

Voorstel aan de raad

Nummer: 25.362

Portefeuille: S. Kruis
Programma: 7 Volksgezondheid en milieu
Taakveld: 7.4 Milieubeheer

Onderwerp: Principe besluit oprichting publiek warmtebedrijf

Voorgesteld besluit

1. Voor de rolneming in een Publiek Integraal Warmtebedrijf de onderstaande modellen uit de rapportage "Strategisch advies voor gemeentelijke rolneming in collectieve warmtenetten binnen de kaders van nieuwe wetgeving" verder te onderzoeken.
 - rolnemingsmodel B: PPS met publieke kennis- en equitypartner(s). Uitvoering door de publieke partner.
 - rolnemingsmodel C: Indirecte gemeentelijke uitvoeringsorganisatie via HVC.
2. Partijen te zoeken die, passend bij model B en C samen met de gemeente een Publiek Integraal Warmtebedrijf willen oprichten;
3. Bij de opzet van het Publiek Integrale Warmtebedrijf en de rolneming daarin de volgende uitgangspunten te hanteren:
 - Lage kosten voor de eindgebruiker.
 - De invloed van de medeaandeelhouders op de regierol van de gemeente en de zeggenschap van de gemeente zo beperkt mogelijk te laten zijn.

Urgentie Raad

Urgent, besluit dient mee te worden genomen in de raadsvergadering van oktober 2025.

Voorgaande besluitvorming

Uw raad heeft verschillende besluiten genomen over de warmtetransitie. Belangrijke aandachtspunten die hierin terugkwamen is het betaalbaar en haalbaar maken voor de bewoners van Lelystad.

18 mei 2021 Kadernota Transitievisie Warmte

[Document Lelystad - 354. raadsbesluit Kadernota Op weg naar nieuwe energie in Lelystad..docx - iBabs Publieksportaal](#)

11 oktober 2022 Besluit Volgorde der wijken

[Document Lelystad - 216. RB Energietransitie Uitvoeringsbesluit Volgorde der wijken.docx - iBabs Publieksporaal](#)

Met de raadsinformatiebriefen en commissiepresentaties bent en wordt u geïnformeerd over de verschillende onderdelen die hieraan bijdragen of nog verder uitgewerkt moeten worden.

19 oktober 2023 raadsinformatiebrief

[Document Lelystad - 290. INFO Stand van zaken warmtetransitie - iBabs Publieksporaal](#)

21 december 2023 informele raadsessie Energietransitie (netcongestie, woningbouw en warmtenetten) (geen openbare stukken beschikbaar)

21 mei 2024 raadsinformatiebrief

[24.198 INFO Stand van zaken warmtetransitie Lelystad - iBabs Publieksporaal](#)

4 februari 2025 raadsinformatiebrief

[Document Lelystad - 25.072 INFO Warmtetransitie - iBabs Publieksporaal](#)

1 april 2025 Commissie Ruimte Beheer, Energie en Duurzaamheid, Presentatie Warmtebedrijf

[Document Lelystad - BL Presentatie Warmtebedrijf - iBabs Publieksporaal](#)

3 juni 2025 collegebesluit ontwikkelkader energiesysteem Hart van de Stad

[25.292 Hart van de Stad: woningbouw en warmtetransitie Lelystad - iBabs Publieksporaal](#)

28 augustus 2025 raadsinformatiebrief

[Document Lelystad - 25.338 INFO Stavaza warmtetransitie - augustus 2025 - iBabs Publieksporaal](#)

Uw raad heeft tijdens de commissievergadering van 1 april 2025 aandacht gevraagd voor de bewoners- en bedrijfsbetrokkenheid binnen de modellen. Hieraan zal tijdens de uitwerking van de twee modellen expliciet aandacht aan worden besteed en onderdeel zijn van de uitwerking.

Inleiding

De gemeente bevindt zich op dit moment in een cruciale fase van haar warmtetransitie, waarin belangrijke keuzes moeten worden gemaakt rondom de organisatie en ontwikkeling van collectieve warmtenetten. De aankomende Wet Collectieve Warmte (Wcw) en de Wet Gemeentelijke Instrumenten Warmtetransitie (Wgiw) vormen het wettelijk kader waarin Lelystad haar rol en verantwoordelijkheid moet definiëren. De wetten leggen een nadrukkelijke verantwoordelijkheid voor de gemeenten om een besluit te nemen over haar publieke rolname in de (toekomstige) warmtebedrijven. De Wcw schrijft voor dat de (toekomstige) warmtebedrijven voor minimaal een meerderheidsaandeel in handen moeten vallen van publieke partijen. De verandering in de wetgeving vraagt niet alleen een verantwoordelijkheid het biedt ook kansen om warmtenetten te beschouwen als vitale infrastructuur (NUTS voorziening) binnen de gemeente Lelystad. In het kader van deze verantwoordelijkheid en kansen heeft Lelystad besloten om door een expertbureau een advies te laten uitwerken over de publieke rolname op de korte- en langere termijn. Door Fakton Energy is het rapport 'Strategisch advies voor gemeentelijke rolname in collectieve warmtenetten binnen de kaders van nieuwe wetgeving' opgeleverd. Tijdens de commissievergadering van 1 april 2025 is er een toelichting gegeven op de eerste verkenning en uitkomsten van dit rapport. De afgelopen maanden is er door het programmteam Warmtetransitie onderzoek gedaan naar de vervolgstappen die nodig zijn.

Een Publiek Integraal Warmtebedrijf (PIW) is een organisatie die voor meerderheidsaandeel in handen is van een publieke organisatie en verantwoordelijk is voor transport en levering van warmte binnen een daarvoor aangewezen warmtekavel. Het doel van het publieke meerderheidsaandeel is dat het de organisatie in staat stelt te sturen op de publieke belangen in de warmtetransitie: duurzaamheid, betaalbaarheid en leveringszekerheid. Het PIW kan zowel zelfstandig de warmte produceren echter is het ook mogelijk om deze in te kopen bij een derde.

De Wcw creëert een nieuw speelveld waarin publieke meerderheid in warmtenetstructuren centraal staat. Voor Lelystad betekent dit herziening van bestaande samenwerkingen met private partijen. Dit vereist een heldere visie die zowel de verwachtingen van private partners als de behoeften van de gemeente adresseert.

De Wcw heeft grote invloed op meerdere sporen zoals deze zijn gedefinieerd binnen de complexe opgave tot het ontwikkelen van één groot warmtekavel binnen Lelystad waarbij er door één PIW warmte worden ingekocht/geproduceerd, getransporteerd en geleverd. De sporen zoals deze gedefinieerd zijn:

Spoor 1: Publiek Integraal Warmtebedrijf

Spoor 2: Bestaande concessies met private warmtebedrijven

Spoor 3: Ontwikkeling warmtenet Stadscentrum

Dit besluit richt zich op de organisatie van het PIW (spoor 1). De ontwikkeling van een warmtenet in het stadscentrum is middels een collegebesluit in eerder stadium besloten. Het besluit rondom het warmtekavel, een andere verantwoordelijkheid die vanuit de Wcw dient te worden uitgewerkt zal door middel van een individueel besluit worden voorgedragen. Dit besluit voorziet in de verdere uitwerking van de organisatie rondom het PIW.

Huidige situatie

Op dit moment heeft Lelystad reeds twee bestaande warmtenetten. Deze netten worden geëxploiteerd door private partijen, te weten Ennatuurlijk (Warande) en Vattenfall (Bos-, Water- en Landstrekenwijk). Beide warmtenetten worden op dit moment voorzien van warmte uit de biomassa-centrales nabij de Larserdreef. Door de veranderende wetgeving zijn beide private partijen terughoudend in het verder investeren in de uitbreiding van de bestaande warmtenetten. EnNatuurlijk breidt nog uit binnen het huidige concessiegebied in Warande. Vattenfall wil nog uitbreiden in nieuwbouw ontwikkelingen, maar heeft een terugtrekkende beweging binnen bestaande bouw uitgesproken. Om te voorkomen dat de verdere uitrol van de huidige warmtenetten, maar ook toekomstige warmtenetten, stil komt te liggen vraagt het regie vanuit de gemeente.

Een bijkomende uitdaging is de geplande uitfasering van de biomassacentrale van Vattenfall, maar ook op termijn de centrale van Primco die het EnNatuurlijk net verwarmt. Deze ambitie heeft de raad ook eerder uitgesproken in de Transitie Visie Warmte van 2021. Uitfasering van deze centrale(s) vraagt vroegtijdige afstemming en visie vanuit alle stakeholders. In het verlengde daarvan heeft HVC een opsporingsvergunning en subsidie aangevraagd om onderzoek te doen naar Geothermie in Lelystad.

Opgave gebieden

Binnen het programma Warmtetransitie hebben meerdere onderzoeken gelopen naar de mogelijke toepassing van nieuw te ontwikkelen warmtenetten. Binnen Lelystad zijn dat:

- Stadscentrum
- Zuiderhage
- Warmtetransitie fase 1 + 2

Wanneer de Wcw in gaat, op dit moment staat dit gepland op 1 januari 2026, zullen de nieuw te ontwikkelen warmtenetten moeten worden ontwikkeld en geëxploiteerd door een Publiek Integraal Warmtebedrijf.

In het onderzoeksrapport van Fakton zijn drie hoofdmodellen beschouwd.

Model A: 100% eigenaarschap Lelystad

Model B: 51% publiek meerderheidsaandeel, aangevuld met een of meerdere publieke en/of private partners

Model C: HVC-model, 100% eigenaarschap HVC (gemeentelijk minderheidsaandeel binnen HVC)

Zoals in het afwegingskader opgenomen komen model B en C als meest passend naar voren op de door Lelystad gestelde criteria en de weging daarvan. De vraag aan het college een raad is dan ook om de modellen B en C verder te onderzoeken en uit te werken richting een rapportage waarin de meest passende organisatiestructuur staat opgenomen. Om zo te komen tot oprichting van een PIW.

Argumenten

Voor de rolneming in een Publiek Integraal Warmtebedrijf de modellen B en C uit de rapportage "Strategisch advies voor gemeentelijke rolneming in collectieve warmtenetten binnen de kaders van nieuwe wetgeving" verder te onderzoeken;

1.1 Vanuit de verantwoordelijkheid van de Wcw dient Lelystad keuzes te maken om aan te sluiten bij de landelijke wetgeving

De Wcw verplicht tot publiek eigenaarschap, en regie vanuit de gemeente. Zowel model B als Model C voldoen hieraan en bieden beide een realistisch handelingsperspectief

1.2 Gebruik maken van reeds aanwezige expertise en organisatiekracht van partners

Beide modellen voldoen aan het criteria van het inzetten van reeds bestaande organisatiekracht en expertise. In model B komt Firan als een van de mogelijke partners naar voren. Firan heeft reeds kennis op het gebied van netbeheer en infrastructuur. Terwijl HVC (Model C) ervaring heeft met exploitatie en bronontwikkeling van bijvoorbeeld Geothermie. Door samenwerking met een of meerdere van die partijen kan Lelystad profiteren van de reeds bestaande kennis en expertise.

1.3 Borging van de publieke belangen zoals gesteld in de wetgeving

Modellen B en C garanderen beide dat de gemeente invloed behoudt op de publieke belangen zoals gesteld in de wetgeving. Hierin zijn duurzaamheid, betaalbaarheid en leveringszekerheid belangrijkste aspecten om invloed op te behouden. De Wcw voorziet erin dat verduurzaming op termijn wordt gesteund.

Koppeling van warmtenetten aan geothermie of grootschalige infrastructuur levert lagere maatschappelijke kosten op dan individuele oplossingen.

Beide modellen kunnen voorzien in een robuust en gesocialiseerd tariefstelsel.

Tijdens het verdere onderzoek dient er aandacht te worden besteed aan draagvlak, met name bewonersdraagvlak, en welke rol die kan vervullen in of tegen het PIW.

1.4 Governance op maat

Beide modellen bieden een verschillende vorm van zeggenschap

- Model B: meer directe bestuurlijke zeggenschap voor de gemeente via aandeelhouderschap
- Model C: meer operationele ontzorging via HVC, maar wel borging van de publieke belangen via contractuele afspraken

Beide governance modellen voorzien in de ontwikkelingen rondom het woningen fase 1 en 2, Zuiderhage en stadscentrum. Deze gebieden vragen om tijdige keuzes op het gebied van warmtevoorziening. Beide modellen voorzien in een structurele oplossing die aansluit in de visie van de ruimtelijke plannen.

Op dit moment is de focus van Lelystad om een PIW te laten ontwikkelen en exploiteren binnen het toekomstige groot warmtekavel binnen Lelystad, zonder regionale samenwerkingen. Beide modellen geven echter ruimte om mogelijke toekomstige regionale samenwerkingen niet uit te sluiten.

1.5 Risicospreiding

Door samenwerking met publieke partners worden financiële risico's gespreid in plaats van door de gemeente volledig gedragen. Beide modellen brengen een andere vorm van risicospreiding met zich mee. Bij Model B zal er via een vorm van aandeelhouderschap een financieel risico gemoeid zijn. Bij model C ligt dit iets genuanceerder. Hierbij is Lelystad voor 2,8% aandeelhouder van HVC en staat op die manier garant voor HVC.

1.6 Tarief socialisatie

Beide modellen dragen bij aan het realiseren van een grote stadsbrede kavel, waardoor kosten gespreid kunnen worden en inwoners gelijke tarieven gaan betalen. Dit kan helpen bij het draagvlak voor de ontwikkeling en realisatie van het warmtenet.

Partijen te zoeken die, passend bij model B en C samen met de gemeente een Publiek Integraal Warmtebedrijf willen oprichten;

2

2.1 Gebruikmaken van bestaande expertises

Partijen zoals Firan (Model B) en HVC (Model C) beschikken over bewezen kennis en ervaring met aanleg, exploitatie en beheer van warmtenetten en duurzame bronnen. Door samenwerking kan de gemeente profiteren van deze expertise, zonder zelf vanaf nul een warmtebedrijf te hoeven opbouwen.

2.2 Beheersen van risico's

Het oprichten en exploiteren van een warmtebedrijf brengt aanzienlijke technische en financiële risico's met zich mee. In samenwerking met publieke partners kunnen deze risico's worden gedeeld en beheerst, terwijl de gemeente wel publieke sturing behoudt.

2.3 Toegang tot investeringsmiddelen

Door samenwerking met publieke warmtepartners ontstaat toegang tot kapitaal en landelijke instrumenten (zoals EBN-deelneming en het Waarborgfonds Warmte). Dit vergroot de financiële haalbaarheid van warmtenetten in Lelystad aanzienlijk.

2.4 Betaalbaarheid en draagvlak voor inwoners

Een PIW dat aansluit bij de modellen B of C maakt het mogelijk om warmtetarieven te socialiseren over de stad, waardoor tarieven voorspelbaarder en betaalbaarder worden. Dit draagt bij aan maatschappelijk draagvlak en vertrouwen in de warmtetransitie.

Bij de opzet van het Publiek Integrale Warmtebedrijf en de rolneming daarin de volgende uitgangspunten te hanteren:

- Lage kosten voor de eindgebruiker;
- De invloed van de medeaandeelhouders op de regierol van de gemeente

3.1.1 Lage eindgebruikerskosten staan centraal wat zorgt voor draagvlak en acceptatie

De Wcw verplicht gemeenten expliciet publieke belangen te borgen, waaronder betaalbaarheid. Door lage kosten als uitgangspunt te hanteren, wordt uitvoering gegeven aan deze wettelijke taak. Daarbij is betaalbaarheid essentieel voor het maatschappelijk draagvlak van de warmtetransitie en beschermt dit kwetsbare huishoudens tegen hoge energielasten, wat aansluit bij het gemeentelijke beleid.

3.1.2 Tariefsocialisatie en schaalvoordelen

Door lage kosten als uitgangspunt te nemen, stimuleert de gemeente de opzet van een robuust, stadsbreed warmtekavel, waarin tarieven worden gesocialiseerd en schaalvoordelen leiden tot lagere gemiddelde aansluit- en gebruikskosten.

3.2.1 Borging van publieke belangen

Door de zeggenschap stevig bij de gemeente te positioneren, wordt geborgd dat keuzes rond duurzaamheid, betaalbaarheid en leveringszekerheid niet primair door commerciële of externe belangen worden gestuurd. Dit maakt dat Lelystad daadwerkelijk haar publieke taak kan uitvoeren, stabiliteit en continuïteit kan borgen en dit geeft de gemeente de flexibiliteit om haar rol aan te passen aan veranderende omstandigheden.

Kanttekeningen

Voor de rolneming in een Publiek Integraal Warmtebedrijf de modellen B en C uit de rapportage "Strategisch advies voor gemeentelijke rolneming in collectieve warmtenetten binnen de kaders van nieuwe wetgeving" verder te onderzoeken;

1.1 Beperkte gemeentelijke capaciteit

De gemeente beschikt op dit moment niet over voldoende interne juridische, financiële en technische expertise om zelfstandig een Publiek Integraal Warmtebedrijf op te richten of te exploiteren. Ook bij samenwerking met Firan of HVC blijft versterking van ambtelijke capaciteit noodzakelijk. Door nu duidelijkheid te geven over welke richting het vervolgonderzoek gaat, kan de ambtelijke capaciteit gericht ingezet worden. Voor deze ambtelijke uren is financiële dekking beschikbaar in het programma Warmtetransitie

1.2 Afhankelijkheid van externe partners

De bereidheid en capaciteit van Firan en HVC om langdurig te investeren en samen te werken zijn bepalend voor de kans van slagen. Besluitvorming binnen deze organisaties verloopt volgens hun eigen afspraken en dynamiek, waardoor de gemeente afhankelijk blijft van externe processen. Door nu als gemeente duidelijkheid te geven over de ontwikkeling en oprichting van een PIW geeft dit ook aan de externe partners helderheid over de zekerheid en snelheid waarmee Lelystad de PIW vraagstukken oppakt

Partijen te zoeken die, passend bij model B en C samen met de gemeente een Publiek Integraal Warmtebedrijf willen oprichten;

2.1 Afhankelijkheid van externe partijen

Het succes van dit besluit is mede afhankelijk van de bereidheid en capaciteit van partijen zoals Firan en HVC om een langdurige samenwerking met Lelystad aan te gaan. Hun interne besluitvormingsprocessen en strategische keuzes kunnen van invloed zijn op het tempo en de inhoud van de samenwerking.

Bij de opzet van het Publiek Integrale Warmtebedrijf en de rolneming daarin de volgende uitgangspunten te hanteren:

- Lage kosten voor de eindgebruiker;
- De invloed van de medeaandeelhouders op de regierol van de gemeente

3.1.1 Financiële haalbaarheid

Het realiseren van lage tarieven kan onder druk komen te staan door hoge aanvangsinvesteringen in infrastructuur en duurzame bronnen. Dit kan leiden tot spanning tussen het streven naar lage kosten

en de noodzaak van kostendekkende exploitatie. Dat effect wordt kleiner bij samenwerking met grotere en reeds bestaande organisaties.

3.2.1 Aantrekkelijkheid voor partners

Het beperken van de invloed van medeaandeelhouders kan potentiële partners (zoals Firan en HVC) terughoudend maken om te investeren, omdat hun zeggenschap niet in verhouding staat tot hun financiële inbreng en operationele risico's. Dit zal in het vervolgtraject met beide gesprekspartners verder uitgevraagd worden om elderheid over te verschaffen.

3.2.2 Balans in de governance

Te eenzijdige sturing door de gemeente kan leiden tot spanningen met partners en de samenwerking bemoeilijken. Er is behoefte aan een evenwichtige governance die zowel gemeentelijke regie als partnercommitment waarborgt.

3.2.4 Interne capaciteitsdruk

Beperkte invloed van partners betekent dat de gemeente zelf meer verantwoordelijkheid moet dragen voor sturing, toezicht en risicobeheersing. Dit vraagt om aanzienlijke uitbreiding van ambtelijke en bestuurlijke capaciteit.

Financiën

De exacte investeringsbehoefte, risicoverdeling en financiële haalbaarheid zijn nog niet inzichtelijk. Beide modellen vereisen aanzienlijke publieke investeringen, die (deels) afhankelijk zijn van externe middelen, zoals deelname door bijvoorbeeld een EBN of waarborgfonds.

Het waarborgen van lage kosten is mede afhankelijk van landelijke steuninstrumenten (zoals EBN-deelneming, subsidies en het Waarborgfonds). Onzekerheden in beschikbaarheid en omvang van deze middelen vormen een risico.

De dekking voor het uitvoeren van het vervolgonderzoek komt vanuit het programmabudget 'Warmtetransitie'. De kosten zullen voornamelijk uit uren bestaan van programmamleden, mogelijk aangevuld door inhuur/inkoop derden.

Vervolg

De aankomende periode zullen de gesprekken worden opgestart met de mogelijk toekomstige partners en zal de verkenning worden opgestart. Deze verkenning zal antwoord gaan geven op de standpunten binnen de in het rapport van Fakton gestelde criteria. Het eind van de verkenning zal een rapportage opleveren met een zorgvuldige onderbouwing van het best passende governance model voor Lelystad.

Bijlagen

1. Eindrapportage Fakton Energy ' Strategisch advies voor gemeentelijke rolneming in collectieve warmtenetten binnen de kaders van nieuwe wetgeving'.

Lelystad, 9 september 2025

Het college van de gemeente Lelystad,

de secretaris,

C.J.M. Swart

**Dit voorstel is digitaal vastgesteld en ondertekend*