

Wat verstaan we onder de regierol van gemeenten in de warmtetransitie?

Op drie systeemniveaus: all electric,
grootschalige en kleinschalige
collectieve warmte

Anna Groenhof, Joost van den Assum, Nina Breedveld,
Sander de Fluiter en Josephine Waslander



Een samenwerking van:



Het Servicepunt Duurzame Energie werkt in opdracht van Provincie Noord-Holland en is onderdeel van de Energieregio Noord-Holland



Inhoudsopgave

Introductie handreiking	5
<i>Introductie handreiking</i>	<i>6</i>
<i>Leeswijzer:</i>	<i>7</i>
Definities en juridische context	8
<i>Definities grootschalige en kleinschalige collectieve warmte en all-electric.....</i>	<i>8</i>
Definitie grootschalig collectief:	8
Definitie kleinschalig collectief:	8
Definitie all-electric:.....	9
<i>Participatie en warmteoplossing</i>	<i>9</i>
<i>Algemene juridische kaders in de warmtetransitie.....</i>	<i>9</i>
Warmteprogramma	9
(Wijk-)uitvoeringsplan of WUP	10
De aanwijsbevoegdheid inzetten	10
<i>Juridische kaders specifiek voor collectieve warmte</i>	<i>12</i>
Warmtekavels vaststellen en warmtebedrijven aanwijzen	12
Verlenen van ontheffingen en vrijstellingen	12
<i>Juridische kaders specifiek voor all-electric oplossingen.....</i>	<i>12</i>
Vergunning voor plaatsen all-electric alleen bij monumenten vereist	13
Geluidsgrens van 40 dB voor warmteopwekking-installaties	13
Rolneming: welke rollen kan de gemeente op zich nemen?	14
Impact van de regierol op participatie- en communicatieaanpak	14
Regierol bij collectieve warmte	15
<i>Minimale rol</i>	<i>15</i>
<i>Regisseur.....</i>	<i>15</i>
<i>(Mede)-eigenaar.....</i>	<i>16</i>
Routekaart: stappen om een warmtenet te realiseren	18
1. Plannen	18
2. Warmtebedrijf gereed.....	19
3. Randvoorwaarden	20
4. Intentie- en samenwerkingsovereenkomsten (IOK/SOK)	21
5. Bewonersparticipatie.....	21
6. Organisatie	21
7. Instrumentarium	22

Stakeholders en samenwerking	23
<i>Stakeholders en samenwerking</i>	23
De ontwikkeling van een warmtenet kent de volgende fasen:	23
<i>Belangen en uitgangspunten stakeholders.....</i>	24
<i>Externe partners</i>	25
Warmtebedrijf: warmte leveren aan afnemers	25
Netbeheerder: capaciteit, veiligheid en afstemming in de ondergrond	25
Gemeente: publieke belangen borgen en regie organiseren.....	25
Producent: zekerheid over afname.....	26
<i>Belanghebbenden en afnemers</i>	26
Woningcorporatie: betaalbaarheid.....	26
Energiecoöperaties en warmtegemeenschappen: lokaal eigenaarschap, draagvlak en transparantie	27
Particulieren: vertrouwen, betaalbaarheid en uitvoerbaarheid	28
Vereniging van Eigenaars	28
Bedrijven.....	28
Organisatie: welke taken komen er op de gemeentelijke organisatie af?	29
1. <i>Minimale wettelijke rol</i>	30
Warmteprogramma vaststellen en herijken	30
Verplichte participatie organiseren.....	31
Warmtekavels en warmtebedrijven aanwijzen.....	31
2. <i>Regisserende rol.....</i>	31
Samenwerkingsbeleid met bewonersinitiatieven.....	31
Proactief sturen op kavelkeuzes en fasering.....	31
Aanwijsbevoegdheid inzetten.....	32
Capaciteit organiseren	32
3. <i>(Mede-)eigenaar</i>	32
Participeren in publiek warmtebedrijf	32
Financiële instrumenten inzetten	32
Betaalbaarheid en realisatiekracht borgen.....	32
Participatie en communicatie	34
<i>Kleinschalige collectieve oplossingen.....</i>	34
Verschillende regierollen	34
Passende participatie- en communicatieaanpak	35
<i>Grootschalige collectieve oplossingen</i>	35
Verschillende regierollen	36
Passende participatie- en communicatieaanpak	37
Regierol individuele all-electric oplossingen	38

<i>Minimaal</i>	38
<i>Regisseur</i>	38
<i>Versneller</i>	39
Stakeholders en samenwerking	42
<i>Belanghebbenden</i>	42
Interne partners.....	43
Externe partners	43
<i>Belanghebbenden</i>	43
Particulieren en VvE's	43
Utiliteitsgebouweigenaren	43
Woningcorporaties	44
<i>Externe partners</i>	44
Energiegemeenschap.....	44
Intermediairs	44
Netbeheerders.....	45
Marktpartijen.....	45
Organisatie: Welke taken komen er op de gemeentelijke organisatie?	47
<i>Minimale rol</i>	49
Juridisch en strategisch.....	49
Participatie/communicatie.....	49
Overige thema's.....	49
<i>Regisserende rol</i>	49
Strategisch (en juridisch)	49
Regie en ondergrond	50
Communicatie.....	50
<i>Versnellende rol</i>	50
Juridisch en financieel.....	50
Organisatie en technisch.....	51
<i>Uitvoeringsorganisatie: Hoe kan de gemeente zich op de aankomende taken voorbereiden?</i>	51
Participatie en communicatie all-electric	53
<i>Verschillende regierollen</i>	53
<i>Passende participatie- en communicatieaanpak</i>	54

Introductie handreiking

Introductie regierol

Nederland en dus ook de gemeenten in Noord-Holland, werken toe naar een aardgasvrije gebouwde omgeving.

Het Klimaatakkoord geeft gemeenten de regierol in de opgave voor een aardgasvrije gebouwde omgeving. Maar wat betekent die rol in de praktijk? Wanneer stuur je als gemeente, wanneer faciliteer je, en hoe werk je samen met bewoners, bedrijven en partners?

Met de komst van de Wet collectieve warmte (Wcw) en Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) krijgt de regierol van gemeenten handen en voeten: deze wetten brengen nieuwe taken en verantwoordelijkheden en instrumenten met zich mee om de regierol vorm te geven. Maar de invulling van die regierol is van gemeenten is niet vastomlijnd: het is een politieke en bestuurlijke keuze per gemeente. Gemeenten kunnen zich beperken tot het minimale wettelijke takenpakket, of bewust verder gaan richting een actieve regisseursrol of (mede)-eigenaarschap. De manier waarop gemeenten hun regierol invullen, hangt direct samen met beleid, samenwerking met stakeholders en praktische uitwerking in de organisatie. De uitwerking van de regierol verschilt ook per systeemniveau: een minimale wettelijke rol ziet er anders uit bij een all-electric wijk dan bij een grootschalig collectief systeem.

Introductie handreiking

Met de warmteprogramma's identificeren gemeenten waar, wanneer en welke alternatieven voor aardgas kansrijk zijn. In principe zijn er twee manieren om woningen en gebouwen aardgasvrij en duurzaam te verwarmen: via een collectieve warmtevoorziening of een all-electric warmtepomp. We zien dat in de gemeenten in Noord-Holland veel collectieve warmte projecten stagneren in de ontwikkelfase en gemeenten worstelen met het maken van strategische keuzes, het organiseren van samenwerking en de organisatie in staat te stellen de nieuwe regierol dragen. Bij all-electric warmteoplossingen worstelen gemeenten ook met hun rol; hoe kunnen gemeenten de overstap naar all-electric warmteoplossingen onder bewoners faciliteren, regisseren of versnellen?

Bovendien zijn participatie en communicatie een integraal onderdeel van de manier waarop een gemeente haar rol in de warmtetransitie kiest en invult. Bewoners krijgen te maken met veranderingen aan hun woning en woonlasten, en soms ook in hun straat en of de organisatie van de warmtevoorziening. Juist daarom vraagt deze opgave om een zorgvuldig proces waarin bewoners en andere belanghebbenden tijdig worden betrokken, goed worden geïnformeerd en op passende momenten invloed kunnen uitoefenen.

In deze handreiking werken we per systeemniveau uit wat de rolnemingskeuze betekent. Voor all-electric en collectieve warmteoplossingen (zowel grootschalig als kleinschalig) werken we uit wat de rol van de gemeente kan zijn, een overzicht van de samenwerking met partners en de consequenties van de rolnemingskeuze voor de inrichting van de eigen organisatie en de participatie en communicatie.

Leeswijzer:

In de handreiking 'Wat verstaan we onder de regierol' beantwoorden we bovenstaande vragen. De handreiking is opgebouwd uit drie delen, die ook los te lezen zijn. In deel I geven we een algemene introductie op de regierol en de juridische context. Vervolgens behandelen we in deel 2 'collectieve systemen' en deel 3 'All electric' de volgende thema's:

- Actieplan/stappen te nemen door de gemeente
- Samenwerking met partners: welke belangen en verantwoordelijkheden hebben de partijen aan tafel
- Organisatie-inrichting: welke capaciteit, kennis en kunde nodig om de regierol uitvoerbaar te maken
- Participatie en communicatie: wat is nodig om bewoners, gebouweigenaren en andere stakeholders goed te betrekken en tot gedragen besluiten te komen.

Definities en juridische context

Woningen kunnen op drie systeemniveaus aardgasvrij worden verwarmd. Dat kan via collectieve warmte: een warmtenet met ondergrondse leidingen waardoor warm water stroomt om woningen en gebouwen te verwarmen. Zulke collectieve systemen bestaan grootschalig en kleinschalig. Een alternatief is een all-electric oplossing, zoals een warmtepomp. Deze drie systeemniveaus, grootschalige collectieve warmte, kleinschalige collectieve warmte en all-electric, hebben elk een eigen definitie en een eigen juridisch kader. Die lichten we hieronder toe.

Definities grootschalige en kleinschalige collectieve warmte en all-electric

Definitie grootschalig collectief:

Collectieve warmte is warmte die via een warmtenet of een gedeelde installatie aan meerdere gebouwen of woningen wordt geleverd. Grootschalige collectieve oplossingen betreffen systemen met vanaf 1.500 verbruikers die samen één energievoorziening gebruiken.

Bij een groot collectief warmtesysteem met meer dan 1.500 aansluitingen wijst het college een publiek integraal warmtebedrijf aan. Integraal betekent dat één partij wettelijk verantwoordelijk is voor zowel het netwerk als de leveringsverplichtingen. Publiek betekent dat warmtebedrijven met warmtenetten van meer dan 1.500 verbruikers een publiek meerderheidsaandeel moeten hebben, dus dat meer dan 50% van de aandelen in publieke handen is. Voor warmtebedrijven met minder dan 1.500 aansluitingen geldt die verplichting niet.

Definitie kleinschalig collectief:

Kleinschalige collectieve oplossingen zijn warmteoplossingen met meer dan 10 tot maximaal 1.500 verbruikers die samen één gedeelde energievoorziening gebruiken; binnen de regelgeving vallen deze tussen individuele oplossingen en grootschalige warmtenetten in. In tegenstelling tot de grootschalige systemen met meer dan 1.500 verbruikers is er voor kleinschalige collectieve oplossingen geen verplichting tot een publieksmeerderheidsbelang van meer dan 50%. Voor de levering van warmte voor meer dan 10 aansluitingen moet er wel een [vergunning](#) worden aangevraagd, al is dit met vergelijkbare maar lichtere regels. Met de verplichting van het publiek meerderheidsbelang van meer dan 50% bij grootschalige collectieve oplossingen verleggen partijen met een commercieel belang de aandacht naar kleinschalige oplossingen.

Definitie all-electric:

De meest voorkomende all-electric warmteoplossingen zijn lucht-warmtepompen, bodem-warmtepompen en airco's (lucht-luchtwarmtepompen). All-electric warmtepompen zijn een aardgasvrije warmteoplossing die de warmte van een bron verhogen naar een bruikbare temperatuur voor het verwarmen van ruimtes of warm tapwater ([NPLW, 2026](#)). Andere individuele all-electric warmteconcepten zijn elektrische cv-ketels en infraroodpanelen ([Liander, 2026](#)). In de bijlage is een overzicht te vinden van type all-electric warmteoplossingen.

Participatie en warmteoplossing

De vormgeving van participatie en communicatie is nooit generiek. De gekozen warmteoplossing bepaalt mede hoe afhankelijk bewoners van elkaar zijn, hoeveel participatieruimte er feitelijk is en welke vragen logisch zijn om voor te leggen. Bij individuele oplossingen draait het gesprek vaker om activering, ondersteuning, financiering en handelingsperspectief. Bij collectieve oplossingen verschuift het accent eerder naar voorwaarden voor deelname, kwaliteit van het aanbod, comfort, dienstverlening, overlast, planning en de rol van samenwerkende partijen in de wijk. De gemeente moet die verschillen expliciet maken, omdat bewoners alleen goed kunnen meedoen als de vraag die hun wordt gesteld past bij de opgave die voorligt.

Algemene juridische kaders in de warmtetransitie

De inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) en binnenkort van de Wet collectieve warmte (Wcw) markeren een volgende stap in de warmtetransitie. Met de nieuwe wetgeving verandert het gemeentelijk instrumentarium. Gemeenten krijgen nu meer bevoegdheden en taken om duurzame warmte te organiseren. De Wgiw geeft instrumenten als het warmteprogramma, het (wijk)-uitvoeringsplan en de aanwijsbevoegdheid. Deze instrumenten zijn relevant in zowel de context van (individuele) all-electric warmteoplossingen, als klein- of grootschalige collectieve warmte. De Wet Collectieve Warmte (WCW) reguleert (de publieke sturing op) collectieve warmtesystemen ([Ministerie van KGG, 2024](#)). Daarmee is de impact van de WCW op het verduurzamen van woningen via het individuele spoor; waar all-electric warmteoplossingen onder vallen, beperkt.

Warmteprogramma

De wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (WGIW) geeft gemeenten de opdracht om voor 31 december 2027 een warmteprogramma op te stellen. In deze warmteprogramma's beschrijven gemeenten hun aanpak voor het aardgasvrij maken van de woningen en utiliteitsbouw in hun gemeente. Het

programma beschrijft in welke buurten of wijken de gemeente (ten minste) de komende tien jaar aan de slag gaat en per wijk welke aardgasvrije energie-infrastructuur (elektriciteit of warmte) als alternatief op aardgaslevering wordt voorzien (art. 4.32 lid 1 sub b Bkl).

Gemeenten kunnen in het warmteprogramma aangeven of het aardgasnet wordt vervangen door een collectieve warmteoplossing, of door een all-electric oplossing waarbij het elektriciteitsnet (waar nodig) wordt uitgebreid. Gemeenten hoeven hierbij niet aan te geven welk type (individuele) elektrische warmteoplossing (lucht-warmtepomp, bodem-warmtepomp, elektrische boiler etc.) gebouweigenaren dienen aan te schaffen om invulling te geven aan deze elektrische warmteoplossing.

(Wijk-)uitvoeringsplan of WUP

In een (wijk)uitvoeringsplan of WUP werkt de gemeente de plannen om gebouwen in een buurt of wijk over te laten stappen op een duurzame warmtevoorziening uit. In het WUP beschrijft de gemeente hoe de overgang naar de duurzame warmtevoorziening gerealiseerd zal worden welke partijen daarbij betrokken zijn en welke maatregelen worden ingezet om bewoners en gebouweigenaren bij deze transitie te ondersteunen (Van den Bogaerd & De Haan, 2025). Het wijkuitvoeringsplan is een niet verplicht instrument.

De aanwijsbevoegdheid inzetten

De plannen neergelegd in het warmteprogramma en een wijkuitvoeringsplan zijn vrijblijvend voor woningeigenaren tenzij de gemeente overgaat tot het inzetten van de aanwijsbevoegdheid. De aanwijsbevoegdheid houdt in dat de gemeente binnen haar grenzen warmtetransitiegebied mag aanwijzen die verplicht overgaan op een duurzame energievoorziening ter vervanging van aardgas. De aanwijsbevoegdheid kan worden ingezet in een gebied met een grootschalige collectieve oplossing, kleinschalige collectieve oplossingen, individuele oplossingen en mix van oplossingen. Gemeentes moeten hierbij ten minste een termijn van minimaal acht jaar tussen het moment van aanwijzing en verplichte afsluiting van het aardgasnetwerk voor aanhouden. Als de gemeente deze bevoegdheid wil gebruiken, moet zij dat voornemen opnemen in het warmteprogramma. De daadwerkelijke inzet volgt via een raadsbesluit en vraagt om een wijziging van het omgevingsplan.

Gemeenten mogen de aanwijsbevoegdheid alleen gebruiken indien de betaalbaarheid voor bewoners is gewaarborgd. Voor minstens 70% van de woningen die binnen het warmtetransitiegebied wonen moeten de verwachte baten groter zijn dan de kosten die gemaakt worden bij de initiële investering (Tweede Kamer, 2026). Welke investeringskosten aan bewoners worden toegerekend, wordt vastgelegd in de nog niet gepubliceerde Regeling

gemeentelijke instrumenten warmtetransitie. In het ontwerpbesluit van de BGIW worden onder meer installatiekosten, isolatiekosten en kosten voor overige woningaanpassingen genoemd, zoals aanpassingen aan de meterkast ([Ministerie van VRO, 2026](#)).

➤ **Toelichting all-electric**

Deze betaalbaarheids-eis leidt ertoe dat in veel buurten een all-electric warmteoplossing niet via de aanwijsbevoegdheid kan worden verplicht zonder substantiële gemeentelijke (financiële) ondersteuning. De investeringskosten voor een lucht-warmtepomp liggen tussen de €6.500 en €14.500 ([CE Delft, 2026](#)). Daarbovenop kunnen door de isolatiekosten, die nodig zijn om oudere woningen aardgasvrij-ready te maken, de totale investering voor een individuele all-electric warmteoplossing oplopen tot ruim boven de €40.000 ([Hier, 2026](#)). Hoewel de jaarlijkse besparing op de energierekening kan oplopen tot €1.000 per jaar ([MilieuCentraal, 2026](#)), is het, uitgaande van een levensduur van 15 jaar voor een warmtepomp, zeer onwaarschijnlijk dat de benodigde investeringen volledig worden terugverdiend.

- Daarnaast is de beschikbaarheid van de energie-infrastructuur een mogelijk knelpunt voor het inzetten van de aanwijsbevoegdheid om wijken te verplichten via all-electric oplossingen van het aardgasnet af te sluiten. Gemeenten moeten aantoonbaar vaststellen dat de energie-infrastructuur beschikbaar is op het moment dat gebouwen van het gas worden afgesloten ([Van den Bogaerd & De Haan, 2025](#)). Met de huidige netcongestieproblematiek kan dit voor veel gemeenten een probleem zijn; waarbij zij afhankelijk zijn van de investeringsplannen van de nationale en hun regionale netbeheerder.

➤ **Toelichting collectieve warmte**

Als de gemeente de aanwijsbevoegdheid inzet in een gebied waar binnen een vastgesteld kavel een warmtebedrijf is aangewezen, geldt voor dat warmtebedrijf een actieve aanbiedingsplicht. Het warmtebedrijf moet gebouweigenaren dan een concreet aanbod doen.

Reageert een woningeigenaar niet binnen de gestelde termijn, dan geldt het aanbod als stilzwijgend aanvaard. Een woningeigenaar kan ook gebruikmaken van een opt-out: hij kiest dan niet voor aansluiting, maar moet wél een andere, gelijkwaardige maatregel treffen.

Geeft een woningeigenaar later alsnog aan dat hij wil aansluiten, dan moet het warmtebedrijf ook dan opnieuw een aanbod doen.

Juridische kaders specifiek voor collectieve warmte

De Wet collectieve warmte (Wcw) reguleert (de publieke sturing op) collectieve warmtesystemen ([Ministerie van KGG, 2024](#)). De wet introduceert bevoegdheden als het vaststellen van een warmtekavel, het aanwijzen van een warmtebedrijf en het verlenen van ontheffingen/vrijstellingen voor kleine collectieve systemen.

Warmtekavels vaststellen en warmtebedrijven aanwijzen

Een warmtekavel is een afgebakend gebied binnen één of meer gemeenten waar een collectief warmtesysteem een passend alternatief is voor aardgas of waarbinnen een collectieve warmtevoorziening bestaat of wordt ontwikkeld. Grootschalige collectieve warmte (vanaf 1.500 aansluitingen) is alleen toegestaan binnen een warmtekavel dat het college vaststelt. Binnen zo'n kavel kan het college vervolgens één publiek integraal warmtebedrijf of warmtegemeenschap aanwijzen. Die partij is dan exclusief verantwoordelijk voor het transport en de levering van warmte in het gebied. Daarmee heeft de gemeente invloed op waar warmtenetten worden ontwikkeld en door wie. De kavelsystematiek is voor gemeenten daarmee een marktordeningsinstrument.

Verlenen van ontheffingen en vrijstellingen

Kleine collectieve systemen met meer dan tien en tot 1.500 aansluitingen kunnen warmte leveren, maar binnen een door het college vastgesteld kavel hebben zij daarvoor eerst een ontheffing nodig, waarbij de gemeente de ontheffing onder voorwaarden kan weigeren; buiten een kavel geldt een gemeentelijke vrijstelling, waardoor het warmtebedrijf of de warmtegemeenschap het voornemen alleen hoeft te melden en de gemeente die vrijstelling niet zomaar kan weigeren. Daarmee heeft de gemeente dus beperkte regie. Een belangrijk aandachtspunt is dat warmtebedrijven binnen een grootschalig kavel vaak terughoudend zijn ten aanzien van kleinschalige initiatieven. De mogelijke ontwikkeling van alternatieve systemen binnen hetzelfde gebied kan het vertrouwen in het collectieve aanbod en de robuustheid van de businesscase ondermijnen.

Juridische kaders specifiek voor all-electric oplossingen

De impact van de WCW op het verduurzamen van woningen via het individuele spoor; waar all-electric warmteoplossingen onder vallen, is beperkt. Naast de implicaties vanuit de Wgiw, zijn er ook andere juridische kaders relevant voor het systeemniveau all-electric.

Vergunning voor plaatsen all-electric alleen bij monumenten vereist

Het plaatsen van een warmtepomp is over het algemeen vergunningsvrij. Warmtepompen worden in het stelsel van de Omgevingswet aangemerkt als bouwwerk (zie Tekstkader 1). In het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) wordt bepaald dat bouwwerken lager dan 1 meter met een oppervlakte kleiner dan 2 m² zonder voor omgevingsplanactiviteiten gerealiseerd kunnen worden (art. 2.29 sub r Bbl). Voor zeer grote warmtepompen die niet aan deze hoogte- en oppervlakte-eisen voldoen, kunnen gemeente regels opnemen in het Omgevingsplan, bijvoorbeeld over de maximale omvang of de locatie van de installatie (IPLO, 2026)

Uitzonderingen zijn het plaatsen van (buitenunits van) warmtepompen of airco's in, aan of op panden die tot het cultureel erfgoed behoren (art. 2.30 Bbl). Voor het plaatsen van een warmtepomp bij een gemeentelijk, provinciaal of Rijksmonument is wel een vergunning nodig (IPLO, 2026). Welke regels een gemeente stelt aan het plaatsen van een warmtepomp bij monumenten zijn opgenomen in het omgevingsplan; en kunnen daarom per gemeente verschillen.

Definitie bouwwerk (bijlage I van de Omgevingswet)

Bijlage I van de Omgevingswet definieert wat in het Omgevingsrecht onder een bouwwerk wordt verstaan. Een **bouwwerk** is een constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren, **met inbegrip van de daarvan deel uitmakende bouwwerkgebonden installaties** anders dan een schip dat wordt gebruikt voor verblijf van personen en dat is bestemd en wordt gebruikt voor de vaart;

Geluidsgrens van 40 dB voor warmteopwekking-installaties

(De buitenunits) van warmtepompen mogen op de perceelgrens van een woning geen geluid harder dan 40 dB produceren (art. 4.107 lid Bbl). Indien een warmtepomp langdurig deze geluidsnorm overschrijdt kan er sprake zijn van onrechtmatige overlast van de eigenaar/gebruiker van de warmtepomp richting zijn of haar burens. Gemeentes hebben niet de mogelijkheid om strengere geluidsnormen op te nemen in het Omgevingsplan (IPLO, 2026)

Burens die hinder ondervinden van een te luide warmtepomp kunnen bij hun gemeente een handhavingverzoek indienen (de Rechtspraak, 2026). De gemeentelijke VTH-afdeling beoordeelt vervolgens of sprake is van een (mogelijke) overtreding en welke maatregelen passend zijn. Dit kan bijvoorbeeld resulteren in de verplichting tot het aanbrengen van een geluidsreducerende omkasting rond de warmtepomp.

Rolneming: welke rollen kan de gemeente op zich nemen?

Gemeenten kunnen verschillende rollen aannemen binnen haar 'regierol' in de warmtetransitie naar een aardgasvrije bebouwde omgeving. Deze rollen fungeren als archetypen: bij het inrichten van de governance kan een gemeente elementen uit meerdere rollen combineren en parallel toepassen. Naarmate de gemeente actiever kiest te sturen en uit te voeren, neemt het benodigde inspannings- en organisatieniveau toe.

Voor (kleinschalige) collectieve systemen en binnen participatie onderscheiden wij de rollen: 'minimaal wettelijk', 'regisseur', 'mede-eigenaar'. Voor individuele all-electric oplossingen onderscheiden wij de rollen: 'minimaal', 'regisseur', 'versneller'

Impact van de regierol op participatie- en communicatieaanpak

Hoe een gemeente haar regierol invult, bepaalt in belangrijke mate hoe participatie en communicatie worden vormgegeven. Die rol kan sterk sturend en top-down zijn, met een vergaand uitgewerkte visie op het toekomstige energiesysteem, maar ook meer faciliterend en informierend, met ruimte voor bottom-up initiatieven vanuit bewoners en lokale partijen. Tussen die uitersten ligt een meer navigerende rol, waarin de gemeente richting geeft, randvoorwaarden stelt en monitort, en tegelijk ruimte laat voor initiatief en invloed vanuit de wijk.

Regierol bij collectieve warmte

Minimale rol

Bij een minimale rol beperkt de gemeente zich tot het uitvoeren van haar wettelijke verplichtingen rond de warmtetransitie. Deze rol legt het accent op procedurele zorgvuldigheid en heldere kaders. Dit houdt in dat de gemeente het **warmteprogramma** vaststelt en de verplichte participatie organiseert volgens de Wgiw; Gemeenten moeten binnen de kaders van de Omgevingswet bij het warmteprogramma motiveren hoe belanghebbenden zijn betrokken en wat er met hun inbreng is gedaan. Daarnaast moeten gemeenten sinds 1 januari 2025 werken aan een participatieverordening, die uiterlijk binnen twee jaar moet zijn vastgesteld en richting geeft aan participatie bij het warmteprogramma en uitvoeringsplannen.

Gemeenten kunnen als opvolging van het warmteprogramma ook een **wijkuitvoeringsplan (WUP)** maken, hoewel dat niet wettelijk verplicht is. Een WUP is een concretisering van het beleid uit het warmteprogramma. In dit document maken gemeente bijvoorbeeld keuzes over warmtetechniek en aanpak en door handelingsperspectieven te schetsen. De gemeente kan dit plan verankeren in het omgevingsplan. Er zijn geen wettelijke eisen aan de vorm en inhoud van het (wijk)uitvoeringsplan.

Daarnaast handelt de gemeente in lijn met de Wcw; daarvoor wijst de gemeente warmtekavels en warmtebedrijven aan als dat noodzakelijk is. Dit gebeurt vooral reactief, bijvoorbeeld bij een bestaand warmtebedrijf dat onder het overgangsrecht valt of als een kleinschalig collectief systeem uitgroeit tot een grootschalig collectief systeem. Als een warmtebedrijf is aangewezen op een warmtekavel voor een grootschalig collectief systeem, zal het college ook het uitgewerkt kavelplan van het warmtebedrijf moeten vaststellen.

In deze rol zet de gemeente geen aanvullende instrumenten in en neemt zij geen regie vooruitlopend op ontwikkelingen.

Regisseur

Als regisseur van de transitie zet de gemeente een stap extra. In deze rol kijkt de gemeente nadrukkelijk vooruit naar haar strategische doelen en een passende inzet van instrumenten om deze doelen te behalen. Zo stuurt de gemeente in deze rol proactief op het vaststellen van kavels en het aanwijzen van warmtebedrijven, in plaats van zich reactief bezig te houden met de kavelsystematiek, zoals in de minimale rol. Zo bepaalt de gemeente of, waar en

op welke schaal grootschalige collectieve warmte wordt ontwikkeld, en welke ruimte er is voor kleinschalige collectieve oplossingen. Daarmee kijkt zij ook vooruit naar de gewenste samenwerking met bewonersinitiatieven.

Verder organiseert de gemeente intern voldoende capaciteit om met alle partijen in de warmtenetontwikkeling een inhoudelijke gesprekspartner en betrouwbare samenwerkingspartner te zijn. Zij ontwikkelt bovendien beleidskaders die niet alleen richting geven aan de warmtetransitie, maar ook houvast bieden aan andere afdelingen binnen de organisatie. Voor een effectieve samenwerking bouwt de gemeente doelgericht expertise op, zodat zij de informatievoorsprong en kenniskloof met andere stakeholders verkleint. Tegelijk zorgt zij dat ook andere afdelingen voldoende capaciteit hebben om het warmtenetdossier daadwerkelijk vooruit te helpen, juist omdat dit dossier meerdere beleidsterreinen raakt. Dat vraagt bijvoorbeeld om duidelijke afspraken met Ruimtelijke Ordening over ruimte in de ondergrond en het benutten van koppelkansen.

Tot slot zet de gemeente als regisseur de aanwijsbevoegdheid in om de transitie te verankeren en risico's voor het warmtebedrijf te verkleinen. Wil de gemeente de aanwijsbevoegdheid inzetten, dan moet zij het omgevingsplan wijzigen. Dat gebeurt via een raadsbesluit.

(Mede)-eigenaar

Als (mede)eigenaar neemt de gemeente, naast haar wettelijke en regisserende taken, ook financieel en organisatorisch positie. Zij participeert risicodragend in een publiek warmtebedrijf of een warmtegemeenschap en stimuleert inwoners om aan te sluiten op het warmtenet. Als eigenaar heeft zij er direct belang bij dat het net goed wordt benut en de voltoop op peil blijft.

Daarvoor is financiële ruimte nodig om collectieve warmte van de grond te krijgen. Het gaat niet alleen om middelen voor verkenningen, participatie en organisatie, maar ook om investeringen die de businesscase versterken. Zo komen zowel de haalbaarheid als een betaalbaar aanbod voor bewoners dichterbij, bijvoorbeeld via voorfinanciering, dekking van vollooprisico en gerichte voorinvesteringen.

Om de overstap voor bewoners aantrekkelijk te maken, zet de gemeente daarnaast gerichte financiële prikkels en instrumenten in. Denk aan aanvullende subsidies bovenop rijksregelingen, garanties en het (voor)financieren van de BAK. Daarmee ontstaat een scherper en realistischer aanbod voor woningeigenaren en komt de transitie daadwerkelijk in beweging.

Wettelijke rol	Regisseur transitie	(Mede)eigenaar
• Vaststellen Warmteprogramma • Organiseren participatie t.b.v. Warmteprogramma • Reactief kavels aanwijzen en/of ontheffing verlenen en hier toezicht op houden • Vaststellen uitgewerkt kavelplan warmtebedrijf • (Opstellen Wijkuitvoeringsplan) • Verankeren WUP in Omgevingsplan	• Beleid over samenwerking met bewonersinitiatieven • Communicatie/participatie • Proactief kavels aanwijzen en/of ontheffing verlenen en hier toezicht op houden • Opbouwen capaciteit om projectorganisatie van warmtebedrijf te 'spiegelen' • Inzet aanwijsbevoegdheid (WGIW) om transitie te verankeren	• Deelnemen in publiek warmtebedrijf en/of warmtegemeenschap • Enthousiasmeren inwoners om aan te sluiten op warmtenet • Inzet financieel instrumentarium om businesscase te optimaliseren (o.a. garanties) • Subsidies aanvullend op die van het Rijk om aantrekkelijk aanbod te garanderen

Overzicht van de rolnemingsvormen voor gemeenten bij (grootschalige) collectieve warmte.

Routekaart: stappen om een warmtenet te realiseren

Om een warmtenet van de grond te krijgen, heeft de gemeente concrete stappen te zetten. De minimale wettelijke rol is daarbij meestal niet genoeg. Wie een warmtenetontwikkeling tot realisatie wil brengen en succesvol wil maken, moet meer doen.

De routekaart biedt hierbij een praktische leidraad: een gestandaardiseerd actieplan met de belangrijkste stappen om een (grootschalig) collectief warmtenet effectief te realiseren. Zij maakt inzichtelijk welke keuzes gemeenten tijdens de ontwikkeling van collectieve warmte moeten maken, uitgesplitst per focusgebied: **plannen, warmtebedrijf gereed, randvoorwaarden projectontwikkeling op orde, bewonersparticipatie op gang, organisatie gemeente voorbereid en instrumentarium.**

De routekaart onderscheidt twee typen stappen. De vetgedrukte tussenstappen horen bij de minimale wettelijke rol, die moet een gemeente hoe dan ook tot uitvoering brengen. De overige stappen zijn aanvullende acties waarmee de gemeente extra regie neemt, deze passen bij een actievere rol als regisseur of (mede-)eigenaar, en waarmee de gemeente de warmtenetontwikkeling versnelt.



Routekaart met focusgebieden richting uitvoering, vetgedrukt behoort tot 'minimale wettelijke rol' en is minimaal nodig om door te kunnen met ontwikkeling van warmte, niet-vetgedrukt helpt bij een actievere rolneming

1. Plannen

Onder stap 1 'Plannen' valt het vaststellen van het warmteprogramma

Het warmteprogramma vormt de basis voor de wijkgerichte keuzes en prioritering. Het geeft richting aan waar collectieve warmte kansrijk is en welke stappen wanneer worden gezet. In het warmteprogramma geeft de gemeente ook haar voornemen om de aanwijsbevoegdheid in te zetten aan. Het is verplicht het eerste warmteprogramma vast te stellen voor eind 2027. Daarna moet de gemeente om de vijf jaar het warmteprogramma herijken.

Voor het vaststellen van de warmtekavels onder 'instrumentarium' in de routekaart, heeft de gemeente een **kavelstrategie** nodig. Een goede start is het in beeld brengen van de lokale context: waar (toekomstige) collectieve systemen liggen, welke nieuwbouwprojecten en lokale initiatieven er zijn, hoe dit aansluit op het warmteprogramma en of buurgemeenten vergelijkbare plannen hebben.

Als de gemeente een actieve rol pakt als regisseur of (mede-)eigenaar, is de kavelstrategie een belangrijk sturingsinstrument. Welke kavelomvang passend is, hangt af van de lokale context. In algemene zin heeft één groot warmtekavel andere kenmerken en doelen dan meerdere kleinere kavels binnen de gemeente.

De gekozen omvang werkt door in onder meer:

- de mate van gemeentelijke regie;
- de rapportageplicht richting de ACM (een warmtebedrijf of warmtegemeenschap doorloopt per kavel een ACM-toets en heeft per kavel een rapportageplicht);
- de organisatorische impact op zowel de gemeente als het warmtebedrijf of de warmtegemeenschap;
- de sturing op overdimensionering van leidingen;
- de tariefstelling: binnen één kavel is een eenduidige tariefstructuur verplicht.

Een ander plan binnen het focusgebied **plannen** is het **wijkuitvoeringsplan (WUP)**. Hiermee vertaalt de gemeente het beleid uit het warmteprogramma naar concrete keuzes, bijvoorbeeld over de toe te passen warmtetechniek en de gekozen aanpak, en schetst zij handelingsperspectieven voor bewoners en bedrijven. Het WUP kan daarbij in samenwerking met het aangewezen warmtebedrijf worden opgesteld (na vaststelling van het kavel en aanwijzing van het warmtebedrijf). Het plan sluit dan aan op het uitgewerkte kavelplan dat het warmtebedrijf opstelt.

Een wijkuitvoeringsplan kan meerdere functies vervullen, waaronder: **(1)** inzicht en handelingsperspectief bieden, **(2)** informatie leveren ter ondersteuning van besluitvorming, en **(3)** een onderbouwing vormen voor het inzetten van de aanwijsbevoegdheid.

2. Warmtebedrijf gereed

Welk warmtebedrijf kan het collectieve warmteproject uitvoeren? Gaat het om een lokale warmtegemeenschap, een privaat warmtebedrijf met minder dan 1500 aansluitingen, of een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang? Richt de gemeente zelf een warmtebedrijf op, of kan een regionaal warmtebedrijf de opgave oppakken? Dit zijn keuzes die in dit focusgebied voorliggen. Ook vraagt dit focusgebied om antwoord op de vraag hoe de gemeente bewonersinitiatieven ondersteunt en hoe de samenwerking met commerciële partijen en warmtebedrijven wordt ingericht. Vanwege de regelgeving voor grootschalige initiatieven en het feit dat commerciële partijen geen meerderheidsbelang

mogen hebben in warmtebedrijven met meer dan 1.500 aansluitingen, richten een aantal van deze commerciële partijen zich op projecten onder de 1.500 aansluitingen.

➤ Nieuwbouw

Collectieven worden momenteel vooral gerealiseerd binnen nieuwbouwontwikkelingen. Daar zijn de kosten doorgaans lager, is sprake van volledige deelname en worden de eenmalige investeringskosten veelal door de ontwikkelaar gedragen.

De sturingsmogelijkheden voor collectieven bij nieuwbouw zijn sterk afhankelijk van de noodzaak tot netbewuste bouw, de ontwikkelingsfase en de grondpositie van de gemeente. In veel gemeenten werd de verantwoordelijkheid voor het realiseren van (eventueel noodzakelijke) netbewuste oplossingen bij de ontwikkelaars neergelegd. Met de uitdaging dat het verkrijgen van een aansluiting op het net steeds lastiger wordt, verschuift de regierol.

3. Randvoorwaarden

Welke condities zijn essentieel om op orde te hebben voor de projectontwikkeling? Randvoorwaarden gaan over welke condities de gemeente moet creëren om een warmtenetproject van verkenning naar een investeerbaar plan te brengen. Allereerst helpt gemeente de uitvoering vooruit door vroeg duidelijkheid te creëren over de vraagkant en de bronkant, en door de partijen die daarvoor nodig zijn in één **ontwikkelteam** te verbinden. Bij bewonersinitiatieven wordt in de praktijk vaak ondersteuning van de gemeente gevraagd voor verkenning en onderzoek.

Een andere essentiële randvoorwaarde voor een investeerbaar warmtenetproject, is de **bronnenstrategie**. Dit is voor de gemeente de integrale onderbouwing waarmee zij bepaalt welke duurzame warmtebronnen en bronmix het meest geschikt en haalbaar zijn om (delen van) de gebouwde omgeving via een warmtenet te verwarmen. De gemeente brengt daarbij het aanbod aan lokale en regionale bronnen in beeld en zet dit af tegen de (toekomstige) warmtevraag, zodat duidelijk wordt waar een realistische match ontstaat. In die afweging kan zij verschillende zaken tegen elkaar afwegen: duurzaamheid en robuustheid (in lijn met wet- en regelgeving zoals de Omgevingswet en de Wcw/Wgiw), en ook betaalbaarheid, ruimtebeslag en impact op netcongestie en de allocatie van schaarse bronnen.

4. Intentie- en samenwerkingsovereenkomsten (IOK/SOK)

Met afnemers van warmte, zoals woningcorporaties en eigenaren van maatschappelijk vastgoed, is het goed om intentie- en samenwerkingsovereenkomsten te sluiten. Deze afspraken zijn een praktisch instrument om de ontwikkeling van een warmtenet van verkenning gericht door te zetten naar de realisatiefase.

- Een IOK legt in de eerste fase vast dat gemeente, warmtebedrijf en grote en strategische afnemers zoals woningcorporaties, maatschappelijk vastgoed, etc. dezelfde richting op willen en bereid zijn samen te verkennen wat haalbaar is. Daarmee ontstaat vroegtijdig zicht op beoogd aansluitvolume en -tempo, wat de basis onder de businesscase versterkt.
- In de volgende stap maken partijen de samenwerking concreter in een SOK. In een SOK spreken partijen af hoe zij het haalbaarheidsonderzoek uitvoeren en hoe zij samenwerken in de uitwerking van het warmtenet. Gemeenten kunnen hierin onder meer afspraken vastleggen over governance, rolverdeling en besluitvorming, de inzet van capaciteit en expertise, het delen van gegevens en uitgangspunten, en de manier waarop risico's en afhankelijkheden worden gemanaged. Ook wordt de koppeling gelegd met de gemeentelijke routekaart en met de planningen van partners, zoals de (duurzame) meerjaren onderhoudsplanung (DMJOP), zodat de aanleg van het warmtenet en de aansluiting van gebouwen optimaal op elkaar worden afgestemd.

5. Bewonersparticipatie

Bewonersparticipatie is nodig om keuzes over collectieve warmteoplossingen zorgvuldig en uitlegbaar te maken. **Inwoners** en andere belanghebbenden moeten op een passende manier betrokken worden bij besluiten die hun wijk en woning raken. Dat vergroot de legitimiteit, verbetert de kwaliteit van keuzes en maakt uitvoering realistischer, omdat signalen over betaalbaarheid, comfort, planning en zorgen in een vroeg stadium worden meegenomen. De bewonersparticipatie is onderdeel van het warmteprogramma, en de participatieopzet moet rond zijn voordat het **warmteprogramma** vastgesteld kan worden. Zie hoofdstuk participatie en communicatie van deel II van deze handreiking voor een uitgebreide toelichting op communicatie en participatie bij collectieve warmtesystemen en zie hoofdstuk participatie en communicatie bij all electric van deel III van deze handreiking voor een uitgebreide toelichting op communicatie en participatie bij all electric warmtesystemen.

6. Organisatie

De organisatie van de gemeente moet voorbereid zijn op de ontwikkeling en realisatie van collectieve warmte. Dat begint met heldere **beleidskaders** die richting geven aan ook andere afdelingen binnen de gemeente. Denk aan

afspraken met ruimtelijke ordening over het maken van ruimte in de ondergrond, het benutten van koppelkansen, of de manier waarop de gemeente initiatiefnemers van kleinschalige collectieve systemen faciliteert. Zonder zulke kaders wordt besluitvorming al snel ad hoc en ontstaan er wisselende uitgangspunten. Dat zorgt voor ruis en kan de uitvoering onnodig vertragen.

Daarnaast vragen zowel kleinschalige als grootschalige collectieve warmte om voldoende **capaciteit** en **investeringsmiddelen**. De gemeente heeft mensen nodig die inhoudelijk en contractueel kunnen meedenken met het warmtebedrijf, de warmtegemeenschap en/of andere partners, die besluitvorming kunnen voorbereiden en die de voortgang kunnen bewaken. Tegelijk is het belangrijk om de informatie-asymmetrie en kenniskloof met het warmtebedrijf te verkleinen. Als de gemeente de ontwikkeling van collectieve warmte grotendeels uitbesteedt, moet zij voldoende expertise opbouwen om een goede opdrachtgever en samenwerkingspartner te zijn. Zie hoofdstuk [x] voor een uitgebreide toelichting op organisatie.

Ook is financiële ruimte nodig om collectieve warmte van de grond te krijgen. Dat gaat niet alleen om middelen voor verkenningen, participatie en de organisatie, maar ook om investeringen om de businesscase te versterken. Daarmee komen zowel de haalbaarheid als een betaalbaar aanbod voor bewoners dichterbij. Denk aan investeringsmiddelen als voorfinanciering, volloopprijscodekking en voorinvestering.

7. Instrumentarium

Met haar instrumentarium stuurt de gemeente actief op de warmtetransitie en zet zij haar publiekrechtelijke bevoegdheden gericht in. Met het **vaststellen van de warmtekavel(s)** en aanwijzen van een warmtebedrijf bepaalt de gemeente in welke gebieden collectieve warmte wordt ontwikkeld. De Wcw geeft richting aan het vaststellen van een warmtekavel: de wet benoemt factoren voor de kavelomvang (zoals doelmatigheid, leveringszekerheid en efficiëntie) en welke afwegingen het college daarbij maakt. Kavels vaststellen is niet verplicht, maar wel bij de ontwikkeling van grootschalige collectieve warmtesystemen.

Wil de gemeente de aanwijsbevoegdheid inzetten, dan moet zij het omgevingsplan wijzigen. Dat gebeurt via een raadsbesluit. Het omgevingsplan is onder de Omgevingswet het juridisch bindende kader waarin de gemeente vastlegt welke regels en normen gelden voor de fysieke leefomgeving. Daarop sluit het vaststellen van een bodemenergieplan aan. In een bodemenergieplan legt de gemeente beleid vast voor de ordening van de ondergrond voor open en gesloten bodemenergiesystemen. Zo voorkomt zij dat een kavel of uitvoeringsroute later vastloopt door conflicten in de ondergrond en kan zij bronkeuzes, zoals WKO, geothermie of aquathermie, op tijd ruimtelijk inpassen.

Stakeholders en samenwerking

Collectieve warmte vraagt om nauwe samenwerking tussen o.a. gemeente, warmtebedrijf, netbeheerder, woningcorporatie, warmtegemeenschap en particuliere eigenaren. Iedere partij heeft eigen taken en belangen. Door die expliciet te maken, wordt zichtbaar waar de dealspace zit: de afspraken die nodig zijn om te kunnen besluiten, investeren en realiseren. In deze paragraaf lichten we toe welke stakeholders wanneer in het ontwikkelproces betrokken zijn en wat de belangen van deze stakeholders zijn.

Stakeholders en samenwerking

De ontwikkeling van een warmtenet bestaat uit meerdere fasen. Per stap schuiven andere stakeholders aan, afhankelijk van de besluiten die op dat moment nodig zijn. Daarom lichten we eerst de rollen en belangen van de betrokken partijen toe.

De ontwikkeling van een warmtenet kent de volgende fasen:

1. Ontwikkelfase
 - a. Initiatief
 - b. IOK en SO
 - c. SOK en VO
 - d. Financial close en DO
2. Realisatiefase
3. Exploitatiefase

Collectieve warmte lukt alleen als partijen vroeg samen keuzes maken en die stap voor stap vastleggen in ontwerp, contracten en uitvoering. In de initiatiefase zitten gemeente, beoogd warmtebedrijf, netbeheerder en woningcorporatie (*en waar relevant de warmtegemeenschap*) aan tafel om de scope af te bakenen, de fasering te schetsen en de netimpact en uitgangspunten voor betaalbaarheid en rolverdeling te bepalen. Bij IOK en schetsontwerp werken dezelfde partijen de voorkeursoplossing uit en starten zij met het organiseren van betrokkenheid van particuliere vertegenwoordiging om aansluitbaarheid en draagvlak vroeg te toetsen.

In de fase SOK en voorlopig ontwerp wordt de dealspace concreet: gemeente, warmtebedrijf, corporatie en netbeheerder leggen governance, planning, aansluitvolume en de risicoverdeling op hoofdlijnen vast en vertalen dit naar een uitvoerbaar ontwerp. Bij financial close en definitief ontwerp schuiven financiers en contractpartijen nadrukkelijk aan om investeringsbesluiten, contracten en de definitieve risico- en kostenverdeling rond te maken, terwijl netbeheerder en gemeente de uitvoeringsrandvoorwaarden borgen. In de realisatiefase stemmen

warmtebedrijf, aannemers, netbeheerder, gemeente en vastgoedeigenaren frequent af over planning, veiligheid, hinderbeperking en het aansluitproces. In de exploitatiefase verschuift de samenwerking naar sturing op prestaties: warmtebedrijf, gemeente en vertegenwoordiging van afnemers bewaken betaalbaarheid, leveringszekerheid, service en het verdere verduurzamingspad.



Overzicht stakeholders, met vetgedrukt de corresponderende belangen en niet-dikgedrukt de hoofdtak

Belangen en uitgangspunten stakeholders

Bij de ontwikkeling en realisatie van een collectieve warmteoplossing, zowel grootschalig als kleinschalig, komen verschillende stakeholders samen. Deze zijn grofweg in te delen in externe partners en belanghebbenden die (mogelijk) worden aangesloten.

Externe partners

- Het warmtebedrijf
- De netbeheerder
- De gemeente
- De producent

Belanghebbenden en afnemers

- Woningcorporaties
- Warmtegemeenschappen en energiecoöperaties
- Particuliere woningeigenaren
- Verenigingen van Eigenaren (VvE's)
- Bedrijven

Externe partners

Warmtebedrijf: warmte leveren aan afnemers

Het warmtebedrijf is integraal verantwoordelijk voor het transport, de distributie en de levering van warmte aan afnemers. Nadat de gemeente het warmtebedrijf voor een kavel heeft aangewezen, werkt het warmtebedrijf een kavelplan uit. Daarin staat hoe het warmtesysteem wordt ontwikkeld en gerealiseerd.

Een gezonde business case is daarbij leidend. Dat vraagt om het beheersen van risico's op de integrale kosten. Zekerheid over afname is cruciaal: voldoende aansluitvolume en een hoog realisatietempo van aansluitingen verkleinen het vollooproisico en versterken de business case.

Daarom is het belangrijk dat de gemeente vroeg en concreet met het warmtebedrijf in gesprek gaat en duidelijkheid biedt. In de initiatief- en ontwerpfase maken zij samen scope, fasering en randvoorwaarden scherp. Daarbij vraagt de ontwikkeling van een warmtenet om actieve gemeentelijke samenwerking: de gemeente creëert de randvoorwaarden via vergunningverlening en coördinatie van werkzaamheden in de openbare ruimte: met een integrale planning van ingrepen in de ondergrond en het organiseren van een logische werkvolgorde.

Netbeheerder: capaciteit, veiligheid en afstemming in de ondergrond

De netbeheerder heeft een wettelijke taak: afnemers aansluiten en de betrouwbaarheid van het elektriciteits- en gasnet borgen. Bij collectieve warmte is vroegtijdige betrokkenheid essentieel, omdat de gekozen warmteoplossing direct doorwerkt in de benodigde netcapaciteit en de uitvoeringsplanning. Voor de netbeheerder draait het om tijdig inzicht in de netimpact, realistische doorlooptijden voor verzwaringen en afstemming van werkzaamheden in de ondergrond. Gemeenten moeten scherp maken wat de consequenties van de beoogde warmteoplossingen op het net zijn en dit afstemmen met de netbeheerder.

Gemeente: publieke belangen borgen en regie organiseren

De gemeente stuurt op betaalbaarheid, leveringszekerheid, duurzaamheid en maakt keuzes over fasering en gebiedsaanpak. Zij verbindt ambities met uitvoering via het warmteprogramma en zet waar passend het instrumentarium in, zoals kavelstrategie, kavelaanwijzing en de aanwijsbevoegdheid. Daarnaast organiseert de gemeente het proces: vergunningen, regie op de ondergrond, participatie en omgevingsmanagement. Daarmee zorgt zij dat de randvoorwaarden op tijd beschikbaar zijn en dat partijen op basis van dezelfde uitgangspunten kunnen samenwerken.

Gemeenten doen er goed aan om vroeg met alle sleutelpartijen aan tafel te zitten. Juist in de initiatief- en ontwerpfase ontstaan de keuzes die later het verschil maken in tempo en betaalbaarheid, zoals kavelgrenzen, fasering, aansluitstrategie en randvoorwaarden voor uitvoering.

Daarbij helpt het om te accepteren dat niet alle onzekerheden vooraf zijn weg te nemen. Verdere onderzoeken uitvoeren kan waardevol zijn, maar alleen als een onderzoek gericht zijn op een concreet besluit en een duidelijk vervolgstap. Wie blijft wachten op volledige zekerheid, schuift besluiten steeds vooruit. Het risico daarvan is dat collectieve warmteprojecten niet van de grond komen, opschaling uitblijft en de gemeente haar duurzaamheidsdoelen niet binnen de gewenste termijn kan realiseren.

Producent: zekerheid over afname

De producent levert de warmtebron en maakt afspraken over productie, levering en beschikbaarheid. Voor de producent draait het om zekerheid over afname en opbrengst, een aanvaardbaar risicoprofiel in balans met het rendement en commitment van partijen aan planning en volumes. Vroege afstemming met gemeente en warmtebedrijf is daarom belangrijk: heldere keuzes over kavel, fasering en aansluitvolume bepalen of bronontwikkeling en investeringen tijdig en tegen beheersbare risico's kunnen plaatsvinden.

Belanghebbenden en afnemers

Woningcorporatie: betaalbaarheid

Woningcorporaties worden gezien als de startmotor van de collectieve warmtetransitie. Omdat zij in veel wijken grote aantallen vergelijkbare, gestapelde woningen bezitten, brengen zij schaalgrootte en een relatief zekere eerste afname. Dat maakt de aanleg van collectieve warmtenetten die complex en kapitaalintensief zijn, eerder rendabel. Uitgangspunt van woningcorporaties is dat het verduurzamen van (sociale) huurwoningen betaalbaar moet zijn voor zowel de corporaties als de huurders. Woningcorporaties hebben belang bij een samenhangende aanpak van renovaties en aardgasvrij maken van de woningen, met uitlegbare en consistente tariefafspraken en betaalbaarheid voor huurders.

In de businesscase spelen naast het warmtetarief vooral de BAK en de inpassing van de warmteproductie een grote rol. Investeringskosten moeten binnen het corporatiemodel uiteindelijk te dragen zijn vanuit de huurinkomsten. Daarom helpt het voor corporaties als de gemeente of het warmtebedrijf (deels) ontwikkel- en volloopprijs draagt, zodat tegenvallende aansluitingen niet direct leiden tot hogere BAK of ongunstigere tarieven.

Verder is het voor woningcorporaties het belangrijk dat zij niet als ‘startmotor’ een hogere BAK betalen dan particuliere eigenaren die later aansluiten. Anders lopen corporaties het risico dat zij feitelijk (een deel van) de aanloopkosten voor deze latere aansluiters meefinancieren. Maar omdat warmtenetten vaak pas echt goed opschalen als ook particuliere eigenaren aansluiten, zijn corporaties in hun planning en in de haalbaarheid van het warmtenet wel mede afhankelijk van het tempo waarin die particuliere aansluitingen tot stand komen. Daarom hebben zij behoefte aan duidelijkheid over welke kosten bij welke partij landen en aan een gelijk speelveld tussen corporaties en particuliere woningeigenaren.

De gemeente kan hier het verschil maken met een organiserende rol: zij activeert de particuliere vraag en bundelt die met de warmtevraag van corporaties. Het helpt als de gemeente tijdig duidelijkheid geeft over de voorkeursoplossing, zodat woningeigenaren niet massaal uitwijken naar individuele oplossingen die het collectieve systeem onder druk zetten.

Energiecoöperaties en warmtegemeenschappen: lokaal eigenaarschap, draagvlak en transparantie

Bewonersinitiatieven komen vaak voort uit bestaande samenwerkingsverbanden, zoals energiecoöperaties die actief zijn in gezamenlijke energieopwekking (bijvoorbeeld zon op dak of windenergie). Deze initiatieven worden doorgaans ondersteund door koepelorganisaties zoals [Energie samen](#) en ondersteuning van bewoners initiatieven [LSA](#).

Een warmtegemeenschap of buurtinitiatief kan het verschil maken in draagvlak en lokaal eigenaarschap, zeker als er in de wijk weinig vertrouwen is in private partijen en zeggenschap en betaalbaarheid centraal staan. Als er een initiatief is, doet de gemeente er goed aan om vroeg met hen in gesprek te gaan: om te bepalen wat het initiatief beoogt, wat realistisch is en welke route past binnen het gemeentelijke warmtebeleid en de wettelijke kaders. Tegelijk is de rol van warmtegemeenschappen in grootschalige collectieve warmte in de praktijk nog niet overal uitgekristalliseerd. Bij kleinere initiatieven onder de 1.500 aansluitingen kan de opzet vaak eenvoudiger blijven. Bij grotere warmtegemeenschappen boven de 1.500 aansluitingen komt sneller de vraag op tafel hoe dit zich verhoudt tot kavelaanwijzing en de rol van een warmtebedrijf.

Een warmtegemeenschap heeft een organisatie nodig die kan ontwerpen, aanbesteden, bouwen, beheren en klanten bedienen. Gemeenten kunnen hier versnelling brengen door tijdelijk te ondersteunen in de opstartfase, bijvoorbeeld met kennisdeling en waar passend kortlopende ondersteuning of subsidie om de organisatie op niveau te brengen.

Particulieren: vertrouwen, betaalbaarheid en uitvoerbaarheid

Voor particuliere eigenaren draait het om een betrouwbare en betaalbare warmteoplossing die past bij het gebouw en de persoonlijke situatie.

Woonlastenneutraliteit op termijn en zekerheid over comfort en leveringszekerheid zijn bepalend voor het accepteren van een aanbod. Minstens zo belangrijk is uitvoerbaarheid: een voorspelbaar aansluitproces, goede informatie en praktische ondersteuning bij inpassende maatregelen.

Vereniging van Eigenaars

Een Vereniging van Eigenaars (VvE) behartigt de belangen van de appartementseigenaren en organiseert het beheer en onderhoud van het gebouw. Appartementencomplexen zijn door hun schaal en woningtype vaak goed geschikt voor collectieve warmte en zijn daarmee een belangrijke doelgroep om aan te sluiten.

Afhankelijk van de omvang van het complex stellen veel VvE's een Meerjarenonderhoudsplan (MJOP) op, zodat zij planmatig reserveren voor toekomstig groot onderhoud. Bij grotere VvE's (bijvoorbeeld vanaf tien woningen) krijgt verduurzaming vaker een plek in de onderhouds- en investeringsagenda. In veel complexen is bovendien al een collectief verwarmingssysteem aanwezig, of is een overstap naar een collectieve installatie logisch uitvoerbaar.

Gemeenten hebben voor VvE's vaak al beleid en ondersteuningsmaatregelen. Tegelijk blijft de deelname aan verduurzamingssubsidies beperkt: volgens [RVO](#) vraagt slechts een klein deel van de VvE's subsidie aan (circa 2%).

Initiatieven ontstaan geregeld vanuit bestaande structuren, maar dat betekent niet dat besluiten sneller worden genomen. Juist binnen een VvE kost het vaak veel tijd om tot een breed gedragen besluit te komen. Het NPLW beschrijft verschillende aanpakken en beleidsopties voor VvE's: [VVE NPLW](#).

Bedrijven

Bedrijfsinitiatieven ontstaan vaak vanuit bestaande samenwerkingsverbanden, zoals ondernemersverenigingen, bedrijventerreinen of consortia van lokale bedrijven die gezamenlijk werken aan verduurzaming, bijvoorbeeld via restwarmtebenutting of collectieve energievoorzieningen. Deze initiatieven worden regelmatig ondersteund door brancheorganisaties, regionale ontwikkelingsmaatschappijen en programma's gericht op duurzame economie en innovatie. Deze samenwerkingen zijn vanuit de uitdagingen rondom netcongestie vaak al langer georganiseerd. De uitdaging voor de gemeente is om verwachtingen zorgvuldig te managen, omdat bedrijven in de regel sneller besluiten nemen en daardoor een ander tempo hanteren dan publieke processen.

Organisatie: welke taken komen er op de gemeentelijke organisatie af?

Onderstaande tabel laat zien welke taken in de voorbereidende fase rond collectieve warmte op de gemeentelijke organisatie afkomen, uitgesplitst naar de verschillende rol-archetypen zoals beschreven. Per rol beschrijven we welke expertise nodig is op de zeven inhoudelijke thema's: (1) juridisch, (2) organisatorisch/regie, (3) strategisch/beleidsmatig, (4) financieel/economisch, (5) technisch/inhoudelijk, (6) ruimtelijk/ondergrond en (7) participatie/communicatie.

In de praktijk zit de benodigde kennis voor deze inhoudelijke thema's vaak verspreid over verschillende afdelingen van de gemeente zoals Ruimtelijke ordening, Duurzaamheid, Juridische Zaken en Financiën. De warmtetransitie vraagt daarom om coördinatie om deze kennis samen te brengen.

Expertise	Wettelijke rol (faciliterend)	Regisserende rol	(Mede-)eigenaar (participerend)
Juridisch	Ontheffingen en vrijstellingen verlenen; kavelpannen toetsen; juridische afhandeling (bezwaar/claims)	Kavels aanwijzen en concessies vormgeven; juridische kaders stellen voor markt; contractbeheer	Aandeelhoudersovereenkomsten, PPS-constructies; risico's en aansprakelijkheid beheren
Organisatorisch / regie	Inrichten basisproces (warmteprogramma, meldpunt kleinschalige collectieven); reactieve afhandeling initiatieven	Actieve regie op planning, samenwerking en samenhang tussen projecten en partijen	Sturing op warmtebedrijf en integratie beleid-investeringen; governance inrichten

Strategisch / beleidsmatig	Opstellen en periodiek herijken warmteprogramma	Ontwikkelen kavelstrategie en bronnenstrategie; richting geven aan tempo en volgorde	Strategische keuzes over deelname, investeringen en publieke doelen binnen warmtebedrijf
Financieel / economisch	Beperkt: vooral kostenbewaking en juridische financiële risico's (claims)	Inzetten van subsidies en financieringsinstrumenten; verbeteren haalbaarheid projecten	Opstellen en sturen op businesscases; investeringsbeslissingen; risicodragend kapitaal
Technisch / inhoudelijk	Beperkt: toetsen van plannen van derden	Ontwikkelen bronnenstrategie; inhoudelijke beoordeling warmteopties en systemen	Inhoudelijke betrokkenheid bij ontwerp en keuzes in warmtebedrijf (optimalisatie)
Ruimtelijk / ondergrond	Verankeren in omgevingsplan; beperkte afstemming	Actieve regie op ondergrond (bodem- en energieplan); integrale ruimtelijke afweging	Sturen op ruimtelijke keuzes in samenhang met investeringen en infrastructuur
Participatie / communicatie	Organiseren participatie voor warmteprogramma	Actieve ondersteuning bewonersinitiatieven; communicatie en draagvlak organiseren	Intensieve communicatie over keuzes, investeringen en rol gemeente; legitimiteit borgen

1. Minimale wettelijke rol

Warmteprogramma vaststellen en herijken

Voor het vaststellen van het warmteprogramma is capaciteit nodig om het warmteprogramma te kunnen opstellen, periodiek te herijken en bestuurlijk vast te laten stellen. Dit vraagt in de basis om een beleidsadviseur warmteprogramma voor de inhoud en beleidscyclus, aangevuld met een strateeg energietransitie die de samenhang met andere opgaven borgt. Een programmacoördinator zorgt voor procesregie en afstemming tussen afdelingen. Ook is monitoring- en data-expertise nodig om de voortgang en informatievoorziening op orde te houden.

Verplichte participatie organiseren

Voor het organiseren van de verplichte participatie is een omgevingsmanager nodig die de participatieopzet maakt, uitvoert en bijhoudt. Daarnaast is een communicatieadviseur nodig voor een heldere en consistente informatielijn.

Warmtekavels en warmtebedrijven aanwijzen

Ruimtelijke strategen zijn nodig om ervoor te zorgen dat de kavelindeling en gebiedslogica aansluiten op het warmteprogramma en de openbare ruimte. Een beleidsadviseur warmte is nodig om de kavelkeuzes te onderbouwen en te verbinden aan techniek, fasering en publieke belangen. Dit vraagt om een jurist met kennis van overgangsrecht en de Wet collectieve warmte. Ook is een vaste contactrol richting warmtebedrijven nodig om de afstemming met de markt te organiseren en continuïteit te borgen.

Een beleidsadviseur is nodig om de aanvraag inhoudelijk voor te bereiden en ter besluitvorming naar het college brengt om de vrijstelling of ontheffing te verlenen. In de praktijk zit hier ook veel administratief werk in. Tot slot is beheer openbare ruimte nodig om de uitvoerbaarheid in de straat en afstemming op werkzaamheden in de ondergrond mee te nemen.

2. Regisserende rol

Samenwerkingsbeleid met bewonersinitiatieven

Dit vraagt om een programmamanager warmtetransitie met mandaat om te prioriteren en te escaleren, een relatiemanager om de samenwerking tussen de betrokken partijen continuïteit te geven en een omgevingsmanager voor het bewonersproces. Ook vraagt dit om een woonconsulent die bewoners kan doorverwijzen naar de juiste ondersteuning.

Proactief sturen op kavelkeuzes en fasering

Proactieve sturing op kavelkeuzes en fasering betekent dat de kavelstrategie wordt geconcretiseerd, de volgorde en het tempo worden gestuurd en per gebied scope en randvoorwaarden worden bepaald. Dit vraagt naast ruimtelijke expertise een strateeg energietransitie voor de inhoudelijke koers. Daarnaast is juridische expertise nodig om keuzes te vertalen naar toepasbare kaders en programmamanagement om planning en afhankelijkheden over gebieden en projecten heen te bewaken.

Aanwijsbevoegdheid inzetten

Het inzetten van de aanwijsbevoegdheid vraagt om een strakke koppeling tussen het warmteprogramma en de juridische verankering van het gebied en de termijn in het omgevingsplan. Dit vraagt om juridische expertise, programmamanagement om de planning te maken en communicatie-expertise om keuzes uitlegbaar te maken richting bewoners en gebouweigenaren. Daarnaast is het belangrijk bij de aanwijsbevoegdheid dat er rekening met betaalbaarheid en haalbaarheid wordt gehouden, waarbij financiële en technische expertise nodig is.

Capaciteit organiseren

Om als gemeente gelijkwaardig te kunnen sturen is het nodig om voldoende inhoudelijke en contractuele capaciteit te organiseren, met continuïteit in de kernrollen. Dat vraagt om goede coordinatie tussen de verschillende rollen en projectbeheersing om voortgang bij te houden.

3. (Mede-)eigenaar

Participeren in publiek warmtebedrijf

Participatie in een publiek warmtebedrijf vraagt om het organiseren van aandeelhouderschap, het vertalen van publieke doelen naar prestatieafspraken en het sturen op governance en toezicht. Dit vraagt om een expliciete aandeelhoudersrol met ambtelijke ondersteuning, een projectleider energietransitie en warmtebedrijf voor inhoudelijke sturing op doelen en strategie, control op verbonden partijen in combinatie met een financial controller voor financiële sturing en verantwoording, en juridische governance-expertise voor statuten en aandeelhoudersafspraken.

Financiële instrumenten inzetten

Voor het strategisch inzetten van garanties, leningen en subsidies, het expliciteren van risico's en het voorbereiden van investeringsbesluiten is zwaardere financiële en juridische expertise nodig. Dit vraagt om financiering-expertise voor financieringsstructuren, risicomanagement voor scenario's en een financieel businesscase-specialist voor doorrekening en besluitvoorbereiding.

Betaalbaarheid en realisatiekracht borgen

Het borgen van betaalbaarheid, leveringszekerheid en dienstverlening vraagt om scherpe prestatie-eisen en contracten, plus een organisatie die kan bijsturen via KPI's en vaste rapportagelijnen. Dit vraagt om contractmanagement voor prestatie-eisen, monitoring en bijsturing, programmamanagement voor de

koppeling tussen publieke belangen en uitvoering,
communicatie/omgevingsmanagement voor legitimiteit en uitlegbaarheid, en
data/monitoring om KPI's, rapportages en signalering structureel te borgen.

Participatie en communicatie

Kleinschalige collectieve oplossingen

Bij kleinschalige collectieve oplossingen, zoals VvE-trajecten, buurtwarmte, een bronnet of andere kleine collectieve voorzieningen, zijn bewoners niet alleen bezig met hun eigen woning, maar ook met een gezamenlijke opgave waarin samenwerking en onderlinge afhankelijkheid een grotere rol spelen. Participatie gaat in dit systeemniveau daarom niet alleen over informeren en activeren, maar ook over afstemming, gezamenlijke verkenning en soms coproductie. Bewoners moeten niet alleen begrijpen wat er technisch mogelijk is, maar ook hoe het proces verloopt, welke partijen meedoen en op welke onderdelen gezamenlijk keuzes kunnen worden gemaakt.

Verschillende regierollen

Juist in dit systeemniveau kan de gekozen regierol sterk uiteenlopen. Een gemeente kan ervoor kiezen vooral faciliterend op te treden en bestaande initiatieven te ondersteunen. Participatie is dan vooral gericht op het herkennen en versterken van wat er al leeft in de wijk. De gemeente helpt partijen elkaar te vinden, biedt waar nodig informatie of lichte procesondersteuning en bewaakt publieke randvoorwaarden. Communicatie moet in zo'n rol vooral duidelijk maken waar bewoners en initiatieven op kunnen rekenen en welke ondersteuning of ruimte de gemeente biedt.

Maar een gemeente kan er binnen hetzelfde systeemniveau ook voor kiezen om nadrukkelijker te regisseren. Dan organiseert zij het proces actiever, brengt zij partijen bij elkaar, maakt zij keuzes over samenwerking en planning en bepaalt zij expliciet op welke momenten bewoners invloed kunnen uitoefenen. Participatie krijgt dan een sterk procesmatig karakter: meedenken, afwegen, samenwerken en soms coproduceren. Communicatie moet in dat geval niet alleen uitleg geven, maar ook structuur bieden: waar staan we, wat ligt open, wie beslist waarover en wat gebeurt er met de opbrengst van gesprekken?

Ook (mede-)eigenaarschap kan in dit systeemniveau in beeld komen, bijvoorbeeld wanneer een gemeente actief participeert in de ontwikkeling van een warmtegemeenschap of andere gedeelde voorzieningen. Dan moet participatie preciezer worden ingericht. Bewoners moeten weten wanneer de gemeente optreedt als partner, wanneer zij publieke belangen bewaakt en wanneer zij ruimte geeft aan mede-eigenaarschap van bewoners of coöperaties. Communicatie moet dan niet alleen helderheid geven over de inhoud, maar ook over rollen, verantwoordelijkheden en governance.

Passende participatie- en communicatieaanpak

Het doel van participatie verschuift hier dus van individuele activering naar gezamenlijke afweging en organisatie. Participatie kan gericht zijn op het benutten van kennis, wensen en zorgen van bewoners, op het opbouwen van vertrouwen tussen bewoners en samenwerkingspartners, op het verkennen van draagvlak voor een gezamenlijke oplossing en op het vormgeven van governance, rolverdeling of voorwaarden voor deelname. Waar de technische richting nog openligt, kan participatie worden ingezet om verschillende varianten te wegen. Waar die richting al grotendeels vaststaat, verschuift het accent naar de manier waarop de oplossing wordt georganiseerd en onder welke voorwaarden bewoners kunnen of willen deelnemen.

Een goede communicatie- en participatieaanpak is hier meestal gelaagd. Brede communicatie blijft nodig om iedereen in de wijk aangehaakt te houden, maar de echte voortgang ontstaat vaak in kleinere werkvormen. Werksessies, meedenkteams, dialoogtafels, klankbordgroepen, gesprekken met een VvE of een vaste groep bewoners die meewerkt aan een deelvraag kunnen elkaar goed aanvullen. In dit systeemniveau is het meestal verstandig om verschillende methoden te combineren: eerst breed informeren en ophalen, daarna verdiepen met kleinere groepen, en vervolgens helder terugkoppelen aan de bredere kring. Communicatie moet hier daarom niet alleen informatief zijn, maar ook procesmatig: bewoners moeten kunnen volgen waar het traject staat, wat al vaststaat en wat nog openligt, welke partijen aan tafel zitten en hoe hun inbreng is meegewogen in vervolgstappen.

In kleinschalige collectieve trajecten is inclusiviteit extra belangrijk, omdat groepsprocessen gemakkelijk worden gedomineerd door bewoners die veel tijd, taalvaardigheid of organisatiekracht hebben. Een zorgvuldig proces vraagt daarom om gerichte aandacht voor bewoners die minder snel aanhaken. Dat kan betekenen dat naast bijeenkomsten ook straatinterviews, huisbezoeken, informele gesprekken of informatiemarktjes nodig zijn. Werken via bestaande netwerken, vertrouwde ontmoetingsplekken en sleutelfiguren helpt om groepen te bereiken die met reguliere communicatie minder makkelijk in beeld komen.

Grootschalige collectieve oplossingen

Bij grootschalige collectieve oplossingen, zoals een warmtenet in een wijkgerichte aanpak, is participatie nog nadrukkelijker verweven met publieke sturing, bestuurlijke keuzes en juridische instrumenten. De impact op bewoners is groot, de onderlinge afhankelijkheid neemt toe en de relatie tussen gemeente, warmtebedrijf, corporaties, netbeheerder en bewoners wordt veel zichtbaarder. In dit systeemniveau kan participatie daarom niet los worden gezien van besluitvorming. Het gaat niet alleen om de vraag hoe bewoners worden betrokken, maar ook om de vraag hoe de gemeente uitlegt welke richting zij kiest,

hoe zij publieke belangen borgt en op welke onderdelen bewoners nog invloed kunnen uitoefenen.

Verschillende regierollen

Bij grootschalige collectieve oplossingen ligt een nadrukkelijker regierol meer voor de hand, omdat de gemeente richting moet geven, publieke belangen moet bewaken, moet samenwerken met professionele partijen en soms ook instrumenten moet inzetten die diep ingrijpen in de wijk. Bovendien is het juist de collectiviteit die een collectief warmtenet aantrekkelijk maakt. Hoe meer mensen meedoen, hoe aantrekkelijker het wordt voor alle bewoners samen. Participatie krijgt daarom een duidelijke plek in het bredere besluitvormings- en uitvoeringsproces. Het gesprek met bewoners gaat dan vaak over de voorwaarden waaronder zij kunnen meegaan in een collectieve oplossing: betaalbaarheid, ontzorging, woningaanpassingen, kwaliteit van het aanbod, overlast, fasering en vertrouwen in betrokken partijen. Communicatie moet in deze rol zeer helder zijn over wat al vaststaat, wat nog openligt en hoe bestuurlijke afwegingen worden gemaakt.

Ook (mede-)eigenaarschap is binnen grootschalige collectieve oplossingen mogelijk, bijvoorbeeld via deelname in een warmtebedrijf, aanvullende financiering of actief mede-ontwikkelaarschap. Juist dan moet de gemeente extra zorgvuldig zijn in communicatie en participatie. Bewoners moeten kunnen onderscheiden wanneer de gemeente spreekt als bevoegd gezag, wanneer als partner in de ontwikkeling en wanneer als bewaker van publieke belangen. Participatie krijgt dan niet alleen een legitimerende functie, maar ook een ontwerpende en corrigerende functie: de gemeente moet actief ophalen wat nodig is om haar eigen rol maatschappelijk aanvaardbaar en uitvoerbaar te maken.

Daarnaast geldt bij de ontwikkeling van collectieve warmtenetten dat er meerdere rollen zijn van participatie en communicatie richting bewoners. Daarom zal er altijd intensieve afstemming moeten zijn met bijvoorbeeld een woningcorporatie en een warmtebedrijf. Ook kan een energiecoöperatie in verschillende vormen onderdeel zijn van dit samenspel. Soms als ontwikkelende partij (als warmtebedrijf), maar vaak ook als samenwerkende partij met een warmtebedrijf. Deze energiecoöperatie kan dan ook een deel van de participatie op zich nemen. Het bepalen welke rol de gemeente hierin op zich wil nemen is dus fundamenteel voor de latere aanpak.

Tot slot geldt bij alle mogelijke oplossingen, maar vooral bij de oplossing van de collectieve warmtenetten, dat de gemeente kan besluiten om de aanwijsbevoegdheid in te zetten. Die aanwijsbevoegdheid is ook niet zonder slag of stoot in te zetten. Het is belangrijk hier op tijd informatie over te bieden aan gemeente en uit te leggen waarom de gemeente tot dit besluit komt. Vervolgens

gaat dit ook gepaard met handelingsperspectief om inwoners te helpen klaar te zijn voor de aansluiting op het warmtenet.

Passende participatie- en communicatieaanpak

Bij grootschalige collectieve oplossingen is participatie vaak gericht op legitimiteit, uitvoerbaarheid en een maatschappelijk aanvaardbare uitwerking. Dat betekent dat participatie kan bijdragen aan inzicht in zorgen, voorwaarden en knelpunten bij bewoners, aan acceptatie en draagvlak voor een gekozen richting, aan het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering en aan het zichtbaar maken van de afwegingen die aan bestuurlijke keuzes ten grondslag liggen. Als een collectieve oplossing inhoudelijk de duidelijke voorkeursrichting is, verschuift participatie meestal van systeemkeuze naar de voorwaarden waaronder bewoners kunnen meegaan in die keuze. Denk aan betaalbaarheid, eindgebruikerskosten, woningaanpassingen, kwaliteit van het aanbod, ontzorging, planning, overlast en fasering. Als de voorkeursrichting nog niet vastligt, is er meer ruimte voor een opener gesprek over alternatieven en afwegingscriteria.

De communicatie- en participatieaanpak is hier doorgaans doorlopend en meerlaags. Brede communicatie naar de hele wijk is nodig om bewoners tijdig te bereiken, maar daarnaast zijn gerichte vormen van dialoog nodig voor verschillende groepen, zoals huurders, eigenaar-bewoners, VvE's en lokale ondernemers. Bewonerspanels, inloopuren, dialoogtafels, werkateliers, straatgesprekken en keukentafelgesprekken kunnen elkaar hier aanvullen, mits steeds duidelijk is bij welke vraag welke vorm past. Communicatie moet in dit systeemniveau in elk geval duidelijk maken welke keuzes al zijn gemaakt en welke nog openstaan, inzicht geven in kosten, techniek, planning en gevolgen voor bewoners, uitleggen welke partijen welke rol hebben en zichtbaar maken wat met signalen en zorgen uit de wijk wordt gedaan.

In grootschalige collectieve trajecten is vertrouwen vaak een doorslaggevende factor. Bewoners krijgen te maken met complexe technische en financiële informatie, met partijen die zij niet altijd kennen en soms met een geschiedenis van wantrouwen richting overheid of marktpartijen. Begrijpelijke en waar nodig meertalige communicatie, visuele ondersteuning, persoonlijk contact en de inzet van sleutelfiguren of ambassadeurs kunnen helpen om de betrokkenheid te verbreden en te verdiepen. Vertrouwen groeit bovendien niet door meer informatie alleen, maar vooral door openheid over doelen en afwegingen, door zichtbaarheid in de wijk en door het consequent nakomen van afspraken.

Regierol individuele all-electric oplossingen

Minimaal

Bij een **minimale rol** beperkt de gemeente zich tot het uitvoeren van haar wettelijke verplichtingen rond de warmtetransitie. Dit houdt in dat de gemeente een warmteprogramma opstelt dat voldoet aan de minimale eisen volgens de WGIW (vastgelegd in art. 4.32 lid 1 Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)). Daarnaast betreft de gemeente gebouweigenaren, inwoners en bedrijven via het verplichte participatietraject.

Gebouweigenaren worden bij deze rol enkel door de gemeente geïnformeerd dat in hun buurt individuele all-electric installaties als meest wenselijke duurzame warmteoplossing gezien worden, maar niet verplicht om van het aardgas af te gaan.

Ook bij deze minimale rol voorzien we dat de gemeente haar all-electric plannen op hoofdlijnen afstemt met de netbeheerder zodat deze daar rekening mee kan houden bij het opstellen van de investeringsplannen voor het onderhouden en/of uitbreiden van de benodigde elektriciteitsinfrastructuur.

Regisseur

De **regisseursrol** gaat een stap verder dan de beperkte inzet van de minimale rol. In deze rol worden inwoners en gebouweigenaren actiever door de gemeente geïnformeerd. Zo stelt ze een (wijk-)uitvoeringsplan (WUP) op voor gebieden waar individuele all-electric installaties de beste oplossing zijn. In dit plan staat welke partijen betrokken zijn bij de transitie en wanneer gebouweigenaren welke maatregelen moeten nemen.

Daarnaast helpt de gemeente via het lokale energieloket om (kennis-)knelpunten weg te nemen. Ze informeert en adviseert over individuele warmteoplossingen en de benodigde isolatieniveaus, en koppelt gebouweigenaren aan (lokale) isolateurs en installateurs. Via het organiseren van collectieve inkooptrajecten voor warmtepompen vereenvoudigt de gemeente het aankooptraject voor gebouweigenaren.

Ook in de regisseursrol verplicht de gemeente woningeigenaren niet om van het aardgas af te gaan. Wel maakt de gemeente gebruik van haar wetgevende bevoegdheid door bijvoorbeeld plaatsings- en zichtbaarheidseisen voor de

buitenunits van warmtepompen op te nemen in het Omgevingsplan en geluidsnormen te stellen.

In de regisseursrol zoekt de gemeente samenwerking actiever op. Zo betreft ze de netbeheerder actief bij het vaststellen van prioriteitswijken: wijken waar voldoende netcapaciteit beschikbaar is om veel woningen met individuele warmtepompen te verwarmen. Ook zoekt ze de samenwerking met bewonersinitiatieven op. Voorbeelden van bewonersinitiatieven die actief samenwerken met de gemeenten om all-electric warmteoplossingen te realiseren zijn EnergieKronenberg en Golfpark Gasvrij ([Platform31, 2023](#)). Daarnaast monitort de gemeente de voortgang van het aantal woningen dat door middel van een individuele all-electric warmteoplossing aardgasvrij wordt.

Versneller

In de versnellende rol zet de gemeente de aanwijsbevoegdheid in om woningeigenaren te verplichten van het aardgasnetwerk af te gaan via een individuele all-electric warmteoplossing. Deze rol vergt een vergaande inzet van de gemeente om te voldoen aan het betaalbaarheids criterium van de aanwijsbevoegdheid. Immers, voor minimaal 70% van de woningen in het aan te wijzen warmtetransitiegebied moeten de verwachte baten van de warmteoplossing hoger zijn dan de investeringskosten. Financiële ondersteuning zal vaak noodzakelijk zijn om aan deze betaalbaarheidseis te voldoen. De gemeente zal een financieel arrangement moeten maken om de betaalbaarheid voor 70% van de bewoners te garanderen.

De financiële ondersteuning kan op verschillende manieren vorm gegeven worden (zie het SPDE-onderzoek naar de financiering van all-electric dat in september 2026 gepubliceerd wordt), met subsidies, aantrekkelijke financiering en kostenreductie. De gemeente kan subsidies (ISDE, SVVE, SVOH) inzetten om de netto-investeringskosten van warmtepompen te verlagen voor woningeigenaren. Daarnaast heeft de gemeente een rol bij het onder de aandacht brengen van bestaande landelijke financieringsmogelijkheden zoals de Energiebespaarlening van het Warmtefonds en de Duurzaamheidslening van het SVn.

Tenslotte kan de gemeente samenwerken met ontzorgers en inkooporganisaties om tot inkoopvoordeel te komen via collectieve inkoopacties van isolatie of installaties. Dit valt onder kostenreductie. De subsidies, financiering en kostenreductie helpen om de financiële drempel voor woningeigenaren voor de aanschaf van all-electric warmtepompen te verlagen.

Samenwerking met de netbeheerder is in deze rol essentieel. Gemeenten die de aanwijsbevoegdheid willen inzetten, moeten aantonen dat de energie-infrastructuur beschikbaar is op het moment dat woningen van het aardgas

worden afgesloten. Door de netbeheerder tijdig te betrekken bij de besluitvorming om de aanwijsbevoegdheid in te zetten, vergroot de gemeente de kans dat het elektriciteitsnet op tijd over voldoende capaciteit beschikt om de extra druk op het net veroorzaakt door warmtepompen te faciliteren.

Wanneer de afsluitdatum nadert na de overgangstermijn (minimaal 8 jaar tussen de aanwijzing en daadwerkelijke afsluiting), kan de gemeente bij woningeigenaren die nog een gasaansluiting hebben langs de deuren gaan. Op deze manier kunnen deze woningen via maatwerkoplossingen aardgasvrij worden gemaakt; bijvoorbeeld door deze (mogelijk kwetsbare) huishoudens volledig te ontzorgen.

Minimaal	Regisseur	Versneller
- Vaststellen Warmteprogramma a - Organiseren participatie t.b.v. Warmteprogramma a - Afstemmen met netbeheerder op hoofdlijnen	- Opstellen Wijkuitvoeringsplan - Verankeren WUP in Omgevingsplan (bijv. ruimte voor buitenunits, geluidseisen) - Beleid over samenwerking met bewonersinitiatieven - Communicatie naar bewoners over all-electric alternatieven en technisch-economisch meest aantrekkelijke opties (warmtepomp vs. Isolatie-niveau etc.) /participatie - Monitoren voortgang all-electric warmteoplossingen - Actieve samenwerking met netbeheerder	- Inzet aanwijsbevoegdheid (WGIW) om transitie te verankeren - Subsidies aanvullend op die van het Rijk om aantrekkelijk aanbod all-electric installaties te garanderen - Consortium oprichten met installateurs, isolateurs, ontzorgers en lease-partijen - Inzet bestaand financieel instrumentarium om businesscase te optimaliseren (o.a. voorfinanciering, 0%-Energiebespaarleningen) - Actieve samenwerking/investeringsplannen met netbeheerder (voor prioritering wijken) - Wijkgerichte aanpak – straat-voor-strat volledig ontzorgen via one-stop shop

- Organiseren
collectieve
inkooptrajecten
- Aanbieden
energieloket

Mogelijke rollen gemeenten stimuleren individuele all-electric oplossingen

Stakeholders en samenwerking

De rol van de gemeente bij het realiseren van individuele all-electric buurten en wijken verschilt van de gemeentelijke rol in het ontwikkelen van collectieve warmtesystemen. De gemeente is hierin niet een direct betrokken partij die zelf ook verantwoordelijk voor de bron, distributie en levering van collectieve warmte en publiek aandeelhouder kan zijn ([NPLW, 2026](#)), maar heeft een meer faciliterende en aanjagende rol zodat andere partijen elkaar weten te vinden.

Hierdoor brengen wij de aanwezige stakeholders met hun corresponderende belangen niet door middel van een 'Dealspace'-analyse in kaart, zoals in de paragrafen. Immers is de gemeente geen directe partij die een deal of overeenkomsten sluit met de overige stakeholders over bijvoorbeeld het produceren of leveren van warmte, maar een partij die andere stakeholders informeert, samenbrengt en als intermediair aan tafel kan zitten. De belangrijkste partijen voor het realiseren van een individuele all-electric buurt zijn:

- Particulieren
- VvE's
- Woningcorporaties
- Particuliere verhuurders
- Utiliteitsgebouweigenaren
- Energiecoöperaties
- Intermediairs
- Marktpartijen
- Netbeheerders

We delen deze partijen in op basis van drie typen:

- Belanghebbenden
- Interne partners
- Externe partners

Belanghebbenden

Belanghebbenden hebben zijn stakeholders die direct geraakt worden door een besluit. In het geval van het opnemen van een all-electric buurt of wijk in een Warmteprogramma zijn dit **particuliere woningeigenaren** en **verhuurders**, **VvE's**, **utiliteitsgebouweigenaren** en **woningcorporaties**. Deze stakeholders moeten aan de slag om (al dan niet verplicht) een elektrische warmtevoorziening voor hun woningen te realiseren.

Interne partners

Interne partners zijn de andere afdelingen en medewerkers binnen een gemeentelijke organisatie die niet verantwoordelijk zijn voor het opstellen van het Warmteprogramma, maar wel met de voorbereiding of uitvoering daarvan te maken krijgen. Interne partners zijn afdelingen zoals het sociaal domein, wonen, proces – en contractmanagement, openbare ruimte, ruimtelijke ordening, communicatie, het subsidiebureau en de afdeling vergunningen, toezicht en handhaving. In paragraaf 1.6 gaan we dieper in op welke interne partners binnen de gemeente nodig zijn.

Externe partners

Externe partners zijn stakeholders die nodig zijn voor het realiseren van een individuele all-electric buurt, maar niet direct getroffen door het Warmteprogramma en geen onderdeel zijn van de gemeentelijke organisatie.

Energiecoöperaties, intermediairs marktpartijen en netbeheerders zijn voorbeelden van externe partners wiens inzet nodig is om individuele all-electric warmteoplossingen lokaal een succes te maken.

Belanghebbenden

Particulieren en VvE's

Particuliere eigenaar-bewoners en verhuurders en VvE's nemen investeringsbeslissingen bij het verduurzamen van hun woning. Aan deze beslissingen liggen niet alleen maar financiële overwegingen ten grondslag; woningeigenaren kunnen ook comfort-, gezondheids- en leveringszekerheidsaspecten meenemen in hun overweging.

Daarnaast hebben sommige VvE's behoefte aan procesondersteuning bij het verduurzamen van hun gebouw. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld ondersteuning bieden bij het organiseren van collectieve inkooptrajecten, het gezamenlijk aanvragen van subsidies, of het opstellen van een goed verduurzamingsvoorstel voor de Algemene Ledenvergadering.

Utiliteitsgebouweigenaren

Net als woningeigenaren moeten ook eigenaren van utiliteitsgebouwen investeringsbeslissingen nemen bij de verduurzaming van hun gebouw. Onder utiliteitsgebouwen vallen zowel commerciële gebouwen, zoals kantoren, winkels en horeca, als maatschappelijk vastgoed, zoals zorginstellingen en buurthuizen.

Utiliteitsgebouwen kunnen zich bevinden in woonwijken, op bedrijventerreinen of op andere locaties. Het opnemen van bedrijventerreinen in het Warmteprogramma vraagt vaak om maatwerk. Bedrijven hebben namelijk niet alleen warmte nodig voor ruimteverwarming, maar kunnen ook een aanzienlijke

vraag naar (hoge temperatuur) proceswarmte hebben. Een all-electric aanpak is daardoor niet altijd zonder meer passend.

Woningcorporaties

Uitgangspunt van woningcorporaties is dat het verduurzamen van (sociale) huurwoningen betaalbaar moet zijn voor zowel de corporaties als de huurders ([Aedes, 2026](#)). Investerings in duurzaamheidsmaatregelen moeten terugverdiend worden uit hogere huurinkomsten, die niet hoger mogen zijn dan de daling van de energierekening.

Deze betaalbaarheids-eis kan ingewikkeld zijn bij het verduurzamen van huurwoningen door middel van individuele all-electric warmteoplossingen. Met name de benodigde investeringskosten voor het isoleren van oudere huurwoningen kunnen hoog oplopen. Ook de extra benodigde ruimte voor de warmtepompinstallaties kan een knelpunt zijn bij het elektrificeren van de warmtevraag van huurwoningen. Gemeenten kunnen deze knelpunten bij woningcorporaties gedeeltelijk wegnemen door middel van subsidies of het beschikbaar stellen van ruimte rondom de huurwoningen voor het plaatsen van (bodem-)warmtepompen.

Externe partners

Energiegemeenschap

Energiegemeenschappen zijn niet noodzakelijk betrokken bij individuele all-electric warmteoplossingen. Toch kunnen (bestaande) energiegemeenschappen of buurtinitiatieven een waardevolle rol vervullen in individuele all-electric wijken: lokale initiatieven kunnen buurtgenoten ondersteunen bij het besparen van energie, adviseren over verduurzamingsmaatregelen of ervaringen delen over de aanschaf en het gebruik van een all-electric warmtepomp. Daarnaast kunnen ze mogelijk de hogere elektriciteitsrekening als gevolg van de warmtepomp voor hun deelnemers verlagen door het gezamenlijk opwekken, opslaan en delen van elektriciteit ([RVO, 2026](#)).

Met name in buurten of wijken waar het vertrouwen in publieke instanties laag is, kan het voor gemeenten voordelig zijn om in gesprek te gaan met lokale initiatieven. Zo kunnen ze bijvoorbeeld de communicatiestrategie afstemmen en huishoudens of straten identificeren die extra ondersteuning nodig hebben.

Intermediairs

Intermediairs is een verzamelnaam voor organisaties die de schakel vormen tussen gemeenten, bewoners en uitvoerende partijen, zoals installateurs, isolatiebedrijven en financiers. Voorbeelden van intermediaire partijen zijn energieloketten, energiehuizen, maatschappelijke dienstenbedrijven of ontzorgers. Intermediairs vertalen het gemeentelijk beleid, in dit geval 'het

voorzien van individuele all-electric warmteoplossingen in een buurt of wijk', naar een concreet en begrijpelijk aanbod voor bewoners. Daarnaast ondersteunen zij bewoners gedurende de verschillende stappen van hun klantreis ([NPLW, 2026](#)). De intermediairs kennen de markt goed, zij hebben gespecialiseerde inkopers in dienst die collectieve inkoop kunnen voorbereiden en aanbestedingen namens de gemeente uitzetten.

Niet elke gemeente maakt gebruik van een intermediair. Daarnaast kan de mate waarin een gemeente een intermediair bij het uitvoeringsproces betreft, en welke taken en verantwoordelijkheden zij deze partij overdraagt, verschillen per gemeente. In paragraaf 1.7 lichten we deze verschillende vormen van taak- en verantwoordelijkheidsverdeling verder toe.

Netbeheerders

Netbeheerder hebben een wettelijke taak: het aansluiten van afnemers en het borgen van de betrouwbaarheid van het elektriciteits- en gasnet. Bij individuele all-electric oplossingen is vroegtijdige betrokkenheid van de netbeheerder essentieel. Warmtepompen kunnen immers de gelijktijdige piekbelasting van huishoudens verdubbelen in vergelijking met woningen met een aardgasgestookte cv-ketel ([Núna Energy, 2025](#)).

Door de netbeheerder tijdig te informeren over de verwachte netimpact van de individuele all-electric plannen, kan deze haar werkzaamheden gericht op het verzwaren van de netcapaciteit, de ondergrondse werkzaamheden en de werkzaamheden voor het aardgasvrij maken van woningen hierop afstemmen.

Marktpartijen

Marktpartijen spelen in de warmtetransitie een cruciale rol: zij voeren de benodigde isolatiemaatregelen uit om woningen aardgasvrij-ready te maken en installeren warmtepompen, zodat deze vervolgens van het aardgasnet kunnen worden afgesloten.

(Lokale) marktpartijen hebben baat bij duidelijke communicatie van gemeenten over de planning van de warmtetransitie: wanneer zijn welke wijken aan de beurt voor verduurzaming. Deze plannen hebben immers mogelijk invloed op hun opdrachtenstroom. Door marktpartijen tijdig te informeren, kunnen zij hun capaciteit daarop afstemmen.

Casus: Gemeente Tytsjerksteradiel

Voorbeelden van bestaande wijken die oorspronkelijk aangesloten waren op het aardgas en inmiddels (al volledig) verwarmd worden door individuele all-electric warmte-oplossingen zijn schaars. Een voorbeeld van een gemeente die al een heel eind is, is de Friese gemeente Tytsjerksteradiel die zich in het dorp Garyp inzet om door middel van all-electric warmtepompen 121 woningen aardgasvrij te maken ([NPLW, 2025](#)). Daarnaast werken ook de gemeenten Apeldoorn, Breda, Veenendaal en Waterland aan een integrale all-electric wijkaanpak ([Stroomversnelling, 2026](#)).

In Garyp heeft de gemeente Tytsjerksteradiel nauw samengewerkt met bewoners, een lokale energiecoöperatie en het energieloket 'It Enerzjyhûs'. Dit energieloket bood gratis en onafhankelijk advies over verduurzamingsmaatregelen. Daarnaast heeft de gemeente een consortium opgericht met installateurs, isolatiebedrijven en glaszetters waarvan bewoners vrijwillig gebruik konden maken.

Voor een aantal woningen zijn de benodigde investeringen om via een individuele all-electric warmtepomp aardgasvrij te worden zeer hoog (ca. €40.000). Om de overstap toch haalbaar te maken, introduceerde de gemeente een stapsgewijze aanpak: woningen met zeer hoge investeringskosten kunnen door middel van isolatiemaatregelen eerst 'aardgasarm' worden gemaakt, zodat ze later alsnog een all-electric warmtepomp kunnen plaatsen om alsnog volledig van het aardgas af kunnen gaan ([Hier, 2026](#)).

Organisatie: Welke taken komen er op de gemeentelijke organisatie?

De tabel hieronder toont welke taken in de voorbereidende fase op de gemeentelijke organisatie afkomen fase voor de verschillende archetypen rollen zoals beschreven in paragraaf 1.3. Bij elke rol gaan we in op welke expertise nodig is op de zeven inhoudelijke thema's: (1) juridisch, (2) organisatorisch/regie, (3) strategisch/beleidsmatig, (4) financieel/economisch, (5) technisch/inhoudelijk, (6) ruimtelijk/ondergrond en (7) participatie/communicatie. In paragraaf 1.7 staan we kort stil bij hoe gemeenten zich kunnen voorbereiden op de uitvoerende fase.

In de praktijk zit de benodigde kennis voor deze inhoudelijke thema's vaak verspreid over verschillende afdelingen van de gemeente zoals Ruimtelijke ordening, Duurzaamheid, Juridische Zaken en Financiën. De warmtetransitie vraagt daarom om coördinatie om deze kennis samen te brengen.

Expertise	Minimaal	Regisserend	Versneller
Juridisch	- Vaststellen warmteprogramma - Verlenen vergunningen (buitenunits) warmtepompen bij monumenten - Reactief toezicht houden op landelijke geluidsnormen	- Beperkt	- Inzetten aanwysbevoegdheid
Organisatorisch/ regie	- Reactieve houding bewoners-initiatieven	- Actieve samenwerking met netbeheerder	- Consortium oprichten met marktpartijen

			- Maatwerk-organisatie bij nadering afsluitdatum
Strategisch/ beleidsmatig	- Opstellen en periodiek herijken warmteprogramma	- Opstellen WUPs all-electric wijken	- Opstellen WUPs all-electric wijken
Financieel/ economisch	- Beperkt	- Onder de aandacht brengen landelijke financieringsmogelijkheden (subsidies, leningen)	- Aanvullende lokale subsidies om all-electric alternatieven aantrekkelijker te maken
Technisch /inhoudelijk	- Beperkt	- Communicatie naar bewoners over opties all-electric	- Kwaliteitsborging consortium marktpartijen
Ruimtelijk/ ondergrond	- Beperkt	- Sturen op ruimtelijke keuzes in samenhang met investeringen in elektriciteitsinfrastructuur	- Ruimte reserveren voor grotere all-electric installaties voor VvE's en woningcorporaties
Participatie/ communicatie	- Organiseren verplichte participatie voor warmteprogramma	- Organiseren collectieve inkoopacties - Aanbieden energieloket	- Communiceren over lokale en landelijke subsidiemogelijkheden

Uit te voeren taken per rol

Minimale rol

Juridisch en strategisch

Warmteprogramma vaststellen en herijken

Voor het vaststellen van het warmteprogramma is capaciteit nodig om het warmteprogramma te kunnen opstellen, periodiek te herijken en bestuurlijk vast te laten stellen. Dit vraagt in de basis om een beleidsadviseur warmteprogramma voor de inhoud en beleidscyclus, aangevuld met een strateeg energietransitie die de samenhang met andere opgaven borgt. Een programmacoördinator zorgt voor procesregie en afstemming tussen afdelingen. Ook is monitoring- en data-expertise nodig om de voortgang en informatievoorziening op orde te houden.

Vergunningen monumenten afgeven en toezicht houden op geluidsnormen

De VTH-afdeling moet capaciteit inzetten om vergunningaanvragen voor het installeren van (buitenunits van) warmtepompen bij monumenten te behandelen. Daarnaast is toezicht nodig op potentiële geluidsoverlast: klachten van buurtbewoners over het geluidsniveau van buitenunits moeten worden onderzocht. Deze taken kunnen worden uitgevoerd door een omgevingsjurist en een toezichthouder omgevingsrecht.

Participatie/communicatie

Verplichte participatie organiseren

Voor het organiseren van de verplichte participatie is een omgevingsmanager nodig die de participatieopzet maakt, uitvoert en bijhoudt. Daarnaast is een communicatieadviseur nodig voor een heldere en consistente informatielijn.

Overige thema's

De benodigde kennis op de thema's **financieel**, **techniek**, en **ruimte** en ondergrond is bij de minimale rol beperkt. Zo zijn individuele warmtepompen over het algemeen vergunningsvrij, ongeacht de ruimtelijke regels opgesteld in het Omgevingsplan ([IPLQ, 2026](#)).

Regisserende rol

Strategisch (en juridisch)

Opstellen wijkuitvoeringsplan

Voor het vaststellen van een wijkuitvoeringsplan (WUP) is capaciteit nodig om het WUP te kunnen opstellen. Een WUP o.a. vastlegt welke hoe de overgang naar een duurzame warmtevoorziening wordt gerealiseerd (bijvoorbeeld door middel van een all-electric oplossing) en welke partijen daarbij betrokken zijn. Deze taken kunnen worden uitgevoerd door een beleidsadviseur warmteprogramma die over de inhoud van het plan waakt en een omgevingsmanager die de afstemming met externe partijen organiseert.

Het opstellen van het wijkuitvoeringsplan hoeft geen **juridische** activiteit te zijn. Het uitvoeringsplan is immers een vrijwillig instrument voor gemeenten waar zij vormvrij invulling aan kunnen geven. Wel kunnen gemeenten ervoor kiezen om een WUP te gebruiken om het omgevingsplan te onderbouwen of om een WUP vorm te geven als een programma als bedoeld in de Omgevingswet ([Van den Bogaerd & De Haan, 2025](#)). In die gevallen kan ook juridische kennis van een omgevingsjurist wenselijk zijn.

Regie en ondergrond

Contact met netbeheerder over werkzaamheden ondergrond

Om de netcapaciteit voldoende uit te breiden voor wijken die verwarmd worden door (individuele) all-electric warmteoplossingen, is samenwerking met de netbeheerder noodzakelijk. Om overlast voor inwoners te minimaliseren is het van belang om uitbreidingswerkzaamheden aan het net strategisch te plannen en te combineren met andere ondergrondse werkzaamheden, zoals het weghalen van gasleidingen en het plaatsen van datakabels en onderhoud aan de riolering. Deze taken vereisen adviseurs Bodem en Ondergrond.

Communicatie

Uitgebreide communicatie-activiteiten

De regisserende rol vraagt om een uitgebreid communicatie-takenpakket, zoals:

- Het onder de aandacht brengen van landelijke financieringsmogelijkheden zoals subsidies en leningen
- Het informeren van gebouweigenaren over verschillende all-electric warmteopties
- Het organiseren van collectieve inkoopacties
- Het opzetten en aanbieden van een energieloket

Deze taken vereisen communicatie adviseurs die ondersteunt kunnen worden door adviseurs met meer technische kennis zoals beleidsadviseurs warmteprogramma of duurzaamheid.

Versnellende rol

Juridisch en financieel

Aanwijsbevoegdheid inzetten en voldoen aan betaalbaarheidseis

Het inzetten van de aanwijsbevoegdheid vraagt om een strakke koppeling tussen het warmteprogramma en de juridische verankering van het gebied en de termijn in het omgevingsplan. Dit vraagt om juridische expertise,

programmamanagement om de planning te maken en communicatie-expertise om keuzes uitlegbaar te maken richting bewoners en gebouweigenaren.

Wegens de (potentiële zeer) hoge investeringskosten benodigd voor individuele all-electric warmtepompen en de mogelijke bijkomende isolatiekosten, is het bij gemeenten die de aanwijsbevoegdheid in willen zetten voor all-electric wijken extra belangrijk dat er rekening wordt gehouden met de 70%-betaalbaarheidsnorm. Omdat nationale financieringsmiddelen waarschijnlijk onvoldoende zijn om aan de 70%-betaalbaarheidseis te voldoen; zullen financiële experts in samenwerking met duurzaamheids- en subsidieadviseurs gemeentelijke subsidieregelingen moeten optuigen om de business case van individuele all-electric warmteoplossingen aantrekkelijker te maken.

Organisatie en technisch

Oprichten consortium met marktpartijen

Het oprichten van een consortium met marktpartijen om kostenreducties bij isolateurs en installateurs mogelijk te maken en het vertrouwen bij inwoners te vergroten, vraagt om organisatorische, juridische, communicatieve en technische expertise. Zo moeten er contacten met marktpartijen worden opgezet, contractuele afspraken worden gemaakt, inwoners geïnformeerd worden en moet de kwaliteitsborging bij de uitvoering van de verduurzamingsmaatregelen door marktpartijen worden gegarandeerd. Voor deze taken is capaciteit nodig van omgevingsmanager, juridische en communicatiemedewerkers en duurzaamheidsadviseurs.

Uitvoeringsorganisatie: Hoe kan de gemeente zich op de aankomende taken voorbereiden?

Naast de rolneming en de uit te voeren taken die daarbij komen kijken; heeft de gemeente verschillende opties om de uitvoering van deze taken te organiseren. In een eerder onderzoek heeft CE Delft in opdracht van NPLW (2026) een handreiking opgesteld hoe gemeenten hun gebiedsgerichte aanpak (individuele) all-electric warmteoplossingen kunnen vormgeven.

Onderdeel van deze studie was het beschrijven van de positionering van uitvoeringsorganisaties. **Uitvoeringsorganisaties** zijn een partij, of meerdere partijen die de overstap naar volledig elektrische energievoorziening in woningen en wijken organiseert en coördineert. Een duidelijke positie van de uitvoeringsorganisatie geeft richting aan de verdeling van taken tussen de partijen en voorkomt dat er onduidelijkheid ontstaat over wie beslissingen neemt en wie de uitvoering verzorgt

De handreiking beschrijft drie methodes waarmee gemeentes inrichting kunnen geven aan deze uitvoeringsorganisaties:

1. De gemeente organiseert de uitvoeringsorganisatie intern door middel van eigen personeel en een eigen loket
2. De gemeente is opdrachtgever, aan een Energieloket, Maatschappelijk Dienstenbedrijf of Energiehuis
3. De gemeente besteedt de uitvoeringsorganisatie uit aan de markt.

Voor elk van deze opties beschrijft de studie:

1. **Doel en functie:** Beschrijving van het primaire doel van de organisatie en welke maatschappelijke of commerciële functie zij vervult.
2. **Aanbod en diensten:** Welke producten, diensten of ondersteuning biedt de organisatie aan haar doelgroep? Denk aan advies, uitvoering, financiering, etc.
3. **Doelgroep en marktpositie:** Voor wie is de organisatie bedoeld (bewoners, bedrijven, gemeenten) en hoe positioneert zij zich in de markt?
4. **Organisatiemodel en samenwerking:** Hoe is de organisatie ingericht (publiek, privaat, hybride) en met welke partners werkt zij samen om haar doelen te bereiken?

Participatie en communicatie all-electric

Bij individuele oplossingen, zoals all-electric of hybride varianten, ligt de kern van de opgave vooral bij de bewoner of gebouweigenaar zelf. De keuze voor maatregelen, investeringen en het moment van uitvoering hangt sterk samen met de kenmerken van de woning en de mogelijkheden van het huishouden.

Daardoor krijgt participatie in dit systeemniveau een ander karakter dan bij collectieve oplossingen. Niet de gezamenlijke keuze voor één systeem staat centraal, maar de vraag hoe bewoners in staat worden gesteld om zelf stappen te zetten en welke ondersteuning zij daarbij nodig hebben. Ook binnen dit systeemniveau zijn verschillende regierollen denkbaar.

Verschillende regierollen

Een gemeente kan ervoor kiezen vooral minimaal faciliterend op te treden, bijvoorbeeld door bewoners te informeren, hen te wijzen op beschikbare ondersteuning en hen te helpen bij het zetten van eerste stappen. In dat geval ligt het accent in participatie vooral op het ophalen van vragen, zorgen en ondersteuningsbehoeften. De gemeente hoeft bewoners dan niet intensief te betrekken bij de richting van de oplossing, maar moet wel goed begrijpen waar belemmeringen zitten en hoe zij haar dienstverlening daarop kan aanpassen.

Een gemeente kan binnen hetzelfde systeemniveau ook kiezen voor een meer regisserende rol. Dat ligt bijvoorbeeld voor de hand wanneer zij meer tempo wil maken, bepaalde buurten wil prioriteren of een duidelijker koers wil uitzetten in de overgang naar aardgasvrij. Participatie krijgt dan een andere functie. Het gaat niet alleen meer om informeren en ondersteunen, maar ook om het ophalen van de voorwaarden waaronder bewoners kunnen meegaan in de gekozen richting. Denk aan vragen over betaalbaarheid, ontzorging, planning, isolatie, netimpact of de volgorde van maatregelen.

Een andere vorm van een regisserende of aanjagende rol is het actief zoeken van de samenwerking met energiecoöperaties. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot een rol voor de coöperatie, in de vorm van het samenbrengen van bewoners met als doel een gezamenlijke aanpak op het gebied van isolatie, advies door energiecoaches, inkoop van warmtepompen of het aanleggen van en aansluiten op een klein bronnet.

Ook (mede-)eigenaarschap is binnen dit systeemniveau niet uitgesloten. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn wanneer een gemeente sterk investeert in ontzorging, aanvullende financiering of een gebiedsgerichte uitvoeringsaanpak. In dat geval moet participatie helpen om te toetsen of de aanpak die de gemeente organiseert ook daadwerkelijk aansluit bij de leefwereld en

mogelijkheden van bewoners. Communicatie moet dan niet alleen helder maken wat bewoners zelf kunnen doen, maar ook welke rol de gemeente actief op zich neemt en welke ondersteuning daar concreet bij hoort. Dat kan bijvoorbeeld een vorm van het organiseren van collectieve inkoop zijn.

Passende participatie- en communicatieaanpak

Het doel van participatie ligt bij individuele oplossingen daarom meestal in het verlengde van activering en uitvoerbaarheid. Bewoners moeten begrijpen welke route voor hun woning logisch is, zicht krijgen op kosten, comfort en praktische gevolgen, weten welke hulp en financiering beschikbaar zijn, en de mogelijkheid hebben om vragen, zorgen en belemmeringen te delen.

De passende communicatie- en participatieaanpak bestaat hier meestal uit een combinatie van brede communicatie en gerichte ondersteuning. Bewoners hebben vaak behoefte aan informatie die direct toepasbaar is op hun eigen woning en situatie. Daarom werken laagdrempelige vormen vaak beter dan alleen een algemene bewonersavond. Een energieloket, een informatiepunt in de wijk, een modelwoning, inloopmomenten, straatgesprekken, keukentafelgesprekken of de inzet van energiecoaches kunnen helpen om technische en financiële informatie te vertalen naar een concreet handelingsperspectief. Communicatie moet daarbij begrijpelijk zijn, concreet maken wat de overgang betekent voor de woning van bewoners, duidelijk zijn over wat bewoners zelf kunnen doen en waar ondersteuning beschikbaar is, en uitnodigen tot het stellen van vragen of het zetten van een eerste stap.

Juist bij individuele oplossingen is inclusiviteit bepalend voor het succes van de aanpak. Bewoners verschillen sterk in financiële ruimte, taalvaardigheid, tijd, vertrouwen en doenvermogen. Een effectieve aanpak vraagt daarom om meerdere toegangen tot dezelfde informatie: digitaal en fysiek, schriftelijk en mondeling, algemeen en persoonlijk. Begrijpelijke taal, visuele ondersteuning, meertalige communicatie en de inzet van vertrouwde sleutelfiguren kunnen hierbij het verschil maken, zeker in buurten waar bewoners minder snel zelf op informatie afstappen of waar wantrouwen richting overheid of marktpartijen meespeelt.

**Samen werken we aan de
versnelling en versterking van
de warmtetransitie in uw
gemeente.**



SERVICEPUNT
DUURZAME ENERGIE