

Statenvoorstel nr. PS25-001398

Datum	GS-kenmerk	Inlichtingen bij	Gedeputeerde(n)
1 april 2026	2025-043499	WE.vd.Griendt@overijssel.nl +31384998758	De Bree

Aan Provinciale Staten

Onderwerp

Principebesluit oprichting Warmtebedrijf Drenthe Overijssel

Bijlagen

- I. Ontwerpbesluit
 - II. / VIII (zie pagina 2 voor nadere toelichting)
-

Samenvatting van het voorgestelde besluit

Warmtenetten zijn essentieel voor de warmtetransitie en voor het realiseren van de Energievisie Overijssel 2050. Met de komst van de Wet collectieve warmte worden warmtenetten vanaf 2027 verplicht beheerd door bedrijven met een publiek meerderheidsbelang. Sinds deze aankondiging zijn commerciële partijen gestopt met nieuwe projecten, terwijl de behoefte aan warmtenetten toeneemt.

Gemeenten bepalen waar en wanneer warmtenetten worden gerealiseerd. Zij geven aan behoefte te hebben aan ondersteuning bij de ontwikkeling en financiering van warmtenetten, vanwege de schaal, risico's en benodigde expertise. Meerdere gemeenten hebben de provincie gevraagd om samen te werken in een bovenregionaal publiek warmtebedrijf. Daarom verkennen de provincies Overijssel en Drenthe samen met Energiebeheer Nederland (EBN) en de regionale netbeheerders Enexis, Rendo en Cogas de oprichting van het Warmtebedrijf Drenthe Overijssel (WDO).

De provincie kiest voor een beheerste en gefaseerde aanpak. De provinciale bijdrage aan het aandelenkapitaal wordt voornamelijk begrensd op €32 miljoen voor de eerste 10 jaar. Na deze periode volgt een evaluatie, waarna Provinciale Staten opnieuw besluiten over eventuele vervolgstappen. Met dit statenvoorstel worden Provinciale Staten gevraagd een principebesluit te nemen om aan te geven of zij zich kunnen vinden in het plan een warmtebedrijf op te richten. En welke aandachtspunten zij hierbij aan Gedeputeerde Staten willen meegeven voor de verdere uitwerking.

Waarom een warmtebedrijf Drenthe Overijssel nodig is

Nieuwe warmte-wetgeving zorgt voor onmisbare rol publieke warmtebedrijven

Warmtenetten zijn essentieel voor realisatie van de Energievisie Overijssel 2050 (PS25-000069). Vanaf 2027 verplicht de Wet collectieve warmte (Wcw) dat warmtenetten door bedrijven met publiek meerderheidsbelang worden beheerd. Sinds dit bekend is, zijn commerciële partijen gestopt met nieuwe projecten. Hierdoor ligt de ontwikkeling van warmtenetten bijna stil, terwijl de behoefte juist toeneemt.

Gemeenten vragen hulp en ondersteuning

Gemeenten moeten Warmteprogramma's maken en bepalen waar en wanneer warmtenetten komen. Een aantal gemeenten is al begonnen met het ontwikkelen van warmtenetten en opzetten van een lokaal warmtebedrijf. Ze vragen om hulp en ondersteuning, want ontwikkelen en beheren van warmtenetten en een warmtebedrijf vraagt veel geld, kennis en capaciteit, als ook risicobereidheid en -draagkracht. Dit geldt zeker voor kleine gemeenten. Een groot aantal gemeenten heeft een brief gestuurd aan de provincie, waarin zij vragen om samenwerking met een bovenregionaal warmtebedrijf.

Informatie om te kunnen besluiten

In de Kadernota Verbonden Partijen is het proces vastgelegd voor het oprichten van nieuwe verbonden partijen. Dat proces kent meerdere stappen, van verkenning tot eventuele oprichting. Wij bevinden ons nu in de fase van het principebesluit (zie oranje pijl in figuur 1). Met dit voorstel vragen wij u geen besluit over oprichting of deelname. Wij vragen u wel om aan te geven of het college het proces kan voortzetten, en onder welke aandachtspunten. Pas in een volgende fase wordt een concreet besluit voorgelegd over oprichting en eventuele deelname.



Figuur 1: Overzicht processtappen oprichting privaatrechtelijke verbonden partij

Welke informatie krijgt u nu?

Het voorstel bevat zowel beleidsmatige als technische informatie. Wij hebben deze informatie zo geordend dat u gericht kunt oordelen over het principebesluit. Om u te ondersteunen bij uw oordeel zijn de volgende stukken toegevoegd:

- Bijlage II – Samenwerkingsovereenkomst (SOK); beschrijft de afspraken en begrenzings van de verkenningfase.
- Bijlage III – Concept businessplan; geeft inzicht in mogelijke investeringen, risico's en financiële behoeften. Dit is een verkennend document, geen investeringsbesluit.
- Bijlage IV – Afwegingskader Verbonden Partijen; licht toe waarom de provincie zou moeten deelnemen aan het warmtebedrijf Drenthe Overijssel.
- Bijlage V – Juridische aspecten; bevat een eerste toelichting op exit-strategie, staatssteun en aansprakelijkheid.
- Bijlage VI - Notitie uitgangspunten statuten en aandeelhoudersovereenkomst; beschrijft de gezamenlijke uitgangspunten voor inrichting van de governance.
- Bijlage VII – Participatieverslag; beschrijft hoe gemeenten en andere partijen zijn betrokken bij de verkenning.
- Bijlage VIII – Oplegger WDO; geeft een beknopte toelichting op doel en werkwijze van het Warmtebedrijf Drenthe Overijssel.

Overwegingen

Waarom samenwerken in Drenthe en Overijssel?

De provincies Drenthe en Overijssel hebben samen voldoende warmtevraag en beschikbare warmtebronnen om één warmtebedrijf te vormen (zie p. 15-23 van het businessplan). Zij werken samen met dezelfde regionale netbeheerders (Enexis, Rendo, Cogas). Ook het staatsbedrijf Energiebeheer Nederland (EBN) wil aandeelhouder worden. Samen brengen deze partijen expertise, kapitaal en uitvoeringskracht bijeen, passend bij de gewenste provinciale aanpak.

De provincie kan als aandeelhouder het beste publieke, regionale en bovenlokale belangen behartigen.

De provincie heeft een publiek belang bij een betrouwbare, betaalbare en duurzame warmtevoorziening. Dit publieke belang vraagt om structurele provinciale betrokkenheid ter ondersteuning van gemeenten. Warmtenetten zijn bovenlokaal en kapitaalintensief en kennen een lange looptijd en aanzienlijke risico's. Andere instrumenten zoals subsidies, leningen of garanties bieden onvoldoende mogelijkheden om het publieke belang over de volledige looptijd te borgen. Aandeelhouderschap maakt het mogelijk om eigen vermogen in te brengen en zo grootschalige investeringen te financieren. Omdat de provincie dit niet zelfstandig kan doen, gaat zij samenwerken met EBN, de regionale netbeheerders en provincie Drenthe in een gezamenlijke vennootschap.

De aandeelhoudersverhouding

EBN, de drie betrokken regionale netbeheerders en de beide provincies krijgen (als groep) elk een derde van de aandelen. Het aandeel tussen de provincies wordt verdeeld op basis van het verwachte aantal aansluitingen (1:4). Voor Overijssel komt dat uit op 26,67% van het totaal aandelenkapitaal.

De doelomschrijving van WDO geeft de ruimte die nodig is

In de notitie "uitgangspunten statuten en aandeelhoudersovereenkomst" (bijlage VI) is een brede doelomschrijving voor het warmtebedrijf opgenomen. WDO mag warmte- en koudnetten realiseren, exploiteren en onderhouden. WDO kan dit zelf doen of samen met een gemeente een lokaal warmtebedrijf oprichten. De omschrijving biedt ruimte, maar is ook begrensd. Het WDO richt zich alleen op publieke warmtenetten en activiteiten die passen binnen de Wcw en Energiewet.

We willen een hecht partnerschap met gemeenten

Gemeenten bepalen waar en wanneer een warmtenet komt en wijzen het warmtebedrijf aan dat het net gaat ontwikkelen. Zij hebben de regie en de directe relatie met inwoners. Het WDO gaat als partner samenwerken met gemeenten en ondersteunt waar dat nodig is bij de ontwikkeling van warmtenetten. De uitwerking van deze samenwerking kan op twee manieren worden vormgegeven:

- WDO en gemeente worden samen aandeelhouder van een lokaal warmtebedrijf.
- WDO wordt aangewezen als het warmtebedrijf.

Per project maken gemeente en WDO afspraken over model, rollen, verantwoordelijkheden, risico's en inzet van gemeentelijke instrumenten.

Warmtenetten vragen grote investeringen en een lange adem

Uit het concept businessplan blijkt dat voor warmtenetten in Drenthe en Overijssel tot 2050 circa € 5,9 miljard nodig is. Een deel wordt gefinancierd via bijdragen van Rijk en gebruikers. Daarna blijft € 4 miljard aan financiering nodig. Het businessplan gaat uit van € 800 miljoen eigen vermogen en € 3,2 miljard aan leningen. Een groot deel van deze € 800 miljoen zal bestaan uit het sparen van winst. Het andere deel (circa € 300 miljoen) moeten de aandeelhouders gedurende een lange periode inbrengen. Tot het moment dat inkomsten en investeringen in balans zijn. Dit past bij het karakter van warmtenetten als publieke infrastructuur met een lang investeringsritme. Pas wanneer het warmtebedrijf financieel stabiel is, ontstaat ruimte voor uitreden. Voor de provincie kan uitstappen pas aan de orde zijn als publieke belangen ook zonder provinciaal aandeelhouderschap aantoonbaar geborgd zijn.

Dilemma's en risico's

Publieke waarde leveren versus risico's begrenzen

Warmtenetten leveren publieke waarde, maar vragen grote investeringen en kennen een lange ontwikkeltijd. Dit brengt financiële risico's met zich mee voor het warmtebedrijf en de aandeelhouders, bijvoorbeeld door renteontwikkelingen, materiaalprijzen of vertragingen. Daarom kiezen wij voor een beheerste en gefaseerde aanpak. Bij de oprichting van het Warmtebedrijf Drenthe Overijssel moeten we kapitaal kunnen inbrengen. De provinciale kapitaalleg wordt begrensd op € 32 miljoen¹ voor de eerste tien jaar. Op dit moment is dit budget nog niet beschikbaar. Bij de Perspectiefnota 2027 vragen wij u om dit budget te reserveren. Pas bij de definitieve oprichting van het warmtebedrijf beslist u om het benodigde kapitaal beschikbaar te stellen. Daarna wordt het warmtebedrijf stapsgewijs opgebouwd. Het kapitaal wordt niet in één keer aan het WDO overgemaakt, maar jaarlijks. Wij doen dit op basis van een goedgekeurde begroting, inclusief investeringsvoorstellen. De aandeelhouders nemen in de opstartfase de investeringsbesluiten, omdat zij risico's, publieke belangen en financiële gevolgen het beste kunnen wegen. Deze weging moet zich nog ontwikkelen en daarom willen zij daar direct op kunnen sturen. De RvC adviseert in het begin, totdat ervaring is opgedaan met de eerste projecten. Met deze ervaring kunnen beleid, werkwijze en toetsingskaders worden vastgesteld. Daarna kan de RvC voorstellen beoordelen op basis van deze vaste kaders. Aandeelhouders sturen dan meer op koers en kaders, in plaats van op individuele projecten.

Na tien jaar volgt een evaluatie van het functioneren van het warmtebedrijf en van onze rol als aandeelhouder. Met kennis van de evaluatie kunt u besluiten of de provincie extra kapitaal gaat investeren. Indien eerder aanvullend kapitaal nodig is, wordt daarvoor een bijzonder voorstel aan u voorgelegd. Daarnaast worden afspraken gemaakt over financiële kaders, zoals financieringsmix, rendement, dividend en risicobuffers. Via de governance van het warmtebedrijf wordt gezorgd voor toezicht, sturing, risicomanagement en een goede informatievoorziening. Zo blijft groei mogelijk, terwijl de financiële risico's voor de provincie beheersbaar blijven.

Maatwerk voor draagvlak versus uniforme voorwaarden voor risicobeheersing

Maatwerk per gemeente is nodig om lokaal draagvlak te bereiken en rekening te houden met verschillen in capaciteit en context. Deze flexibiliteit draagt bij aan de haalbaarheid van warmtenetprojecten. Tegelijkertijd mag maatwerk niet leiden tot onbeheersbare financiële risico's. Daarom gaat het WDO een uniforme set met voorwaarden en bestuurlijke afspraken met gemeenten hanteren. In het businessplan

¹ De huidige kapitaalbehoefte voor de komende 25 jaar is in het bedrijfsplan geschat op circa € 300 miljoen aan kapitaal dat aandeelhouders moeten inbrengen. Dat vertaalt zich met een aandelenpercentage van 26,67% naar een provinciale inbreng van € 80 miljoen. Om 10 jaar van deze behoefte te dekken, hebben we € 32 miljoen nodig.

(H5) is uitgewerkt hoe deze betrokkenheid op verschillende manieren kan worden geborgd. De voorwaarden zijn gericht op het beheersen van het volloopriscio en het begrenzen van het financiële risico voor het warmtebedrijf en de aandeelhouders. De nadere uitwerking van deze voorwaarden vindt plaats op projectniveau, binnen vastgestelde investeringskaders. Investeringsvoorstellen worden hieraan getoetst, voordat de aandeelhouders aanvullend kapitaal ter beschikking stellen.

Wegvallende financiering van Rijk of aandeelhouders

De financiering van warmtenetten is mede afhankelijk van rijksbijdragen en de bereidheid van aandeelhouders om kapitaal in te brengen. Het Rijk biedt subsidies en garanties, maar deze gelden slechts voor een beperkte periode en kunnen worden herzien. Bij tegenvallende inkomsten, hogere kosten of wegvallende rijkssteun kan prioritering van projecten noodzakelijk zijn. De aandeelhouders maken hierover vooraf afspraken, zodat tijdig kan worden bijgestuurd en financiële risico's beheersbaar blijven. Ook maken de aandeelhouders afspraken over hoe ze omgaan met een situatie waarin een van de aandeelhouders geen aanvullend kapitaal kan of wil inbrengen.

Bronnenstrategie: beschikbaarheid, duurzaamheid en toekomstvastheid

Warmtenetten zijn afhankelijk van betrouwbare warmtebronnen. Bronnen kunnen minder leveren dan verwacht, wegvallen of minder duurzaam blijken. Dit kan leiden tot extra kosten of vertraging. Daarom stuurt het WDO op een diverse bronnenmix en een wettelijk verplichte back-upvoorziening. Om de afhankelijkheid van één bron te beperken. Op projectniveau wordt een bronnenstrategie uitgewerkt die rekening houdt met langetermijnonzekerheden. Bij investeringsbesluiten worden duurzaamheid en leveringszekerheid meegewogen.

Participatie samenleving

Hoe betrekken wij onze inwoners en gemeenten?

Tijdens de ontwikkeling van het warmtebedrijf Drenthe Overijssel hebben we nauw samengewerkt en contact gehad met onze partners en gemeenten. In bijlage VII (Participatieverslag) kunt u lezen hoe wij, samen met onze partners, de participatie met gemeenten hebben vormgegeven de afgelopen periode. Op dit moment is er nog geen participatie met inwoners, omdat er nog geen concrete projecten zijn. Zodra die er wel zijn worden inwoners nauw betrokken door het WDO en de gemeente.

Hoe verbetert dit voorstel de leefbaarheid en het welzijn voor onze inwoners?

Met de oprichting van het warmtebedrijf Drenthe Overijssel zorgen we ervoor dat er in elke gemeente, waar bepaald is dat een warmtenet de beste oplossing is, warmtenetten kunnen ontstaan. Zo zorgen we ervoor dat alle inwoners aangesloten kunnen worden op een warmtenet als dat voor hen de beste oplossing is. Ongeacht waar ze wonen.

Conclusie: een stevige basis met ruimte voor bijsturing

Gemeenten vragen om hulp en ondersteuning bij het oprichten van warmtenetten. Een Warmtebedrijf Drenthe Overijssel kan hen helpen. Daarom stellen we voor om samen met Drenthe, de regionale netbeheerders en Energie Beheer Nederland (EBN) een samenwerkingsovereenkomst te tekenen om het Warmtebedrijf Drenthe Overijssel (WDO) op te richten.

De provincie kiest voor een beheerste groei. De komende tien jaar investeren we maximaal € 32 miljoen, stapsgewijs en steeds op basis van onderbouwde aanvragen en goedgekeurde jaarplannen. Na tien jaar volgt een evaluatie. Provinciale Staten beslissen dan opnieuw over eventuele extra inleg. Zo voorkomen we automatische bijstortingen, houden we zicht op risico's en kunnen we zo nodig bijsturen.

Vervolg

Na uw principebesluit kunnen we samen met onze partners de definitieve oprichting voorbereiden. We komen nogmaals bij u terug om uw definitieve instemming te vragen met de oprichting. Dan kunt u op basis van de definitieve afspraken (statuten, overeenkomsten, etc.) afwegen of u het nog steeds eens bent met uw eerdere beslissing dat de provincie gaat deelnemen aan het Warmtebedrijf Drenthe Overijssel.

Voorstel

Gelet op het voorgaande stellen wij u voor het besluit te nemen, als in bijlage I verwoord.

Gedeputeerde Staten van Overijssel,



voorzitter, A.P. Heidema



secretaris, N. Versteeg