



Reactie Klimaatstichting HIER op voorstel Wet collectieve warmtevoorziening
30 juli 2020
Sible Schöne
Tijmen Klip

Wet collectieve warmtevoorziening kiest verkeerde volgorde besluitvorming

Klimaatstichting HIER heeft de afgelopen maanden meerdere bijeenkomsten georganiseerd met bewonersinitiatieven, gemeenten, warmtebedrijven en netwerkbedrijven. Zo hebben we de posities van deze stakeholders leren kennen – om zo posities en standpunten rond de concept wet goed te begrijpen. Naar aanleiding hiervan willen we graag een reactie geven op het voorstel van de Wet collectieve warmtevoorziening.

Analyse

Het wetsvoorstel bevat veel punten, die op draagvlak kunnen rekenen bij bewonersinitiatieven. Het is positief dat EZK serieus nadenkt over kleine collectieve systemen en hiervoor een aparte regeling overweegt. Er is veel steun voor diverse onderdelen van het wetsvoorstel, zoals de regierol van de gemeente, de eis voor een maatschappelijk rendement, al is er wel meer duidelijkheid nodig over wat hiermee wordt bedoeld. En er is ook waardering voor de keuze dat er een aansluitplicht komt voor alle bewoners binnen een kavel. Zo kan *cherry picking* worden voorkomen, waarbij een warmtebedrijf alleen enkele kantoren en blokverwarmingsflats aansluit in een wijk en daarmee de business case voor een collectieve aanpak veel lastiger maakt.

Wij denken echter dat het wetsvoorstel in de huidige vorm niet goed gaat werken. Dat heeft twee oorzaken.

De eerste is dat de aanpak om te sturen op grote kavels en al in een vroeg stadium een warmtebedrijf aan te wijzen te veel top-down is en een risico voor het draagvlak. Warmtenetten hebben al jaren een slechte naam bij veel bewoners. Bewoners krijgen te maken met een monopolist. De tariefstructuur is onvoldoende duidelijk. Er is vaak discussie over duurzaamheid.

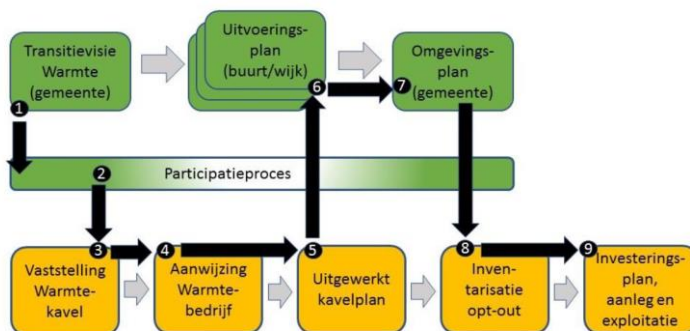
Wij zien bij bewonersinitiatieven op wijkniveau een duidelijke verandering in deze opstelling. De meeste bewonersinitiatieven hebben na onderzoek een positieve houding ten aanzien van warmtenetten. De meeste bewonersinitiatieven vinden een warmtenet aantrekkelijker dan warmtepompen, vanwege de kosten en vanwege het grote verschil in investeringen in de woning. Een belangrijk criterium voor bewonersinitiatieven is wel dat zij als afnemers een bepaalde



vorm van zeggenschap houden over het warmtenet met betrekking tot tarieven, duurzaamheid en service.

Bewonersgroepen kijken met open blik naar de governance van het (wijk)warmtebedrijf. Meerdere uitwerkingen zijn denkbaar, variërend van een volledig coöperatief warmtebedrijf op wijk- of dorpsniveau, via een joint venture van initiatief, gemeente en/of derden, tot een volledig commercieel warmtebedrijf op gemeentelijk of zelfs regionaal niveau, met eventueel een controlerende rol voor een vertegenwoordiging van bewoners.

De keuze in het wetsvoorstel om een warmtebedrijf aan te wijzen vóór de start van het wijkuitvoeringsplan – zie onderstaand schema op pagina 11 van de toelichting op het wetsvoorstel – sluit niet aan bij de behoefte van bewoners om een bepaalde vorm van zeggenschap te houden en om een open gesprek te voeren over de governance van het warmtebedrijf.



De tweede reden waarom deze wet in de huidige vorm niet goed gaat werken is dat het voorstel onvoldoende aansluit bij de praktijk van gemeenten en de startmotor van woningcorporaties. Gemeenten en woningcorporaties volgen de wijkgerichte aanpak die is ontwikkeld in het kader van het Klimaatakkoord. Gemeenten begrijpen daarbij in toenemende mate dat (1) de warmtevoorziening een publieke taak is, iedere bewoner heeft recht op een goede warmtevoorziening en (2) het feit dat eigenaar-bewoners de baas zijn in de eigen woning betekent dat ze moeten kiezen voor een zorgvuldig uitvoeringsplan per wijk, inclusief een volwaardig participatieproces, waarbij bewoners als gelijkwaardige partner worden behandeld.

Wij begrijpen dat ook de warmtebedrijven problemen voorzien met deze volgorde. Allereerst zijn ze bij deze volgorde genooddaakt om samen met de gemeente een participatie en communicatie traject aan te gaan zonder gegarandeerde aanwijzing. Bovendien verwachten ze dat ze bij aanwijzing vóór het uitvoeringsplan tegen veel weerstand aan zullen lopen, omdat ze toch al het aangewezen bedrijf zijn (weerstand door top-down).

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de Transitievise Warmte aangeeft welke alternatieven in een bepaalde wijk kansrijk zijn en dat de besluitvorming over het warmtealternatief plaatsvindt in het wijkuitvoeringsplan samen met bewoners. Een dergelijk wijkuitvoeringsplan bestaat uit vier fases en ziet er samen met de Transitievise Warmte schematisch als volgt uit:



Opstellen Transitievisie Warmte	Opstellen Uitvoeringsplan	Uitvoeringsplan fase 1 (Oriëntatiefase)	Uitvoeringsplan fase 2 (Ontwikkelfase)	Uitvoeringsplan fase 3 (Realisatiefase)	Uitvoeringsplan fase 4 (Beheerfase)
<ul style="list-style-type: none"> - Uitgangspunten (kostenneutraal etc.) - In welke wijken gaat de gemeente vóór 2030 aan de slag - hoeveel woningen en andere gebouwen worden tot en met 2030 geïsoleerd en/of aardgasvrij gemaakt; welke alternatieve warmtevoorzieningen zijn kansrijk - welk warmtealternatief heeft de laagste nationale kosten - beleid m.b.t. bewonersparticipatie 	<ul style="list-style-type: none"> - Keuze buurt/wijk - Fasering - Organisatie - Aanpak participatie in de verschillende fasen - De gemeente stelt dit uitvoeringsplan op in samenspraak met bewoners, gebouweigenaren, netbeheerders en andere stakeholders 	<ul style="list-style-type: none"> - Opzetten uitvoeringsorganisatie - Bewoners informeren en betrekken bij vervolgtraject - Keuze warmtealternatief - Vastlegging in intentieovereenkomst rol bewonersinitiatief in volgende fasen 	<ul style="list-style-type: none"> - Ontwikkeling concrete propositie aan bewoners - Vaststelling rol bewonersinitiatief bij realisatiefase - In geval warmtenet vaststelling warmtekavel en selectie warmtebedrijf - Vaststelling rol bewoners (initiatief) bij beheer warmtenet - Vastleggen keuzes in Omgevingswet (inclusief keuze tijdstip beëindiging gebruik aardgas) 	<ul style="list-style-type: none"> - Afhankelijk van warmtealternatief - Gezamenlijke Inkoop besparingsmaatregelen, warmtepompen e.d. - Aanleg warmtenet 	<ul style="list-style-type: none"> - Onderzoek tevredenheid over uitvoering, comfort, kosten - Invulling rol bewoners bij beheer warmtenet
Participatie tredes 0 informeren* 1 raadplegen* 2 adviseren* 3 coproduceren 4, zelf organiseren <small>* Inbreng bewoners in geselecteerde wijken</small>	Participatie tredes 0 informeren 1 raadplegen 2 adviseren 3 coproduceren 4, zelf organiseren	Participatie tredes 0 informeren 1 raadplegen 2 adviseren 3 coproduceren 4, zelf organiseren	Participatie tredes 0 informeren 1 raadplegen 2 adviseren 3 coproduceren 4, zelf organiseren	Participatie tredes 0 informeren 1 raadplegen 2 adviseren 3 coproduceren 4, zelf organiseren	Participatie tredes 0 informeren 1 raadplegen 2 adviseren 3 coproduceren 4, zelf organiseren

Om dit proces zorgvuldig te kunnen doen is het noodzakelijk dat gemeenten de regie houden. Dat betekent in de praktijk dat ze besluiten willen nemen als hiervoor voldoende draagvlak is. Het betekent ook dat ze niet in een vroeg stadium een grote kavel willen vaststellen en een warmtebedrijf aan willen wijzen, zoals het ontwerp van de wet voorschrijft.

Wijziging van volgorde

Wij stellen voor de volgorde om te draaien. Concreet betekent dat de gemeente – in lijn met de afspraken uit het Klimaatakkoord- pas in fase 2 van het uitvoeringsplan een kavel selecteert die aansluit bij de uitkomst van fase 1 van het uitvoeringsplan en een warmtebedrijf selecteert voor dat kavel.

Een groot voordeel van deze aanpak is dat bewonersinitiatieven samen met de gemeente in een dergelijk proces de tijd en de ruimte kunnen krijgen om te bepalen welke rol zij willen spelen bij de ontwikkeling van het warmtenet. Wij pleiten ervoor om hierover goede richtlijnen te ontwikkelen, waar gemeenten zich aan moeten houden.

De voorgestelde omkering van de volgorde heeft een aantal belangrijke gevolgen voor het wetsvoorstel:

1. Het wetsvoorstel stelt in artikel 2.1 zodanige eisen aan een warmtekavel dat gemeenten in de praktijk worden gedwongen tot de keuze voor grote warmtekavels. Deze eisen kunnen vervallen. De regierol van de gemeente wordt hierdoor versterkt. Er ontstaat bovendien meer ruimte voor innovatieve warmtenetten, de combinatie met koeling en de levering van elektriciteit.



2. De netwerkbedrijven kunnen een logische rol krijgen in deze opzet als partij die bijdraagt aan de aanleg van lokale warmtetransportnetten die kleinere warmtenetten verbinden. In bijvoorbeeld Nijmegen wordt hiervoor al gekozen.
3. De ontheffingsregeling voor kleine collectieve warmtesystemen kan worden gekoppeld aan de inhoudelijke eis dat de afnemers van warmte voldoende zeggenschap krijgen in de governance van het warmtebedrijf. Het is logisch dat de controlerende rol van de ACM daarmee minder prominent wordt.
4. Mocht het draagvlak in aaneenliggende wijken voor een warmtenet er zijn – dan kan daar altijd een groter kavel worden uitgeschreven. Maar dan is de keuze, naast technisch financieel, ook sociaal gedragen.

Overige punten

Een belangrijke reden waarom het ontwerp wetsvoorstel ervoor kiest om in een vroeg stadium een warmtebedrijf te selecteren is dat de gemeente op deze wijze de noodzakelijke expertise binnenhaalt voor de aanleg van warmtenetten. Het omdraaien van de volgorde betekent dat er een andere oplossing moet worden gevonden voor dit belangrijke probleem. Wij zien dat gemeenten daarbij vaak kiezen voor samenwerking met de warmtepoet van de netwerkbedrijven (Firan, Netverder en Enpuls Warmte Infra) als maatschappelijk partner. Bewonersinitiatieven kiezen vaak voor adviesbureaus en zoeken in enkele gevallen ook samenwerking met een van de warmtebedrijven. Ook het Expertise Centrum warmte speelt een bescheiden rol.

In de bijlage van de Kamerbrief over de consultatie wijst de minister er op dat de noodzakelijke omslag in de markt niet alleen met wetgeving wordt bereikt. De groei en verduurzaming van collectieve warmtesystemen is ook afhankelijk van zaken als een meer robuuste vraag- en aanbodontwikkeling, een concurrerende prijsstelling en eerlijke lastenverdeling.

De minister wijst er terecht op dat in aanvulling op het wetsvoorstel daarom maatregelen worden vormgegeven gericht op opbouw van kennis en capaciteit. Deze maatregelen kunnen ervoor zorgen dat bovengenoemd probleem wordt opgelost. Wij pleiten er daarbij ook voor dat er maatregelen komen om de kennis en capaciteit bij bewonersinitiatieven te vergroten. Dit kan op een vergelijkbare wijze worden opgezet als het programma HIER opgewekt bij zon en wind.

Tot slot wijst de minister er op dat er ook extra maatregelen nodig zijn gericht op de financiering en betaalbaarheid van collectieve warmtesystemen. Wij zien dit laatste als een kernprobleem. Zowel gemeenten als bewonersinitiatieven lopen er tegenaan dat er op dit moment nog geen positieve business case is voor de verschillende alternatieven voor aardgas. Gemiddeld moet er € 8.000 – 12.000 per woning bij om tot een succesvolle business case te komen. Dit betekent dat op dit moment in de praktijk alleen met een proeftuinensubsidie, die neerkomt op een bijdrage van ongeveer € 8.000 per woning (of een vergelijkbare provinciale subsidie, zoals in Ermelo) een haalbaar project mogelijk is. Of binnen het kosten+ model komt er in vergelijking met de huidige situatie erg dure warmtelevering voor bewoners. Het is van groot belang dat er snel een oplossing komt voor dit probleem. We zien bij de ontwikkeling van zon en wind hoe zeer een aantrekkelijke business case kan bijdragen aan de snelle ontwikkeling van een sector. Dat kan ook bij de aanleg van warmtenetten (en de andere alternatieven voor aardgas, waarbij dit evenzeer speelt).