

Bijlage IV: Afwegingskader interprovinciaal warmtebedrijf

1. Is er sprake van een opgave die correspondeert met een provinciaal publiek belang?

Wettelijke verplichting voor publieke warmtebedrijven

Er is nieuwe nationale wetgeving op het gebied van warmte: de Wet collectieve warmte (Wcw). Deze wet is inmiddels door zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer aangenomen en treedt naar verwachting gefaseerd in werking vanaf 2026. De wet beoogt de publieke sturing te versterken, consumenten beter te beschermen en de ontwikkeling van duurzame warmtenetten te versnellen. In de wet is vastgelegd dat warmtebedrijven voor meer dan 50% in publieke handen moeten zijn. Deze wettelijke verplichting creëert een noodzaak voor overheidsparticipatie in de warmtevoorziening.

Marktfalen warmtetransitie

Tot de wettelijke verplichting tot publiek eigendom was de ontwikkeling van warmtenetten aan de markt overgelaten. Private ontwikkelaars hebben deze rol echter niet opgepakt voor kleinere en middelgrote gemeenten, omdat warmtenetten in deze context niet rendabel genoeg zijn (economies of scale). Dit marktfalen leidt tot ongelijke toegang: Inwoners in grotere steden krijgen wel toegang tot warmtenetten, inwoners in kleinere gemeenten niet.

Subsidies en garanties alleen zijn onvoldoende om dit marktfalen te adresseren. Gemeenten hebben weliswaar de regie in de warmtetransitie en bepalen welke oplossing in welke wijk komt, maar zijn niet altijd in staat om zelfstandig een warmtebedrijf op te richten. Ze missen de organisatorische capaciteit en expertise om warmtebedrijven op te richten en aan te sturen. Dit geldt zeker voor kleinere gemeenten. Zij kunnen niet zelfstandig de benodigde kennis over netontwerp, exploitatie, financiering en risicomangement opbouwen. Het gevolg is dat sommige bewoners minder toegang hebben tot een betaalbare en duurzame warmteoplossing, afhankelijk van de gemeente waar zij wonen. Inwoners die wel kunnen kiezen voor eigen individuele oplossingen, maken hierdoor een warmtenet onhaalbaar of duur voor degenen die wel willen aansluiten. Deze vorm van ongelijke toegang op basis van woonplaats ondermijnt het publieke belang van een rechtvaardige energietransitie.

Borgen van afspraken uit het Klimaatakkoord

Nederland wil geen aardgas meer in Groningen winnen, onafhankelijk worden van landen als Rusland en geen CO₂ meer uitstoten. Deze doelen zijn vastgelegd in het Klimaatakkoord. Daaraan heeft de provincie zich verbonden.

De Energievisie Overijssel 2050 vormt het kader: in 2050 is ongeveer 1 op de 4 woningen aangesloten op warmte. Het WDO moet bijdragen aan dit pad, met evaluatiemomenten in 2028 en 2030 om de koers bij te stellen op basis van technologische ontwikkelingen, maatschappelijke acceptatie en financiële haalbaarheid.

Provinciaal publiek belang

De provincie wil een betrouwbaar, betaalbaar en duurzaam regionaal energienetwerk, ook in de toekomst. In de provinciale Energievisie ([PS25-000069](#)) is opgenomen dat bij de invulling van deze opgave ook een belangrijke rol is weggelegd voor warmte(netten). In 2050 moet ongeveer 1 op de 4 woningen aangesloten op warmte. Het WDO moet bijdragen aan dit pad, met tussentijdse evaluatiemomenten om de koers bij te stellen op basis van technologische ontwikkelingen, maatschappelijke acceptatie en financiële haalbaarheid. Realiseren van dit doel betekent dat overall waar warmte maatschappelijk gezien de beste oplossing is, de provincie de kansen moet aangrijpen om dit ook te realiseren.

Om bovenstaande doelen te bereiken, is het van belang om op onderstaande publieke belangen te gaan sturen:

- Toegankelijkheid: Alle inwoners in gemeenten waar warmtenetten maatschappelijk de beste oplossing zijn, kunnen hierop aansluiten, onafhankelijk van gemeentegrootte.
- Betaalbaarheid: Warmtelevering blijft betaalbaar voor huishoudens, met bescherming tegen onevenredige woonlastenstijgingen en aandacht voor energiearmoede.
- Betrouwbaarheid: Continue warmtelevering met minimale uitval, back-up bronnen bij storingen, en preventief onderhoud infrastructuur.
- Duurzaamheid: Versnelling aardgasvrij, maximale inzet restwarmte en hernieuwbare warmtebronnen, CO₂-reductie conform Klimaatakkoord.
- Kwaliteit en dienstverlening: Professionele organisatie met voldoende technische expertise, transparante communicatie met gebruikers van het warmtenet, snelle afhandeling storingen.
- Lokale verankering: Nauwe samenwerking met gemeenten, maatwerk per warmtegebied, betrokkenheid bij ruimtelijke ontwikkeling.
- Lange-termijn continuïteit: Solide financiering voor 30+ jaar exploitatie, geleidelijke transitie naar volledig hernieuwbare bronnen richting 2050, aanpassing aan veranderende technieken.

Dit alles vraagt om een deelnemingsconstructie waarbij continuïteit, deskundigheid en publieke sturing geborgd blijven, ook bij wisselende politieke prioriteiten en economische omstandigheden.

Tussenconclusie: Er is sprake van een provinciaal publiek belang.

2. Vereist behartiging ervan actieve structurele provinciale betrokkenheid?

Schaalvoordelen van een (inter)provinciaal warmtebedrijf

Hoewel warmtenetten vaak lokaal opereren, vereist de ontwikkeling en het beheer ervan een grotere schaal. Anders moeten er veel kleine warmtebedrijven worden opgericht, die allemaal zelf kennis moeten opbouwen, wat de warmtetransitie duurder en trager maakt. Sommige gemeenten lukt het niet om een warmtebedrijf op te richten, waardoor hun inwoners niet kunnen aansluiten op een warmtenet, zelfs als dit de beste oplossing is.

Op (inter)provinciaal niveau kunnen expertise, risico's en realisatiekracht effectiever worden gebundeld. Gemeenten ondersteunen deze aanpak¹ en zien meerwaarde in een (inter)provinciaal warmtebedrijf dat kan participeren in lokale warmtenetten. Op verzoek van een gemeente zou het (inter)provinciaal warmtebedrijf ook een belangrijke rol kunnen spelen in het ontwikkelen en toekomstig beheer van het warmtenet.

Warmtenetten overstijgen regelmatig gemeentegrenzen, waardoor coördinatie op een hoger bestuursniveau voor de hand ligt.

Bronnen zoals geothermie of industriële restwarmte bevinden zich vaak in andere gemeenten dan waar de warmte uiteindelijk wordt gebruikt. De provincie kan vanuit haar regionale perspectief, netwerk en kennis een belangrijke rol spelen in het verbinden van deze bronnen met de uiteindelijke afnemers, waarbij ze verschillende gemeentelijke belangen afweegt en op elkaar afstemt. De ruimtelijke inpassing van warmte-infrastructuur vraagt bovendien om een regionale aanpak.

Bewaker van nutskarakter

De provincie wil het nutskarakter van warmtenetten bewaken. Doel is om warmtenetten te realiseren op plaatsen waar dit maatschappelijk gezien de beste oplossing is, ongeacht de lokale situatie. Ook als dit vanuit bedrijfsmatig oogpunt niet direct rendabel lijkt. Dit vraagt om een structurele rol als aandeelhouder van het warmtebedrijf. Als aandeelhouder kan de provincie waarborgen dat niet alleen naar financieel rendement wordt gekeken, maar dat ook maatschappelijke belangen zoals betaalbaarheid, leveringszekerheid en duurzaamheid worden meegewogen in de besluitvorming. Op deze manier kan de provincie een rechtvaardige en inclusieve warmtetransitie waarborgen

Unieke rol van de provincie als middenbestuur om regionale en bovenlokale belangen te behartigen en af te wegen

Lokale kennis en gevoel voor politiek-bestuurlijke verhoudingen zijn essentieel om maatwerk-oplossingen te bieden. Oplossingen die aansluiten bij de specifieke situatie van elke regio en kunnen rekenen op voldoende maatschappelijk draagvlak. Door de bovengenoemde combinatie van taken en verantwoordelijkheden is de provincie als middenbestuur bij uitstek gepositioneerd om de ontwikkeling van warmtenetten in goede banen te leiden. En daarbij zowel lokale als regionale belangen te behartigen. Voor deze rol doen de regionale netbeheerders, de (beoogde) Staatsdeelneming en ook Overijsselse gemeenten een beroep op de provincie om structureel betrokken te zijn.

Versneller van de warmtetransitie

De provincie heeft een belangrijk belang bij het versnellen van de warmtetransitie. Zonder provinciale betrokkenheid via het WDO verloopt de ontwikkeling van warmtenetten trager. De provincie helpt momenteel al gemeenten als Enschede, Hengelo en Borne bij de verkenning naar een Twents warmtebedrijf, in afwachting van het WDO. Dit illustreert de noodzaak van provinciale ondersteuning om de warmtetransitie in gang te zetten en houden.

Publieke belangen vereisen permanente betrokkenheid bij besluitvorming, financiële instrumenten kunnen dit onvoldoende bieden

Een warmtenet bestaat 30 tot 50 jaar, en in die tijd komen veel keuzemomenten waar niemand nu op kan anticiperen. Je kunt wel afspraken maken, maar wat nu als de toekomstige situatie anders is dan voorzien? Denk aan situaties zoals:

- een nieuwe warmtebron wordt beschikbaar die duurzamer is maar ook duurder, of
- een techniek blijkt onbetrouwbaar en vraagt om extra investeringen in andere oplossingen, of
- gemeenten willen lagere tarieven maar kan dat zonder de financiële gezondheid in gevaar te brengen?

¹ Een groot aantal gemeenten (circa 15 in Overijssel) heeft hierover een brief gestuurd aan de provincie.

Publieke belangen zoals betaalbare tarieven, betrouwbare levering en duurzame warmte moet je kunnen meewegen op het moment dat ze zich voordoen. Met alleen subsidieafspraken, garantstellings- of leningsvoorwaarden kun je niet meesturen bij deze keuzes: je hebt geld gegeven of je staat garant, maar je zit niet aan tafel waar besloten wordt. En als het misgaat draai je achteraf op voor de kosten zonder dat je tijdig kon bijsturen.

Alleen als de provincie aandeelhouder is, heeft ze een stem in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA), waar belangrijke beslissingen worden goedgekeurd zoals het meerjarenbusinessplan, grote investeringen, de strategie van het warmtebedrijf en wijzigingen in de publieke taakstelling. Zo kan de provincie gedurende de gehele looptijd van 30 tot 50 jaar meesturen op beslissingen die publieke belangen raken. Niet achteraf, maar op het moment dat de beslissing genomen wordt.

Tussenconclusie: actieve structurele provinciale betrokkenheid is noodzakelijk.

3. Vereist behartiging risicodragend vermogen vanuit de provincie?

Borgen van publieke belangen vraagt om aandeelhouderschap

Warmtenetten zijn natuurlijke monopolies waarbij continue borging van publieke belangen nodig is. Er zijn vooraf geen regels vast te leggen waarmee je zorgt dat alle toekomstige besluiten in lijn zullen zijn met het publiek belang. Dit komt mede door:

- De lange looptijd van projecten (30+ jaar)
- Complexe keuzes die niet vooraf te definiëren zijn
- Veranderende omstandigheden die bijsturing vereisen
- De noodzaak om publieke belangen te waarborgen bij alle besluiten die worden genomen.

Borging van belangen via subsidieafspraken of andere contractuele (lening)afspraken is hierdoor niet mogelijk. Je moet hiervoor betrokken zijn bij de besluitvorming. Want via deze besluiten worden de publieke belangen geborgd. Dit kan als de provincie aandeelhouder is van het interprovinciaal warmtebedrijf. Daardoor heeft zij een stem bij strategische beslissingen die de publieke belangen raken, zoals tariefstelling, leveringszekerheid en duurzaamheid. Als aandeelhouder kun je ook meesturen op een gezonde balans tussen maatschappelijk rendement (betaalbaarheid, duurzaamheid) en financieel rendement.

Warmtenetten vragen om grote investeringen die niet door gemeenten kunnen worden gedragen

De verwachting is dat aanleg van warmtenetten in Overijssel-Drenthe een investering van ca € 5,9 miljard gaan vragen. Gezien de lastige financiële situatie van gemeenten en een beperkt/onzekeer financieel rendement op de investeringen die gedaan moeten worden, is de verwachting dat gemeenten niet/zeer beperkt kunnen bijdragen aan de benodigde financiering van de lokale/regionale warmtebedrijven. Er zal daardoor naar verwachting een groot beroep worden gedaan op financiering door het (inter)provinciaal warmtebedrijf.

Er is voldoende eigen vermogen nodig om vreemd vermogen aan te trekken

De investeringen van het interprovinciaal warmtebedrijf zullen grotendeels met vreemd vermogen/aan te trekken leningen worden gefinancierd. Hiervoor moeten de aandeelhouders van het warmtebedrijf wel voldoende eigen vermogen/ kapitaal inbrengen, zodat het warmtebedrijf met dit kapitaal voldoende vreemd vermogen tegen aanvaardbare rentes kan lenen.

De (beoogde) staatsdeelneming en de regionale netbeheerders willen een groot deel van het benodigde eigen vermogen leveren. Banken vereisen eigen vermogen, als risicobuffer, als voorwaarde voor de leningen die zij willen verstrekken. De mate waarin EBN en de regionale netbeheerders aandeelhouder zijn van het WDO, bepaalt de impact die de schulden van het WDO hebben op hun eigen leencapaciteit en creditrating. Deze creditrating bepaalt de hoogte van de rente en de toegang van EBN en de netbeheerders tot leningen op de kapitaalmarkt. Hoe hoger het aandelenpercentage, hoe hoger de schuld meetelt. Bij een meerderheidsbelang telt de gehele schuld van WDO mee, op basis van de verslaggevingsregels voor de jaarrekening.

Om deze reden en om de impact op hun eigen leencapaciteit te beperken, hebben EBN en Enexis in hun strategie vastgelegd dat zij alleen minderheidsaandeelhouder willen worden. Cogas en Rendo willen alleen een kleine aandeelhouder zijn, gezien het feit dat zij kleine regionale netbeheerders zijn, veel minder financiële slagkracht hebben dan EBN en Enexis. Hun gemeentelijke aandeelhouders zijn ook minder bereid om grote risico's te lopen en/of kapitaal bij te storten. Gezamenlijk zullen zij niet in de volledige kapitaalbehoefte kunnen voorzien. Om deze reden wordt er ook naar decentrale overheden gekeken om bij te dragen.

Je straalt vertrouwen uit in het bedrijf en geeft vertrouwen aan huishoudens

Doordat de provincie aandeelhouder is, wordt de geloofwaardigheid van het warmtebedrijf richting andere stakeholders zoals gemeenten, woningcorporaties en eindgebruikers versterkt. De provincie laat daarmee zien vertrouwen te hebben in het bedrijf. En dat de provincie bereid is om risico's te dragen voor het publieke belang en daarnaast in positie is om publieke belangen zoals leveringszekerheid, betaalbaarheid en betrouwbaarheid te waarborgen.

Als aandeelhouder kan de provincie structureel bijdragen aan effectieve governance en zo de publieke belangen blijvend borgen.

Aandeelhouderschap biedt instrumenten die andere financiële instrumenten niet hebben: zeggenschap over strategie, invloed op benoeming bestuurders en commissarissen, en toezicht op risicobeheersing. Als aandeelhouder kun je zorgen dat WDO op koers blijft, omdat je via de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) goedkeuring verleent aan strategische besluiten zoals meerjarenbusinessplannen, grote investeringen, en wijzigingen in de publieke taakstelling.

Je kunt ook eisen stellen aan de samenstelling van de Raad van Commissarissen, zodat deze beschikt over voldoende expertise op warmtenetten, financiën, risicomangement en publieke belangen. Ook kun je sturen op langetermijnsucces (30-50 jaar exploitatie) in plaats van kortetermijnrendementen. Dit betekent: investeringen in toekomstbestendige infrastructuur, opbouw van expertise, en geleidelijke transitie naar volledig hernieuwbare bronnen.

Tussenconclusie: Deelname van de provincie als aandeelhouder is noodzakelijk voor effectieve sturing en borging van publieke belangen.

4. Is deelname van derden wenselijk of noodzakelijk?

De provincie beschikt niet over de kennis, de capaciteit of het kapitaal om zelfstandig het warmtebedrijf te kunnen ontwikkelen en exploiteren. Voor het opbouwen van voldoende realisatiekracht en exploitatie van een warmtebedrijf is samenwerking met de Staatsdeelneming, de regionale netbeheerders en mogelijk private partijen essentieel. De regionale netbeheerders zorgen voor kennis en kapitaal en brengen ook belangrijke ervaring en mensen in voor de aanleg en het beheer van de infrastructuur. Een staatsdeelneming kan eveneens kennis en kapitaal inbrengen.

Er is hier sprake van privaatrechtelijke samenwerking met privaatrechtelijke partijen. Hiervoor is geen publieke vorm beschikbaar. Er is alleen een keuze te maken tussen de besloten vennootschap (BV) of de naamloze vennootschap (NV) model. Bij de besloten vennootschap kan de governance flexibeler worden ingericht, afhankelijk van de wensen van de betrokken partijen. Waaronder (een beperking op) hoe aandelen kunnen worden verhandeld. Gezien het publieke belang van de warmtenetten is het wenselijk om sturing te hebben op wie aandeelhouder mag zijn van het warmtebedrijf. De besloten vennootschap is daarmee de best passende vorm voor een op te richten warmtebedrijf.

Conclusie: Deelname van derden in een private rechtspersoon is noodzakelijk.

Eindconclusie

Op basis van het afwegingskader is een provinciale deelname aan een interprovinciaal warmtebedrijf noodzakelijk.