

Warmteschap Groningen

Een Warmteschap kan de warmtetransitie in de gebouwde omgeving verbeteren en versnellen (maar is geen Haarlemmerolie)

Jan Paul van Soest en Hans Wiltink
September 2021

Colofon

Dit rapport is opgesteld met de grootst mogelijke zorgvuldigheid door De Gemeynt BV ('De Gemeynt'). De Gemeynt aanvaardt geen aansprakelijkheid voor directe of indirecte schade aan gebruikers van dit rapport. Het auteursrecht van deze publicatie berust bij De Gemeynt.

Pb 2021/9-Warmteschap Groningen

September 2021

De Gemeynt BV
Postadres: Polstraat 14i
7411 KB Deventer
www.gemeynt.nl

Inhoudsopgave

0.	SAMENVATTING	4
1.	UITDAGINGEN IN DE WARMTETRANSITIE	6
1.1	Aanleiding	6
1.2	Een denkmodel voor sturing	8
2.	EEN WARMTESCHAP ALS VOERTUIG	10
2.1	Publieke belangen voorop	10
2.2	Essentie Warmteschap	11
3.	WARMTETRANSITIE IN GRONINGEN	13
3.1	Rapporten en plannen	13
3.2	Gesprekken, meningen en visies	13
4.	ANALYSE	15
5.	VAN ANALYSE NAAR WARMTESCHAP	17
5.1	Scheiding beleid en uitvoering. Warmteschap als apolitieke uitvoeringsorganisatie	17
5.2	Warmteschap Groningen	18
6.	VOLGENDE STAPPEN, MOGELIJKE KEUZES	22
6.1	Hoofdkeuzes	22
6.2	Volgende stappen: kwartiermaker	23
	BIJLAGEN	25
	Geraadpleegde personen/instanties	25
	Geraadpleegde rapporten	25

0. Samenvatting

De mondiale afspraken de opwarming onder de 2 graden te houden zijn een belangrijke reden voor de transitie van het energiesysteem. Ook de warmtevoorziening in de gebouwde omgeving zal wezenlijk veranderen. De gemeentes hebben een belangrijke rol als 'regisseurs' van deze warmtetransitie toegedicht gekregen en beschikken maar in beperkte mate over de instrumenten om daadwerkelijk te sturen, en om die actoren die de warmtevoorziening in de praktijk vormgeven ertoe te bewegen naar 0 broeikasgasemissies te koersen in de komende 20 à 30 jaar. Elk van die actoren, zoals woningcorporaties, energiebedrijven, installateurs, warmteleveranciers, woningeigenaren, en niet in de laatste plaats bewoners en burgers heeft een hoge mate van autonomie en ambities en doelen die niet per se samenvallen met de doelen voor de warmtetransitie.

Er is dus 'iets' nodig om van de huidige situatie naar een duurzame situatie te komen. Dat iets kan op twee niveaus worden gezocht.

Allereerst op het niveau van de rijksoverheid die het Parijse klimaatakkoord heeft ondertekend en doelen voor alle sectoren, waaronder de gebouwde omgeving, heeft vastgelegd. Dat impliceert dat er ook voldoende middelen ter beschikking staan om de uitvoerders van deze opgave in staat te stellen de duurzame sprong te maken. Die middelen zijn thans niet afdoende. De Warmtewet geeft gemeenten onvoldoende handvatten voor sturing, de financiële middelen, vooral voor de zogeheten proeftuinen, schieten tekort om de financiële kloof tussen de huidige warmtekosten en toekomstige warmtekosten met 0-emissies te dichten. De orkestratie tussen de verschillende schakels in de warmteketen, van de ontwikkeling van nieuwe emissievrije bronnen via aanpassingen in de infrastructuur naar andere installaties in woningen en kantoren, laat te wensen over. Dit probleem zal in de komende jaren moeten worden geadresseerd, maar een individuele gemeente krijgt dat niet veranderd.

Ten tweede op het niveau van het samenspel van actoren in een gemeente, of eventueel enkele samenwerkende gemeentes. Om dit beter te regelen hebben we het idee van een Warmteschap uitgewerkt. Een Warmteschap is, in analogie met een Waterschap, een virtuele of wellicht later ook reële organisatie die samenwerking tussen de belangrijkste apolitieke uitvoerders van de warmtetransitie regelt. Kernidee van een Warmteschap is een (virtueel) organisatiemodel dat *publieke belangen* en *participatie* vooropstelt in de warmtetransitie, om vanuit die waarden de transitie te organiseren, de uitvoering te sturen en ook private partijen op de juiste manier hierbij te betrekken. Private belangen met hun expertise kunnen, en moeten, een rol hebben, maar wel geregistreerd vanuit de publieke doelen. Een Warmteschap kan die publieke functies en participatie borgen waar de Warmtewet deze onvoldoende regelt.

Een verzorgingsgebied van een Warmteschap is een sociaaleconomisch en ruimtelijk-economisch samenhangend gebied waarin nieuwe warmtebronnen, de benodigde infrastructuur en veranderingen aan de vraagzijde in samenhang kunnen worden vormgegeven. De kern van het Warmteschap wordt gevormd door uitvoerders van de warmtetransitie die werken vanuit het publieke belang. Private partijen kunnen

opdrachtnemer van het schap zijn maar participeren niet in de kern. De gemeente (of eventueel meerdere gemeentes als het relevante verzorgingsgebied zich over meer gemeentes uitstrekt) en de daarmee de gemeentelijke politiek is 'opdrachtgever' van het Warmteschap. De gemeente maakte daarmee de politieke beleidsafwegingen en keuzes (doelen versus kosten en inspanningen om de doelen te halen, prioriteiten in ruimte en tijd, voorkeuren en taboes, consequenties van die keuzes). De uitvoeringsorganisatie Warmteschap maakt op basis van de politieke afwegingen en wensen een uitvoeringsplan dat ter fiattering en mede-financiering aan de gemeente wordt voorgelegd, en wellicht in 1 of 2 iteraties wordt bijgesteld. Het is dit onderscheid tussen doelen en afwegingen (politiek) en uitvoering (Warmteschap) die bij de start helderheid geeft en de afwegingen op scherp zet, wensdenken voorkomt, en tegengaat dat elke tussentijdse uitvoeringsstap telkens onderwerp van politieke discussies wordt, en tot vertraging of verwarring leidt.

Een Warmteschap organiseert de uitvoering beter dan nu het geval is, maar neemt de politieke verantwoordelijkheden niet weg, integendeel, het maakt de politieke verantwoordelijkheid helderder in het licht van een uitvoeringsopgave. De polsstok van het Warmteschap is evenwel sterk afhankelijk van de condities die de rijksoverheid stelt (wetgeving, financieringsmogelijkheden, etc.), en kan daar op zichzelf weinig aan veranderen. Wel worden de beperkingen van het rijksinstrumentarium om de warmtetransitie op lokaal niveau voor elkaar te krijgen beter zichtbaar, wat handvatten kan bieden (voor de gemeentes) om sterker te lobbyen voor aanpassingen van dat instrumentarium in plaats van taken toegeschoven te krijgen waarvoor de middelen tekortschieten.

De gemeente kan een belangrijke rol spelen door de mogelijkheden voor een Warmteschap verder te verkennen, en als initiator op te treden. Daarmee houdt zij de volgende stappen zelf in de hand, en kan ze de verantwoordelijkheid nemen een passende uitvoeringsorganisatie zelf te ontwikkelen.

1. Uitdagingen in de warmtetransitie

1.1 Aanleiding

De wereldwijde afspraken om de opwarming tot maximaal twee graden te beperken hebben gevolgen voor alle sectoren in onze maatschappij. Het energiesysteem verandert in de komende decennia sterk; dat geldt voor het aanbod zowel als de infrastructuur en het gebruik. Ook de warmtevoorziening in de gebouwde omgeving, nu op de meeste plaatsen vooral aardgas, zal over 10, 20 en 30 jaar niet meer dezelfde zijn. En zal dat, gegeven de klimaatdoelen, ook niet meer *kunnen* zijn. Wat er kan is sterk afhankelijk van de lokale omstandigheden, terwijl het doel, een emissievrije energievoorziening, voor geheel Nederland (en in wezen voor de gehele wereld) geldt. In landelijke gebieden zijn andere voorzieningen nodig en mogelijk dan in dichte stedelijke gebieden. In gebieden met veel beschikbare warmte, zoals van de industrieterreinen in de Eemsdelta, kunnen collectieve warmtesystemen met restwarmte een goede optie zijn als er voldoende vraag in de nabijheid is. Elders zullen andere, nieuwe CO₂-vrije warmtebronnen moeten worden aangeboord of ontwikkeld.

Maar als alle betrokken spelers blijven doen wat ze tot dusverre deden, blijven de ontwikkelingen zoals ze tot dusverre waren. Dan komt de maatschappelijk gewenste situatie van een emissievrije energievoorziening om de klimaatdoelen te kunnen halen niet tot stand. Dat vergt een verandering van ieders inzet, van het samenspel, *en* van de spelregels die ieders inzet in belangrijke mate bepalen. Vooral dat laatste is te weinig in discussie: vaak bespreken we hoe iedere speler groener en schoner kan worden, maar we besteden weinig aandacht aan de financiële, organisatorische en institutionele spelregels waaraan de spelers onderworpen zijn. Als die niet tot verduurzaming aanzetten, is een beroep op de goede wil, verantwoordelijkheid, moraal en urgentie betrekkelijk ineffectief.

De wezenlijke vraag is hoe het aanbod en de vraag op elkaar worden afgestemd, welke infrastructuur daarvoor nodig is en welke 'spelregels' gelden voor de warmtemarkt of warmtevoorziening, om een paar van de meest relevante onderwerpen te noemen. De warmtetransitie is complex, vergt deels maatwerk, en vraagt ook goede sturing en governance, waarin ook participatie en betrokkenheid zijn geborgd, zodat de warmtetransitie met voldoende draagvlak vorm kan krijgen. Het is een complex vraagstuk, en daarvoor is nu eenmaal zelden een panacee beschikbaar. Ook de oplossingen zijn noodgedwongen complex. We waarschuwen daarom maar vast: ook de oplossingsrichting die we hier voorstellen, een Warmteschap, is geen Haarlemmerolie, geen middel tegen alle kwalen. Het kan een bijdrage leveren, maar niet de enige bijdrage. En de effectiviteit van de bijdrage 'Warmteschap' hangt ook af van de andere interventies. Laten we daar maar van meet af aan helder over zijn.

In 2020 opperde De Gemeeynt het idee voor een Warmteschap als voertuig om de warmtetransitie beter te organiseren en orkestreren. En om het publieke doel van de warmtetransitie te borgen. Deze gedachte heeft De Gemeeynt nader verkend voor de gemeente Groningen.

In deze rapportage zijn de resultaten vastgelegd van de verkenning op welke wijze het concept en organisatiemodel van een Warmteschap in gemeente Groningen ingevuld zou kunnen worden en onder welke randvoorwaarden het (concept van het) Warmteschap zou kunnen functioneren, gericht op de warmtetransitie in de gebouwde omgeving. Een serie

gesprekken heeft laten zien dat er behoefte is aan meer coördinatie en afstemming bij de opzet en uitvoering van de warmtetransitie in de gemeente Groningen. We zien zo'n Warmteschap als mogelijke stap om de warmtetransitie op een vernieuwende wijze publiek-privaat te organiseren, waarbij voortgeborduurd wordt op ervaringen met gremia en overlegfora in Groningen en op de plannen die er zijn, en via het actie-onderzoek zoals boven bedoeld het gesprek in die fora mede te richten op schaal, sturing, en governance.

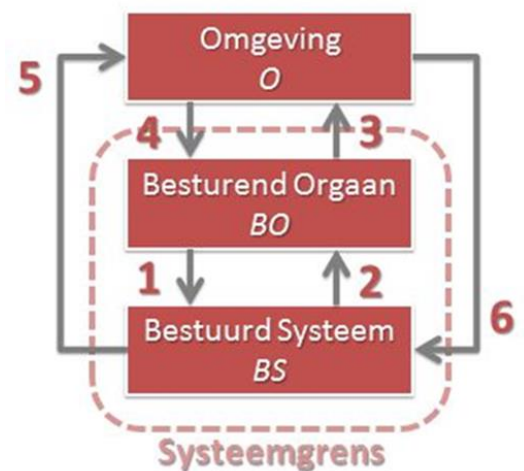
1.2 Een denkmodel voor sturing

Voor deze verkenning naar de organisatie van de warmtetransitie hanteren we een betrekkelijk simpel denkmodel voor sturing, ontleend aan prof. Ton de Leeuw, emeritus hoogleraar bedrijfskunde Groningen. Hij onderscheidt een Bestuurd Systeem (BS) en een Besturend Orgaan (BO) dat het systeem gericht beoogt te beïnvloeden. Op het systeem zijn voorts externe factoren, de Omgeving (O), van invloed. Tussen de onderdelen bestaat ook een wisselwerking, informatie vanuit het BS gaat naar het BO die het weer kan gebruiken om (bij) te sturen, de Omgeving stuurt mede het BO, etc. Toegepast op ons vraagstuk is het bestuurd (of beter: te besturen) systeem de warmtetransitie, en bestaat het besturend orgaan uit meerdere partijen, die we hier gezamenlijk en samenwerkend zien als een Warmteschap.

We leggen de warmtetransitie naast het besturingsmodel-De Leeuw. De opgave is als sturingsvraagstuk te zien: *doelgerichte* beïnvloeding van keuzes en afwegingen bij een 'Bestuurd Systeem' (BS) door een 'Besturend Orgaan' (BO), terwijl ook een 'Omgeving' (O) de koers van het bestuurd systeem én het besturend orgaan beïnvloedt.

Welbeschouwd is sprake van een (beoogde) meerlaagssturing:

1. Het Rijk stelt (als besturend orgaan) een nationaal doel (CO₂-reductie gebouwde omgeving en 'gasvrij') en stuurt de gemeenten aan om daar uitvoering aan te geven via
 - Communicatieve instrumenten (oproep tot 'regie', campagnes ('iedereen doet wat'))
 - Financiële instrumenten (middelen voor proeftuinen, subsidies, energiebelastingen)
 - Wet- en regelgeving (Warmtewet 2.0)
 - Institutionele instrumenten: rollen/taken publieke bedrijven zoals Gasunie, TenneT en EBN
2. De gemeente stuurt (in de huidige situatie in wezen als gedelegeerd besturend orgaan) de 'uitvoerders': bewoners, woningcorporaties (woco's), warmtebronnen, infrabeheerders, energiecoöperaties, en andere partijen die uiteindelijk de fysieke werkelijkheid van de warmtevoorziening (vraag, aanbod, infra) bepalen. De gemeente doet dit, of kan dit doen, via:
 - Communicatieve instrumenten (doelen, plannen, studies en communicatie daarover, afspraken met partijen maken)
 - Financiële instrumenten (middelen voor proeftuinen, eigen middelen)
 - Regelgeving: verordeningen, richtlijnen
 - Een warmtebedrijf (Warmtestad): het publieke warmtebedrijf speelt een rol in het leveren van duurzame warmte aan de bewoners met als doel een bijdrage te leveren aan de versnelling van de warmtetransitie in de gebouwde omgeving.



We aarzelen om de derde publieke bestuurslaag, de provincie, ook als besturend orgaan aan te merken. Daar waar de gemeente de regie heeft, of in elk geval toegedicht heeft

gekregen op de uitvoering, de rijksoverheid de doelen stelt en zorgdraagt of zou moeten dragen voor de instrumentatie, is de rol van de provincie minder gedefinieerd. De provincie speelt onder meer een ruimtelijke regisserende en organisatorische rol, bij verschillende RES'en (voor noord Nederland zijn de provincies tevens RES-gebieden), bij vergunningverlening voor grote industrieën, en andere rollen die wel aan de warmtetransitie raken maar meestal niet direct 'sturend' zijn.

Aan de hand van dit eenvoudige conceptuele model wordt al helder hoe complex de 'besturing' van de warmtetransitie is: veel actoren, met een hoge mate van autonomie en eigen doelstellingen die niet per se sporen met de doelstelling van de warmtetransitie, veel bestuurders die vanuit verschillende perspectieven en rollen 'sturen', en veel andere actoren in wat in het model de Omgeving (O) heet, van waaruit eveneens invloed op het bestuurd orgaan uitgaat. Dit beeld kan dan ook richting geven aan de zoektocht om de besturing effectiever en meer eenduidig te maken. Dat is wat een Warmteschap ook beoogt: *niet* om nog weer een laag aan de toch al complexe situatie toe te voegen, maar om een voertuig te maken waarin de actoren die als 'uitvoerders' direct op de fysieke warmtevoorziening zitten en die door hun beslissingen de warmtevoorziening in hoge mate bepalen, worden aangezet tot nauwe afstemming en coördinatie. Daar zoeken we de rol van een Warmteschap. Dat laat onverlet dat ook andere 'lagen' die sturing geven of moeten geven nader moeten worden bekeken en mogelijk andere of aanvullende organisatievormen en instrumenten zouden moeten overwegen. Sterker nog, we verklappen vast dat vooruitlopend op de verdere analyse dat alléén een Warmteschap onvoldoende is, en dat inderdaad andere prikkels met name vanuit de Rijksoverheid nodig zijn om de warmtetransitie tot een goed einde te brengen. Een Warmteschap kan kortom zeer behulpzaam en bevorderend zijn, maar moet wel ingebed zijn in een bredere effectieve stuurstrategie.

2. Een Warmteschap als voertuig

2.1 Publieke belangen voorop

De motieven voor de warmtetransitie zijn overwegend publiekmaatschappelijk: verregaande reductie van broeikasgasemissies onder gelijktijdige borging van betaalbaarheid en betrouwbaarheid van de voorziening, en met behoud of liefst versterking van het maatschappelijk draagvlak. Dat is alleen realiseerbaar als de warmtetransitie primair georganiseerd en georkestreerd wordt vanuit het gemeenschappelijke belang, op een schaal die past bij het lokale aanbod en de lokale vraag, en op een manier die recht doet aan de wensen en opvattingen van betrokkenen. Het uiteindelijke doel is om een warmtevoorziening, wellicht deels ook warmtemarkt, te creëren waar heldere spelregels gelden voor alle spelers, zowel aanbieders van warmte, beheerders van infrastructuur en afnemers, op het gebied van (uiteindelijk klimaatneutrale) warmte. Zo'n warmtevoorziening ontstaat niet 'vanzelf', maar moet samen met alle betrokkenen 'ontworpen' worden en verder in de praktijk worden ontwikkeld. Dat proces vraagt samenwerking van alle betrokken spelers met een gemeenschappelijk doel voor ogen: het creëren van een warmtevoorziening met klimaatneutrale warmte.

Voor de organisatie en uitvoering is de gedachte van een Warmteschap, mede gebaseerd op de eeuwenlange ervaring in ons land met waterschappen, met direct betrokkenen besproken. Het Warmteschap richt zich op *ontwikkeling* van de warmtevoorziening als *uitvoeringsopgave*. Het Warmteschap is *geen* politiek, onderhandelings- en beleidsorgaan. De politiek bepaalt de doelen, die als uitgangspunt worden genomen. In termen van het bestuurlijk model in hoofdstuk 1: het Warmteschap is *geen* besturend orgaan, maar een bundeling van actoren in het bestuurd systeem, zodat er makkelijker en duidelijker gestuurd en uitgevoerd kan worden.

Deze verkenning richt zich dan ook primair op de organisatie, sturing en governance van de warmtetransitie: hoe kunnen de politiek bepaalde doelen het best worden gerealiseerd door de inzet van een Warmteschap?

Daarbij moet gezegd worden dat het idee van het Warmteschap vooralsnog een conceptueel idee is, bedoeld als denkmodel om vormen van organisatie, sturing en governance te vinden die passen bij de lokale situatie, schaal, bronnen en (bestuurlijke) cultuur. Deze factoren bepalen ook mede de randvoorwaarden waaronder een Warmteschap effectief zou kunnen zijn; het is van belang ook naar die randvoorwaarden te kijken. Maar na verdere ontwikkeling van het idee is het natuurlijk ook goed denkbaar het concept in een daadwerkelijke organisatie om te zetten.

Een kanttekening vooraf: de lokale warmtetransitie hangt niet alleen af van werkwijze en mogelijkheden lokaal, maar zeker ook van de condities en positieve en negatieve prikkels op nationaal niveau: wetgeving, prijsverhoudingen, taakopdracht aan publieke bedrijven zoals de netwerkbedrijven, marktordening etc. Het denkmodel van de tweelaags-sturing laat dat al zien. De nationale condities moeten bevorderlijk zijn voor een lokale warmtetransitie (spoiler alert: momenteel bevorderen de nationale condities de warmtetransitie onvoldoende). Wat een Warmteschap vermag zal afhangen van de condities waaronder zo'n concept of organisatie opereert.

2.2 Essentie Warmteschap

Wat is een Warmteschap?

Kernidee van een Warmteschap is een (virtueel) organisatiemodel dat *publieke belangen* en *participatie* vooropstelt in de warmtetransitie, om vanuit die waarden de transitie te organiseren, de uitvoering te sturen en ook private partijen op de juiste manier in stelling te brengen. Private belangen met hun expertise kunnen, en moeten, een rol hebben, maar wel geregisseerd vanuit de publieke doelen. Een Warmteschap kan die publieke functies en participatie borgen waar de Warmtewet deze onvoldoende regelt.

De warmtetransitie kan alleen slagen als verschillende onderwerpen goed worden geregeld. Aspecten daarvan zijn het samengaan van publieke en private belangen, de financiering van de meerkosten voor een CO₂-vrije energievoorziening (uit algemene middelen), adequate wetgeving en 'ontzorgen' van de bewoners. Een Warmteschap kan het proces organiseren en versnellen door het publieke belang voorop te houden. De cruciale financieringsstap kan een Warmteschap waarschijnlijk niet zelf oplossen tenzij er een wettelijke basis zou komen voor een Warmteschap waarin, analoog aan een Waterschap, de organisatie de mogelijkheid heeft de kosten via eigen inkomsten te dekken.

Het concept Warmteschap staat voor de zoektocht naar een organisatiemodel (vorm en werkproces) dat past bij de schaal waarop de warmtetransitie zich afspeelt, alsmede de sturing en de governance over de transitie, en de randvoorwaarden waaronder het succesvol kan gaan zijn.

In hoofdstuk 3 gaan we nader in op verschillende aspecten van de warmtemarkt waaronder de Warmtewet 2.0

Gemakshalve spreken we, net als vele andere partijen over een 'warmtemarkt' omdat immers vraag, infrastructuur en aanbod moeten worden gematcht. Maar het zijn zeker niet per se marktmechanismen die de verbinding tussen vraag en aanbod (en infrastructuur) regelen. Het uiteindelijke doel is een warmtevoorziening en wellicht ook -markt te creëren waar heldere spelregels gelden voor alle spelers, zowel aanbieders van warmte, beheerders van infrastructuur en afnemers, op het gebied van (uiteindelijk klimaatneutrale) warmte. En daar waar marktmechanismen ingezet worden, zal dat onder dusdanige condities moeten gebeuren dat primair de *publieke* doelen en belangen worden gediend. Als marktwerking daaraan kan bijdragen is dat welkom.

Omdat een warmtemarkt niet 'vanzelf' zal ontstaan, maar samen met alle spelers 'ontworpen' zal moeten worden, vraagt dat proces samenwerking van alle betrokken spelers vanuit een gemeenschappelijk doel. Het idee dat *publiek belang* van een hogere orde is dan private belangen, en dat helpt definiëren wat de rol en mogelijkheden van die private belangen zijn in het licht van de bovenliggende publieke belangen, zal maatgevend voor dat ontwerp moeten zijn.

Bij de vormgeving van een Warmteschap is het van belang:

- Een juist schaalniveau te kiezen met technisch-economische samenhang en synergie (warmtevraag, potentiële warmtebronnen, infrastructuur) én met sociaal-culturele en bestuurlijke samenhang.
- Alle potentiële warmtebronnen en energiedragers (waaronder elektriciteit, groen gas, waterstof en (rest)warmte) die voor de warmtevoorziening ingezet kunnen worden

mee te nemen. Dat zijn de opties, maar dat wil niet zeggen dat ze bij de realisatie ook gebruikt (moeten) worden: dat is dan maatwerk gezien de feitelijke situatie.

- Alleen partijen die het *publieke belang* dienen in de kern van de organisatie te hebben. Deelbelangen of commerciële belangen zullen zeker als stakeholder respectievelijk dienstverlener/toeleverancier betrokken (kunnen) worden, maar ze vormen niet het hart van de organisatie.
- Alleen *uitvoerende* partijen in het Warmteschap te betrekken, om de uitvoering zoveel mogelijk te onderscheiden van de beleidsvorming, politieke keuzes en afwegingen.

3. Warmtetransitie in Groningen

3.1 Rapporten en plannen

Op basis van de bestudeerde rapporten en plannen (zie bijlagen) blijkt dat gemeente Groningen het proces om de energievoorzieningen van de woningen te verduurzamen zorgvuldig voorbereidt en uitvoert. Zoals we vaker zien bij een transitie is de techniek de drager, de *enabler*, die ervoor zorgt dat de warmtevoorziening klimaatneutraal wordt. Maar minstens zo belangrijk is te zorgen dat er een goed georganiseerd proces is waarin de betrokkenheid wordt georganiseerd, en de juiste spelers op de juiste momenten inbreng hebben.

Voor Groningen zijn plannen gemaakt voor de techniek met als hoofdvraag wat de opties zijn die zorgen dat de warmtevoorziening in de gebouwde omgeving klimaatneutraal wordt. Er is onderzoek gedaan (de warmtebronnenstrategie) naar alternatieven om de woningen van energie te voorzien met als conclusie dat er drie kansrijke en preferente bronnen zijn: 1) warmtenet, 2) all-electric, verwarmen met een elektrisch aangedreven warmtepomp en 3) hybride.

De door de gemeente opgestelde procesaanpak is gebaseerd op een verkenning die is uitgevoerd voor drie wijken. De resultaten zijn uitgewerkt in een plan van aanpak, die tevens de blueprint is voor de aanpak in de andere gemeenten in provincie Groningen. In het kort komt die neer op een vierstappenplan dat per wijk samen met bewoners, eigenaren en anderen wordt doorlopen. Het proces start met een analyse en verkenning op basis van het openingsbod. Het openingsbod, dat bij het onderdeel techniek is opgesteld, wordt samen met bewoners vertaald in de wijkenergievisie. En het openingsbod is tevens de start van het gesprek met de wijk over hoe de warmtevoorziening klimaatneutraal gemaakt kan worden. Het openingsbod is één van de 3 varianten warmtenet, all electric of hybride. Vervolgens wordt een keuze gemaakt en die keuze wordt verwerkt in het wijkenergieplan, dat is een plan op hoofdlijnen. Dat plan omvat een nadere uitwerking en financiële doorrekening van de wijkenergievisie. Daarna wordt een plan van aanpak gemaakt, het wijkenergie-uitvoeringsplan, wat de basis is voor de uitvoering van alle werkzaamheden.

3.2 Gesprekken, meningen en visies

Een belangrijk onderdeel van deze verkenning waren gesprekken met een aantal sleutelspelers in de warmtetransitie in Groningen. In de gesprekken kwam een aantal thema's regelmatig terug.

Doelen en speelveld

Men geeft aan dat de uitvoering gefragmenteerd is, waarbij verschillende partijen 'hun' deel organiseren en uitvoeren gezien vanuit hun visie en eigenbelang. De Gemeente gaat voor 'de' transitie, Nijestee gaat voor betaalbare huisvesting, Gasunie gaat voor grootschalige (gas)oplossingen, Energiecoöperaties voor duurzame energie voor haar leden en Warmtestad, als het duurzame nutsbedrijf van de gemeente Groningen en Waterbedrijf Groningen, biedt betrouwbare, betaalbare en duurzame warmte (en/of koude) oplossingen.

Partijen geven aan dat de optelsom niet automatisch leidt tot een warmtetransitie die efficiënt en effectief wordt uitgevoerd.

Schaalniveau

Partijen denken in verschillende schaalniveaus. Gasunie denkt groot en kijkt naar infrastructuur op regionaal, landelijk en internationale schaal. Grunneger Power kijkt naar een duurzame energievraag voor haar leden, de huishoudens, en Nijestee kijkt primair naar huurders en haar huurwoningen. De gemeente kijkt naar de warmtetransitie in de gemeente, op wijk en op woningniveau en de provincie kijkt juist naar alle gemeenten.

Organisatie en uitvoering

De gemeente voert de regie maar heeft weinig bevoegdheden en haar financiële middelen zijn beperkt. De Warmtewet 2.0 gaat slechts een deel van de gewenste duidelijkheid over de warmtemarkt geven, omdat de wet meer stuurt op marktwerking dan op marktontwikkeling en onvoldoende sturingsinstrumenten aan de gemeente geeft om de transitie te regisseren. Er is onvoldoende duidelijkheid over de taken, rollen en verplichtingen van de verschillende partijen in de gehele keten. Dat geldt ook voor het Warmtetransitiecentrum Groningen (WTCG), waar gemeenten en professionals werken aan het versnellen van de warmtetransitie in de provincie.

En er is nog veel onduidelijkheid in de warmtetransitie over wet- en regelgeving, regie, technische oplossingen, besluitvorming, tariefopbouw, etc. Er is veel meer aandacht voor wat er in de warmtetransitie moet gebeuren, dan voor hoe 'we' dat organiseren. En het hoe is veelal de bottleneck.

De (Rijks)overheid is op verschillende onderwerpen van de transitie 'aan zet'. Dat geldt voor de wetgeving, besluitvorming en financiering. Men constateert dat het te langzaam gaat en met vraag zich af wanneer de noodzakelijke duidelijkheid gaat komen.

Het zwaartepunt van de transitie van de gehele keten (aanbod-infra/opslag-vraag) ligt bij de organisatie van de marktvraag.

Betrokkenen hebben regelmatig bilateraal overleggen, maar een gestructureerd overleg en samenwerking over de gehele transitie ontbreekt.

Draagvlak

Het organiseren van de marktvraag is des te lastiger omdat veel bewoners niet staan te trappelen om 'van het gas af te gaan'. Verwarmen met een cv-ketel en koken op gas vinden ze prima en de overstap naar een alternatief heeft voor hen weinig voordelen.

Bovendien hoort men dat andere landen juist op aardgas overstappen in het kader van de verduurzaming. Dat draagt bij aan de scepsis rondom de warmtetransitie.

Kosten en financiering

Het uitgangspunt van woonlastenneutraliteit kan alleen maar met financiering 'van buiten'.

De businesscases voor 'van het gas af' verdienen zich niet terug met besparing op de energiekosten. De rendementen voor duurzame warmte zijn lager dan die voor aardgas en elektriciteit, als er al een businesscase is. Omdat de kosten voor warmtenetten en met name voor de fijnmazige infrastructuur aan de 'voorkant' liggen en hoog zijn, willen investeerders zekerheid over de klantvraag en over het volloopprijsico. Wie draait op voor de risico's als er minder klanten zijn dan vooraf ingeschat?

4. Analyse

Als we de bredere analyses en de uitkomsten van de gesprekken bij elkaar optellen dan constateren we dat de warmtetransitie op meerdere aspecten verder moet worden ontwikkeld. Het is nu nog te veel varen in de mist.

Besturingsmodel

Vanuit het (meerlaags) besturingsmodel gezien zijn de afbakeningen en verhoudingen niet helder en adequaat ingevuld:

- Vanuit het besturend orgaan 'rijksoverheid' is niet scherp geanalyseerd of de gemeenten wel het meest geschikte uitvoeringsorgaan (bestuurde systeem) zijn, c.q. wat er nodig is voor gemeente om die rol *wel* effectief te kunnen uitvoeren.
- De taakstelling voor gemeenten impliceert dat het warmtesysteem (vraag en aanbod) op gemeentelijk niveau het bestuurde systeem (of: te besturen systeem) is, maar daar zit geen andere gedachte achter dan dat een gemeente nu eenmaal een democratisch orgaan is dat dichtbij de burgers staat.
- Doelen en middelen: er wordt wel een taak opgedragen (CO₂-doel, van gas af-doel, voer regie) maar geen boter bij de vis gegeven (adequate instrumenten bij gestelde doelen). De (landelijke) doelen voor de gebouwde omgeving, zijn niet uitvoeringsklaar doorvertaald naar lokale en regionale warmtespelers en met bijpassend instrumentarium aan de gemeentegrenzen afgeleverd.

Een passender bestuurd systeem zou zijn een energetisch samenhangend gebied waar een logische configuratie van warmtebronnen, infrastructuur en warmtevraag te maken is.

Op beide lagen – landelijk en gemeentelijk – is de warmtetransitie sterk politiek gedreven: doelen zijn gesteld zonder duidelijk zicht op de realisatie/uitvoerbaarheid. Met het doorschuiven van de uitvoering van de warmtetransitie naar gemeentes wordt een extra politiek orgaan toegevoegd: een gemeente is een democratisch orgaan dat eigen afwegingen kan maken onder politieke sturing en verantwoording. Geen zichzelf respecterende gemeente zal zich zonder meer als apolitiek uitvoerder opstellen, maar ziet de warmtetransitie niet alleen als uitvoeringsopgave maar ook als beleids- en politieke opgave. Dat betekent dat een doeluitspraak op rijksniveau (x huizen van het gas af in jaar y, of z% CO₂-reductie in de gebouwde omgeving) niet zonder meer in uitvoering worden genomen maar in de gemeente opnieuw onderwerp van politieke keuzes en afwegingen zijn, wat in een democratie betaamt ook zo moet zijn. Dat betekent echter ook dat de kans dat rijksdoelen en tijdpaden vanzelfsprekend worden gehaald gering is. Echter, dat de huidige constellatie *niet* tot realisatie van de doelen leidt mag niet hardop worden benoemd.

In de huidige situatie lopen politieke doelkeuze en besluitvorming en uitvoering van politiek bepaalde doelen sterk door elkaar. Met als risico dat elke uitvoeringsstap weer politieke discussies met zich meebrengt. Deze vergen een mate van technische én procesmatige kennis die niet van een politiek orgaan als de gemeenteraad verwacht mag worden en die mogelijk ook door de politiek zelf als te diepgaand of niet goed beoordeelbaar wordt beschouwd.

Zoals gezegd heeft de gemeente de 'regie', zoals dat dan nu heet. Maar het ontbreekt haar aan de middelen, zoals wet- en regelgeving, financiële instrumenten en duidelijkheid over de besluitvorming.

Warmtetransitie in Groningen

De bij de warmtetransitie in Groningen betrokkenen (gemeente, woco's, energiecoöperaties, huiseigenaren, netbeheerders en Warmtestad) hebben geen eenduidig beeld over de route die moet leiden tot klimaatneutrale gebouwde omgeving in 2035. Dat begint al dat deze ambitie van de gemeente Groningen niet zonder meer door anderen wordt gedeeld. Er is onduidelijkheid wat deze transitie gaat kosten en hoe deze wordt gefinancierd. Uit vrijwel alle studies blijkt wel dat een CO₂-loze dan wel aardgasvrije gebouwde omgeving *meer kost* dan de huidige gasvoorziening. De huidige tariefregulering door de NMA geeft energiebedrijven/warmtebedrijven weinig armslag om de transitie met volle kracht door te zetten, dat lijkt alleen maar mogelijk als er externe financiering beschikbaar is/komt om het verschil tussen de huidige en de duurzame warmtevoorziening te overbruggen.

Bewoners/huiseigenaren

De bewoners en huiseigenaren krijgen te horen dat 1) zij zelf keuzes kunnen maken en 2) dat 'van het aardgas af' niet meer gaat kosten dan zij nu betalen, woonlasteneutraliteit wordt in dat kader vaak genoemd. Maar ze weten niet wanneer hun huis/huizen van het aardgas afgaan, wat het alternatief is en wat de kosten daarvoor zijn. En wat de transitie extra lastig maakt is dat zij vaak niet zitten te wachten om 'van het aardgas af te gaan'.

Proces

De warmtetransitie in de gebouwde omgeving wordt wel eens gekenschetst als de grootste verbouwingsopgave sinds de Tweede Wereldoorlog. De organisatie van dat proces, de rol en taken van publieke en private organisaties, de besluitvorming, financiering de wet- en regelgeving en de instrumentatie zijn onderwerpen die continu in ontwikkeling zijn en bijgestuurd worden aan de hand van de praktijk. In die zin is er sprake van een transitie waarbij betrokkenen 'werkende weg' invulling geven aan al deze onderwerpen zoals bij de proeftuinen. Een van de betrokkenen typeerde dat proces als 'vooruitstruikelen', een niet onaardige beeldspraak om aan te geven dat wat theoretisch uitvoerbaar lijkt, in de praktijk toch onvoldoende of niet goed blijkt te werken.

Resumerend: er zitten in de organisatie en instrumentatie van de warmtetransitie wezenlijke weeffouten, die het onaannemelijk maken dat gestelde doelen in de voorgenomen tijdspaden worden gehaald. In een politieke context mag dat evenwel niet hardop worden gezegd, wat adequate sturing verder belemmert. Een betere organisatie van de uitvoering, en vooral ook scheiding van uitvoering van politieke discussies en beleidsvorming kan hiervoor ten dele een oplossing zijn, maar kan in elk geval de spanningen tussen doelen en middelen meer expliciet maken. Dat opent de weg voor scherpere discussies en keuzes op zowel landelijk als gemeentelijk niveau.

5. Van analyse naar Warmteschap

5.1 Scheiding beleid (politiek) en uitvoering. Warmteschap als apolitieke uitvoeringsorganisatie

Om voortgang te blijven maken terwijl verschillende onderdelen van de warmtetransitie niet helder zijn, is het nodig om lokaal, op gemeente- of bovengemeentelijk niveau (afhankelijk van de situatie), de warmtetransitie te organiseren en te orkestreren. Het Warmteschap voorziet daarin, en handelt primair vanuit het gemeenschappelijke, publieke belang, en op de schaal die past bij het lokale aanbod en de lokale vraag. Met als uiteindelijke doel een warmtevoorziening en warmtesysteem te creëren waar heldere spelregels gelden voor alle spelers, zowel aanbieders van warmte, beheerders van infrastructuur en afnemers, op het gebied van (uiteindelijk klimaatneutrale) warmte in de gebouwde omgeving.

Het Warmteschap moet *apolitieke uitvoeringsorganisatie* zijn.

Het Warmteschap richt zich op de *uitvoering* en de daarvoor benodigde procesorganisatie, vanuit een perspectief van *systeemontwikkeling*, en is nadrukkelijk géén politiek, onderhandelings- en beleidsorgaan. Het Warmteschap is een organisatie-, uitvoerings- en ontwikkelingsmodel dat de *door de politiek bepaalde doelen* omzet in uitvoeringsplannen én die de praktische haalbaarheid van en voorwaarden voor realisatie terugkoppelt aan de politiek. Dit onderscheid tussen beleid/politiek enerzijds en uitvoering anderzijds verheldert de besluitvorming. Ideaaltypisch weegt de politiek af, maakt keuzes en geeft hoofdrichtingen.

Doelstellingen worden – gegeven een beeld van de uitvoeringskosten en –moeite – door de politieke opdrachtgevers voorgesteld en ter uitvoering bij het Warmteschap neergelegd. Vervolgens maakt het Warmteschap een uitvoeringsplan. De uitvoeringsorganisatie, het Warmteschap, maakt op basis daarvan een plan voor uitvoering en organisatie, raamt hoeveel mensen, middelen en tijd met uitvoering gemoeid zijn, en kan de beleidsmaker, de gemeente of samenwerkende gemeentes, vragen de juiste randvoorwaarden te scheppen die voor uitvoering nodig zijn. Door deze uitwerking blijkt of en hoe de door de politiek bepaalde doelstellingen haalbaar zijn en onder welke voorwaarden. Deze inzichten die onderdeel zijn van het uitvoeringsplan worden besproken met de politiek.

Het Warmteschap vult op die wijze het 'gat' tussen de besturende organen Rijk en Gemeente en kan helpen dit te dichten. De politiek kijkt vervolgens met een hernieuwde blik naar de doelstellingen, gegeven uitvoeringspraktijk. Doelen worden bij- en of vastgesteld en vervolgens is het aan het Warmteschap om de opdracht aan te nemen, of niet.

De uitvoeringsorganisatie informeert de politiek t.b.v. keuzes, afwegingen zonder zelf de keuzes te maken. Dat voorkomt niet-realistische, onuitvoerbare doelen en beloftes. Dit noodzakelijke spanningsveld functioneert op twee niveaus:

- lokaal/regionaal (politieke gremia als opdrachtgever voor Warmteschap) en
- nationaal (decentrale overheden als 'opdrachtnemer' voor landelijk beleid)

Als we in lijn met het besturingsmodel daarnaar kijken is het startpunt het bestuurd systeem, dat is waar het moet gebeuren: gebied met samenhang qua energie: aanbod bronnen, vraag en infra-mogelijkheden. Voor Groningen is dat de gemeente met alle

partijen die actief zijn in de gemeente waarbij voor de opwekking wordt gekeken naar bronnen buiten de gemeentegrenzen.

De hoofdtak van het Warmteschap zouden we als volgt omschrijven:

- De publieke belangen staan voorop. Die belangen liggen in lijn met de nationale doelen voor onze energievoorziening: we gaan in de komende decennia toe naar nul-emissies waarbij het warmtesysteem betrouwbaar en betaalbaar moet zijn én op maximaal draagvlak kan rekenen.
- Een tweede taak is het organiseren en regisseren van het proces waarbij de vraag en het aanbod worden gekoppeld middels een infrastructuur. Onderdeel van de regiefunctie is het voeren van systeemregie, organiseren van financiering en zorgdragen voor de juiste timing en het proces zo organiseren dat er draagvlak ontstaat. Daarvoor nodig is om de juiste spelers op het juiste moment met de juiste acties in stelling te brengen.
- Onderdeel van het organiseren is de rollen, taken en verantwoordelijkheden van alle partijen in de uitvoering af te stemmen.
- De uitvoerbaarheid, of beter gezegd de niet-uitvoerbaarheid van de politiek bepaalde doelen wordt teruggegeven aan de politiek.

Door dit te doen in één (virtuele) organisatie voelen partijen zich betrokken bij en hebben invloed op de hoofdtaken.

5.2 Warmteschap Groningen

Een Warmteschap is het samenwerkingsverband/paraplu waaronder de direct betrokkenen samen werken om de transitie te organiseren/uit te voeren. Deelnemers zijn de publieke/semi-publieke *uitvoeringspartijen* betrokken bij de warmtetransitie:

- Woningcoöperaties
- Energiecoöperaties
- Warmtestad
- Netwerkbedrijf/-bedrijven
- Gemeentelijke (uitvoerings)diensten, mits ze apolitiek (kunnen) opereren
- Bewoners(vertegenwoordigers)

Niet in de kern van Warmteschap zijn betrokken, maar wel betrokken in een tweede cirkel:

- Commerciële partijen zoals warmtemarktpartijen, adviesbureaus, installateurs etc.
- Politieke en bestuurlijke partijen

Commerciële partijen kunnen onder regie van Warmteschap onderdelen van de uitvoering krijgen, bv via concessies/tenders. Warmteschap moet hen zeker via marktconsultaties raadplegen. Politieke en bestuurlijke partijen zitten niet in de kern van het Warmteschap maar zijn de doelbepalers/opdrachtgever(s).

Een kanttekening bij de deelnemers is de positie en rol van Warmtestad. Door de gemeente wordt Warmtestad gezien als 'instrument' om de warmtetransitie te versnellen, terwijl het ook een bedrijf is dat warmte levert aan bewoners en een zakelijke rol heeft. De combinatie van de publieke én de zakelijke rol vragen om een zorgvuldige positionering van Warmtestad in het Warmteschap.

Qua organisatievormen zien we drie varianten:

1. *Small (op korte termijn te regelen)*. Dit is een *virtueel* samenwerkingsverband met 1) afspraken en een samenwerkingscontract, 2) spelregels voor hoe te werken en

besluitvormingsregels en 3) staf ter beschikking gesteld door deelnemende organisaties.

2. *Medium (1-2 jaar ontwikkeltijd)*. Dit is een formele organisatievorm, bijvoorbeeld een coöperatie met 1) statuten en huishoudelijk reglement, 2) dagelijks bestuur en eigen staf en 3) eigen werkbudget
3. *Large: à la Waterschap* (vergt landelijke regeling, bv in Warmtewet 3.0), *wellicht zelfs te verbreden naar Energieschap*
 - Wettelijke taak
 - Mogelijkheden financiering te verwerven (doorsluis middelen voor proeftuinen, aanvragen subsidies en regelingen, e.v.t. nog verdergaand mogelijkheden eigen inkomsten te genereren ('Warmteschapsbelasting')
 - Democratisch gekozen bestuur

Financiering

Een cruciale (maar niet de enige) factor zijn de meerkosten CO₂-vrij/gasloos versus huidige situatie. Die worden in de huidige omstandigheden niet spontaan door bewoners/ eigenaren/woningcoöperaties/ energiebedrijven op tafel gelegd. In de interactie (politieke) opdrachtgevers – (apolitieke) uitvoeringsorganisatie (Warmteschap) kan dat helder worden. Oplossingen:

- Uitvoering tot waar de middelen strekken
- Organiseren van meer-bronnenfinanciering (proeftuinen, fondsen, subsidies, banken, etc.)
- Mogelijkheid zelf financiering te verzorgen (kan vermoedelijk alleen met wettelijke basis)

Toezicht, controle (governance)

Met het vormen van een Warmteschap vertrouwt de politiek in wezen de uitvoering van de warmtetransitie toe aan een enkele uitvoeringsorganisatie, waarmee de noodzaak vervalt of in elk geval sterk vermindert zelf een veelheid aan uitvoerders aan te sturen. De politieke verantwoordelijkheid is daarmee evenwel niet weg: die blijft bestaan in de vorm van doelformulering, (mede)financiering en *last but not least* toezicht op en controle van de uitvoering. Dat laatste geldt met name als het Warmteschap als organisatie wordt geformaliseerd, maar het is niet onverstandig ook toezicht en controle te regelen als het Warmteschap niet organisatorisch wordt geformaliseerd maar als zacht informeel samenwerkingsverband ('virtuele organisatie') wordt vormgegeven. Sterker nog: ook bij continuering van de huidige aanpak lijken toezicht en controle vooral toegespitst op de *politieke* besluiten en afwegingen, minder op de vraag of de *executie* daarvan wel zo als mogelijk verloopt. De toezicht- en controlevraag (op de uitvoering) zou in wezen nu ook al kunnen spelen, maar het is zeker nodig daarover expliciet na te denken als het Warmteschap als daadwerkelijke organisatie gaat bestaan. Nu bepaalt de aard van de rechtsvorm ook in grote mate de aard van het toezicht, dat voor een stichting anders is dan voor een coöperatie, maar ook binnen de rechtsvorm zijn er nog vele vrijheidsgraden. Het toezichthoudend orgaan kan bijvoorbeeld een politieke samenstelling kennen, of juist geheel neutraal en apolitiek zijn, of een mengvorm. En omgekeerd kan de wens op een bepaalde wijze toezicht te kunnen houden en te controleren medebepalend zijn voor de keuze van een rechtspersoon. Met andere woorden, de politieke verantwoordelijkheden en afwegingen moeten al vanaf het allereerste moment waarop een Warmteschap wordt overwogen vorm kunnen krijgen.

Succesfactoren

Er is een aantal aspecten die van belang zijn om van een Warmteschap een succes te maken:

- *Vertrouwen*. De organisatie van de warmtetransitie vraagt om samenwerking gebaseerd op vertrouwen.
- *Transitiemanagement*. Deze transitie kan niet als een eenmalig project worden georganiseerd. Omdat dit een transitie is en geen project vraagt dit om een breed gedragen doel, duidelijkheid over de organisatie én het vraagt om flexibiliteit in de sturing (politiek) en uitvoering (apolitiek)
- *Financiering*. Een van de cruciale barrières zijn de meerkosten van overstap ten opzichte van de huidige vormen van verwarming. Als die gedragen moeten worden door een of meer van de huidige partijen (woningeigenaren, woningcoöperaties, huurders, netbeheerders, en andere) gaat de transitie niet plaatsvinden (prisoner's dilemma/free-riders-risico). Zie ook de kern van het advies van het Klimaat Beleids Team (KBT) over gebouwde omgeving: financiering en ontzorging. In de uitvoeringsorganisatie (Warmteschap) kan dat helder worden.
- *Samenwerking*. Bij de organisatie van de warmtetransitie in de stad moeten de gemeente, woningcoöperaties, Enexis en Warmtestad, Gunneger Power en bewonersvertegenwoordigers worden betrokken. Men is zeker niet negatief over Warmtestad, sommigen vinden het publieke karakter van Warmtestad, meer transparant en meer gericht op maatschappelijk belang, een voordeel dat commerciële partijen niet hebben.
- *Afbakening*. De rol en betrokkenheid van financiers, provincie en het Rijk (voor de wetgeving) moet worden uitgewerkt.
- *Kip én ei*. Er is sprake van een kip-ei probleem, de eigenaren van de warmtebronnen, infrabeheerders en klanten wachten op elkaar. Het Warmteschap zou dat moeten doorbreken.
- *HOE-vragen*. De plannen richten zich vooral op de uitvoering van de warmtetransitie – de WAT-vragen – en er is te weinig aandacht voor de organisatie van transitie – de HOE-vragen –. Het Warmteschap richt zich ook op de HOE-vragen.
- *Duidelijkheid*. De organisatie van de warmtetransitie kent een aantal lagen:
 - Gemeentelijke niveau. Binnen gemeenten gericht op de uitvoeringsplannen per wijk, de organisatie van de vraagkant en draagvlak bij de bewoners.
 - Regionaal. Op regionaal niveau komen de bronnen, infra en vraag bij elkaar, het huidige RES-niveau
 - Landelijk. Op landelijk niveau worden de spelregels rondom de warmtemarkt inclusief tarieven vastgesteld.

Vormen

Om de ideeën verder te concretiseren geven we een grove schets van hoe zo'n Warmteschap eruit *zou kunnen* zien. Andere vormen zijn natuurlijk ook denkbaar. Hoe dan ook ligt een samenwerkingsovereenkomst aan het Warmteschap ten grondslag. Die kan uit twee onderdelen bestaan:

1. Een samenwerkingsovereenkomst tussen de betrokken *publieke* organisaties, die gezamenlijk het eigenlijke 'schap' vormen
2. Een samenwerkingsovereenkomst tussen de te betrekken *private* organisaties die in wezen *dienstverleners/opdrachtnemers* van het schap zijn

De samenwerkingsovereenkomst zou ook organisatorisch verankerd kunnen worden, bijvoorbeeld door een coöperatie te vormen, maar wellicht is een overeenkomst sec al

voldoende. In elk geval om mee te starten. Maar als denkmodel is een coöperatie wel interessant, omdat er heldere spelregels voor besluitvorming gelden die door het schap over te nemen zijn. De deelnemers aan de coöperatie zijn leden die uiteindelijk besluiten (vandaar dat alleen publieke organisaties de kern van het schap vormen), en de dagelijkse leiding mandateren aan een dagelijks bestuur.

De organisatie kan zich laten bijstaan door een maatschappelijke adviesraad met (vertegenwoordigers van) partijen die op enigerlei wijze door de warmtetransitie zullen worden geraakt, maar die niet in de kern van het schap zitten.

Bij het vormen van het schap moet bekend zijn wat de schaal is waarop het gaat opereren. Die keuze wordt het best vooraf gemaakt, omdat deze mede definieert welke partijen betrokken zullen zijn. Het gaat in dit stadium om opties, maar het kan goed zijn dat die later alsnog niet worden gebruikt. Als er een kans is dat bijvoorbeeld industriewarmte op afstand kan worden gebruikt, moeten partijen uit die hoek in het schap betrokken zijn. Maar het kan goed zijn dat bij de daadwerkelijke realisatie toch een andere optie dan die industriewarmte de voorkeur krijgt.

De werkwijze dient een vruchtbare wisselwerking tussen beleid en beleidsmakers (politiek: keuze van doelen en randvoorwaarden) en het Warmteschap als uitvoerder of uitvoerdersverband te zijn. De politiek stelt initiële doelen (x broeikasgasreductie voor y bewoners in z jaar) en verzoekt het schap daartoe een plan te maken. De samenwerkende uitvoerders gaan daarmee aan de slag, en zetten hun expertise in om een zo goed mogelijk plan te maken. Dat omvat een te volgen werkproces, participatie, resultaat, timing, alternatieve routes, tussendoelen en wijze van informeren van de voortgang, kritische succes- en faalfactoren, benodigde randvoorwaarden en last but not least ook kosten en financieringsbronnen. In iteratie met de politieke opdrachtgever kan het plan worden bijgesteld, en kan de politiek gegeven het plan besluiten tot een andere doelkeuze, bijstellen van randvoorwaarden of wat verder nodig is. Van belang is dat de uitvoerders verenigd in het schap zich puur als uitvoerende professionals opstellen, zich niet tot politieke statements laat verleiden, maar strikt zakelijk naar de opgave kijken. Zo ontstaat de benodigde helderheid over de mate waarin politieke doelen uitvoerbaar zijn gegeven de 'technische' middelen. Na één of meer iteratieslagen wordt het plan in uitvoering genomen. Het Warmteschap gaat *niet* over de doelstellingen, die immers politiek zijn, maar kan wel aangeven in welke mate die uitvoeringstechnisch realiseerbaar zijn. Het Warmteschap zal zelf niet de financiële kloof tussen de huidige warmtevoorziening en een duurzame warmtevoorziening kunnen slechten, maar kan slechts dat deel van het doel realiseren waarvoor middelen beschikbaar zijn. Het Warmteschap kan wel aangeven welke middelen er in de eigen deelnemende organisaties beschikbaar zijn, en welke middelen vanuit onder meer het Rijk worden aangereikt. Als dat onvoldoende is om politieke ambities waar te maken ontstaat door de iteratie beleid-uitvoering de helderheid die nodig is om de feitelijke uitvoering als die eenmaal in gang is gezet goed te laten verlopen.

6. Volgende stappen, mogelijke keuzes

6.1 Hoofdkeuzes

In dit rapport werken we het idee van een Warmteschap nader uit, als mogelijke organisatievorm om de warmtetransitie effectiever te organiseren en uit te voeren gebaseerd op het publieke belang en om een manier te vinden om noodzakelijke politieke beslissingen te onderscheiden van praktische uitvoeringsstappen. Om zo'n spoor verder in te gaan zijn wezenlijke keuzes nodig, zowel op politiek niveau als bij de uitvoerende organisaties. We voorzien daarom een aantal mogelijke keuzes en routes.

We denken dat de gemeente het voortouw kan nemen bij de ontwikkeling van een Warmteschap, om zo vorm te geven aan de taak van 'regie' in de warmtetransitie. In paragraaf 6.2 beschrijven we welke stappen dan kunnen worden gezet. Daaraan gaan evenwel enkele fundamentele overwegingen vooraf, die we hieronder beschrijven. Discussie daarover kan leiden tot het principebesluit inderdaad het idee van een Warmteschap verder in ontwikkeling te brengen, of niet.

1. Politieke warmtetransitie

De eerste keuze is die voor een primair politieke warmtetransitie, zoals nu het geval is, of voor een uitvoeringsgerichte warmtetransitie waarbij de politiek de doelen vaststelt alsmede de randvoorwaarden, maar de daadwerkelijke uitvoering planmatig door een Warmteschap wordt uitgevoerd. Het is van belang dat de keuze voor een hoofdroute 'politiek' of 'uitvoeringsgericht' *expliciet* in de politiek wordt bediscussieerd en gemaakt.

De keuze voor de 'politieke warmtetransitie' is in wezen continuering van de huidige gang van zaken, waarbij elke uitvoeringsstap telkens politieke discussie, besluitvorming en verantwoording vergt. Dat kan en zal zowel procesmatig zijn (zijn de juiste betrokkenen wel voldoende en bijtijds geïnformeerd, had het niet beter gekund, etc.) alsook inhoudelijk (zijn de juiste opties wel meegenomen, is optie a. niet toch goedkoper dan b., is voor wijk x gasvrij wel nodig, enzovoorts). Maar ook bredere politieke afwegingen en discussies kunnen tijdens de rit steeds opkomen: moet het geld voor de warmtetransitie niet liever aan openbaar groen worden besteed, of aan verlaging van de OZB-belasting?

De warmtetransitievragen vergen veel kennis en kunde van de zijde van politici, en het is de vraag of die redelijkerwijze wel mag worden gevraagd en kan worden verwacht. Daar staat uiteraard wel permanente politieke controle en verantwoording tegenover.

2. Uitvoeringsgerichte warmtetransitie: Warmteschap

Scheiding van politiek-bestuurlijke besluiten enerzijds en uitvoering anderzijds is een alternatief. Daarin past het idee van een Warmteschap. De politiek stelt doelen vast en geeft randvoorwaarden voor de uitvoering mee, het Warmteschap maakt een plan en begroting, dat na een of meer iteratieslagen met de politiek definitief wordt gemaakt en in uitvoering wordt genomen. De politiek verzorgt voortgangsbewaking op hoofdlijnen en borgt afdoende toezicht op de uitvoering, maar stuurt niet zelf *in* de uitvoering, ook al zal die neiging af en toe toch opkomen.

Binnen deze hoofdroute moeten nog verschillende keuzes verder worden gemaakt. Dat zijn de *'ontwerpeisen'* voor een Warmteschap. Belangrijke punten daarbij zijn de volgende:

- a. **Systeemgrenzen:** wat wordt als 'warmtesysteem' voor de warmtetransitie gedefinieerd? Het warmtesysteem wordt gedefinieerd als een geografisch logische afbakening die bronnen, infrastructuur en afnemers van warmte omvat. Dat systeem kan gelijkvallen met de gemeentegrenzen maar het hoeft niet; logischer is een technisch-economisch en sociaal-cultureel samenhangend gebied als warmtesysteem te kiezen. Onder 'systeemgrenzen' laten we ook de portfolio van opties vallen: welke mogelijke energiebronnen en -dragers worden betrokken? Het zijn 'opties', dus het kan zijn dat ze bij daadwerkelijke realisatie later afvallen. Als er (politieke of maatschappelijke) taboes of juist wensen vooraf zijn kunnen die aan het Warmteschap worden meegegeven (met consequenties: ze kunnen de transitie duurder of minder wendbaar maken), maar het kan maar beter vooraf helder zijn of ze in de portfolio kunnen worden meegenomen.
- b. **Sleutelspelers:** wie vormen de 'harde kern' van het Warmteschap? Het moet gaan om uitvoeringsgerichte apolitieke organisaties die gezamenlijke uitvoeringsverantwoordelijkheid voor de warmtetransitie op zich willen maar ook kunnen nemen. In welke rollen en verhoudingen ze tot elkaar komen te werken is een volgende vraag.
- c. **Andere betrokkenen:** welke andere spelers of stakeholders 'moeten' op enigerlei wijze bij het Warmteschap betrokken zijn? Dat zijn spelers die dusdanig geraakt kunnen of zullen worden door de warmtetransitie dat hun opvattingen en belangen gehoord en meegewogen dienen te worden, ook al zijn ze wellicht niet zelf in het motorblok van de uitvoering, het eigenlijke Warmteschap, betrokken. Denk in de eerste plaats aan (vertegenwoordigers van) bewoners. En daarnaast ook de toeleveranciers/dienstverleners, zoals commerciële partijen die onderdelen van de warmtetransitie kunnen verzorgen maar die niet in de kern van de besluitvorming zitten, die immers primair publiek georiënteerde partijen omvat.
- d. **Toezicht, governance:** welke intensiteit en frequentie wordt voorzien? Hoe is de samenstelling van het toezicht? Apolitiek, of juist politiek? Of gemengd?
- e. **Verdere randvoorwaarden:** Van belang is in een vroeg stadium in beeld te brengen met welke randvoorwaarden een Warmteschap tijdens de rit rekening dient te houden. Dat kunnen organisatorische, financiële, inhoudelijke of procesmatige randvoorwaarden zijn, en ze zullen ook consequenties hebben voor de werkwijze en keuzes van het Warmteschap.

6.2 Volgende stappen: kwartiermaker

Hoewel de in de vorige paragraaf genoemde hoofdkeuzes eigenlijk achtereenvolgens zouden moeten worden gemaakt – eerst principieel de keuze voor de politieke dan wel uitvoeringsgerichte route – is toch voorstelbaar de laatste vast verder uit te werken en te starten door een kwartiermaker te benoemen. Zijn/haar taak is om te starten met het samen met publieke partijen verder uitwerken van een Warmteschap. Deze concretiseringsslag kan ook helpen de principediscussie scherper te voeren en de keuze meer doordacht te maken. Vandaar het voorstel om parallel aan het voorbereiden van de principekeuze de ideeën voor en mogelijkheden van een Warmteschap nader uit te werken,

door de vragen a. t/m e. te bespreken met direct betrokkenen vanuit de grondhouding dat een Warmteschap wordt opgericht. We denken dat een kwartiermaker die stappen kan invullen door samen met de belangrijkste partijen hun mogelijke inzet en organisatie van het Warmteschap verder uit te werken. Vraag is ook of een 'small'-, 'medium'- of 'large'-variant de voorkeur heeft.

De uitkomsten van deze fase zouden ook kunnen worden benut om de principekeuze voor een politieke dan wel uitvoeringsgerichte warmtetransitie goed voor te bereiden.

Bij positieve uitkomsten kan vervolgens het daadwerkelijke Warmteschap, als virtuele of wellicht ook reële organisatie worden ontwikkeld. Vanzelfsprekend wordt die vervolgstap niet gezet als de politiek liever voor een politiek gestuurde dan een uitvoeringsgerichte warmtetransitie kiest.

Bijlagen

Geraadpleegde personen/instanties

Er is gesproken met (Nicole Cox) Provincie Groningen, BNG (Caspar Boendermaker), Warmtestad (Dick Takkebos), Enpuls (Henk Visser), Nijestee (Sjoukje Venema), Gasunie (Mathijs Groeneveld en Gerard van Pijkeren), Grunneger Power (Steven Volkers) en Enexis (Han Slootweg en Greetje Bronsema).

Geraadpleegde rapporten

Geraadpleegde plannen en rapporten warmtetransitie gemeente Groningen

- Warmtebronnenstrategie Groningen - Guidehouse
- Stap voor stap naar aardgasvrije wijken - Gemeente Groningen
- Concept RES Groningen
- Juridische uitdagingen in de warmtetransitie - gemeente Groningen
- ROB onderzoek
- Uitvoeringskosten van het Klimaatakkoord voor decentrale overheden in 2022 tot 2030 - AEF

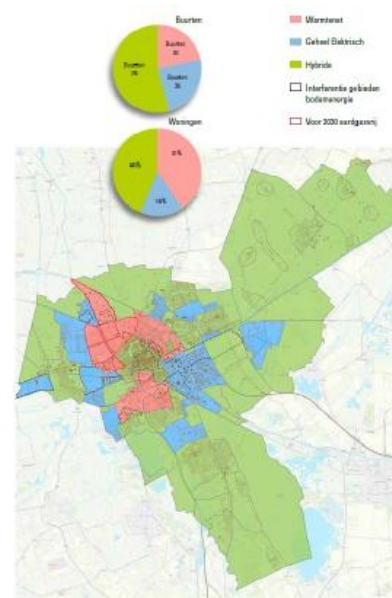
Hieronder volgt een kort overzicht van de warmtetransitie in Groningen zoals uitgewerkt in verschillende rapporten en meer algemenere informatie.

Warmtetransitie Groningen

De warmtetransitie in de gebouwde omgeving in Groningen is volop in voorbereiding en deels al in uitvoering. Zowel technisch als organisatorisch zijn er plannen gemaakt en is de uitvoering in gang gezet. In de realisatie van de plannen speelt het warmtebedrijf van Groningen, WarmteStad¹ al jaren een rol. Dat bedrijf legt warmtenetten aan, beheert de bronnen en levert warmte aan bewoners en bedrijven.

Er is een bronnenonderzoek² uitgevoerd dat in kaart heeft gebracht op welke manieren de warmtevraag in de gebouwde omgeving klimaatneutraal gemaakt kan worden. De uitkomst van dit onderzoek, in de vorm van een warmtebronnenstrategie, laat zien dat er drie favoriete opties zijn: een warmtenet, hybride en *all electric*. Per wijk is aangegeven wat de meest geschikte optie is.

Het onderzoek concludeert: *'De analyse laat zien dat er voldoende warmtebronnen beschikbaar zijn met lage tot geen CO₂-emissies in de gemeente zelf, en in de Eemsdelta. Met name omgevingswarmte en restwarmte uit de industriële en commerciële sector hebben een grote potentie die ruim*

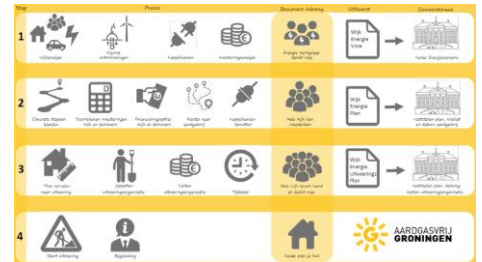


¹ www.warmtestad.nl

² Guidehouse: Warmtebronnenstrategie Groningen

voldoende is om in de toekomstige vraag van het warmtenet te voorzien. Voor hernieuwbare gas- en elektriciteits-bronnen ligt dat anders. Hoewel er een grote potentie is in de gemeente voor bio-/groengas uit reststromen, is een groot deel daarvan al bestemd voor andere doelen. De opwek van hernieuwbare elektriciteit in de gemeente, zoals geraamd in de Routekaart Groningen CO₂-neutraal is in 2035 zeker niet voldoende om in de vraag te voorzien'.

De gemeente Groningen heeft een procesaanpak³ ontworpen om alle 138 wijken van klimaatneutrale warmte te voorzien. Deze is, samengevat, als volgt. De meest geschikte optie die uit het bronnenonderzoek naar voren is gekomen wordt met de buurten en wijken besproken en is de start van een proces dat vier stappen omvat. Het begint met een analyse en verkenning die resulteert in de wijkenergievisie, vervolgens maken de hoofdrolspelers in de wijken de keuze voor de duurzame variant, wat resulteert in een wijkenergieplan dat nader wordt uitgewerkt en financieel wordt doorgerekend. Daarna wordt een uitvoeringsplan gemaakt en start de uitvoering. Het plan is dat de wijken Paddepoel en Selwerd in 2021 worden aangesloten op het warmtenet. De gemeente zal per wijk de systeemkeuze maken en alleen met zwaarwegende argumenten uit de wijk zal die wijzigen. Vervolgens is die keuze het startpunt voor de verdere uitwerking die samen met de wijk wordt gedaan.



Op basis van de bestudeerde rapporten en plannen ontstaat het beeld dat gemeente Groningen het proces om de energievoorzieningen van de woningen te verduurzamen zorgvuldig voorbereidt en uitvoert.

Technisch. Er is onderzoek gedaan (de warmtebronnenstrategie) naar alternatieven om de woningen van energie te voorzien. Er zijn 3 kansrijke en preferente bronnen: 1) warmtenet, 2) all electric (= warmtepomp) en 3) hybride.

1. **Procesaanpak.** Er is een verkenning uitgevoerd in 3 wijken en de resultaten zijn uitgewerkt in een plan van aanpak voor alle 138 gemeenten. Per wijk wordt samen met bewoners, eigenaren en anderen een 4-stappen plan doorlopen:
 1. Analyse en verkenning > Wijkenergievisie, is praktijktoetsing van het openingsbod. Het openingsbod is één van de 3 varianten:
 1. Warmtenet
 2. geheel elektrisch, vooral nieuwbouwwijken met huizen na 2000 gebouwd.
 3. hybride; 75 van de 138 buurten, 45% van het totaal aantal woningen in de gemeente.
 2. Keuzes maken > Wijkenergieplan, plan op hoofdlijnen. Is een nadere uitwerking en financiële doorrekening van de wijkenergievisie.
 3. Plan van aanpak (Wijkenergie uitvoeringsplan)
 4. Uitvoering

³ Gemeente Groningen: Stap voor stap naar aardgasvrije wijken en dorpen

2. *WarmteStad*, opgericht in 2014, legt warmtenetten aan en beheert bronnen (WKO)⁴. Het doel is om een stevige bijdrage te leveren aan een stad Groningen die CO₂-neutraal wil zijn in 2035. Ten tijde van de oprichting was geothermie de voorziene bron, maar daar stak Staatstoezicht op de Mijnen een stokje voor. Zoals ook op andere plekken in Nederland zichtbaar is, is een publiek warmtebedrijf geen garantie voor succes. In de politiek is er kritiek op de hogere tarieven voor de warmte geleverd door Warmtestad dan voorheen. Financieel zijn er ook problemen. De kosten en verliezen van WarmteStad zijn hoger dan vooraf gedacht. Voor 2019 was rekening gehouden met een verlies van 900.000 euro, dat is opgelopen tot ruim 2,5 miljoen euro. WarmteStad verwacht ook in 2020 verlies te maken, dat is begroot op dezelfde ordegrrootte⁵.

Warmtetransitie en warmtewet 2.0

De warmtetransitie in de gebouwde omgeving is een enorme opgave omdat het niet alleen om techniek gaat, bronnen - infrastructuur - klanten, maar ook om innovaties, onrendabele toppen, kosten die ver voor de baten uitgaan en het gaat over het inrichten van een warmtemarkt waar aanbod en vraag bij elkaar komen. Het inrichten van die markt vraagt o.a. om wet- en regelgeving, om afbakening van de rollen van verschillende spelers, om een keuze wat publiek is en wat privaat.

Hieronder behandelen we een aantal aspecten die relevant zijn voor de warmtetransitie in Groningen.

Kosten

Er is behoefte aan extra financiële middelen voor de gemeente. In het rapport 'uitvoeringskosten van het Klimaatakkoord voor decentrale overheden in 2022 – 2030⁶ is geïnvventariseerd dat de uitvoering van het Klimaatakkoord extra uitvoeringskosten met zich meebrengt:

- De jaarlijkse extra kosten voor gemeenten worden geraamd op € 479 tot € 522 miljoen in 2022, oplopend € 771 tot € 953 miljoen in 2030.
- Voor provincies worden de jaarlijkse extra kosten geraamd op circa € 45,2 tot € 49,0 miljoen in 2022, aflopend naar € 39,4 tot € 42,8 miljoen in 2030.
- Voor waterschappen is de raming van de extra uitvoeringskosten jaarlijks € 25,3 tot € 27,8 miljoen in 2020. Dat loopt later af naar € 21,6 tot € 23,5 miljoen in 2030.

Warmtewet 2.0

Vanuit juridisch oogpunt zijn er ook verschillende kanttekeningen te plaatsen bij het voorstel voor die warmtewet⁷. De warmtewet 2.0 die de overheid aan het opstellen is en die het kader moet gaan vormen voor de ontwikkeling van de warmtemarkt geeft de gemeente niet die instrumenten die zij nodig heeft. De gemeente Groningen constateert dat er sprake is van een fundamenteel verschil in visie op de manier waarop de warmtetransitie georganiseerd en geïnstrumenteerd moet gaan worden. Bij de uitvoering van de warmtetransitie hebben gemeenten te maken met veel verschillende partijen en

⁴ www.warmtestad.nl

⁵ <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/769524/Wethouder-Ik-ontken-de-problemen-van-WarmteStad-niet>

⁶ AEF september 2020

⁷ Juridische uitdagingen in de warmtetransitie - Charis van den Berg, februari 2021

belangen die op één of andere wijze moeten worden verenigd waarbij de gemeente naast regisseur ook de behartiger is van een publiek (nuts)belang.

Bovendien staat de warmtetransitie niet op zich. Deze hangt samen met andere ruimtelijke opgaven en financiering. Het rijk, daarentegen, hanteert een marktvisie waarin warmtebedrijven elkaar beconcurreren in een vrije markt waarin business-cases te realiseren zijn.

Dat verschil in visie blijkt ook uit de gefragmenteerde aanpak van de overheid bij de ontwikkeling van de relevante wetten. De wetgeving wordt voorbereid door verschillende ministeries. De warmtemarkt wordt bediend met de Wet Collectieve Warmtevoorziening (WCW), de elektriciteits- en gasmarkt met de Energiewet, en de financiering van de wijkaanpak komt nog later apart op de agenda te staan. Het rijk zou moeten zoeken naar samenhang tussen de Warmtewet 2, de Energiewet, de Wet Wijkgerichte Aanpak (werktitel) en de Omgevingswet. Hierbij is het belangrijk dat de wetgever een integrale benadering hanteert. De jurist concludeert in de analyse *dat gemeenten de bijna onmogelijke opdracht krijgen om de warmtetransitie te regisseren zonder dat daar juridisch (geen toereikende instrumenten om de regierol uit te voeren) of financieel (de warmtetransitie is niet rendabel) instrumentarium voor is.*

Marktordening

Annelies Huygen⁸ stelt, mede op basis van onderzoek naar de marktordening van warmtenetten in het buitenland, dat deze meer decentraal moet worden georganiseerd. Ook stelt zij dat de infrastructuur op de warmtemarkt niet op dezelfde manier kunnen worden gereguleerd als bij aardgas en elektriciteit. De warmtemarkt is namelijk sterk lokaal, en heeft een klein aantal producenten en zij twijfelt of vrije mededinging tussen warmteaanbieders tot lage prijzen gaan leiden zoals wel het geval is bij elektriciteit. Bovendien wordt de warmtetransitie en de warmtemarkt beïnvloed door publieke belangen, zoals duurzaamheid, betaalbaarheid, draagvlak en lokale relevantie. Om die belangen te borgen is een goede marktordening nodig.

Dat publieke belang krijgt ook veel aandacht in een rapport van Ecorys en SEO⁹ concludeert dat de overheid een sturende rol moet vervullen als het gaat om de realisatie van deze ambities waarbij de marktordening centraal staat bij de ontwikkeling van warmtenetten. In de warmtemarkt komen de publieke belangen niet vanzelf tot stand; er is sprake van marktfalen. Er is een forse inspanning nodig om de overheidsdoelen op het terrein van duurzaamheid in de gebouwde omgeving te realiseren. Qua ontwikkeling constateert het rapport dat er ruimte moet zijn voor verschillende marktmodellen, nu en in de toekomst, om innovatie mogelijk te maken en lock-ins te voorkomen. Het zou dan ook onverstandig zijn om nu keuzes in de marktordening te maken die mogelijke ontwikkelpaden afsluiten en gewenste toekomstbeelden onbereikbaar maken.

Uit het voorgaande blijkt dat het kader onvoldoende duidelijkheid geeft om de warmtemarkt te creëren. Doel van de verkenning naar het Warmteschap Groningen is dat

⁸ ESB (2019) Innovatieve warmtenetten vragen om een nieuwe marktordening

⁹ Ecorys en SEO (2020) Regulering van de Nederlandse warmtevoorziening Analyse kader en beleidsadvies

wordt aangegeven hoe het Warmteschap oplossingen kan definiëren voor de genoemde lacunes.

Qua participatie geeft het rapport van Brenninkmeijer¹⁰ aanbevelingen over de rol van burgerfora bij klimaatbeleid. Het rapport stelt dat voor veel beleid een goede en duurzame maatschappelijke inbedding een onmisbare voorwaarde is omdat beleidskeuzes grote gevolgen kunnen hebben voor de samenleving en onvoldoende verbinding met de samenleving grote risico's kent. Deze wederzijdse behoefte van burgers en overheid tot meer verbinding is ook te zien bij het klimaatbeleid. Burgers organiseren zich, bijvoorbeeld in buurtinitiatieven, en overheden hebben in de afgelopen jaren steeds sterker ingezet op participatie. Hierdoor is besluitvorming via onze representatieve democratie niet meer voldoende en kunnen burgerfora een goed aanvulling zijn. Burgerparticipatie, waaronder burgerfora, kan echter 'ontmoetingsplaatsen' in onze samenleving opleveren waar dwars door maatschappelijke groeperingen en tegenstellingen heen contact en dialoog kan ontstaan en tegenstellingen anders beleefd gaan worden en waardoor polarisatie juist vermindert. Burgerfora kunnen dus op nationaal, regionaal en lokaal niveau een geschikte manier zijn om samen met inwoners te komen tot rijkere oplossingen voor het klimaatprobleem, waar zij zich meer eigenaar van voelen, ondanks dat belangen onverenigbaar kunnen lijken. Zo kunnen burgerfora een manier zijn om invulling te geven aan de meer participatieve democratie. Deze boodschap leidt er bijna automatisch toe dat in deze verkenning wordt gekeken of en hoe burgerfora een plekje krijgen in het Warmteschap. Burgerfora kunnen alleen een succes worden wanneer aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan, zoals tijdigheid, transparantie over doelstelling, financiering, bevorderen representativiteit, een goede verbinding tussen het burgerforum en de brede samenleving en een gedegen koppeling tussen de uitkomsten en de besluitvorming in de representatieve democratie.

Samengevat stelt het rapport dat het burgerforum de potentie heeft om burgers beter te betrekken bij het vormgeven en uitvoeren van klimaatbeleid in Nederland en kan het een waardevolle bijdrage zijn aan onze democratie. Voorwaarde is wel dat aan bepaalde randvoorwaarden wordt voldaan en dat we bereid zijn van ieder initiatief structureel en samen te leren. Door een gevoel van urgentie over het klimaatprobleem of burgerbetrokkenheid, of enthousiasme over de methode zou men in de val kunnen trappen van een onvoldoende doordachte en niet financieel onderbouwde aanpak, te weinig commitment of gebrek aan onderzoek en reflectie. De keuzes of en hoe burgerfora toegepast worden liggen bij de politici in ons land, en de vraag is daarom uiteindelijk aan hen welke afspraken zij hierover aangaan, welke ondersteuning en middelen ze hiervoor vrijmaken en hoe er van ervaringen geleerd zal worden.

De kaders waarbinnen de warmtetransitie moet worden uitgevoerd zijn nog in ontwikkeling, de meningen wat er moet gebeuren verschillen sterk en gemeenten hebben onvoldoende financiële middelen voor de warmtetransitie. Bovendien is de besluitvorming nog niet helder. Deze aspecten zijn meegenomen in de gesprekken die met verschillende stakeholders zijn gevoerd.

¹⁰ Adviescommissie Brenninkmeijer: Betrokken bij klimaatbeleid - burgerfora aanbevolen (maart 2021)