informatieavonden voor aardgasvrije wijken (Holtenbroek, Aa-landen en Berkum) en de stakeholdergesprekken voor het Ambitiepakket (met woningcorporaties, bewonersinitiatieven en ondernemersverenigingen).

Communicatie
Voor het overgrote deel van de inwoners is het Warmteprogramma nu te abstract. De warmtetransitie wordt voor mensen concreter zodra de uitwerking in de gebieden (via het Warmteplan) plaatsvindt. Inwoners zitten over het algemeen meer te wachten op concretere informatie (zie ook de uitkomsten van de enquête uit 2023). Informeren staat daarom voor de meeste inwoners en ondernemers bovenaan als communicatiedoel. We nemen de inwoners van Zwolle mee in het algemene verhaal van de energietransitie en warmte. We informeren over het hoe en waarom van de warmtetransitie en het Warmteprogramma. We bieden handelingsperspectief, wat kunnen inwoners nu al doen. Hiermee beginnen we niet nu pas. Dit gebeurt al langere tijd. We maken hiervoor onder andere gebruik van de website (zwolle.nl/warmzwolle). Deze wordt de komende maanden verder uitgebreid en beter zichtbaar voor alle inwoners, ook voor inwoners die minder (digi)taalvaardig zijn. Dit is in lijn met de wensen van het burgerberaad. Zo maken we ook gebruik van (nieuws)brieven, bijeenkomsten, social media, artikelen in wijkkranten.

Financiën
Het vaststellen van de Bouwsteen Warmteplan kader heeft nog geen financiële consequenties. Op basis van het Ambitiepakket Energietransitie (juni 2024) is voor de periode 2025-2030, € 200.000 beschikbaar om het Warmteprogramma Aardgasvrij Zwolle 2035-2035 te ontwikkelen.

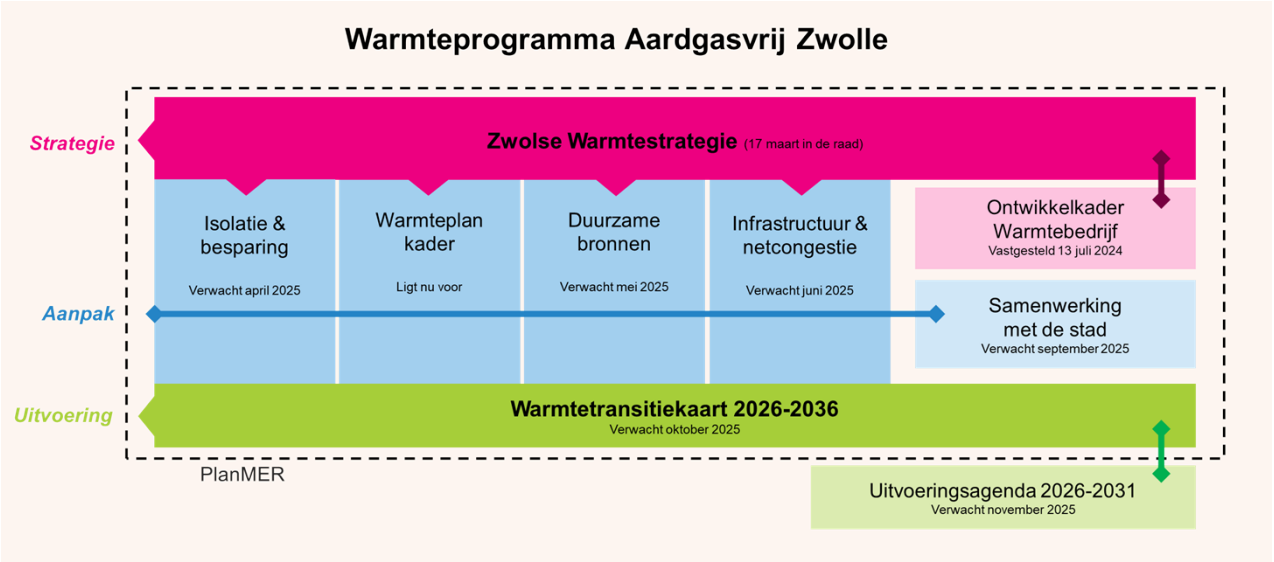
De uitvoering van de warmtetransitie en de Warmteplannen op buurtniveau hebben wel financiële consequenties. In de besluitvorming van de Uitvoeringsagenda Warmteprogramma 2026-2031 zal de financiële onderbouwing voor de uitvoering van de warmtetransitie op projectniveau worden opgenomen (gepland Q4 2025). Op rijksniveau wordt gewerkt aan verschillende financiële instrumenten om gemeenten te ondersteunen in de warmtetransitie. Wanneer er mogelijkheden zijn voor de aanvraag van subsidies danwel extra rijksmiddelen, zullen we gebruik maken van de mogelijkheden.

Risico’s
De Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) is op 10 december 2024 in de Eerste Kamer aangenomen. Het grootste deel van de Wgiw treedt naar verwachting op 1 januari 2026 in werking. Een deel van de Wgiw moet eerst nog nader uitgewerkt worden in het in ontwikkeling zijnde Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw). Door het Warmteprogramma vast te stellen voordat deze voldoende is vormgegeven in het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw) kan het gebeuren dat er nog aanpassingen nodig zijn om het Warmteprogramma te laten voldoen aan deze wetgeving. Dit kan gaan over inhoudelijke vereisten die nog voortkomen uit het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw).

Dit risico beperken wij zo veel als mogelijk door alvast te werken in de geest van de nieuwe Wet en de in ontwikkeling zijnde Bgiw nauwgezet te volgen. Omdat delen van de Wgiw nog niet in werking zijn

getreden en de Bgiw nog in ontwikkeling is kunnen we het Warmteprogramma in 2025 enkel als vrijwillig programma onder de Omgevingswet laten vaststellen. Na inwerkingtreding krijgt deze automatisch de status van een verplicht programma, zolang deze voldoet aan de wettelijke vereisten, zoals een planMER.

Vervolg
In de loop van 2025 willen we het Warmteprogramma gefaseerd voorleggen als ontwerpbesluit en eind 2025 verwachten we het Warmteprogramma als geheel te kunnen vaststellen, inclusief een planMER. Hieronder staat de planning van de verschillende bouwstenen, de Warmtetransitiekaart en de Uitvoeringsagenda.



Als alle aparte onderdelen door het college zijn vastgesteld en gedeeld zijn met de raad, brengen we het ontwerp-Warmteprogramma inclusief planMER naar het college. Daarin zijn eventuele wensen en bedenkingen van de raad verwerkt (middels een amendement). Na vaststelling door het college gaat deze ter inzage voor alle inwoners van de gemeente Zwolle. De verwachte planning daarvan staat in de tabel hieronder.

	Verwachte planning
Ontwerp-Warmteprogramma incl. planMER	November 2025
Definitief Warmteprogramma incl. planMER	Maart 2026

Openbaarheid
Dit raadsvoorstel inclusief de bijlagen zijn openbaar.

Datum 26 maart 2025

Bijlagen
Bijlage 1 Ontwerp – Warmteplan kader – Onderdeel van Warmteprogramma Aardgasvrij Zwolle 2026-2036

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

Waarnemend secretaris, Frank Wijnandts