

Notitie op rapport:

Handelingsperspectieven warmtetransitie

Gemeente Zaanstad (Fakton)

AANTAL PAGINA'S

7

ONDERWERP

Reactie op Fakton rapport 12-2-25, bijlage bij
BBV en Raadsinformatiebrief Actualisatie
strategie collectieve warmtevoorziening (917390)

Aanleiding en doel notitie

De gemeente Zaanstad zet zich actief in voor de warmtetransitie met als doel klimaatneutraliteit in 2040. In maart 2023 heeft het college de Strategie Collectieve Warmtevoorziening (hierna: versnellingsstrategie, 2023/2258) vastgesteld om de uitbreiding van warmtenetten te versnellen. Dit heeft geresulteerd in een tweesporenbeleid waarbij Zaanstad inzet op samenwerking met WNZ en HVC.

Met de komst van nieuwe juridische instrumentaria uit de Wet collectieve warmte (hierna: Wcw) en de Wet gemeentelijk instrumenten warmtetransitie (hierna: Wgiw) in het vooruitzicht, is de vraag gerezen of de gekozen versnellingsstrategie nog steeds passend is om de ambitie te realiseren. Daarnaast was er behoefte aan een scherper beeld hoe de nieuwe rol van de gemeente ingezet kan worden teneinde haar ambities te bereiken en wat daarvoor nodig is. Deze vragen heeft Zaanstad bij adviesbureau Fakton neergelegd.

Op basis van documentstudie, interviews en brede werksessies is Fakton tot een advies gekomen over de stappen die Zaanstad op korte- (nu en 3 jaar) middenlange- (3 en 5 jaar) en lange-termijn (>5 jaar) kan nemen. Ook zijn er specifieke adviezen gegeven over de samenwerking met WNZ en HVC.

Uit het strategische advies volgt dat bij collectieve warmteoplossing er vanuit drie eenheden moet worden geredeneerd om deze oplossing voor elkaar te krijgen. De eerste is afzetmogelijkheden, de twee is (warmte-)bronnen en de derde is het organiseren van kapitaal (mensen en middelen). Deze drie eenheden moeten tot elkaar worden gebracht om een rendabele en levensvatbare collectieve warmteoplossing te realiseren.

In deze notitie gaan we in op de adviezen en wordt aangegeven welke worden omarmd en van welke van deze adviezen slechts kennis wordt genomen. De bestuurlijke keuzes die voortvloeien uit de

uitgewerkte acties worden separaat ter besluitvorming aan het college en/of raad voorgelegd (zie tabel aan het einde van het document).

I. Huidige situatie: twee sporenstrategie voor collectieve warmtevoorziening.

Zaanstad zet in op warmtenetten omdat dit in buurten met een hoge woningdichtheid de optie is met de laagst maatschappelijke kosten. In de versnellingsstrategie wordt een tweesporenbeleid voorgestaan. Het eerste spoor focust op het uitbreiden van het bestaande warmtenet in Zaandam Oost, terwijl het tweede spoor een verkennende samenwerking met het warmtebedrijf van HVC omvat buiten Zaandam-Oost.

Beiden sporen zijn ingezet binnen een context waarin de gemeente wel beleidsambities heeft maar geen formele rol, taak of verantwoordelijkheid ten aanzien van de warmtetransitie. In het spoor van Zaandam Oost is de gemeente mede-eigenaar geworden (aandeelhouder) van WNZ b.v. in het spoor met HVC zet de gemeente in op een faciliterende rol om partijen bij elkaar te brengen.

Wcw en Wgiw.

Met de komst van de Wcw en de Wgiw krijgen gemeenten een in de wet verankerde regierol en juridisch instrumentarium om deze regierol in te vullen:

- kavel bepalen,
- aanwijzen warmtebedrijven (ook warmtegemeenschappen en ontheffing)
- instemmen met het kavelplan
- vaststellen Warmteprogramma,
- (gebied-) uitvoeringsplannen (dit is geen wettelijk verplicht instrument)
- aanwijsbevoegdheid voor gebieden waar het gas wordt afgesloten.

Daarnaast bevat de Wcw ook wettelijke bepalingen om de relatie met de bestaande situatie te regelen (overgangsrecht). Dit brengt verandering voor m.n. de situatie voor WNZ b.v. met zich mee. Ook dient aandacht aanbesteedt te worden aan de veranderende rol en taak van de gemeente (regierol) onder de Wcw en Wgiw.

II. Handelingsperspectieven en generieke aanbevelingen.

Fakton adviseert om op de korte termijn de samenwerking met HVC en WNZ voort te zetten en ondertussen ook samenwerkingsvormen op regionaal niveau te onderzoeken. Daarnaast adviseert Fakton de gemeente om in samenwerking met belanghebbenden tot beleid te komen dat zicht geeft op de haalbaarheid van bron- en afzetontwikkeling. Op basis hiervan kan Zaanstad over 3 tot 5 jaar tot een kavelstrategie voor de hele stad komen. De verwachting is dat Zaanstad over ongeveer 5 jaar kan overgaan tot het aanwijzen van een kavel/kavels voor verdere ontwikkeling van warmtenetten.

De generieke aanbevelingen bevatten:

- Maak **een integrale visie** op een toekomstig warmtesysteem in Zaanstad
- Neem de regie op sturing **van vraag- en bronontwikkeling** in samenwerking met partners in de regio, door oa:
 - Samenwerking, planmatige sturing en projectmatige aanpak is nodig
 - Maak concrete afspraken met woningcorporaties over aansluiting
 - Ontwikkel een strategie om particulieren aan te sluiten
 - Zorg voor handelingsperspectief voor ontwikkeling van bronnen
 - Zet het aanwijsbesluit in om wijken uiteindelijk van aardgas af te sluiten
- Creëer een **gezond speelveld voor partners en marktpartijen** aan de hand van een uitnodigende kavelstrategie.

Hieronder wordt kort op het handelingsperspectief en de generieke aanbevelingen ingegaan. Van de door Fakton geschetste tijdslijn wordt kennisgenomen. De gemeente zal op basis van eigen planning en actuele ontwikkelingen bepalen in welk tempo de acties en trajecten zich voltrekken.

III. Reactie op handelingsperspectieven en generieke aanbevelingen.

Integrale visie op toekomstige warmtesysteem

Het opstellen van zo'n integrale warmtevisie geeft handelingsperspectief voor alle belanghebbenden en het vastleggen in het wettelijk verplichte Warmteprogramma zorgt ervoor dat de gemeente planmatig kan sturen. Het Warmteprogramma moet periodiek geüpdatet worden en er zitten wettelijke bevoegdheden aan verbonden. Aan een visie op de samenhang van de warmtevoorziening met andere energiesystemen wordt aan gewerkt in het kader van de Zaanse Energievisie.

Actie en vervolgtraject: Opstellen van een Zaanse Energievisie en gemeentelijk warmteprogramma en deze bespreken met en voorleggen aan college en raad.

Neem regie op sturing van vraag- en bronontwikkeling in samenwerking met de partners in de regio.

- a) Samenwerking, planmatige sturing en projectmatige aanpak is nodig
- b) Maak concrete afspraken met woningcorporaties over aansluiting
- c) Ontwikkel een strategie om particulieren aan te sluiten
- d) Zorg voor handelingsperspectief voor ontwikkeling van bronnen
- e) Zet het aanwijsbesluit in om wijken uiteindelijk van aardgas af te sluiten

Ad a) Planmatig

Gemeente Zaanstad heeft de samenwerking met belanghebbenden op het vlak van vraag en bronontwikkeling sinds 2024 geïntensiveerd en zal dit komende jaren verder voortzetten. In de gebiedstrajecten wordt al gewerkt volgens een projectmatige aanpak. De rol van de gemeente is afgelopen jaar deels vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst met de woningbouwcorporaties.

De gemeentelijke participatie en communicatie met warmtebedrijven, bewoners, bedrijven en andere stakeholders krijgt het meest aandacht in de gebiedstrajecten aardgasvrij (op dit moment in Krommenie en Zaandam-Oost). Er is op dit moment nog geen gemeente breed plan dat handelingsperspectief biedt bij vervanging van de warmte installatie (ruim 4.000 huishoudens per jaar) en bijbehorende isolatiemaatregelen. De vaststelling van het Zaans Warmteprogramma is een gelegenheid om de communicatie hierover gemeentebreed uit te rollen.

Ad b) Woningbouwcorporaties

Het maken van concrete afspraken met de woningcorporaties over aansluiting op het warmtenet moet verder worden onderzocht. (Gebieds-) Uitvoeringsplannen hebben vaak een beperkte omvang (buurniveau). Het kan verstandig zijn om afspraken buurt-overstijgend te maken zodat het warmtebedrijf tot een beter aanbod kan komen.

Ad c). Particulieren.

Het aardgasvrij maken van buurten vraagt om uitgebreide participatie. De basis van deze participatieaanpak wordt gelegd in de participatiestrategie Warmtetransitie die op dit moment wordt opgesteld. Wat betreft de gebiedstrajecten adviseert Fakton om indien mogelijk financiële instrumenten te introduceren om de risico's van het aansluiten van particulieren op het warmtenet te dekken.

Ad d) Bronnen

Geadviseerd wordt om in samenwerking met HVC en WNZ een bronnenstrategie op te stellen. Omdat warmtebedrijven onder de Wcw een belangrijke rol krijgen bij de ontwikkeling van warmte-koude bronnen, is het van belang dat deze strategie in nauwe samenwerking met deze partijen wordt opgesteld. Ook de betrokkenheid van netbeheerder Liander is van belang omdat bronontwikkeling en warmtenetontwikkeling afhankelijk zijn de beschikbare netcapaciteit. Op dit moment vindt een inventarisatie van de mogelijke bronnen plaats. Deze kan dienen als basis voor verdere beleidsvorming.

Ad e) Aanwijsbevoegdheid gas-af.

Fakton adviseert om gebruik te maken van de aanwijsbevoegdheid onder de Wgiw. Hiermee kan de gemeente een gebied aanwijzen dat van het gas wordt afgekoppeld. Dit geeft inwoners, bedrijven, maatschappelijke instellingen, verhuurders en netbeheerders duidelijkheid over het tijdspad van de warmtetransitie en worden extra maatschappelijke kosten voor het onderhoud van dubbele infrastructuur voorkomen. Ook biedt het aanwijzen van aardgasvrije gebieden meer zekerheid voor het ontwikkelen van warmtebronnen.

Actie en vervolgtraject: De aanbevelingen worden meegenomen in de beleidsdocumenten Zaanse Energievisie, Warmteprogramma en in de (startnotities voor) de gebiedstrajecten. Hierin te maken keuzes, bijvoorbeeld inzake de aanwijsbevoegdheid, worden voorgelegd aan college en/of raad op basis van hun bevoegdheid.

Samenwerking met WNZ B.V. en warmtebedrijf HVC vervolgen.

Het advies van Fakton maakt duidelijk dat zowel WNZ als HVC geschikte partijen zijn om de samenwerking mee uit te bouwen en voort te zetten. Beide bedrijven voldoen aan de publieke eigendomseis van de Wcw en beschikken over kapitaal, ervaring en kennis en kunde om collectieve warmteoplossingen te ontwikkelen.

Publiek Integraal Warmtebedrijf (PIW)

Verder schrijft de Wcw voor dat warmtebedrijven integrale ketenverantwoordelijkheid krijgen. Dit betekent dat één warmtebedrijf per kavel verantwoordelijk is voor de hele keten. Daarbij moet zowel de warmtetransport en warmtelevering in één entiteit zijn ondergebracht. De exploitatie van warmteproductie mag ook onderdeel zijn van de PIW, maar hoeft niet. Als warmte bij een externe leverancier wordt ingekocht, ontslaat dat de PIW niet van haar verplichtingen jegens haar klanten¹. HVC voldoet aan deze eisen omdat zij al een integraal warmtebedrijf is. De warmteketen in Zaanandam Oost voldoet hier niet aan omdat net, levering en bron zijn ondergebracht bij verschillende partijen. Een andere figuur die onder de Wcw belangrijk kan worden is de zgn. warmtegemeenschap. Ook dit wordt gezien als een PIW, maar heeft een lokaal karakter en geen winstoogmerk. De haalbaarheid hiervan was geen onderdeel van het Fakton advies, maar de mogelijkheid hiertoe wordt ook zeker niet uitgesloten in het handelingsperspectief.

De ingezette versnellingsstrategie uit 2023 wordt niet verlaten met het Fakton-advies. Het is op dit moment aan te bevelen door te gaan met de samenwerking WNZ en HVC. Hiermee spreidt de gemeente de risico's en opties wat betreft bronontwikkeling omdat beide bedrijven een andere strategie hebben. Zo zet HVC in hoge temperatuur oplossingen en WNZ/Essent op lage temperatuur. Daarnaast is twee warmtebedrijven geen nieuwe situatie; Zaanstad heeft al twee warmtenetten één Zaanandam-Oost en één in Assendelft.

Actie en vervolgtraject: voortzetting van de samenwerking met WNZ b.v. en warmtebedrijf HVC.

Hieronder wordt kort ingegaan op de specifieke aanbeveling voor WNZ en HVC.

WNZ

Fakton signaleert dat de gemeente moet beslissen over haar huidige rol binnen WNZ b.v. in lijn met haar rolneming en bereidheid van de huidige en potentiële partners om een PIW te vormen. Daarnaast wordt gezegd dat er voor voldoende eigen vermogen binnen WNZ moet worden gezorgd, door met partners kapitaalinjecties, leningen of andere financiële instrumenten te organiseren.

¹ Een warmtebedrijf is gedefinieerd als een onderneming die zich bezighoudt of voornemens is zich bezig te houden met het transport en de levering van warmte en de productie of inkoop van warmte ten behoeve daarvan. Zoals uit de definitie blijkt zal het warmtebedrijf dus in staat moeten zijn om de integrale verantwoordelijkheid te dragen voor de gehele warmteketen, echter is niet verplicht dat ook de warmtebronnen eigendom zijn van de PIW

WNZ b.v. heeft de potentie om zich verder te ontwikkelen tot PIW omdat het moederbedrijf achter de andere aandeelhouder - Alliander - heeft besloten om verder te investeren in de ontwikkeling van warmtenetten². Er worden in het rapport twee modellen beschreven om in Zaandam Oost tot een PIW te komen zonder hierbij voorkeur uit te spreken voor een van de twee modellen.

model A. Joint Venture (overgangsrecht)

De leverancier wordt op basis van het overgangsrecht aangewezen als het integraal warmtebedrijf voor het kavel waar *al feitelijk warmte* wordt geleverd. WNZ bv werkt mee met Essent aan het opzetten van een joint venture en de assets worden hierin ondergebracht (wettelijk verplicht). Hierbij komt meer dan 50% van de Joint Venture in handen van WNZ b.v. om te kunnen voldoen aan de eis van publiek meerderheidsbelang.

Model B. WNZ B.V. integraal warmtebedrijf

WNZ B.V. neemt de leveringscontracten en daarmee de leveringsverplichting over van de huidige leverancier Essent. Dit vergt medewerking van Essent.

Naast de keuze voor één van de modellen is het nodig om over de rolname van de gemeente na te denken. Wil de gemeente aandeelhouder blijven en zo ja, in welke mate? Daarnaast adviseert Fakton om naar voldoende eigen vermogen voor WNZ te kijken. Hiervoor is reeds in de Ava in december 2024 een opdracht verstrekt aan de directie van WNZ om met een plan te komen.

Actie: Uitwerken toekomst WNZ b.v. ter besluitvorming.

HVC

Wat betreft HVC adviseert Fakton om tot een samenwerkingsovereenkomst te komen vóór de ingang van de Wcw (verwachte ingang 1 januari 2026). Veel gemeenten hebben interesse in verdere samenwerking met HVC. Daarom is het van belang om niet lang te wachten met het vastleggen van samenwerkingsafspraken. Hierbij zijn twee varianten mogelijk. De ene variant wordt in de samenwerkingsafspraken reeds een geografische gebied afgebakend (kavel). Dit fungeert na inwerkingtreding Wcw als warmtekavel voor HVC. In de andere variant worden er alleen samenwerkingsafspraken gemaakt (zonder geografische afbakening). Dan moet na inwerkingtreding van de Wcw alsnog een zgn. aanwijspprocedure worden doorlopen (zie BBV 9206214).

De Intentieovereenkomst met HVC is rees verlengd met een jaar (tot 17 dec 2025). Of dit tot een samenwerkingsafpraak zal leiden met of zonder geografische afbakening, zal afhangen van de voortgang van de constructieve verkenning die op dit moment loopt voor het gebied Krommenie samen met Parteon, Liander en gemeente Wormerland.

Actie: Inzetten op samenwerking met HVC om voor ingang Wcw (1 januari 2026) tot een afsprakenkader te komen (samenwerkingsovereenkomst en infrastructurele overeenkomst).

Aansluiting op model met een provinciaal warmtebedrijf onderzoeken

Fakton adviseert in haar rapportage om de aansluiting van lokale warmtenetten op een provinciaal warmtebedrijf, te onderzoeken. Vanuit gemeentes in Noord-Holland is er interesse in een dergelijk provinciaal warmtebedrijf omdat hier vanuit een centraal punt kennis en financieringsinstrumenten kunnen worden ingezet. Op dit moment doet Provincie Noord-Holland onderzoek naar de vorm waarin een eventueel provinciaal warmte-infrabedrijf kan worden vormgegeven.

Mogelijke toekomstige samenwerking met buurgemeenten

In dezelfde lijn als aansluiting op het model van een provinciaal warmtebedrijf, zit het verkennen van samenwerking met buurgemeentes. Gemeente Amsterdam wil dit soort samenwerking verkennen (zie

2

Alliander is het moederbedrijf van Firan (100% aandeelhouder, 403-verklaring). Firan is via DEN-NH B.V. één van de aandeelhouders in WNZ b.v.

brief gemeente 30 januari 2025: Nieuwe koers warmtetransitie, [Raadsbrief-nieuwe-koers-warmtetransitie-def-30-januari-2025.pdf](#)). Het voornaamste argument hiervoor is het schaalvoordeel dat bij dergelijke samenwerking behaald kan worden.

Gezien de ambitie is het raadzaam op regelmatige basis ambtelijk contact te onderhouden met onder andere gemeente Wormerland (onderdeel van Over-gemeente), Purmerend en OD IJmond (de omgevingsdienst trekt het warmtedossier namens de gemeentes in de IJmond regio). Hierdoor kan Zaanstad tijdig afwegingen maken of en hoe zij in wil spelen op de totstandkoming van een eventueel toekomstig regionaal warmtebedrijf.

Implementeer een kavelstrategie voor de hele stad

Een warmtekavel is een aaneengesloten gebied binnen een of meerdere gemeenten waarvoor een warmtebedrijf is of kan worden aangewezen. Fakton gaat er vanuit dat het uitwerken van plannen voor bronontwikkeling en het komen tot afzetmogelijkheden tot 3 jaar tijd in beslag zal nemen. Op het moment dat er meer zekerheid is over de bron en afzetmogelijkheden, is de gemeente in staat om tot een stads-brede kavelstrategie te komen. Mogelijke samenwerkingsopties in de regio moeten hierin mee worden genomen.

Creëer de condities voor HVC en WNZ om succesvol te ontwikkelen binnen Zaanstad:

Op het moment dat de gemeente goed in beeld heeft in welke gebieden warmtenetten kunnen worden ontwikkeld, kan de gemeente warmtekavel(s) gaan aanwijzen. Fakton verwacht dat dit mogelijk is na ongeveer 5 jaar. Na het aanwijzen van een kavel/kavels zal er een openbare transparante selectieprocedure moeten worden doorlopen voor het aanwijzen van een publiek integraal warmtebedrijf. Pas als er duidelijkheid is over de kavels en de concrete plannen daarbinnen, kan de aanwijsbevoegdheid voor het aardgasvrij maken van buurten door middel van warmtenetten worden gebruikt in het omgevingsplan (Wgiw³).

Fakton adviseert om de mogelijkheden te verkennen om uiteindelijk één geïntegreerd warmtekavel te realiseren voor heel Zaanstad. Het voordeel van één warmtekavel is dat alle bewoners dezelfde tarieven krijgen. Deze aanbeveling is dermate prematuur dat alleen hiervan kennis wordt genomen.

Actie: Er wordt een kavelstrategie voor de stad opgesteld. De regionale ontwikkelingen worden in de gaten gehouden en de voelsprietten worden uitgezet.

Opbouwen realisatiekracht binnen gemeente

Fakton adviseert de benodigde publieke realisatiekracht binnen de gemeente op te bouwen door het aantrekken of behouden van voldoende capaciteit en de benodigde kennis en kunde. Daarnaast is het raadzaam de interne organisatie en werkprocessen van de gemeente te stroomlijnen, zoals processen rondom vergunningaanvraag en omgevingsmanagement.

Actie: Middels de nieuwe wetgeving vraagt de energietransitie om sterkere gemeentelijke realisatiekracht er zal daarom in het kader van de energietransitie in brede zin een organisatieplan worden ontwikkeld.

IV. Overzicht nader uit te werken beleidsvoornemens

Deze beleidsvoornemens worden dus uitgewerkt in kader van bovenstaande:

- Afsprakenkader met HVC
- Voorstel toekomst WNZ + financieel plan
- De Zaanse Energievisie
- Zaanse Warmteprogramma (incl of excl voornemen tot aanwijzen)
- Gebieds- en Uitvoeringsplannen Krommenie en Zaandam-Oost
- Gemeentelijke warmte-koude bronnen
- Organisatieplan Warmtetransitie

³ Dit geldt niet voor all-electric aanpak.

- Kavelstrategie voor de hele gemeente