2026

Inventarisatie succesfactoren en belemmeringen warmtegemeenschappen

21-05-2026

Auteurs: Sander Roos (Fakton Energy), Floor Berkouwer (Fakton Energy), Aleida Verheus (DWTM)

Opdrachtgever: RVO & Energy Innovation NL

Management samenvatting

Kernbeeld

Warmtegemeenschappen kunnen in de warmtetransitie duidelijke meerwaarde leveren, bijvoorbeeld via lokale verankering, vertrouwen en uitvoeringskracht in de wijk. Tegelijk laten de interviews zien dat hun slagingskans in de praktijk vooral afhangt van één samenhangend geheel: tijdige opbouw van professionele governance én toegang tot passende ontwikkelfinanciering, binnen een stelsel dat publieke waarborgen en gemeentelijke regie via warmtekavels centraal stelt. Die slagingskans hangt er bovendien van af of juridische eisen, organisatorische rolverdeling, financiële randvoorwaarden en maatschappelijke legitimiteit in samenhang worden ingericht, passend bij de lokale context waarin een project landt. Waar die samenhang ontbreekt, ontstaan fricties die projecten vertragen of kwetsbaar maken.

Context, doel en onderzoeksaanpak

De Wet collectieve warmte (Wcw) introduceert naar verwachting gefaseerd vanaf januari 2027 de warmtegemeenschap als formele actor binnen het stelsel voor collectieve warmtesystemen. Dit rapport inventariseert succesfactoren en belemmeringen voor warmtegemeenschappen om in de praktijk goed te kunnen functioneren en een robuuste rol te spelen in het toekomstige energiesysteem.

Voor dit onderzoek zijn 16 organisaties geïnterviewd. Dat betreft naast (aspirant)warmtegemeenschappen en verwante collectieven (zoals energiecoöperaties), ook andere betrokken partijen zoals gemeenten en overige stakeholders rond ontwikkeling, realisatie en exploitatie van warmtenetten. De inzichten zijn geordend langs vier thema's: juridisch, organisatorisch, financieel en maatschappelijk. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van RVO en Energy Innovation NL. In de beleidscontext is relevant dat de Tweede Kamer in juli 2025 moties en amendementen heeft aangenomen die specifiek raken aan de positie, ondersteuning en samenwerkingsmogelijkheden van warmtegemeenschappen onder de Wcw.

Juridisch: opgroeiruimte versus publieke waarborgen

In projecten komt een terugkerend spanningsveld naar voren tussen opgroeiruimte voor warmtegemeenschappen en de publieke waarborgen die de Wcw beoogt te borgen via formele eisen, toezicht en gemeentelijke regie via warmtekavels.

- Timing en zwaarte van eisen: warmtegemeenschappen ervaren geschiktheidseisen en ACM-toetsing geregeld als vroeg en zwaar, juist in een fase waarin governance en capaciteit nog in opbouw zijn. Tegelijk erkennen respondenten (ook warmtegemeenschappen) dat deze eisen logisch zijn vanuit betrouwbaarheid, betaalbaarheid en consumentenbescherming.
- Publiek–civiele samenwerking bij kavelaanwijzing: respondenten ervaren beperkte ruimte voor modellen waarin een warmtegemeenschap meerderheidsaandeelhouder is en een publieke partij een minderheidsaandeel houdt. In de praktijk wijken partijen uit naar alternatieve manieren om zeggenschap te borgen. Dat kan juridisch, maar wordt door respondenten vaak omschreven als complex en onderhandelingsgevoelig.
- Rolstapeling bij gemeenten: gemeenten kunnen tegelijk regisseur, aandeelhouder, subsidieverstrekker en vergunningverlener zijn. Respondenten geven aan dat dit kan schuren

in besluitvorming en samenwerking; expliciete rol- en mandaatafspraken worden daarom vaak als randvoorwaarde genoemd.
- Quasi-inbesteding: respondenten signaleren dat quasi-inbesteding governancekeuzes direct kan sturen. Systeembeheerders zien dit als kansrijke route, maar de voorwaarden zijn strikt. Privaat aandeelhouderschap kan knellen, omdat een warmtegemeenschap aanbestedingsrechtelijk als private partij geldt. Dit verklaart volgens respondenten terughoudendheid om aandelen en zeggenschap te delen wanneer quasi-inbesteding wordt beoogd.

Organisatorisch: schaal, lokale uitvoeringscontext en terugkerende praktijkpunten bepalen de rol

De organisatorische ruimte voor warmtegemeenschappen wordt in de basis bepaald door (1) schaal en (2) de lokale uitvoeringscontext (met name of er al een warmtebedrijf/vaste uitvoeringsroute in de regio aanwezig is, of dat deze route nog ontbreekt). Deze twee factoren zetten het speelveld waarbinnen de rol van een warmtegemeenschap als realistisch en uitvoerbaar wordt gezien.

- Schaal (grens 1.500 aansluitingen): bij grotere projecten wegen tempo, investeringsomvang, risicobeheersing en eenduidige verantwoordelijkheid zwaarder. Dit leidt vaker tot publieke of publiek-gedomineerde modellen, waarbij warmtegemeenschappen doorgaans een meer afgebakende rol krijgen (bijv. lokale verankering, communicatie, advies).
- Kleinere projecten: onder de 1.500 aansluitingen is meer variatie en experimenteerruimte zichtbaar. Vergaand lokaal eigenaarschap is daar vaker mogelijk, mits professionalisering en continuïteit geloofwaardig worden geborgd.
- Lokale uitvoeringscontext: verschillende startposities vragen om verschillende rolopvattingen (bijv. een gemeentelijk warmtebedrijf in ontwikkeling, een bestaande regionale uitvoerder, of geen standaardroute). Dit beïnvloedt direct hoeveel ruimte er is voor lokaal eigenaarschap, medesturing of een advies-/vertegenwoordigingsrol.
- Terugkerende praktijkpunten: over alle schalen en contexten heen komt een set organisatorische thema's steeds terug, omdat ze direct doorwerken in governance, samenwerking en uitvoeringskracht: professionalisering en continuïteit, lokale verankering en informatiepositie, robuste sturing/standaardisatie, besluitvaardige governance en representatie, de koppeling tussen bijdrage–verantwoordelijkheid–zeggenschap, en de vraag hoe expertise en uitvoering wordt ingebracht (via aandelen of contracten).
- Doorslaggevend voor werkbaarheid: de uitvoering wordt vooral voorspelbaar wanneer rolverdeling, mandaat en verantwoordelijkheden expliciet zijn vastgelegd, en deze verdeling consistent is met risicodragerschap en financierbaarheid.

Financieel: het ontwikkelgat is de kwetsbaarste fase

Warmteprojecten kennen een langetermijnprofiel met een 'badkuip': hoge uitgaven in ontwikkeling en realisatie, opbrengsten pas geleidelijk. Respondenten wijzen vooral twee kwetsbare momenten aan voor warmtegemeenschappen: de vroege ontwikkelfase en de stap naar realisatie.

- Warmtegemeenschappen hebben doorgaans geen portfolio om kosten voor te financieren; eigen vermogen en passende financieringsvoorwaarden zijn lastig te organiseren.
- Instrumenten zoals WIS verlagen volgens respondenten vooral investeringskosten en sluiten minder aan op het ontwikkelgat dat warmtegemeenschappen ervaren.

- Leningen zoals het Ontwikkelfonds helpen om vroege kosten te overbruggen, maar verplaatsen lasten naar later en kunnen de businesscase onder druk zetten.
- Lokale subsidies worden regelmatig als doorslaggevend genoemd om ontwikkelkosten te dekken en betaalbaarheid te ondersteunen, maar respondenten geven aan dat deze niet overal beschikbaar of voorspelbaar zijn.
- In realisatie en exploitatie werken financieringscondities (o.a. eigen vermogen, garanties, looptijden) direct door in betaalbaarheid.

Maatschappelijk: legitimiteit vraagt borging op lange termijn

Respondenten zien de meerwaarde van warmtegemeenschappen vooral in lokale verankering, vertrouwen en draagvlak voor een aardgasvrij alternatief. Tegelijk benoemen zij dat draagvlak en commitment in de startfase kwetsbaar zijn en niet vanzelf 'meegroeien' naar de lange termijn.

- Draagvlak blijft volgens respondenten beter overeind als waarden en afspraken ook op lange termijn worden geborgd, met name rond voorspelbaarheid van prijsontwikkeling en herinvesteringen.
- Warmtegemeenschappen zijn in projecten vaak partner in bredere wijkthema's (zoals inclusie en leefbaarheid). Tegelijk zijn middelen volgens respondenten vaak primair op het warmtesysteem gericht en verschilt de mate van facilitering per gemeente.
- Warmtegemeenschappen komen volgens respondenten het best tot hun recht wanneer zij als gelijkwaardige overlegpartner worden behandeld; erkenning van hun rol en professionalisering helpen daarbij richting stakeholders én de eigen achterban.

Betekenis voor het faciliterend kader

De bevindingen uit dit rapport kunnen worden meegenomen in de ontwikkeling van een faciliterend kader voor warmtegemeenschappen. De interviews maken daarbij zichtbaar dat dit kader in de praktijk vooral relevant is waar het gaat om:

- de aansluiting tussen groeipaden van initiatieven en de timing/logica van kavelvorming, geschiktheidseisen en toezicht;
- de werkbaarheid van samenwerkings- en governancevarianten (rolzuiverheid, mandaat, zeggenschap);
- passende ontwikkelfinanciering en een betere aansluiting van instrumenten op het ontwikkelgat;
- de langjarige borging van legitimiteit (o.a. prijsontwikkeling en herinvesteringen) als basis onder draagvlak en deelname.

Inhoudsopgave

1. Inleiding 5
   1.1 Onderzoeksdoel en afbakening (Wcw gefaseerd in 2027) 5
   1.2 Aanleiding 5
   1.3 Doel 6
   1.4 Leeswijzer 7
   1.5 Bijlage 7
2. Vraagstelling 8
3. Juridische spelregels en knelpunten 9
   3.1 Kader: begrippen en spelregels 9
   3.2 Praktijk: wat we in de projecten terugzien 11
   3.3 Samenvatting - Juridisch 15
4. Organisatorische spelregels en knelpunten 16
   4.1 Kader: begrippen spelregels 16
   4.2 Praktijk: wat we in projecten terugzien 21
   4.3 Samenvatting - Organisatorisch 29
5. Financiële spelregels en knelpunten 30
   5.1 Kader: begrippen en spelregels 30
   5.2 Praktijk: wat we in projecten terugzien 34
   5.3 Samenvatting - Financieel 39
6. Maatschappelijke spelregels en knelpunten 40
   6.1 Kader: begrippen en spelregels 40
   6.2 Praktijk: wat we in projecten terugzien 41
   6.3 Samenvatting - Maatschappelijk 45
7. Conclusie 46
8. Bijlage 1: Overzicht van geïnterviewde organisaties 48

1. Inleiding

1.1 Onderzoeksdoel en afbakening (Wcw gefaseerd in 2027)

Dit onderzoeksrapport bevat een inventarisatie van succesfactoren en belemmeringen voor warmtegemeenschappen binnen het toekomstige geïntegreerde energiesysteem. Met andere woorden, antwoorden op de vragen (i) wat gaat er goed, maar ook (ii) waar moeten we rekening mee houden?

Het begrip warmtegemeenschap is geïntroduceerd in de Wet collectieve warmte (Wcw), die naar huidige verwachting gefaseerd vanaf januari 2027 in werking treedt. Omdat het aantal initiatieven dat zich nu al expliciet als warmtegemeenschap positioneert nog beperkt is, is in dit onderzoek gesproken met (1) initiatieven die zich (al) warmtegemeenschap noemen en verwachten onder de Wcw ook juridisch als zodanig te kwalificeren, én met (2) partijen en collectieven die qua organisatie, rolopvatting en praktijkervaring hier sterk aan verwant zijn. Het gaat daarbij onder meer om energiegemeenschappen, energiecoöperaties en andere collectieven met een focus op collectieve warmte, omdat hun ervaringen relevant zijn voor de (door)ontwikkeling van toekomstige warmtegemeenschappen.

Elk thematisch hoofdstuk start met een matrix die de belangrijkste kernobservaties, succesfactoren, belemmeringen en kritiek voorwaarden samenvat en licht deze vervolgens toe in lopende tekst.
Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en Energy Innovation NL.

1.2 Aanleiding

In heel Nederland spelen collectieve warmtenetten een belangrijke rol in het toekomstige energiesysteem. Richting 2030 worden in toenemende mate wijken aardgasvrij gemaakt, waarbij zowel bestaande bouw als nieuwbouw wordt aangesloten op warmtenetten. Tot nu toe zijn warmtenetten hoofdzakelijk ontwikkeld door private warmtebedrijven, vooral in dicht stedelijk en geclusterd gebied en in de nabijheid van bestaande warmtebronnen. Met de komst van de Wcw verschuift de marktordening richting meer publieke regie: gemeenten krijgen een nadrukkelijkere rol in de organisatie van nieuwe warmtenetten en zullen projecten vaker in samenwerking met publieke, private en lokale partijen moeten vormgeven. Het ontwikkelen van een toekomstbestendig en optimaal warmtesysteem op gemeentelijk niveau vraagt daarmee om effectieve samenwerking tussen stakeholders—publiek, privaat en bewoners—in een speelveld dat al complex is en waarin de Wcw expliciet stuurt op een sterker publiek geborgd systeem.

De beweging richting publieke deelneming en het oprichten van warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang onderstreept dat warmtenetten steeds meer worden gezien als vitale infrastructuur, waarvoor duidelijke publieke sturing gewenst is. Die publieke rol kan op verschillende manieren worden ingevuld, bijvoorbeeld door de gemeente zelf of in samenwerking met een warmtegemeenschap, de provincie of een publieke systeembeheerder. Daarnaast vraagt deze rol om een zorgvuldige balans: gemeenten moeten sturen op betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid voor bewoners, en daarbij publieke middelen doelmatig inzetten en risico's beheersbaar houden.

Binnen deze context krijgen warmtegemeenschappen onder de Wcw een meer expliciete positie, die verder gaat dan het organiseren van draagvlak. Het gaat ook om het (mede) ontwikkelen van een duurzaam en betaalbaar warmtesysteem dat—al dan niet in samenwerking met gemeente en kennis- of marktpartners—wordt ontworpen, gerealiseerd en geëxploiteerd. Dit vraagt niet alleen participatie, maar ook capaciteit, professionaliteit en investeringsvermogen om de rol daadwerkelijk te kunnen invullen. Naast juridische, organisatorische en financiële randvoorwaarden komt in de praktijk ook het belang van draagvlak, participatie en daadwerkelijke deelname van bewoners terug; daarom is een afzonderlijk maatschappelijk hoofdstuk opgenomen.

Tegelijkertijd is er nog veel onduidelijkheid over hoe de rol van warmtegemeenschappen in de praktijk precies vorm moet krijgen en onder welke voorwaarden dit ook daadwerkelijk goed kan werken. Een belangrijk vraagstuk daarbij is hoe gemeentelijke warmtebedrijven en warmtegemeenschappen effectief kunnen samenwerken, zonder dat dit ten koste gaat van uitvoerbaarheid, heldere governance en financierbaarheid.

In juli 2025 heeft de Tweede Kamer twee moties en twee amendementen aangenomen die specifiek relevant zijn voor de positie en ontwikkelkansen van warmtegemeenschappen onder de Wcw. Gezamenlijk leggen deze voorstellen de nadruk op vier samenhangende lijnen:

1. Verankering in wet en gemeentelijke praktijk: het wettelijk vastleggen van een faciliterend kader (via een nieuw artikel 11.5a in de Wcw, inclusief periodieke evaluatie en actualisatie) (Amendement Kröger).
2. Explicieter borgen dat gemeenten warmtegemeenschappen betrekken bij het opstellen van warmtekavels en waar nodig ondersteunen bij de organisatie (Amendement Kröger).
3. Financiering en ondersteuning organiseren: onder meer via de oproep om het nationaal waarborgfonds beter te laten aansluiten bij de kenmerken van warmtegemeenschappen, ondersteuning te versnellen bij het organiseren van eigen vermogen, en te werken aan een faciliterend kader (Motie Kröger).
4. Samenwerkingsconstructies verkennen: de oproep om te onderzoeken hoe een publiek minderheidsaandeel mogelijk kan worden in warmtebedrijven die eigendom zijn van een warmtegemeenschap (Motie Flach en Kröger).

1.3 Doel

De hiervoor geschetste aanleiding laat zien dat er behoefte is aan een brede inventarisatie van wat in de praktijk goed gaat en waar belemmeringen ontstaan rond warmtegemeenschappen, bezien vanuit meerdere perspectieven (zoals coöperaties, gemeenten, warmtebedrijven, systeembeheerders, financiers en uitvoerende partijen). Voor dit onderzoek zijn in totaal 16 partijen geïnterviewd, zie ook de Bijlage met het overzicht van geïnterviewde organisaties.

Nu vraagt dit onderwerp ook om een blik vooruit, omdat de wettelijke positionering van warmtegemeenschappen met de Wcw wordt geïntroduceerd en het beleids- en wetgevingskader in beweging is. Daardoor gaan de inzichten in dit rapport zowel over bestaande ervaringen met vergelijkbare collectieven als over verwachtingen ten aanzien van wat onder het nieuwe wettelijke regime goed zal werken of juist kan knellen.

Dit document is opgesteld om beleidsmatig inzicht te bieden en bevindingen te duiden tegen de achtergrond van de zich ontwikkelende wet- en regelgeving. Daarbij zijn zowel de Wcw als de bredere Energiewet relevant, omdat zij (direct of indirect) kaders stellen voor de positie van

warmtegemeenschappen, hun toegang tot ondersteuning en de randvoorwaarden voor participatie, eigendom en markttoetreding.

1.4 Leeswijzer

Na de inleiding volgt eerst de vraagstelling. Deze vraagstelling vormt de basis voor de opbouw van het rapport en bepaalt de vier kernhoofdstukken: juridisch, organisatorisch, financieel en maatschappelijk. Deze thema's zijn gekozen omdat zij samen de belangrijkste randvoorwaarden beschrijven voor het ontstaan, opschalen en duurzaam functioneren van warmtegemeenschappen: van wettelijke ruimte en verplichtingen, via governance en uitvoeringskracht, tot financierbaarheid en maatschappelijke legitimiteit.

Elk kernhoofdstuk heeft dezelfde opbouw. We starten met een kader waarin relevante begrippen, rollen en spelregels worden geschetst. Daarna volgt het praktijkdeel, dat begint met een matrix met de belangrijkste praktijkpunten. De matrix is bedoeld als "in één oogopslag"-overzicht en is als volgt te lezen:

- Kernobservatie: wat in projecten terugkerend wordt gezien.
- Succesfactor (S): wat in de praktijk helpt om voortgang en werkbaarheid te realiseren.
- Belemmering (B): wat in de praktijk knelt of vertraagt.
- Kritieke voorwaarden: de condities waaronder een praktijkpunt vooral als succesfactor of juist als belemmering uitpakt (het kantelpunt).

Na de matrix worden de praktijkpunten per onderwerp in lopende tekst toegelicht. In deze toelichting zijn op verschillende plekken citaten opgenomen om perspectieven uit de interviews herkenbaar te maken; deze citaten zijn geanonimiseerd. Onder elk praktijkpunt is daarnaast een apart 'Duiding'-blok opgenomen. Dit Duiding-blok is een korte samenvattende conclusie van het voorgaande, bedoeld om de kern snel te kunnen scannen.

Ieder hoofdstuk sluit af met een samenvatting waarin de belangrijkste observaties uit kader en praktijk naast elkaar worden gezet. Tot slot brengt de eindconclusie de belangrijkste patronen en onderlinge afhankelijkheden uit de vier kernhoofdstukken samen en vat deze beschrijvend samen, zonder normatief oordeel.

1.5 Bijlage

- Overzicht van geïnterviewde organisaties

2. Vraagstelling

Hoofdvraag

Wat zijn belemmeringen en succesfactoren voor warmtegemeenschappen om een robuuste en relevante rol te spelen in het toekomstige geïntegreerde energiesysteem in Nederland?

Deelvragen

1. Juridisch: Welke juridische randvoorwaarden en knelpunten beïnvloeden de positie en handelingsruimte van (beoogde) warmtegemeenschappen onder (en in aanloop naar) de Wcw?
2. Organisatorisch: Welke organisatorische randvoorwaarden (governance, rolverdeling en uitvoeringskracht) bepalen of warmtegemeenschappen een rol kunnen vervullen, en hoe werkt dit uit naar schaal en lokale uitvoeringscontext?
3. Financieel: Welke financiële randvoorwaarden en knelpunten spelen per projectfase (initiatief, ontwikkeling, realisatie en exploitatie), en in hoeverre sluit het beschikbare instrumentarium hierop aan?
4. Maatschappelijk: Welke maatschappelijke randvoorwaarden (draagvlak, participatie en deelname) beïnvloeden de haalbaarheid en voortgang van warmteprojecten met warmtegemeenschappen?

3. Juridische spelregels en knelpunten

3.1 Kader: begrippen en spelregels

3.1.1 Introductie van het concept warmtegemeenschap in de Wcw

De wettelijke introductie van de warmtegemeenschap hangt samen met Europese regelgeving. In 2018 heeft de Europese Unie richtlijnen vastgesteld die de positie van burgers en lokale collectieven in het energiesysteem versterken. Deze richtlijnen stimuleren participatie en lokale zeggenschap. Zij vragen ook dat lidstaten begrippen rond energiegemeenschappen vastleggen in nationale wetgeving. Daarnaast moeten lidstaten randvoorwaarden creëren zodat deze collectieven toegang hebben tot en een rol kunnen spelen op delen van de energiemarkt.

In Nederland is dit uitgewerkt in de Energiewet via de energiegemeenschap. De Energiewet is in werking getreden op 1 januari 2026. Voor collectieve warmtelevering is dit uitgewerkt in de Wcw via de warmtegemeenschap.

3.1.2 Verwante begrippen

Om de definitie van warmtegemeenschap te duiden, is het nuttig om verwante begrippen te onderscheiden. Een energiecoöperatie is in de eerste plaats een rechtsvorm. Deze rechtsvorm wordt veel gebruikt door lokale initiatieven. De rechtsvorm bepaalt op zichzelf nog niet welke wettelijke positie of marktrol een collectief heeft.

Een energiegemeenschap is een juridische kwalificatie onder de Energiewet. Het gaat om een juridische entiteit die activiteiten op de energiemarkt verricht ten behoeve van leden en de lokale omgeving. Het hoofddoel is het bieden van milieuvoordelen of economische of sociale voordelen. Het collectief heeft geen primair winstoogmerk. Deelname is open en vrijwillig. De feitelijke zeggenschap ligt bij de betrokkenen. Niet elke energiecoöperatie voldoet daarmee automatisch aan de definitie van energiegemeenschap. Een energiegemeenschap hoeft ook niet per se de rechtsvorm coöperatie te hebben.[1]

De warmtegemeenschap sluit conceptueel aan bij de energiegemeenschap. Zij is specifieker, omdat zij is gekoppeld aan collectieve warmtelevering.

3.1.3 Definitie van warmtegemeenschap in de Wcw

De Wcw definieert de warmtegemeenschap als een rechtspersoon of personenvennootschap die:

- *ten behoeve van haar leden, vennoten of aandeelhouders actief is als warmtebedrijf;*
- *als hoofddoel heeft het bieden van milieuvoordelen of economische of sociale voordelen aan haar leden, vennoten of aandeelhouders, of aan de plaatselijke gebieden waar zij werkzaam is;*
- *niet is gericht op het maken van winst;*
- *duurzame warmtebronnen gebruikt als belangrijkste warmtebron.*

[1] TNO (2025), *De potentiële rol van energiegemeenschappen in het energiesysteem – Impact op publieke waarden* (TNO 2025 R11578, 26 september 2025).

Daarnaast is in de Wcw van belang dat de feitelijke zeggenschap ligt bij leden, vennoten of aandeelhouders van rechtspersonen die in de nabije omgeving van de warmtebron zijn gevestigd. Ook is van belang dat het collectief daadwerkelijk de rol van warmtebedrijf kan vervullen, direct of via een entiteit. Daarmee verschilt de warmtegemeenschap van bredere energiecollectieven door de expliciete wettelijke inbedding rond warmtelevering. Ook hangen daar eisen en verantwoordelijkheden aan.

> "Er zijn meer juridische entiteiten nodig vanuit de Wcw dan wij zouden willen. Liever hebben we de nu bredere energiecoöperatie niet opgesplitst met als doel om de vereiste warmte-tak te borgen. Je breekt toch de bestaande netwerken hiermee."
>
> Warmtegemeenschap

3.1.4 Belangrijkste implicaties voor warmtegemeenschappen in de Wcw

Met de Wcw introduceert de wetgever de warmtegemeenschap als expliciete juridische categorie. Lokale betrokkenheid bij warmtenetten bestond in de praktijk al langer. Respondenten noemen bijvoorbeeld bewonersinitiatieven en energiecoöperaties die warmteprojecten ontwikkelen. Sommige groeien daarbij richting een rol als warmtebedrijf. De Wcw brengt deze betrokkenheid onder in een formeel wettelijk kader. De wet verbindt hier rechten, plichten en verantwoordelijkheden aan. Naast warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang kan een warmtegemeenschap onder voorwaarden in aanmerking komen om als warmtebedrijf te worden aangewezen voor grotere warmtenetten.

De Wcw definieert een collectief warmtesysteem als een systeem waarbij één of meer warmtebronnen via een warmtenet worden ontsloten voor warmtelevering. Dit begrip is gekoppeld aan de gemeentelijke regierol via warmtekavels. Transport en levering van warmte mogen niet zonder wettelijke grondslag plaatsvinden.
Voor reguliere, met name grotere systemen gebeurt dit via kavelaanwijzing. De gemeente stelt een warmtekavel vast. De gemeente wijst vervolgens een warmtebedrijf aan. Dit warmtebedrijf is binnen dat kavel exclusief bevoegd en verantwoordelijk voor transport en levering. Het warmtebedrijf is daarmee ook verantwoordelijk voor samenhang in ontwikkeling, realisatie en exploitatie. Voor kleine collectieve warmtesystemen geldt een lichter regime. Binnen een warmtekavel moet dan een ontheffing worden aangevraagd. Daarbij hoort toetsing. Buiten een warmtekavel geldt geen aanvraagplicht voor een ontheffing, maar wel een meldplicht.

Deze systematiek heeft directe implicaties voor warmtegemeenschappen. Hun positie wordt in belangrijke mate beïnvloed door gemeentelijke keuzes rond kavelvorming, toetsing en aanwijzing. Ook de juridische inrichting van samenwerking met publieke en private partijen is bepalend. Verder geldt dat optreden als warmtebedrijf professionaliteit veronderstelt. Zeker bij grotere systemen vraagt dit om uitvoeringskracht en passende governance. Respondenten koppelen dit aan investeringen, lange looptijden en operationele continuïteit. Het vraagt ook beheersing van contracten en risico's. Tot slot vraagt het stabiele dienstverlening aan klanten. Daarmee verschuift de warmtegemeenschap van een initiatief- of participatierol naar een rol waarin bedrijfsvoering en verantwoordelijkheid structureel moeten zijn geborgd.

3.1.5 Ingebracht perspectief over timing van kavelaanwijzing

Een vertegenwoordiger van warmtegemeenschappen benadrukt dat de timing van kavelvorming en aanwijzing in de praktijk een spanningspunt kan zijn. Het starten van het kavelaanwijzingsproces wekt

volgens deze partij vaak de verwachting dat een uitvoerende partij uitvoeringsrijp is. Tegelijk hebben warmtegemeenschappen vaak tijd nodig om te groeien in governance, mandaat en uitvoeringskracht. Hierdoor kan spanning ontstaan tussen de proceslogica van kavelvorming en de behoefte aan opgroeiruimte.

3.2 Praktijk: wat we in de projecten terugzien

Wij hebben uit de interviews een beperkt aantal terugkerende juridische praktijkpunten gefilterd. Deze praktijkpunten zijn thema's die in projecten steeds terugkomen. Wij bekijken ze vanuit meerdere perspectieven. Per praktijkpunt beschrijven wij wat in projecten helpt, wat knelt en welke dilemma's daarbij ontstaan. De matrix in Tabel 1 vat de kern samen van de toelichting die daarna volgt. In de lopende tekst staan de context, nuance en perspectiefverschillen per praktijkpunt.

3.2.1 Matrix: kernpunten in één oogopslag

Praktijkpunt	Kernobservatie	Succesfactor (S)	Belemmering (B)	Kritieke voorwaarden
Timing en zwaarte van geschiktheidseis en en ACM-toetsing	Warmtebedrijf vraagt volwassen organisatie. Kavelvorming/aanwijzing zet vaak al uitvoeringsdruk, terwijl initiatieven nog bouwen aan governance en capaciteit.	Eisen en toetsing borgen publieke belangen: betrouwbaarheid, betaalbaarheid, consumentenbescherming.	Eisen en toetsing worden ervaren als vroeg en zwaar.	Hoe eerder in het ontwikkelpad, hoe vaker belemmerend.
Publiek-civiel eigendom bij kavelaanwijzing en borging van zeggenschap	Aanwijzing niet mogelijk bij warmtegemeenschapsmederheid met publiek minderheidsbelang. Dit raakt beoogde samenwerkingsmodellen.	Alternatieven voor invloed: bijzondere aandeelhoudersrechten, prioriteitsaandelen, vastlegging in statuten/overeenkomsten.	Uitwijk naar complexe constructies; meer onderhandelingsspanning over zeggenschap.	Zeggenschap kantelt tussen juridisch mogelijk en onderhandelbaar; vaak gekoppeld aan kapitaal of risicodragend.
Rolzuiverheid en rolstapeling bij gemeenten	Gemeente heeft meerdere rollen: regie, aandeelhouder, subsidie, vergunning. Dit kan spanning geven tussen rollen en kan doorwerken in de onderbouwing van keuzes in het uitvoeringsplan.	Heldere rol- en verantwoordelijkheidsverdeling in governance- en contractafspraken.	Rolstapeling kan leiden tot vertraging of terughoudendheid en beïnvloedt vertrouwen en onderhandelruimte. In sommige projecten wordt ook genoemd dat de onderbouwing van de voorkeursoplossing en de afweging van alternatieven in het uitvoeringsplan onder druk kan komen	Niet-expliciet mandaat/rolzuiverheid werkt belemmerend; expliciete vastlegging is randvoorwaarde.

Quasi-inbesteding: kansen en voorwaarden	Route voor dienstverlening via gelieerde entiteit zonder aanbesteding, mits voorwaarden aantoonbaar kloppen.	Kansrijk bij passende governance, aandeelhouderschap en activiteiten: control, >80%-criterium, geen blokkerend privaat kapitaal.	Strikte voorwaarden vragen vroege inrichting en vastlegging; anders juridisch risico en vertraging.	Kantelpunt is vroege inrichting op voorwaarden; vooral relevant bij speciale sectorbedrijven.

Tabel 1: Deze matrix vat per juridisch praktijkpunt samen wat in projecten werkt of knelt en welke kritieke voorwaarden bepalen wanneer dit omslaat in uitvoerbaarheid of vertraging.

3.2.2 Toelichting: nuance en perspectieven

1. Timing en zwaarte van geschiktheidseisen en ACM-toetsing

In de interviews komt vaak terug dat ACM-toetsing en geschiktheidseisen als vroeg en zwaar worden ervaren. Dit beeld komt vooral van warmtegemeenschappen, coöperaties en organisaties die hen ondersteunen. Veel initiatieven zijn in de eerste jaren nog bezig met governance, capaciteit en basisprocessen. Tegelijk veronderstelt toetreding als warmtebedrijf al een stevig pakket aan eisen.

Gemeenten, warmtebedrijven en andere systeempartijen plaatsen deze drempels nadrukkelijk in de logica van het stelsel. De Wcw beoogt publieke belangen te borgen. Het gaat om betrouwbaarheid, betaalbaarheid en consumentenbescherming. Vanuit die logica is het begrijpelijk dat toetreding gepaard gaat met formele eisen en toetsing.

In projecten ontstaat hierdoor een herkenbaar dilemma. Warmtegemeenschappen vragen opgroeiruimte. Tegelijk vragen toezicht en consumentenbescherming om zekerheid. Het proces rond kavelvorming kan die spanning versterken. De start van kavelvorming en aanwijzing kan al uitvoeringsdruk oproepen, terwijl een initiatief nog in opbouw is.

Duiding:

- **Warmtegemeenschappen** en coöperaties zien dit praktijkpunt vooral als **belemmering wanneer eisen en toetsing vroeg in het ontwikkelpad moeten worden ingevuld**.
- Gemeenten en systeempartijen duiden dezelfde eisen vaker als succesfactor voor publieke borging.
- In projecten is dit punt daardoor vooral een spanningsveld.

2. Publiek-civiel eigendom bij kavelaanwijzing en borging van zeggenschap

In de interviews wordt een terugkerend knelpunt genoemd rond publiek-civiele eigendoms- en governancemodellen. Warmtegemeenschappen en hun ondersteuners geven aan dat aanwijzing voor een warmtekavel niet mogelijk is wanneer een warmtegemeenschap een meerderheidsbelang heeft en een publieke partij een minderheidsbelang. Zij zien dit als belemmering voor samenwerkingsmodellen waarin publieke partijen kapitaal en expertise inbrengen. Dit kan bijdragen aan risicospreiding en professionalisering. Tegelijk wil de warmtegemeenschap de overwegende zeggenschap behouden.

Dit onderwerp is ook politiek opgepakt via de aangenomen motie van Flach en Kröger. De motie stelt dat warmtegemeenschappen sterker kunnen worden als zij kapitaal en expertise van publieke partijen kunnen benutten. Daarbij moet de overwegende zeggenschap bij de warmtegemeenschap blijven. Tegelijk is er een kritische beoordeling door de Landsadvocaat. Daarin wordt gewezen op mogelijke spanning met de principiële keuze voor publieke warmtebedrijven. Ook wordt gewezen op mogelijke spanning met Europees recht, waaronder de Richtlijn hernieuwbare energie.

In de Kamerbrief van minister Hermans van 10 februari 2026 is dit verder toegelicht. De minister bevestigt daarin dat artikel 2.5 Wcw deze aanwijzing nu niet toestaat. In dezelfde brief staat dat eerder spoedadvies is gevraagd. Ook staat erin dat opnieuw advies wordt gevraagd met betrokkenheid van Energie Samen[2]. Daarna wordt het vraagstuk voorgelegd aan de Europese Commissie. De uitkomsten en mogelijke gevolgen voor regelgeving worden later met de Kamer gedeeld. In gesprekken tussen betrokken stakeholders is meer duidelijkheid ontstaan over de juridische reden en implicaties. Tegelijk is er geen sprake van definitieve afronding. In de praktijk zoeken partijen daarom naar alternatieven om invloed en transparantie juridisch te borgen zonder meerderheidsaandeel. Warmtegemeenschappen en ondersteuners noemen hierbij bijzondere aandeelhoudersrechten, zoals vetorechten op afgebakende besluiten. Ook wordt het gebruik van prioriteitsaandelen genoemd. Dit wordt vastgelegd in statuten en overeenkomsten.

Tegelijk komt in projecten terug dat onderhandelingen hierover niet altijd soepel verlopen. Het gaat niet alleen om wat juridisch mogelijk is. Het gaat ook om wat onderhandelbaar is. Financiers, gemeenten en warmtebedrijven koppelen formele zeggenschap geregeld aan substantiële kapitaalinbreng of een duidelijke risicodragende bijdrage. Warmtegemeenschappen willen zeggenschap juist vaak vooraf vastleggen. Dit brengt het vraagstuk vroeg in het proces naar voren en raakt zowel de juridische inrichting als de samenwerking.

Duiding:

- **Warmtegemeenschappen** en hun ondersteuners **duiden** dit **praktijkpunt** vooral als **belemmering** voor de mogelijke governancemodellen.
- Andere partijen leggen vaker de nadruk op alternatieven die juridisch wel mogelijk zijn.
- In projecten verschuift het dilemma daarmee vaak naar de vraag wat juridisch mogelijk is en wat onderhandelbaar is rond zeggenschap.

3. Rolzuiverheid en rolstapeling bij gemeenten

In de interviews wordt vaak beschreven dat gemeenten meerdere rollen tegelijk kunnen hebben in warmteprojecten. Zij zijn regisseur via het warmteprogramma en kavelvorming. Tegelijk kunnen zij aandeelhouder zijn van een warmtebedrijf, subsidieverstrekker of vergunningverlener zijn. Dit kan spanning geven tussen rollen. Wat vanuit de ene rol logisch is, kan vanuit een andere rol leiden tot vertraging of terughoudendheid.

Dit speelt bijvoorbeeld wanneer een gemeente tempo wil maken, maar als vergunningverlener of subsidieverstrekker procedurele zorgvuldigheid moet borgen. Voor warmtegemeenschappen is dit extra relevant. Hun route is vaak afhankelijk van gemeentelijke besluiten, zoals kavelvorming,

[2] Ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG), *Kamerbrief Collectieve Warmte februari 2026*, brief aan de Tweede Kamer, 10 februari 2026.

aanwijzing of ontheffing. Bovendien is de gemeente in dezelfde projecten geregeld partner of aandeelhouder. Soms is de gemeente ook een schakel in financiering. In projecten kan onduidelijkheid over rolzuiverheid en mandaat doorwerken in vertrouwen en onderhandelruimte. Daarom wordt een heldere inrichting van rollen en verantwoordelijkheden in governance- en contractafspraken vaak genoemd.

> "Gemeentes zijn van nature vooral gericht op publiek-private samenwerking, ook in hun inkoopbeleid, en de warmtebedrijven eveneens. Partijen willen risico mijden bij inkoop, en kiezen daarom vaak niet voor de nieuwe toetreders. We vinden dat we juist goed kunnen samenwerken, ieder vanuit de eigen kracht."
>
> Warmtegemeenschap

Daarnaast wordt in de interviews een specifiek risico genoemd in situaties waarin gemeenten een samenwerking met een warmtebedrijf beogen voor een wijk waar 'collectief' als mogelijke voorkeursoplossing in beeld is. In dat geval kan de regierol van de gemeente volgens enkele partijen minder nadruk leggen op de onderbouwing van die voorkeursoplossing in het uitvoeringsplan, en op een expliciete afweging van andere alternatieven, waaronder warmtegemeenschappelijke varianten.

Duiding:

- **Warmtegemeenschappen**, warmtebedrijven en uitvoerende partijen zien dit **praktijkpunt** vooral **als belemmering wanneer rolzuiverheid en mandaat niet expliciet zijn.**
- Wanneer rollen, verantwoordelijkheden en mandaat wel scherp zijn vastgelegd, wordt dit juist vaker genoemd als succesfactor voor tempo en vertrouwen.

4. Quasi-inbesteding: kansen en voorwaarden

In interviews komt naar voren dat systeembeheerders quasi-inbesteding willen benutten: het afnemen van diensten zonder aanbestedingsprocedure via een gelieerde entiteit, zoals een warmteservicebedrijf. Dit aandachtspunt wordt ook herkend in (gemeentelijke) warmtebedrijven, met name in samenwerkingsmodellen waarin een systeembeheerder één van de betrokken partijen is. De governance- en eigendomsinrichting is daarbij bepalend voor de vraag of quasi-inbesteding mogelijk blijft.

In de gesprekken wordt dit doorgaans langs drie voorwaarden uitgelegd. Ten eerste moeten de controlerende aandeelhouders gezamenlijk toezicht kunnen uitoefenen alsof het een eigen dienst is, met beslissende invloed op strategische doelen en belangrijke besluiten. Ten tweede moet de gelieerde entiteit het overgrote deel van haar activiteiten verrichten voor de controlerende aanbestedende diensten (vaak geduid als >80%). Ten derde mag geen sprake zijn van directe participatie van privékapitaal met controle of blokkerende macht. Beperkte uitzonderingen zonder beslissende invloed kunnen mogelijk zijn wanneer participatie wettelijk is vereist.
In projecten met warmtegemeenschappen wordt vooral dit derde criterium als gevoelig benoemd.

Een warmtegemeenschap geldt in aanbestedingsrechtelijke zin als private partij. Dit kan knellen wanneer een warmtegemeenschap medezeggenschap of blokkerende rechten krijgt in governance of aandeelhouderschap van het warmteservicebedrijf. Dit verklaart de terughoudendheid om aandelen en zeggenschap te delen met een warmtegemeenschap wanneer quasi-inbesteding wordt beoogd.

Deze route speelt in de praktijk vooral bij partijen die aanbestedingsplichtig zijn (bijvoorbeeld wanneer zij kwalificeren als speciale sectorbedrijf binnen het sectorspecifieke aanbestedingsregime). Juist in die context wordt quasi-inbesteding gezien als route voor interne of gelieerde dienstverlening zonder aanbesteding, mits aan de voorwaarden wordt voldaan. Toepasbaarheid ontstaat daarbij niet vanzelf: governance, aandeelhouderschap en activiteitenverdeling moeten aantoonbaar op de voorwaarden worden ingericht en vastgelegd.

Duiding:

- Quasi-inbesteding wordt door systeembeheerders en (gemeentelijke) warmtebedrijven gezien als kansrijke route om dienstverlening zonder aanbesteding te organiseren, mits de governance en eigendomsinrichting hier vroeg op worden ingericht.
- Voor **warmtegemeenschappen** werkt dit praktijkpunt in projecten vaak **belemmerend**, **omdat zij aanbestedingsrechtelijk als private partij gelden** en aandelen- of zeggenschapsdeling daardoor kan knellen met de voorwaarden voor quasi-inbesteding.
- Dit leidt in de praktijk tot terughoudendheid bij systeembeheerders om eigendom of blokkerende zeggenschap te delen, waardoor de ruimte voor publiek-civiele samenwerking in governance kan worden beperkt.

3.3 Samenvatting - Juridisch

De Wcw geeft warmtegemeenschappen een herkenbare juridische positie. Die positie is gekoppeld aan publieke belangen en aan gemeentelijke regie via warmtekavels. In de praktijk komen vier juridische praktijkpunten terug. Deze praktijkpunten maken zichtbaar welke factoren bijdragen aan succes, welke factoren belemmerend werken en welke dilemma's ontstaan.

Ten eerste gaat het om geschiktheidseisen en ACM-toetsing. Warmtegemeenschappen en coöperaties ervaren deze eisen geregeld als vroeg en zwaar. Gemeenten en systeempartijen plaatsen de eisen vaker in de logica van publieke borging. Dit punt wordt daardoor vaak als spanningsveld beschreven. Het raakt ook aan procesmomenten in projecten. De start van kavelvorming en aanwijzing kan al uitvoeringsdruk geven, terwijl initiatieven nog in opbouw zijn.

Ten tweede wordt beperkte ruimte genoemd voor publiek-civiel eigendom bij kavelaanwijzing. Warmtegemeenschappen duiden dit vooral als belemmering, omdat beoogde samenwerkingsmodellen beperkt zijn. Partijen zoeken alternatieven via statuten en overeenkomsten, zoals bijzondere aandeelhoudersrechten en prioriteitsaandelen. In projecten blijkt dit vaak complex en onderhandelingsgevoelig. Het dilemma verschuift daarmee naar wat juridisch mogelijk is en wat onderhandelbaar is rond zeggenschap.

Ten derde komt rolzuiverheid bij gemeenten terug als aandachtspunt. Gemeenten combineren in projecten vaak meerdere rollen. Dit kan schuren in besluitvorming en samenwerking. Een respondent gaf ook aan dat dit kan doorwerken in het uitvoeringsplan, bijvoorbeeld in de onderbouwing van de voorkeursoplossing en de expliciete afweging van (warmtegemeenschappelijke) alternatieven. Wanneer mandaat en rolzuiverheid niet expliciet zijn, wordt dit vooral als belemmering ervaren. Wanneer die explicitering er wel is, wordt dit juist vaker als succesfactor genoemd voor tempo en vertrouwen.

Ten vierde wordt quasi-inbesteding door systeembeheerders gezien als kansrijke route onder strikte voorwaarden. Die voorwaarden raken direct aan control, activiteiten en de rol van private partijen. Warmtegemeenschappen en coöperaties zien dit vaker als belemmering voor modellen met gedeeld aandelenbezit of blokkerende zeggenschap. Systeembeheerders zijn hierdoor in projecten vaak terughoudend om aandelen en zeggenschap te delen met een warmtegemeenschap wanneer quasi-inbesteding wordt beoogd.

4. Organisatorische spelregels en knelpunten

4.1 Kader: begrippen spelregels

4.1.1 Overzicht mogelijke governancemodellen

De Wcw biedt op meerdere manieren ruimte voor lokaal eigendom en zeggenschap over collectieve warmte. In deze paragraaf zetten wij de belangrijkste vormen op een rij. Wij nemen ook één optie op die onder de huidige Wcw niet is toegestaan. Die optie is wel relevant, omdat hierover een motie is ingediend. Het onderwerp maakt daarmee onderdeel uit van het lopende beleids- en wetgevingstraject.

In dit hoofdstuk spreken wij bewust over coöperaties én warmtegemeenschappen. De warmtegemeenschap is een specifieke wettelijke kwalificatie uit de Wcw. In de praktijk komen ook modellen voor waarin een coöperatie participeert zonder dat het warmtebedrijf daarmee een warmtegemeenschap is. Dit kan bijvoorbeeld via een minderheidsaandeel. Het kan ook via een advies- en/of vertegenwoordigingsrol, of via dienstverlening in opdracht van een warmtebedrijf. Met deze terminologie kunnen wij zowel modellen beschrijven die onder de Wcw als warmtegemeenschap kwalificeren als modellen die daarbuiten vallen, maar wel relevant zijn in projecten.

Belangrijkste mogelijkheden toegestaan in de Wcw:

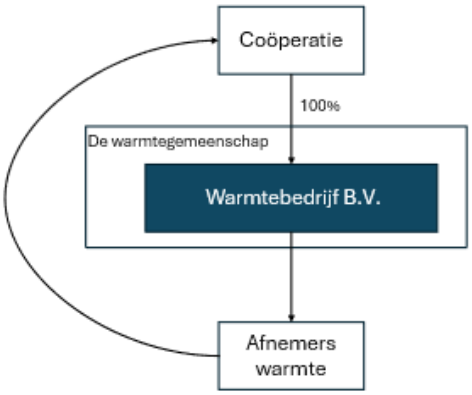
- A. Coöperatie als eigenaar: de warmtegemeenschap (alle leden zijn beoogde afnemers van warmte)
- B. Coöperatie als meerderheidsaandeelhouder: alleen mogelijk bij warmtenetten < 1500 aansluitingen
- C. Minderheidsaandeel van de coöperatie in een publiek warmtebedrijf
- D. Coöperatie als vertegenwoordigingspartij zonder eigendom
- E. De coöperatie als uitvoerder van diensten voor een publiek warmtebedrijf

Wettelijk niet toegestaan in de Wcw:

- F. Coöperatie als meerderheidsaandeelhouder: bij warmtenetten > 1500 aansluitingen

A. <u>De coöperatie als eigenaar: de warmtegemeenschap</u>

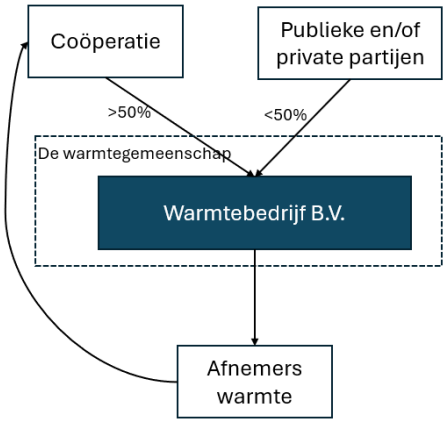
Een veelvoorkomende organisatievorm is dat een coöperatie wordt opgericht waarvan de leden bestaan uit de beoogde afnemers van warmte. De coöperatie kan vervolgens volledig eigenaar zijn van een project-B.V. die als warmtebedrijf optreedt. Deze B.V. sluit onder meer contracten met aannemers en financiers en legt de leveringsrelatie met de warmteafnemers vast. Afhankelijk van de verdere inrichting en de wettelijke criteria kwalificeert een dergelijke B.V.
als warmtegemeenschap onder de Wcw.



Figuur A: De coöperatie als eigenaar: de warmtegemeenschap - Alle leden zijn afnemer van de warmte

B. Coöperatie als meerderheidsaandeelhouder: alleen mogelijk bij warmtenetten < 1500 aansluitingen

Een andere vorm is dat het warmtebedrijf wordt ondergebracht in een project-B.V. waarin de coöperatie meerderheidsaandeelhouder is, naast één of meer publieke minderheidsaandeelhouders. De coöperatie houdt daarmee de overwegende zeggenschap, terwijl samenwerking met andere partijen (zoals gemeente of infrastructuurbedrijven) via het aandeelhouderschap kan worden verankerd. Als aan de relevante wettelijke voorwaarden wordt voldaan (o.a. art. 2.2), kan de B.V. kwalificeren als warmtegemeenschap.



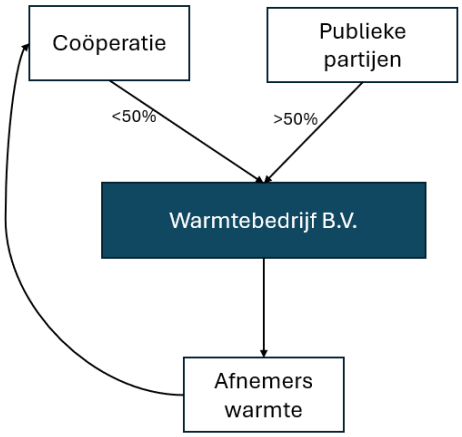
Figuur B: Coöperatie als meerderheidsaandeelhouder: alleen mogelijk bij warmtenetten < 1500 aansluitingen

Bij modellen met meerdere aandeelhouders worden afspraken over zeggenschap en besluitvorming doorgaans vastgelegd in de statuten, reglementen en een aandeelhoudersovereenkomst. Dit kan gaan over onderwerpen zoals tariefbeleid, transparantie over ketenkosten, begroting en jaarrekening, investeringen, duurzaamheid, (technische) prestaties, selectie van dienstverleners en inkoop van elektriciteit.

C. Minderheidsaandeel van coöperatie in een publiek warmtebedrijf

Een coöperatie kan ook deelnemen in een publiek warmtebedrijf als minderheidsaandeelhouder, waarbij het eigendom en de zeggenschap in meerderheid bij publieke partijen ligt. In dat geval is er geen sprake van een warmtegemeenschap in de zin van de Wcw; de coöperatie heeft dan een

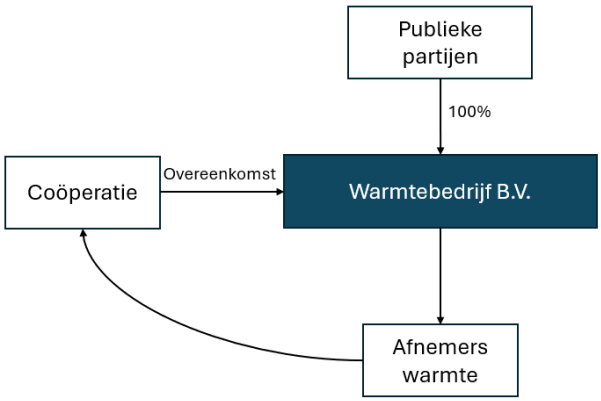
positie die vergelijkbaar is met andere private minderheidsaandeelhouders. Afspraken over invloed en informatie kunnen worden vastgelegd in documenten zoals een LOI, statuten en aandeelhoudersovereenkomsten.



Figuur C: Minderheidsaandeel van coöperatie in een publiek warmtebedrijf

D. De coöperatie als vertegenwoordigingspartij zonder eigendom

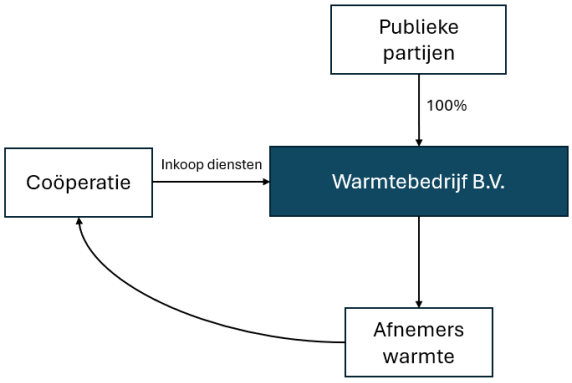
Het is ook mogelijk dat een coöperatie geen aandelen houdt, maar via een overeenkomst met een publiek warmtebedrijf wel een rol krijgt in inspraak of (beperkte) zeggenschap over onderdelen van de bedrijfsvoering. Dit kan lijken op een (vorm van) klantadviesraad, bijvoorbeeld gericht op kwaliteit van dienstverlening en verbetering van processen en producten, binnen de wettelijke kaders (o.a. art. 2.3). De mate van invloed hangt sterk af van de gemaakte afspraken; zonder aandeelhouderschap is het standpunt van de coöperatie doorgaans minder hard afdwingbaar.



Figuur D: De coöperatie als vertegenwoordigingspartij zonder eigendom

E. De coöperatie als aanbieder van diensten voor een publiek warmtebedrijf

Een warmtebedrijf diensten inkopen bij een lokale coöperatie. Hierbij is geen sprake van eigendom of directe zeggenschap, maar kunnen taken wel lokaal passend worden uitgevoerd en blijft (een deel van) de waardecreatie lokaal. Een voorbeeld is dat een coöperatie die al actief is met energiebesparing of bewonersadvies in een gebied, dergelijke diensten ook in opdracht van het warmtebedrijf uitvoert in het kader van het warmtenet.

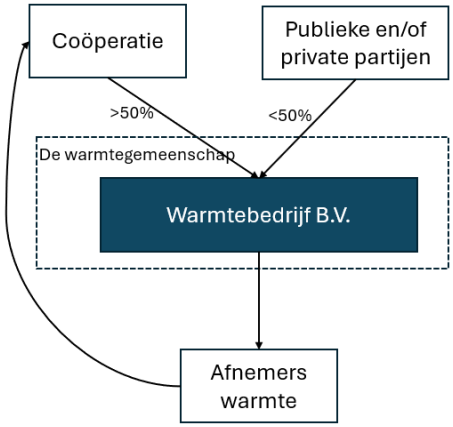


Figuur E: De coöperatie als aanbieder van diensten voor een publiek warmtebedrijf

Wettelijk niet toegestaan in de Wcw:

F. Coöperatie als meerderheidsaandeelhouder: bij warmtenetten > 1500 aansluitingen

Een denkbaar governancemodel is dat een coöperatie meerderheidsaandeelhouder is van het warmtebedrijf dat een warmtenet met meer dan 1.500 aansluitingen ontwikkelt en exploiteert. Onder de huidige Wcw is deze constructie echter niet toegestaan voor aanwijzing binnen een warmtekavel bij deze schaalgrootte.



Figuur F: Coöperatie als meerderheidsaandeelhouder: bij warmtenetten > 1500 aansluitingen

4.1.2 Een brede basis, met een voorhoede richting vergaand coöperatief eigenaarschap

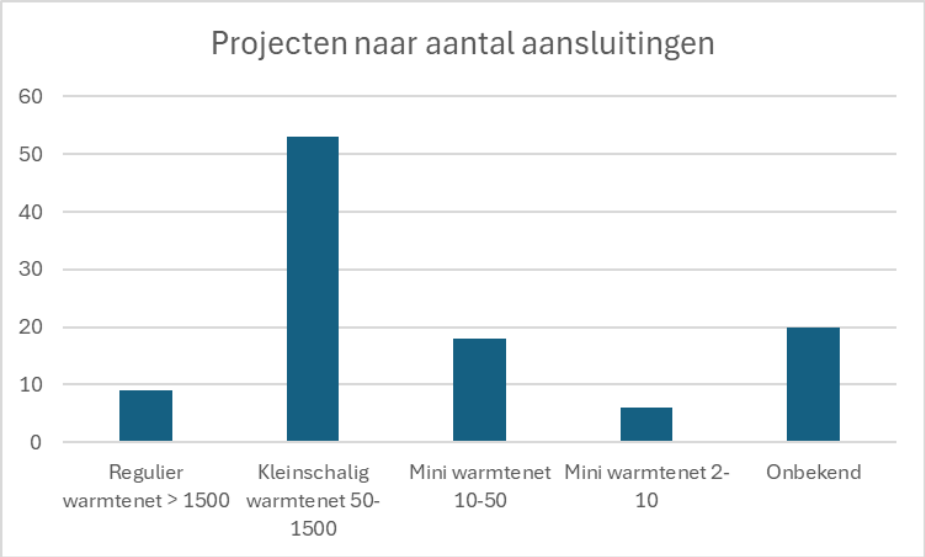
Binnen de coöperatieve warmte-initiatieven zien we momenteel een duidelijke voorhoede die fungeert als warmtegemeenschap met 100% coöperatief eigenaarschap, of in aanmerking komt om daar naartoe door te groeien. Het gaat om vijf projecten, waarvan vier in de exploitatiefase (Thermobello, Dorpskachel Hoonhorst, Nagele in balans en Duinwijck Gasvrij) en KetelhuisWG (exploitatie start in 2026).

Deze focus op volledig eigenaarschap sluit aan bij de bredere grassroots-beweging rond coöperatieve initiatieven. In de interviews geven coöperaties aan dat het behoud van eigenaarschap en zeggenschap een uitgangspunt is bij het aangaan van directe samenwerkingen met andere partijen, waarbij die samenwerking ook formeel wordt verankerd in afspraken over het te realiseren

governancemodel. Tegelijkertijd is het bredere landschap van bewonersinitiatieven omvangrijker. Klimaatstichting HIER brengt jaarlijks via de Lokale Energiemonitor (LEM) de actuele stand van zaken rond bewonersinitiatieven in duurzame energie-opwek in beeld. Uit de LEM 2025 blijkt dat er 106 warmteprojecten zijn, waarvan er in 2025 23 nieuw gestart zijn[3]. Er zijn intussen 16 initiatieven in de ontwikkelfase actief, 3 in de bouwfase en 5 in de exploitatiefase. Ongeveer de helft van de initiatieven ligt in Zuid-Holland, Noord-Holland en Gelderland. Van 35 initiatieven is bekend dat zij een warmtegemeenschap beogen. Daarnaast zijn er 15 initiatieven die dit expliciet niet beogen, voornamelijk omdat het mini-warmtenetprojecten betreft.

4.1.3 Schaalverschillen zijn groot, en relevant voor de Wcw-route

De projectomvang (uitgedrukt in het beoogde aantal aansluitingen) verschilt sterk. De helft van de projecten valt in de bandbreedte van 501–1.500 aansluitingen. De grotere projecten (> 1.500 aansluitingen) zijn extra interessant omdat zij onder de Wcw in een strenger regime vallen. Ook vraagt deze schaal om extra gemeentelijke sturing, omdat de gemeente voor dergelijke projecten warmtekavels moet opstellen en uitgeven.



Figuur 1: Projecten naar aantal aansluitingen

Voor de momenteel negen actieve projecten die in de categorie > 1.500 aansluitingen vallen, geldt dat nog niet alle projecten ver genoeg zijn om nu al een harde uitspraak te doen over het uiteindelijke governancemodel. Wel is bij enkele projecten al richting zichtbaar. De twee projecten in de realisatiefase—Zandweerd en Paddepoel—betreffen publieke warmtenetten in samenwerking met de lokale energiecoöperatie. MeerEnergie (in de ontwerpfase) beoogt juist expliciet een warmtegemeenschap te worden. Warm in de Wijk (Vruchtenbuurt in Den Haag) (eveneens ontwerpfase) stuurt aan op een samenwerking met NetVerder voor de realisatie- en exploitatiefase. Over de overige vijf projecten is op dit moment minder informatie beschikbaar, waardoor hun uiteindelijke organisatorische inrichting en eigendomsstructuur nog lastig te duiden is.

Deze status quo laat zien dat projecten sterk verschillen in schaal, volwassenheid en beoogde rol van de coöperatie. In de interviews komt naar voren dat dit niet alleen gevolgen heeft voor het gekozen

[3] Klimaatstichting HIER, Lokale Energie Monitor 2025: *Een jaarlijkse rapportage en analyse van de ontwikkelingen van de burgerenergie-initiatieven in Nederland*, publicatiedatum 20 maart 2026.

governancemodel, maar ook voor de organisatiekracht die nodig is en voor de manier waarop samenwerking met gemeenten, (publieke) warmtebedrijven en infrastructuurpartijen vorm krijgt. Daarbij blijken twee factoren in de praktijk richtinggevend. De eerste is de schaal van het project, met een duidelijk onderscheid tussen projecten onder en boven de 1.500 aansluitingen. De tweede is de gemeentelijke uitvoeringscontext, in het bijzonder of een gemeente werkt met (plannen voor) een gemeentelijk warmtebedrijf of dat deze uitvoeringsroute (nog) ontbreekt.

4.2 Praktijk: wat we in projecten terugzien

In dit praktijkdeel werken wij de inventarisatie van succesfactoren en belemmeringen uit via een thematische analyse, grotendeels gebaseerd op interviews. Uit de gesprekken zijn terugkerende organisatorische praktijkpunten gefilterd. Daarbij valt op dat de rol en ruimte voor warmtegemeenschappen in de basis eerst worden “gezet” door twee contextfactoren: (1) schaal (onder/boven 1.500 aansluitingen) en (2) de lokale uitvoeringscontext (met name of er al een warmtebedrijf/vaste uitvoeringsroute in de regio aanwezig is, of dat deze route nog ontbreekt).

Binnen dat speelveld komt vervolgens een set van meerdere organisatorische praktijkpunten steeds terug—zoals professionalisering en continuïteit, lokale verankering en informatiepositie, robuuste sturing/standaardisatie, besluitvaardige governance en representatie, de koppeling tussen bijdrage–verantwoordelijkheid–zeggenschap en de manier waarop expertise wordt ingebracht. Deze praktijkpunten zijn niet in elk project even bepalend, maar werken in meer of mindere mate door in governance, samenwerking en uitvoerbaarheid.

De matrix in Tabel 2 vat deze praktijkpunten samen. In de lopende tekst werken wij de context, nuance en perspectiefverschillen uit.

Blok	Praktijkpunt	Kernobservatie	Succesfactor (S)	Belemmering (B)	Kritieke voorwaarden
A	Grote projecten (> 1.500)	Tempo, investering en risico domineren; vaker publiek(gedomineerd) model.	Lokale verankering en draagvlak via warmtegemeenschap.	Rol warmtegemeen-schap vaker afgebakend, minder mede-sturend.	Met (plannen voor) gemeentelijk warmtebedrijf ligt de uitvoeringsroute vaker vast; rol warmtegemeenschap is dan meestal afgebakend.
A	Kleine projecten (< 1.500)	Nabijheid initiatief–besluit–uitvoering; meer maatwerk mogelijk.	Meer ruimte voor lokaal eigenaarschap en experiment.	Borging continuïteit; ketenpartners en procesinrichting blijven nodig.	Uitvoerbaarheid wordt geloofwaardig bij expliciete rol-/mandaatafspraken: wie besluit, wie draagt risico, wie voert uit.
A	Uitvoerings-context gemeente	Startpositie verschilt: gemeentelijk warmtebedrijf, regionale uitvoerder of geen route.	Met uitvoerder: rollen duidelijker; sturing op risico en verantwoordelijkheid.	Met uitvoerder: lokale rol vaker beperkt; zonder uitvoerder: ruimte én kwetsbaarheid.	Aanwezige uitvoeringsroute (wel/geen warmtebedrijf) bepaalt welke rol voor partners realistisch en uitvoerbaar wordt geacht.

B	Professionalisering & continuïteit	Structurele organisatie bepaalt kwaliteit van samenwerking.	Mandaat, voorspelbaarheid, minder afhankelijkheid van kartrekkers.	Kost tijd/geld; interne frictie bij groei en betaalde rollen.	Grote projecten: professionalisering vaak instapvoorwaarde. Kleine projecten: gefaseerd mogelijk mits groeipad en continuïteit in bezetting.
B	Lokale verankering	Bewonersnabijheid helpt bij ingrijpende, langjarige overstap.	Zichtbaarheid, huisbezoeken, consistente communicatie; vroeg signaleren.	Verwachtingen zonder invloed of informatiepositie.	Effect ontstaat pas als afspraken over informatiepositie, terugkoppeling en invloed zijn geborgd—zeker als er geen mede-eigendom is.
B	Robuuste sturing / standaardisatie	Voorkeur voor eenduidige rolbelegging en voorspelbare uitvoering.	Lokale rol borgbaar via adviesstructuur en bewonersprocessen.	Te smalle rol botst met eigenaarschap en zeggenschap.	Bij grote projecten en bij (plannen voor) een gemeentelijk warmtebedrijf weegt standaardisatie en eenduidige rolbelegging zwaarder; lokale invloed vraagt dan een expliciet geborgd arrangement (bv. adviesstructuur/vertegenwoordiging).
B	Besluitvaardige governance	Representatie en besluitvorming bepalen uitvoerbaarheid en financierbaarheid.	Heldere scheiding: inspraak, vertegenwoordiging, besluitvorming.	Veel leden zonder structuur geeft vertraging en besluiteloosheid.	Vastlopen voorkom je met mandaat, toezicht en een gestructureerde inspraakroute (wie praat mee, wie besluit).
B	Bijdrage–verantwoordelijkheid–zeggenschap	Zeggenschap wordt door anderen vaak gekoppeld aan bijdrage/risico.	Heldere koppeling rol–bijdrage–besluitrechten.	Mismatch blokkeert samenwerking; bij grote projecten sneller.	Werkbaar wanneer rol, bijdrage/risico, verantwoordelijkheid en besluitrechten expliciet en consistent zijn verdeeld.
B	Expertise: aandelen vs contracten	Expertise-inbreng kan via aandeelhouderschap of contracten.	Contractuele expertise-inbreng vaker mogelijk, vooral klein.	Groot: investeringen/ risico's vragen zwaardere samenwerking.	Kleine projecten: expertise vaak contractueel. Grote projecten: zwaardere borging vaker nodig; bij warmtebedrijf vooral lokale inbreng structureel borgen.

Tabel 2 Deze matrix laat zien dat schaal en uitvoeringscontext het organisatorische speelveld bepalen, en dat daarnaast meerdere terugkerende praktijkpunten (o.a. professionalisering, lokale verankering, governance en expertise-inbreng) in projecten het verschil maken tussen werkbaarheid en vastlopen.

Blok A: Organisatorische speelveld

Schaal: grote projecten (> 1.500 aansluitingen)

In de interviews komt naar voren dat de organisatorische speelruimte voor warmtegemeenschappen

bij grote projecten vaak beperkt is. Gemeenten, financiers en uitvoeringsgerichte partijen leggen de nadruk op tempo, investeringsomvang en risicobeheersing. Zij noemen ook eenduidige verantwoordelijkheid als kernvoorwaarde. Dit leidt in projecten vaker tot een voorkeur voor publieke of publiek-gedomineerde governancemodellen.

Warmtegemeenschappen blijven in dit beeld wel belangrijk. Veel partijen noemen hun waarde voor lokale verankering en draagvlak. Tegelijk krijgen warmtegemeenschappen organisatorisch vaker een afgebakende rol dan een mede-sturende positie. In gemeenten met een gemeentelijk warmtebedrijf wordt dit beeld doorgaans sterker. Dan ligt de uitvoeringslogica eerder vast rond dat warmtebedrijf.

Duiding:

- Bij grote projecten (>1.500) is de organisatorische ruimte voor warmtegemeenschappen doorgaans beperkt, omdat tempo, investeringsomvang, risicobeheersing en eenduidige verantwoordelijkheid zwaarder wegen.
- Warmtegemeenschappen blijven wel relevant, maar vooral in een afgebakende rol (bijv. lokale verankering en draagvlak) in plaats van een mede-sturende positie.
- In gemeenten met een (beoogd) gemeentelijk warmtebedrijf wordt dit patroon sterker, doordat de uitvoeringsroute en governance-logica vaker al rond dat warmtebedrijf zijn ingericht.

Schaal: kleinere projecten (< 1.500 aansluitingen)

Bij kleinere projecten beschrijven geïnterviewden meer variatie en experimenteerruimte. Warmtegemeenschappen geven aan dat de afstand tussen initiatief, besluitvorming en uitvoering kleiner is. Lokale binding is vaker direct te organiseren. Modellen met vergaand lokaal eigenaarschap lijken daardoor organisatorisch vaker te passen.

Tegelijk geven warmtegemeenschappen zelf aan dat samenwerking met professionele partijen vrijwel altijd nodig blijft. Dit geldt voor ontwerp, realisatie, beheer en backoffice. De kernvraag is dan hoe rolverdeling, mandaat en verantwoordelijkheden zo worden ingericht dat uitvoerbaarheid geloofwaardig blijft. Dat geldt ook wanneer eigenaarschap lokaal is. In gemeenten zonder gemeentelijk warmtebedrijf wordt meer ruimte ervaren. Tegelijk noemen gemeenten, financiers en uitvoeringspartijen dan vaker drempels rond procesinrichting en toegang tot ketenpartners.

Duiding:

- Bij kleinere projecten (<1.500) is meer variatie en experimenteerruimte zichtbaar voor warmtegemeenschappen, waardoor modellen met vergaand lokaal eigenaarschap organisatorisch vaker passen.
- Ook bij kleinere projecten blijft samenwerking met professionele partijen in ontwerp, realisatie en beheer vrijwel altijd nodig; uitvoerbaarheid hangt dan af van een heldere inrichting van rolverdeling, mandaat en verantwoordelijkheden.
- Waar geen vaste uitvoeringsroute aanwezig is, wordt vaak meer ruimte ervaren voor initiatief en eigenaarschap, maar komen in de praktijk ook eerder drempels naar voren rond procesinrichting en toegang tot ketenpartners.

Gemeentelijke uitvoeringscontext

De organisatorische positie van warmtegemeenschappen wordt niet alleen bepaald door schaal, maar ook door de lokale uitvoeringscontext. In de praktijk hangt deze context sterk samen met de vraag of er al een warmtebedrijf als (vaste) uitvoeringsroute aanwezig is, of dat een dergelijke route nog in ontwikkeling is. Er zijn grofweg drie startposities: gemeenten met een (beoogd) gemeentelijk warmtebedrijf, gemeenten waarin een bestaande regionale uitvoerder (zoals HVC) richtinggevend is, en gemeenten zonder duidelijke standaardroute.

Waar een uitvoeringsroute aanwezig is, ligt de route vaker al deels vast. Gemeenten en warmtebedrijven sturen dan sterker op rolzuiverheid, risicobeheersing en eenduidige verantwoordelijkheid. Warmtegemeenschappen krijgen in zulke trajecten vaker een beperktere, afgebakende rol, bijvoorbeeld in lokale verankering, communicatie en draagvlak. Soms wordt die rol formeler ingericht, bijvoorbeeld via een adviesrol of een minderheidspositie, afhankelijk van de gemaakte afspraken.

Waar geen uitvoerder klaarstaat, is er vaker ruimte voor initiatief en een grotere rol in governance of eigenaarschap. Tegelijk worden dan vaker kwetsbaarheden zichtbaar, zoals beperkte capaciteit en ervaring, het ontbreken van vaste processen en de afhankelijkheid van toegang tot expertise en ketenpartners. Deze contextfactor werkt door in zowel grote als kleinere projecten en beïnvloedt welke modellen als realistisch en uitvoerbaar worden gezien. Daarnaast wordt opgemerkt dat er op dit moment nog geen breed beschikbaar kennisprogramma is dat gemeenten ondersteunt bij vragen rond rol, positie en praktijk van warmtegemeenschappen in de warmtetransitie.

> "Ook de gemeenten zouden een ondersteuningsstructuur moeten hebben, zoals Buurtwarmte/EnergieSamen voor de warmtegemeenschappen is. Hiermee kan de kennis en kunde van ambtenaren vergroot worden en daarmee betere samenwerking te bereiken. "
>
> Warmtegemeenschap

Duiding:

- Naast schaal **bepaalt de gemeentelijke uitvoeringscontext**—met name de aanwezigheid van een warmtebedrijf als vaste uitvoeringsroute—hoeveel **ruimte er in de praktijk is voor warmtegemeenschappen.**
- Waar een uitvoeringsroute al aanwezig is, ligt de rolverdeling vaker (deels) vast en krijgen warmtegemeenschappen meestal een meer afgebakende rol, gericht op lokale verankering en bewonerscommunicatie.
- Waar geen uitvoerder klaarstaat, ontstaat vaker ruimte voor initiatief en eigenaarschap, maar nemen ook kwetsbaarheden toe rond capaciteit, procesinrichting en toegang tot expertise en ketenpartners.

Blok B: Terugkerende organisatorische praktijkpunten

Professionalisering en continuïteit

Samenwerking werkt beter wanneer een warmtegemeenschap structureel georganiseerd is en kan optreden als voorspelbare gesprekspartner. Dat vraagt mandaat, heldere besluitvorming en continuïteit in bemensing. Dit helpt in de governance en maakt de rolverdeling en afstemming met ketenpartners doorgaans eenvoudiger. Professionalisering wordt daarbij gezien als stap om gelijkwaardiger te kunnen onderhandelen en verantwoordelijkheid te dragen. Tegelijk is het ook een drempel: het kost tijd en middelen, juist in fases waarin projecten nog onzeker zijn.

> "We hadden best moeilijke gesprekken over de samenwerking, omdat we het met de coöperatie niet eens werden over de rolverdeling en bijbehorende zeggenschap en verantwoordelijkheden. We zien dit in de toekomst wel voor ons, mits er bij een grotere rol ook een financiële inbreng meekomt of een grotere trekkersrol vanuit de coöperatie."
>
> Gemeente

In projecten krijgt professionalisering vorm via het organiseren van bijeenkomsten, het vastleggen van standpunten en het borgen van vertegenwoordiging, en door minder afhankelijk te worden van één of twee kartrekkers. Tegelijk kunnen interne fricties ontstaan, bijvoorbeeld wanneer rollen verschuiven van vrijwillig naar betaald of wanneer besturen niet meegroeien met de toenemende complexiteit. Bij grotere projecten wordt professionalisering vaker als instapvoorwaarde gezien. Bij kleinere projecten kan dit gefaseerd groeien, mits er een geloofwaardig groeipad is en continuïteit in bezetting wordt geborgd.

Duiding:

- **Warmtegemeenschappen** zien **professionalisering vaak als voorwaarde om gelijkwaardig te kunnen samenwerken** (mandaat, continuïteit, duidelijke vertegenwoordiging), maar ervaren **het tegelijk als belemmering door de tijd, middelen en interne organisatie die het vraagt.**
- Gemeenten, financiers en uitvoeringspartijen duiden professionalisering vaker als succesfactor, omdat het governance en samenwerking voorspelbaarder maakt en het vertrouwen in uitvoerbaarheid vergroot.
- In projecten werkt dit praktijkpunt daardoor vaak als kantelpunt: bij grotere projecten eerder als instapdrempel, en bij kleinere projecten vaker als groeipad dat gefaseerd kan worden ingericht.

Lokale verankering en bewonersnabijheid

Warmtegemeenschappen, gemeenten en warmtebedrijven noemen lokale verankering een belangrijke succesfactor. Collectieve warmte is voor bewoners een ingrijpende overstap en een langdurige voorziening met beperkte keuzevrijheid. Warmtegemeenschappen kunnen zorgen en randvoorwaarden vroeg ophalen, uitleg geven in begrijpelijke taal en een herkenbaar aanspreekpunt in de wijk zijn. Werkende elementen die in interviews terugkomen zijn onder meer zichtbaarheid op een vaste plek in de wijk, huisbezoeken en een vast communicatieritme (ook als er weinig nieuws is). Dit ondersteunt draagvlak en helpt om weerstand of misverstanden vroeg te signaleren.

Tegelijk heeft deze rol alleen duurzaam effect als zij organisatorisch is geborgd. Dat vraagt afspraken over informatiepositie, terugkoppeling en invloed in de governance, óók richting gemeente en warmtebedrijf. Vooral wanneer een warmtegemeenschap geen mede-eigenaar is, kan anders een risico ontstaan: verwachtingen in de wijk groeien, terwijl er beperkte toegang is tot besluiten of de onderbouwing daarvan. Bij kleinere projecten is lokale verankering vaak eenvoudiger te organiseren. Bij grotere projecten verschuift dit vaker naar vertegenwoordiging per deelgebied, wat extra eisen stelt aan structuur en mandaat.

Duiding:

- Warmtegemeenschappen, gemeenten en warmtebedrijven zien lokale verankering als succesfactor, omdat bewonersnabijheid helpt bij draagvlak en het vroeg signaleren van zorgen, weerstand en misverstanden.
- Warmtegemeenschappen en gemeenten benadrukken dat deze rol pas duurzaam werkt wanneer afspraken over informatiepositie, terugkoppeling en invloed expliciet zijn geborgd; zonder die borging ontstaat het risico op verwachtingen zonder echte toegang tot besluitvorming.
- In projecten verschuift lokale verankering bij grotere netten vaker naar vertegenwoordiging per deelgebied, waardoor extra eisen ontstaan aan structuur, mandaat en de inrichting van de governance.

Robuuste sturing, standaardisatie en eenduidige verantwoordelijkheid

Sinds de aankondiging van de Wcw is in projecten sterker de nadruk komen te liggen op opschaling, standaardisatie en robuuste governance. Gemeenten, publieke warmtebedrijven en uitvoeringsgerichte partijen herkennen dit vooral bij grotere projecten, waar investeringen, risico's en uitvoeringscomplexiteit zwaar wegen. In deze benadering worden rollen en verantwoordelijkheden bij voorkeur eenduidig belegd. Dat maakt uitvoering voorspelbaarder en verkleint de kans dat besluitvorming vastloopt.

Warmtegemeenschappen blijven binnen dit beeld relevant voor lokale verankering en draagvlak, maar hun rol wordt organisatorisch vaker afgebakend. Tegelijk kan een te smalle rol botsen met uitgangspunten rond eigenaarschap en zeggenschap. In projecten wordt daarom gezocht naar arrangementen waarin de lokale rol structureel is geborgd, bijvoorbeeld via formele adviesstructuren, een rol in communicatie en bewonersprocessen, of een duidelijke positie in onderdelen van de governance. Dit patroon is sterker bij grote projecten en in gemeenten met een (beoogd) gemeentelijk warmtebedrijf.

Duiding:

- Uitvoeringsgerichte partijen, gemeenten en publieke warmtebedrijven benadrukken robuuste sturing en standaardisatie als succesfactor, vooral bij grotere projecten waar risico's, investeringen en complexiteit vragen om eenduidige verantwoordelijkheid.
- Warmtegemeenschappen blijven relevant voor lokale verankering, maar ervaren een te **afgebakende rol als belemmering wanneer dit botst met verwachtingen rond eigenaarschap en zeggenschap**.
- In projecten ontstaat daarom vaak een spanningsveld dat wordt opgelost via geborgde arrangementen voor lokale inbreng (bijv. adviesstructuur, communicatie/bewonersprocessen of positie in delen van de governance), met name bij grotere projecten en bij (plannen voor) een gemeentelijk warmtebedrijf.

Besluitvaardige governance en representatie

Besluitvorming en representatie zijn doorslaggevend voor uitvoerbaarheid. Een warmtegemeenschap kan veel leden hebben. Dat ondersteunt draagvlak en legitimiteit. Tegelijk kan het in projecten leiden tot besluiteloosheid als de governance niet goed is ingericht. Warmtegemeenschappen herkennen dit en benoemen dat niet iedereen overal over kan meebeslissen, zeker in fases waarin snelheid en technische consistentie nodig zijn.

In projecten die als werkbaar worden gezien, is er een duidelijke scheiding tussen inspraak, vertegenwoordiging en formele besluitvorming. Besluitvorming ligt dan bij een bestuur met mandaat, met een heldere rol voor toezicht. Inspraak is gestructureerd, bijvoorbeeld per onderwerp of per deelgebied. Dit speelt bij grote en kleine projecten, maar de impact is bij grote projecten groter: vertraging werkt sneller door in kosten en in de bereidheid van partners om verantwoordelijkheid te nemen. Bij kleinere projecten is soms meer ruimte om besluitvorming iteratief te organiseren, mits continuïteit en voorspelbaarheid voor partners en financiers voldoende blijven. In gemeenten met een (beoogd) gemeentelijk warmtebedrijf verschuift dit vraagstuk deels naar representatie en invloed binnen een bestaande governance-structuur.

Duiding:

- Financiers, gemeenten en uitvoeringspartijen zien besluitvaardige governance als succesfactor, omdat het uitvoerbaarheid en samenwerking voorspelbaar maakt en het risico op vertraging verkleint.
- **Warmtegemeenschappen herkennen dat brede betrokkenheid ook kan knellen**; zonder duidelijke inrichting kan draagvlak omslaan in besluiteloosheid, vooral in fases met tijdsdruk en technische afhankelijkheden.
- In projecten werkt dit praktijkpunt daarom als randvoorwaarde: werkbaarheid ontstaat bij een heldere scheiding tussen inspraak, vertegenwoordiging en besluitvorming (mandaat, toezicht en een gestructureerde inspraakroute), met zwaardere consequenties bij grotere projecten.

Frictie op het snijvlak van bijdrage, verantwoordelijkheid en zeggenschap

In projecten lopen verwachtingen over bijdrage en zeggenschap uiteen. Warmtegemeenschappen sturen vaak aan op vergaand eigenaarschap en zeggenschap. Gemeenten, publieke warmtebedrijven en infrastructuurpartijen koppelen zeggenschap vaker aan bijdrage, zoals kapitaal, risicodragende inzet en uitvoeringsverantwoordelijkheid. Als een warmtegemeenschap invloed verwacht zonder financiële bijdrage of zonder duidelijke rol in de uitvoering, wordt die rol door gemeenten en uitvoeringspartijen sneller gezien als informerend, adviserend of participatief, en minder als mede-sturend.

Dit spanningsveld kan bepalend zijn voor samenwerking. Waar rol, bijdrage en besluitrechten helder en consistent worden verdeeld, ontstaat een werkbare basis. Waar dit niet lukt, kunnen gesprekken vastlopen op mandaat, verwachtingen en verantwoordelijkheid. Dit speelt bij grote en kleine projecten, maar wordt bij grotere projecten sneller als blokkerend ervaren door de zwaardere eisen aan tempo, investeringsomvang en eenduidige verantwoordelijkheid.

Duiding:

- **Warmtegemeenschappen zetten vaak in op vergaand eigenaarschap en zeggenschap**, terwijl gemeenten, publieke warmtebedrijven en infrastructuurpartijen zeggenschap sterker koppelen aan kapitaal, risico en uitvoeringsverantwoordelijkheid.
- In **projecten werkt dit praktijkpunt belemmerend** wanneer verwachtingen over invloed en bijdrage niet op elkaar aansluiten; dan verschuift de rol van de warmtegemeenschap sneller naar adviserend of participatief.
- Waar rol, bijdrage en besluitrechten expliciet en consistent worden verdeeld, ontstaat juist een werkbare basis voor samenwerking; bij grotere projecten wordt dit sneller doorslaggevend door de hogere eisen aan tempo en eenduidige verantwoordelijkheid.

Expertise en uitvoering: aandeelhouderschap is één route, maar niet altijd nodig

Warmtegemeenschappen en coöperaties vinden samenwerking met expertpartners aantrekkelijk, bijvoorbeeld voor ontwerp, realisatie, beheer en bedrijfsvoering. Gemeenten en financiers benadrukken dat expertise en uitvoeringskracht vertrouwen geven in uitvoerbaarheid. In projecten leidt dit soms tot gedeeld aandeelhouderschap, waarbij de expertpartner ook (mee)verantwoordelijkheid draagt.

Tegelijk groeit het ondersteuningsapparaat voor coöperatieve warmte. Kennisdeling, formats, begeleiding en gespecialiseerde dienstverleners maken het vaker mogelijk om expertise te betrekken zonder dit via aandelen te borgen. Bij kleinere projecten wordt daarom vaker gekozen voor lichtere samenwerkingsvormen, waarbij eigenaarschap lokaal blijft en expertise via contracten, raamafspraken of dienstverlening wordt ingebracht. Bij grotere projecten blijft zwaardere borging vaker in beeld, mede door investeringen en risico's. In gemeenten met een (beoogd) gemeentelijk warmtebedrijf verschuift de vraag bovendien regelmatig: het gaat dan minder om mede-eigendom en vaker om het structureel borgen van lokale inbreng binnen de bestaande uitvoeringsroute.

Duiding:

- **Warmtegemeenschappen zien samenwerking met expertpartners als succesfactor voor uitvoeringskracht**, maar het kan ook spanning geven als expertise-inbreng wordt gekoppeld aan mede-eigendom en daarmee aan zeggenschap en risicodeling.
- Gemeenten en financiers hechten veel waarde aan aantoonbare expertise en uitvoering, omdat dit vertrouwen geeft in governance en uitvoerbaarheid; bij grotere projecten weegt dit doorgaans zwaarder door investeringen en risico's.
- In projecten blijkt daarom een spectrum: bij kleinere projecten is expertise vaker contractueel te organiseren, terwijl bij grotere projecten zwaardere borging vaker terugkomt en bij gemeenten met een gemeentelijk warmtebedrijf de nadruk verschuift naar het structureel organiseren van lokale inbreng binnen die uitvoeringsroute.

4.3 Samenvatting - Organisatorisch

In dit hoofdstuk laten wij zien dat de Wcw meerdere organisatorische routes openlaat voor coöperaties en warmtegemeenschappen. Die routes lopen uiteen van volledig eigenaarschap tot rollen in vertegenwoordiging en dienstverlening. De status quo laat een divers veld zien, met een beperkte voorhoede met vergaand coöperatief eigenaarschap en een grotere groep initiatieven in verschillende ontwikkelfasen.

In de praktijk wordt de organisatorische ruimte in belangrijke mate bepaald door schaal en de lokale uitvoeringscontext (met name de aanwezigheid van een warmtebedrijf als vaste uitvoeringsroute). Bij projecten boven 1.500 aansluitingen ligt de nadruk sterker op tempo, investeringsomvang, risicobeheersing en eenduidige verantwoordelijkheid. Daardoor worden vaker publieke of publiek-gedomineerde modellen gekozen. Warmtegemeenschappen blijven waardevol voor lokale verankering en draagvlak, maar krijgen vaker een beperktere, afgebakende rol. Bij projecten onder 1.500 aansluitingen is meer variatie en experimenteerruimte zichtbaar. Modellen met lokaal eigenaarschap passen daar organisatorisch vaker, mits professionalisering, continuïteit en toegang tot expertise en ketenpartners voldoende zijn geborgd.

Over beide schalen heen komen dezelfde praktijkpunten terug. Professionalisering en continuïteit bepalen in de praktijk vaak of samenwerking en governance werkbaar worden. Lokale verankering is een succesfactor, maar vraagt borging van invloed en informatiepositie. Besluitvaardige governance en representatie zijn belangrijk voor uitvoerbaarheid en financierbaarheid. Tot slot ontstaat in veel projecten frictie rond de koppeling tussen bijdrage, verantwoordelijkheid en zeggenschap, en rond de vraag hoe expertise wordt ingebracht (via aandeelhouderschap of contracten).

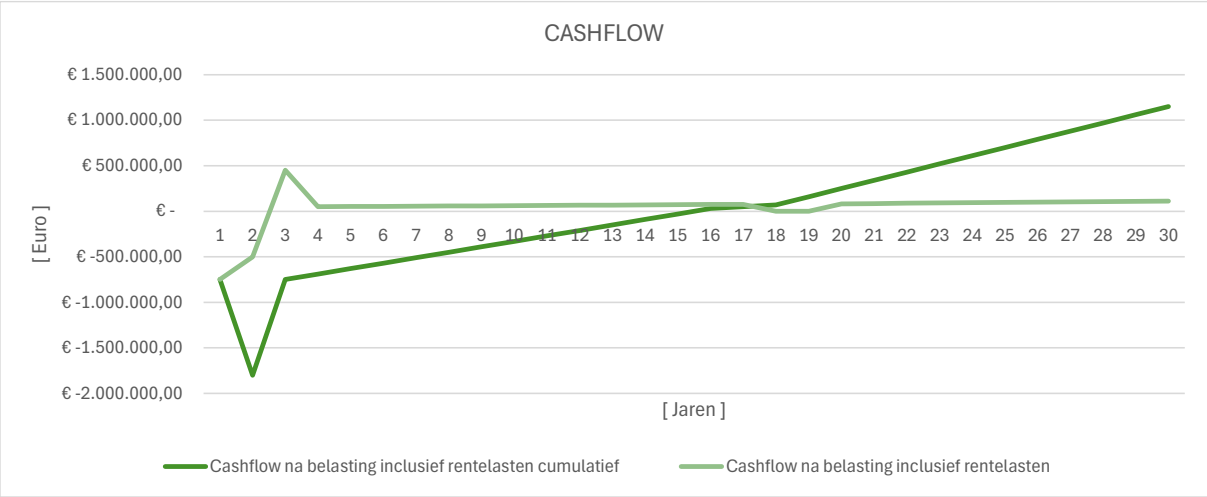
5. Financiële spelregels en knelpunten

5.1 Kader: begrippen en spelregels

5.1.1 Financieringsdynamiek per projectfase: de 'badkuip' en het langetermijnprofiel van warmteprojecten

De financiële kant bepaalt in hoge mate of een warmteproject van de grond komt en betaalbaar blijft. In de kern draait het om financiële haalbaarheid. Het gaat om een businesscase die voldoende zekerheid biedt over investeringen, risico's, kasstromen en betaalbaarheid voor de eindgebruiker.

Warmteprojecten hebben een uitgesproken langetermijnprofiel. Looptijden van 30 jaar zijn gebruikelijk. De grootste uitgaven vallen aan het begin van het traject. Het gaat om ontwerp, vergunningen en realisatie. Vooral de infrastructuur drukt zwaar. De opbrengsten volgen pas geleidelijk, via aansluitingen en warmtelevering.



Figuur 2: Cashflow van een 'gezonde' businesscase van een warmteproject

De financieringsbehoefte verschilt per fase. In de initiatieffase blijven de kosten vaak beperkt. Het zwaartepunt ligt op organiseren en verkennen. Bij warmtegemeenschappen nemen bewoners vaak het initiatief. Zij investeren vooral eigen tijd en kennis.

In de ontwikkelfase nemen de kosten snel toe. Het gaat om haalbaarheidsonderzoek, het inrichten van de projectorganisatie, contractvorming en netontwerpen. Ook draagvlak en expertise vragen inzet. In deze fase moet een initiatief doorgroeien naar een investeringsrijp plan. Dat brengt substantiële kosten met zich mee, terwijl structurele inkomsten pas later volgen. Volwassen warmtebedrijven kunnen deze inzet vaker voorfinancieren vanuit andere projecten. Warmtegemeenschappen hebben die ruimte meestal niet. Het gaat in de praktijk vaak om één project.

In de realisatiefase verschuift het zwaartepunt naar grote volumes kapitaal. Financieringsvoorwaarden moeten passen bij de lange levensduur. Daarnaast wordt meestal eigen inbreng gevraagd. In interviews en praktijkvoorbeelden worden bandbreedtes genoemd van ongeveer 20 tot 30 procent eigen vermogen en 70 tot 80 procent vreemd vermogen. De exacte verhouding hangt af van risico's, zekerheden en projectkenmerken.

In de exploitatiefase draait het om inkomsten, operationele kosten, onderhoud en herinvesteringen. Het draait ook om robuuste afspraken over tarieven, leveringszekerheid en risicoverdeling.
De badkuip ontstaat vooral in ontwikkeling en realisatie. Dit maakt warmteprojecten financieel uitdagend in de eerste jaren. Het kernrisico zit vaak in realisatie en volloop. Hoe later aansluitingen tot stand komen, hoe langer de cumulatieve cashflow negatief blijft. Het project moet die periode dan langer voorfinancieren. Als het project enkele jaren in exploitatie is en de beoogde volloop is bereikt, nemen deze risico's vaak af. Er is dan meer inzicht in prestaties en rendement. De businesscase is dan meestal stabieler.

Deze dynamiek verandert niet fundamenteel door de keuze van uitvoerder of het eigendomsmodel. Wat wél kan verschillen, is wie kapitaal kan aantrekken en onder welke voorwaarden. Zekerheden en risico-opslag spelen daarbij een grote rol. Ook verschilt hoe eenvoudig dit in de praktijk gaat.

In dit hoofdstuk onderscheiden wij daarom drie functies van instrumenten:
- instrumenten die ontwikkelkosten helpen dekken;
- instrumenten die investeringskosten en onrendabele toppen verminderen;
- instrumenten die risico's of financieringslasten verlagen, bijvoorbeeld via garanties of looptijden.

Overzicht financiële instrumenten
Om de warmtetransitie te ondersteunen bestaan instrumenten op Europees, nationaal en lokaal niveau. Warmtebedrijven en warmtegemeenschappen kunnen hiermee ontwikkel- en investeringsrisico's verkleinen en betaalbaarheid verbeteren.

Dit rapport geeft geen uitputtend overzicht van alle Europese instrumenten. Zo'n overzicht wordt snel omvangrijk en verandert regelmatig. Dat verhoogt het risico op verouderde informatie. Bovendien is inzet van instrumenten in de praktijk vaak maatwerk. Daarom schetsen wij het instrumentenlandschap en lichten wij instrumenten toe die voor dit onderzoek het meest relevant zijn:
- Europees: ELENA en de European Energy Communities Facility.
- Nationaal: instrumenten voor ontwikkel-, realisatie- en exploitatiefase.
- Regionaal en lokaal: subsidies, leningen en begeleiding. Beschikbaarheid en voorwaarden verschillen per gemeente en provincie en kunnen wijzigen.

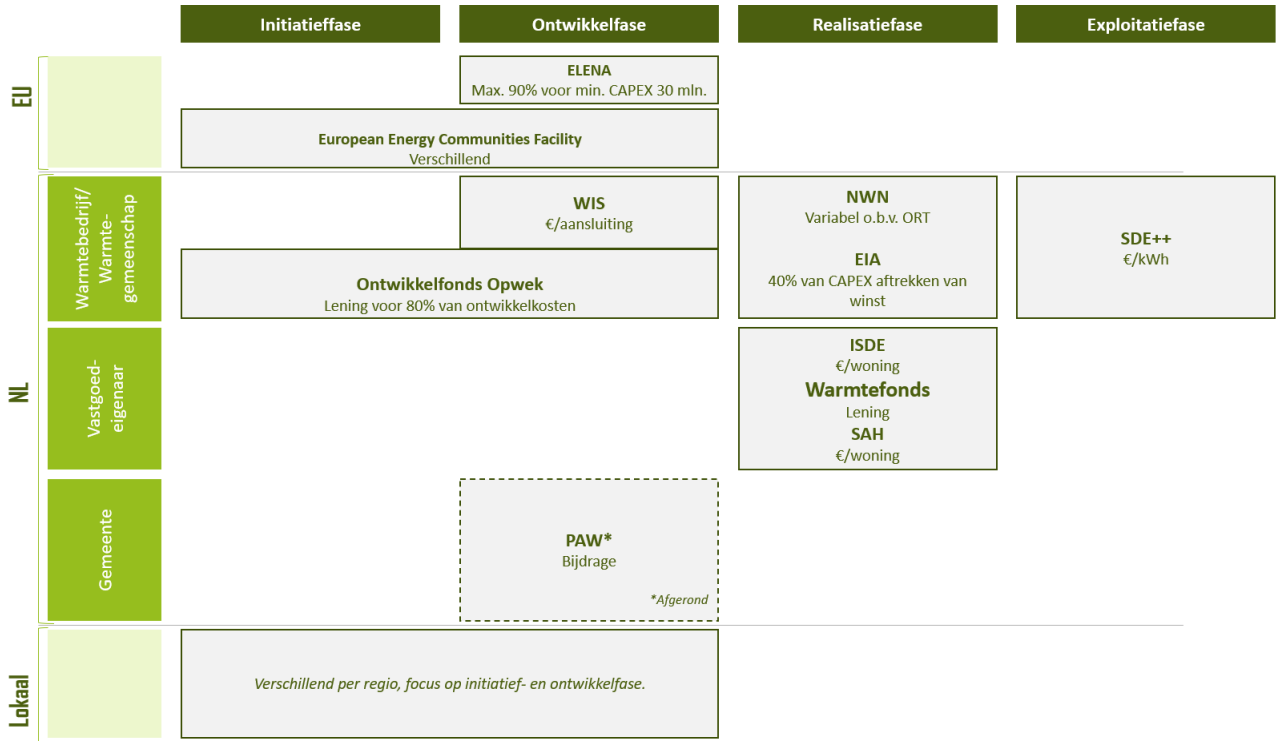
Europese instrumenten
Op Europees niveau zijn twee instrumenten relevant voor de initiatie- en vroege ontwikkelfase. ELENA richt zich op grotere investeringsprogramma's. Het instrument hanteert een minimale investeringsomvang van 30 miljoen euro binnen project of programma. De European Energy Communities Facility is juist bedoeld voor energiegemeenschappen. Het instrument ondersteunt hen om plannen professioneler uit te werken en uitvoerbaar te maken.

Nationale instrumenten
Het nationale subsidielandschap richt zich op ontwikkeling, realisatie en exploitatie. Doelen zijn versnelling en het verkleinen van onrendabele toppen en ontwikkelrisico's. In de praktijk richt een aanzienlijk deel van de nationale instrumenten zich op de realisatiefase. Daar ontstaat vaak de grootste kapitaalvraag. Investeringssteun werkt bovendien direct door in de onrendabele top en daarmee in betaalbaarheid.

Regionale en lokale instrumenten

Op provinciaal en gemeentelijk niveau bestaan aanvullende instrumenten. Overheden maken hierin eigen keuzes, afhankelijk van lokale ambities en politieke prioriteiten. Lokale en regionale instrumenten zijn in de praktijk vaak vooral gericht op initiatief en ontwikkeling. Ze vallen meestal in drie typen:

- subsidies voor initiatief en ontwikkeling;
- energie- en klimaatfondsen, vaak als leningen;
- kennisdeling en begeleiding.



Figuur 3: Overzicht van beschikbare financiële instrumenten die voor dit onderzoek het meest relevant zijn.

In de Lokale Energiemonitor 2025 worden verschillende instrumenten genoemd bij projecten, waarbij vaak meerdere instrumenten per project ingezet worden. In Tabel 3 geven de aantallen aan bij hoeveel projecten een instrument is ingezet of genoemd.

Financiering van projecten	Aantal
Gemeentelijke subsidie	22
Rijks- en regionale subsidie (o.a. PAW)	20
Eigen participatie	7
Ontwikkelfonds warmte ES	7
WIS	6
ISDE/SAH	4
SDE	2
Bancaire lening	2
Europese subsidies	3

Tabel 3: Inzet van financieringsinstrumenten, op basis van LEM 2025

De Warmtenetten Investeringssubsidie (WIS

De WIS ondersteunt de aanleg van nieuwe warmtenetten voor bestaande woningen door de onrendabele top te verkleinen. De regeling is bedoeld voor projecten die al ver zijn uitgewerkt. Een substantieel deel van de ontwikkelfase moet al zijn doorlopen en gefinancierd voordat de WIS in beeld komt. De subsidie wordt vóór realisatie aangevraagd. De regeling geldt alleen voor projecten met minimaal 250 aansluitingen. De bijdrage bedraagt maximaal ongeveer 30 procent van de investeringskosten. De WIS wordt in de ontwikkelfase aangevraagd, maar richt zich vooral op investeringskosten. Ontwikkelkosten worden minder direct gedekt.

Ontwikkelfonds Opwek

Het Ontwikkelfonds van Energie Samen is inzetbaar in initiatief en ontwikkeling. Het fonds verstrekt een lening. Terugbetaling volgt na Financial Close. Het instrument werkt daarmee vooral als brugfinanciering. Als Financial Close niet wordt bereikt, vervalt de lening. In het fonds is ruimte voor maximaal 20 projecten.

Proeftuin Aardgasvrije Wijken (PAW)

PAW bood gemeenten gedurende een afgebakende periode middelen om ervaring op te doen met de wijkgerichte aanpak en alternatieven voor aardgas. Voor warmtegemeenschappen was PAW indirect relevant, vooral waar gemeenten ruimte hadden om ontwikkeling en organisatie in de wijk te ondersteunen. De PAW-regeling is inmiddels afgelopen.

Europese subsidies

Bij Europese subsidies spelen vaak aanvullende eisen naast de financiële steun. Het gaat om monitoring en rapportage, eisen aan inkoop en aanbesteding, dossiervorming voor audit en zichtbaarheidseisen. Deze vereisten kunnen bijdragen aan professionalisering. Zij vergroten ook de administratieve last en vragen capaciteit.

Lokale en regionale instrumenten

Lokale en regionale instrumenten kennen vaak minder verplichtingen. Tegelijk zijn ze minder voorspelbaar. Beschikbaarheid, voorwaarden en budgetten verschillen per gemeente of provincie en kunnen wijzigen.

5.2 Praktijk: wat we in projecten terugzien

In dit praktijkdeel werken wij de inventarisatie van succesfactoren en belemmeringen uit via een thematische analyse. Wij baseren ons daarbij grotendeels op interviews en aangevulde literatuur. Wij hebben terugkerende financiële praktijkpunten gefilterd langs de projectfasen. Per fase beschrijven wij wat in projecten helpt, wat knelt en wanneer het kantelt.
De matrix in Tabel 4 vat de kern samen. De lopende tekst geeft verdieping, nuance en perspectiefverschillen.

5.2.1 Matrix: kernpunten in één oogopslag

Projectfase	Kernobservatie	Succesfactor (S)	Belemmering (B)	Kritieke voorwaarden
Initiatieffase	Lage uitgaven, sterke afhankelijkheid van vrijwilligers; druk ontstaat bij versnelling.	Lokale startbijdragen dekken basiskosten en maken eerste externe ondersteuning mogelijk.	Zonder regeling blijft voortgang afhankelijk van kartrekkers en persoonlijke inzet.	Wel of geen lokale startondersteuning voor basiskosten en beperkte externe hulp.
Ontwikkelfase	Hoge ontwikkelkosten zonder inkomsten; financiering is versnipperd en fasegebonden.	Lokale subsidies zijn vaak doorslaggevend; EU-instrumenten helpen bij voldoende capaciteit.	WIS sluit vooral laat aan; Ontwikkelfonds is lening en verplaatst lasten; EU-eisen vragen capaciteit.	Beschikbaarheid lokale subsidies en professionele capaciteit bepaalt of de fase doorlopen kan worden.
Realisatiefase	Grote kapitaalvraag; eigen vermogen en vreemd vermogen moeten passen bij risicoprofiel en looptijd.	Garanties kunnen toegang tot financiering verbeteren en voorwaarden verlichten.	Eigen vermogen is lastig te mobiliseren; risicobeeld initiatieven leidt tot zwaardere voorwaarden.	Wel of geen garanties en het vermogen om richting Financial Close voldoende eigen vermogen te mobiliseren.
Exploitatiefase	Financieringsconditie s werken direct door in tarieven; looptijd en afschrijving zijn bepalend.	Na volloop kan een stabieler profiel ruimte geven voor betere condities en betaalbaarheid.	Mismatch looptijd en technische levensduur; stabiel profiel vertaalt niet altijd naar condities; onzekerheid rond SDE++.	Of condities na volloop aanpassen; en hoe onzekerheid in regelingen doorwerkt in de businesscase.

Tabel 4: Deze matrix vat per projectfase samen waar de financiële druk voor warmtegemeenschappen ontstaat, welke instrumenten en condities helpen of knellen, en welke kritieke voorwaarden bepalen of een project financieel kan doorontwikkelen richting realisatie en exploitatie.

5.2.2 Toelichting: nuance en perspectieven

<u>Initiatieffase</u>

De initiatieffase leunt vooral op vrijwillige inzet van betrokken bewoners. Daardoor zijn directe uitgaven meestal beperkt. Financiële druk ontstaat in deze fase vooral wanneer het initiatief versnelt en de vrijwillige capaciteit een grens bereikt.

In deze fase zijn directe uitgaven beperkt

In de initiatieffase worden doorgaans nog geen grote investeringen gedaan. Er worden ook nog geen substantiële opdrachten aan derden verstrekt. Activiteiten richten zich vooral op organiseren en oriënteren. Het gaat om het vormen van een initiatiefgroep, het voeren van gesprekken met stakeholders en het globaal verkennen van technische en organisatorische opties. Kosten blijven vaak

beperkt tot communicatie, zaalhuur en basisadvies. Daardoor ontstaat in deze fase zelden een financieel gat dat het initiatief direct blokkeert.

De vrijwillige basis is tegelijk een kwetsbaarheid

De keerzijde is dat voortgang en kwaliteit sterk afhankelijk zijn van beschikbare tijd en van de continuïteit van enkele kartrekkers. Als het initiatief complexer wordt, komt de grens van vrijwillige inzet in zicht. Dit werkt door in tempo en in het moment waarop expertise kan worden ingekocht.

Lokale startbijdragen verlagen de drempel om door te groeien

Hoewel de initiatieffase vaak met beperkte middelen kan worden doorlopen, maakt een kleine startbijdrage in de praktijk een zichtbaar verschil. Zo'n bijdrage kan basiskosten dekken en ruimte geven voor beperkte externe ondersteuning, bijvoorbeeld voor procesbegeleiding of het aanscherpen van scope. Dit vergroot de kans dat een initiatief voldoende structuur opbouwt om door te groeien naar de ontwikkelfase. Tegelijk is deze ondersteuning sterk afhankelijk van lokale prioriteiten en budgetten.

Duiding:

- **Warmtegemeenschappen kunnen de initiatieffase vaak met beperkte middelen doorlopen,** omdat de kosten laag zijn en het werk vooral op vrijwilligers draait.
- Dezelfde vrijwillige basis is ook een kwetsbaarheid: zodra complexiteit en tempo toenemen, ontstaat druk op capaciteit en op het moment waarop expertise nodig is.
- Lokale startbijdragen kunnen het verschil maken om door te groeien, maar de beschikbaarheid ervan is niet vanzelfsprekend en hangt sterk samen met lokale prioriteiten en budgetten.

Ontwikkelfase

In de ontwikkelfase neemt de financieringsdruk snel toe. Warmtegemeenschappen noemen deze fase in interviews vaak als het kernknelpunt. Hier lopen ontwikkelkosten op, terwijl inkomsten ontbreken en de businesscase nog onzeker is. Dit is het deel van de badkuip waarin een initiatief moet doorgroeien naar een investeringsrijp plan.

Vroege ontwikkeling is moeilijk financierbaar

In deze fase worden substantiële ontwikkelkosten genoemd. Het gaat om haalbaarheidsonderzoek, het inrichten van de projectorganisatie, contractvorming, netontwerpen, draagvlakorganisatie en het inhuren van expertise. Warmtebedrijven kunnen deze inzet soms voorfinancieren vanuit andere projecten met inkomsten. Warmtegemeenschappen hebben die ruimte meestal niet, omdat het vaak om één project gaat.

Ontwikkelfinanciering is vaak versnipperd en fasegebonden

Geïnterviewden geven aan dat ontwikkelfinanciering in de praktijk vaak uit meerdere bronnen moet worden opgebouwd. Verschillende regelingen hanteren eigen voorwaarden en tijdlijnen. Hierdoor kunnen er gaten ontstaan tussen stappen. Dit maakt voortgang minder voorspelbaar.

WIS sluit vooral later aan, terwijl warmtegemeenschappen eerder ontwikkelgeld nodig hebben

De WIS wordt door geïnterviewden vooral gekoppeld aan de stap richting investering en het verlagen van investeringskosten. Tegelijk veronderstelt de regeling dat een project al ver is uitgewerkt. Warmtegemeenschappen geven aan dat hun grootste knelpunt juist eerder zit. Zij hebben ontwikkelmiddelen nodig om te komen tot een voorlopig ontwerp, een onderbouwde kostenraming en een financierbare projectstructuur. In gesprekken met het ministerie van KGG/EZK is aangegeven dat wordt verkend of de WIS eerder in het proces kan aansluiten en of het minimumaantal woningequivalenten kan worden verlaagd. Of en wanneer dit doorwerkt, is nog niet duidelijk.

> "We ervaren dat de financiële instrumenten en subsidies niet aansluiten op de praktijk van ontwikkeling en doorlooptijd. Steeds andere loketten en andere fasering brengen risico's in het project die je als warmtegemeenschap niet kunt beheersen."
>
> Warmtegemeenschap

Het Ontwikkelfonds helpt, maar verplaatst lasten naar later

Het Ontwikkelfonds wordt genoemd als instrument om vroege kosten te overbruggen. Tegelijk is het een lening die na Financial Close wordt terugbetaald. In de praktijk wordt dit vaak via herfinanciering opgelost, doordat de lening bij Financial Close wordt afgelost uit vreemd vermogen. Dit verlaagt de instapdrempel, maar neemt de last niet definitief weg. Warmtegemeenschappen geven aan dat de terugbetaling later terugkomt in de businesscase.

Lokale subsidies zijn vaak doorslaggevend, maar niet voorspelbaar

Meerdere warmtegemeenschappen geven aan dat subsidie van gemeente of provincie substantieel heeft geholpen om ontwikkelkosten af te dekken. Dit kan ook doorwerken in betaalbaarheid, omdat opstartkosten niet volledig via tarieven hoeven terug te komen. Tegelijk is beschikbaarheid sterk plek- en contextafhankelijk. Warmtegemeenschappen kunnen hier niet overal op rekenen.

Europese instrumenten kunnen ondersteunen, maar vragen capaciteit

Europese instrumenten kunnen ontwikkelcapaciteit ondersteunen, maar worden volgens geïnterviewden beperkt benut. Genoemd worden eisen rond monitoring, rapportage, transparantie en dossiervorming. Dit vraagt capaciteit en vergroot de administratieve last. Waar warmtegemeenschappen wel professionele ondersteuning hebben, worden Europese instrumenten vaker als kansrijk genoemd om plannen investeringsrijp te maken.

Duiding:

- **Warmtegemeenschappen ervaren de ontwikkelfase vaak als het kernknelpunt**: kosten nemen snel toe, terwijl inkomsten ontbreken en de businesscase nog onzeker is.
- Instrumenten sluiten niet altijd aan op dit ontwikkelgat: de WIS komt relatief laat in beeld en leningen zoals het Ontwikkelfonds verlagen de instapdrempel, maar verplaatsen lasten naar later.
- Lokale subsidies kunnen doorslaggevend zijn, maar zijn niet overal beschikbaar of voorspelbaar; Europese instrumenten kunnen helpen, maar vragen capaciteit die niet in elk initiatief beschikbaar is.

Realisatiefase

In de realisatiefase verschuift het project van planvorming naar uitvoering. De kapitaalbehoefte wordt dan groot. In interviews komt terug dat warmtegemeenschappen in deze fase vooral tegen kapitaalstructuur en voorwaarden aanlopen.

Kapitaalstructuur en voorwaarden worden leidend

In deze fase moet grote financiering worden aangetrokken. Daarbij gaat het om een passende verhouding tussen eigen vermogen en vreemd vermogen. In interviews en praktijkvoorbeelden worden bandbreedtes genoemd die vaak rond 20 tot 30 procent eigen vermogen en 70 tot 80 procent vreemd vermogen liggen. De precieze verhouding hangt af van risico's, zekerheden en projectkenmerken. Dit is ook het moment waarop de badkuip vaak het diepst is. Investeringen worden gedaan terwijl volloop en stabiele inkomsten nog moeten volgen.

Eigen vermogen is voor warmtegemeenschappen moeilijk te organiseren

Richting Financial Close wordt het bijeenbrengen van eigen vermogen vaak genoemd als groot knelpunt. Eigen vermogen is meestal een randvoorwaarde om vreemd vermogen aan te trekken. Het werkt ook door in financieringsvoorwaarden. Voor warmtegemeenschappen betekent dit dat zij, naast inhoudelijke projectontwikkeling, ook substantiële middelen moeten mobiliseren bij leden, lokale partners of andere bronnen. Een eigen vermogensfonds zou kunnen helpen maar is nog niet beschikbaar.

Financiers beoordelen initiatieven vaak als risicovoller

In interviews geven financiers aan dat burgerinitiatieven vaak als risicovoller worden beoordeeld. Genoemd worden beperkte risicospreiding en onzekerheden rond continuïteit en organisatiekracht. Ook het leunen op een kleine groep trekkers wordt genoemd. Dit risicobeeld vertaalt zich volgens geïnterviewden in hogere rente en zwaardere voorwaarden. Dat verhoogt de financieringslast en kan de businesscase onder druk zetten.

> *"De beeldvorming van 'hoog risico' projecten bij gemeentes en warmtepartijen vinden we niet terecht, want je kunt de projecten stabiel exploiteren. De volloop periode is spannend, daarna loopt het. Sneller durven starten betekent ook lagere DEVEX. Snelheid houden is het belangrijkste."*
>
> Installatiebedrijf

(Semi)publieke garantstelling worden genoemd als instrument dat kan helpen, maar niet vanzelfsprekend is

Geïnterviewden noemen (semi)publieke garantstelling als instrument dat financierbaarheid kan verbeteren. Garanties verlagen risico voor financiers en kunnen toegang tot vreemd vermogen en voorwaarden verbeteren. Tegelijk zijn garanties niet vanzelfsprekend beschikbaar. In de praktijk lopen zij vaak via een lokale partner, zoals de gemeente. Als garanties ontbreken, blijven warmtegemeenschappen vaker aangewezen op duurdere of kortlopende financiering. Of er ontstaat extra druk op eigen middelen.

Duiding:

- In de realisatiefase wordt financierbaarheid voor **warmtegemeenschappen** sterk bepaald door kapitaalstructuur en voorwaarden richting Financial Close, terwijl volloop en stabiele inkomsten nog moeten volgen.
- **Het organiseren van eigen vermogen is in deze fase een groot knelpunt** en werkt direct door in toegang tot vreemd vermogen en in financieringsvoorwaarden; initiatieven worden daarbij vaak als risicovoller beoordeeld.
- (Semi)publieke garanties kunnen financierbaarheid verbeteren, maar zijn niet vanzelfsprekend beschikbaar en lopen in de praktijk vaak via lokale partners, waardoor de uitkomst sterk contextafhankelijk is.

Exploitatiefase

In de exploitatiefase werken financieringscondities direct door in betaalbaarheid. In interviews komt dit terug als kernpunt, omdat tarieven en lasten een groot deel van draagvlak en deelname beïnvloeden. In projecten met warmtegemeenschappen is dit extra relevant, omdat betaalbaarheid direct doorwerkt in draagvlak, deelname en legitimiteit richting de eigen achterban.

Financieringscondities werken direct door in tarieven

Kapitaallasten werken één-op-één door in jaarlijkse lasten en daarmee in warmtetarieven. Looptijd van leningen en afschrijvingstermijnen worden hierbij vaak genoemd als bepalend.

Mismatch looptijd en technische levensduur kan betaalbaarheid onder druk zetten

In interviews wordt vaak genoemd dat financiers sturen op looptijden rond 30 jaar. Tegelijk wordt de technische levensduur van een warmtenet vaak hoger ingeschat, rond 40 tot 60 jaar. Als kapitaallasten sneller moeten worden terugverdiend dan technisch noodzakelijk is, stijgen jaarlijkse lasten. Dit kan betaalbaarheid onder druk zetten.

Het stabielere profiel na volloop vertaalt niet altijd naar betere condities

Na volloop wordt het inkomstenprofiel doorgaans stabieler. Afzet wordt voorspelbaarder en ontwikkelrisico neemt af. Tegelijk signaleren geïnterviewden dat financiers dit stabielere karakter niet altijd vertalen naar gunstigere condities, zoals langere looptijden of lagere risico-opslag. Als die vertaling uitblijft, blijven financieringskosten relatief hoog.

SDE++-onzekerheid wordt genoemd als factor in de businesscase

In interviews wordt SDE++ genoemd als factor die onzekerheid toevoegt. Partijen geven aan dat de kans op toekenning vooraf lastig is in te schatten door de systematiek van verschillende fasen, budgetten en bedragen. In projecten wordt dit soms ervaren als “gokken” op een kansrijke inschrijving. Deze onzekerheid kan doorwerken in businesscase en financieringsvoorwaarden.

Duiding:

- **Voor warmtegemeenschappen is de exploitatiefase extra gevoelig, omdat financieringscondities direct doorwerken in warmtetarieven en daarmee in draagvlak, deelname en legitimiteit richting de eigen achterban.**
- Een veelgenoemd knelpunt is de mismatch tussen financieringslooptijd en technische levensduur, waardoor kapitaallasten sneller moeten worden terugverdiend dan technisch nodig is en betaalbaarheid onder druk kan komen te staan.
- Ook na volloop vertaalt een stabieler inkomstenprofiel zich niet altijd naar gunstigere condities, terwijl onzekerheid rond SDE++ kan doorwerken in businesscase en financieringsvoorwaarden.

5.3 Samenvatting - Financieel

Warmteprojecten hebben een uitgesproken langetermijnprofiel en een badkuip: de grootste uitgaven liggen aan het begin en opbrengsten volgen pas geleidelijk.

Warmtegemeenschappen zijn financieel vooral kwetsbaar in de ontwikkelfase en bij de stap naar realisatie. In ontwikkeling lopen kosten op zonder inkomsten en is financiering vaak versnipperd. In realisatie worden eigen vermogen, zekerheden en voorwaarden richting Financial Close bepalend. In exploitatie werken financieringscondities direct door in tarieven en daarmee in betaalbaarheid.

Instrumenten sluiten niet altijd aan op waar warmtegemeenschappen de grootste druk ervaren. Lokale subsidies worden vaak genoemd als doorslaggevend in de ontwikkelfase, maar zijn niet overal beschikbaar of voorspelbaar. De timing van de WIS wordt door warmtegemeenschappen vaak als belemmering ervaren, omdat de regeling volgens hen pas later in het proces aansluit. Het Ontwikkelfonds helpt om te overbruggen, maar verplaatst lasten naar later. In realisatie worden garanties genoemd als succesfactor, maar ze zijn niet vanzelfsprekend beschikbaar. In exploitatie zijn looptijd, risico-opslag en de vertaling van stabiliteit na volloop naar condities bepalend voor betaalbaarheid. Onzekerheid rond SDE++ wordt daarbij genoemd als factor die kan doorwerken in businesscase en financieringsvoorwaarden.

6. Maatschappelijke spelregels en knelpunten

6.1 Kader: begrippen en spelregels

In dit hoofdstuk beschouwen wij de maatschappelijke aspecten van warmtegemeenschappen. Het begrip maatschappelijk kan breed worden opgevat. In dit hoofdstuk begrenzen wij het tot drie aspecten:

- **draagvlak:** de mate van steun in de wijk voor de activiteiten en het doel van het initiatief, namelijk een aardgasvrije warmtevoorziening;
- **participatie:** de mate waarin bewoners zich actief inzetten voor het lokale initiatief;
- **deelname:** de mate waarin bewoners zich daadwerkelijk aansluiten als afnemer.

> "Draagvlak is onze succesfactor. Vanaf dag 1 hebben we gebouwd aan een netwerk dat ook als klankbord werkt. Eigen regie, geen lock-in zijn waarden vanaf het begin die we nog steeds hanteren"
>
> Warmtegemeenschap

6.1.1 Coöperaties en zelforganisatie in Nederland

De coöperatieve beweging bestaat al sinds de 19e eeuw. Coöperaties speelden een belangrijke rol in de economische emancipatie van grote groepen van de bevolking, vooral rond de vorige eeuwwisseling. Via coöperaties konden producenten en consumenten zich verenigen. Zij konden zo gezamenlijk doelen bereiken die individuen niet alleen konden behalen.

Vanaf de jaren tachtig ontstaan in Nederland energiecoöperaties rond duurzame energie, zoals windmolens. In Nederland zijn ongeveer 9.000 coöperaties ingeschreven bij de KvK. Gezamenlijk hebben zij meer dan 30 miljoen lidmaatschappen. De gemiddelde inwoner is daarmee bij minstens één coöperatie lid.[4]

6.1.2 Waarom lokale initiatieven ontstaan

In de literatuur en interviews komen meerdere drijfveren terug voor lokale zelforganisatie. Een belangrijke is tempo. Wanneer bewoners vinden dat overheid of markt te langzaam zijn, kiezen zij ervoor om zelf te starten. Duurzaamheid is daarbij vaak een motivatie. Een tweede drijfveer is zeggenschap. Veel bewoners hechten aan invloed op de toekomst van hun buurt en energiesysteem. De lokale binding is daarbij essentieel. Mensen voelen sneller verbinding met plannen in de eigen straat of wijk dan met stedelijke of regionale plannen. Dat heeft ook een praktische kant. Initiatiefnemers kunnen laagdrempelig informatie delen. Zij gebruiken bijvoorbeeld portiekgesprekken, gebouwcontactpersonen, buurtinformatiepunten of een lokale ontmoetingsruimte.

6.1.3 Lokale kennis, tempo en opnamevermogen

Lokale kennis helpt om aan te sluiten bij waarden, behoeften en zorgen van bewoners. Een lokaal initiatief staat dichter bij bewoners. Daardoor kan het vaak sneller signalen ophalen en verwerken. Het helpt ook als bekend is wat er eerder in de wijk speelde. Denk aan woningonderhoud, renovatie,

[4] Bron: NCR (Nationale Coöperatieve Raad)

leefbaarheid en veiligheid. Zo kunnen initiatieven energie en duurzaamheid verbinden met thema's die inwoners ook belangrijk vinden.
Tegelijk kan er een verschil ontstaan tussen ambitie en tempo van de initiatiefgroep en het opnamevermogen van bewoners. In dat geval kan het voelen alsof er voor de buurt uit wordt gelopen. In de literatuur komt daarom het belang terug van duidelijke taal, herhaling en flexibiliteit. Het helpt ook om doelgroepen in de wijk te herkennen en communicatie daarop af te stemmen. Als dat lukt, kan betrokkenheid en draagvlak groeien.

6.1.4 Kostenverwachtingen als driver

Een extra driver is kostenvoordeel. Lokale initiatieven werken vaak met vrijwilligers. Daardoor zijn loonkosten lager. Dit kan vooral in participatietrajecten voordeel geven ten opzichte van volledig professionele organisaties. Daarnaast vergelijken bewoners vaak met commerciële aanbieders. Een niet-winstbeogende gemeenschap kan met lagere rendementseisen een businesscase opbouwen.

6.2 Praktijk: wat we in projecten terugzien

De praktijkbevindingen sluiten aan bij het kader. Lokale binding, wijknabijheid en tempo van besluitvorming spelen een grote rol. In de interviews komt daarnaast naar voren dat draagvlak in de startfase beter standhoudt als vertrouwen en verwachtingen over de lange termijn voldoende worden geborgd.

In dit praktijkdeel werken wij de inventarisatie van succesfactoren en belemmeringen uit via een thematische analyse, grotendeels gebaseerd op interviews. Wij hebben terugkerende maatschappelijke praktijkpunten gefilterd. Per praktijkpunt beschrijven wij wat in projecten helpt, wat knelt en wanneer het kan kantelen. De matrix in Tabel 5 vat de kern samen. De lopende tekst geeft verdieping, nuance en perspectiefverschillen.

6.2.1 Matrix: kernpunten in één oogopslag

Praktijkpunt	Kernobservatie	Succesfactor (S)	Belemmering (B)	Kritieke voorwaarden
Draagvlak bij overstap naar aardgasvrij	Warmtegemeenschappen vergroten draagvlak door wijkperspectief, ongeacht hun formele rol.	Samenwerking met initiatief helpt draagvlak en begrip.	Draagvlak kan wegvallen bij onzekerheid over lange termijn.	Vertrouwen blijft beter overeind bij voorspelbaarheid in prijsontwikkeling en bij afspraken over herinvesteringen en financiering.
Warmtegemeenschap als partner in bredere wijkthema's	Initiatieven verbinden warmte met inclusie, leefbaarheid en wijkkwaliteit.	Budget voor communicatie en wijkgerichte activiteiten helpt brede achterban bereiken.	Middelen zijn vaak vooral op warmtesysteem gericht; ondersteuning verschilt per gemeente.	Borging in beleid en continuïteit in ondersteuning, ook bij wisselingen in ambtelijk apparaat.
Opgroeiruimte vraagt opgroeitijd	Tempo van samenwerking kan botsen met bewonersvragen en vertrouwen.	Transparantie en integrale planning; ruimte om tempo te laten aansluiten op de wijk.	Risico op 'voor de troepen uit lopen' en op verwachtingen zonder duidelijke uitleg.	Duidelijkheid over samenwerking en bewoner-invloed; vermijden van harde deadlines waar dat spanning geeft.

Gelijkwaardigheid en erkende rol in het speelveld	Warmtegemeenschappen functioneren beter als gelijkwaardige partner, maar dit wordt niet overal ervaren.	Erkende rol vergroot vertrouwen bij stakeholders en achterban; netwerk en ondersteuning helpen.	Niet overal gelijkwaardige behandeling; vaste procedures; twijfels bij bewoners over uitvoerbaarheid.	Erkende rol werkt twee kanten op: draagvlak aantoonbaar richting stakeholders, en vertrouwen richting achterban door solide afspraken.

Tabel 5 Deze matrix laat zien welke maatschappelijke factoren (draagvlak, deelname en gelijkwaardigheid) in projecten bepalend zijn voor de legitimiteit van warmtegemeenschappen, en onder welke kritieke voorwaarden dit kantelt naar duurzaam vertrouwen of juist kwetsbaarheid en terugval.

6.2.2 Toelichting: nuance en perspectieven

Draagvlak: meer steun voor de overstap naar aardgasvrij

In interviews met warmtegemeenschappen, gemeenten en warmtebedrijven komt een consistent beeld terug. De meerwaarde van warmtegemeenschappen wordt vaak gezien in het vergroten van draagvlak voor een aardgasvrije oplossing in de wijk. Het lokale initiatief opereert vanuit het perspectief van de wijkbewoner. Daardoor kunnen zorgen, vragen en randvoorwaarden eerder worden opgehaald. Dit helpt bij begrip en acceptatie. Dit beeld komt terug ongeacht de formele rol van het initiatief: zowel wanneer het initiatief samenwerkingspartner is als wanneer het eigenaarschap ambieert.

> "We geloven in de rol van warmtegemeenschappen, vooral voor draagvlak. We zien wel meer kans voor kleinere gemeenschappen in bv. een dorp, of op een eiland, waar wellicht ook een grotere kans is om samen geld neer te leggen"
>
> Gemeente

Draagvlak in de startfase vraagt langetermijn borging van vertrouwen

In projecten gaat in de startfase veel aandacht uit naar snelle mijlpalen, zoals belangstellingsregistratie, de 70 procenteis bij corporatiebezit en het tekenen van startcontracten. Bewoners die een langdurige keuze moeten maken, zoeken daarbij zekerheid. In interviews komt terug dat vertrouwen beter standhoudt wanneer waarden en afspraken ook op de lange termijn zijn geborgd.
Een belangrijk punt is prijsontwikkeling. Bewonersinitiatieven geven aan dat onzekerheid over prijsindexatie draagvlak kan ondermijnen, zeker wanneer er risico is op schoksgewijze verhogingen. Die risico's kunnen samenhangen met calamiteiten, maar ook met onduidelijkheid over herinvesteringen en over hoe financiering aan het einde van de looptijd in de businesscase is verwerkt. In gesprekken komt daarom terug dat langjarige afspraken over herinvesteringen en financiering sterk samenhangen met draagvlak.

Duiding:

- **Warmtegemeenschappen versterken draagvlak door lokale verankering** en het vroeg ophalen en vertalen van zorgen en randvoorwaarden vanuit het wijkperspectief, ook als hun formele rol verschilt per project.
- Tegelijk is draagvlak in de startfase kwetsbaar, omdat vroege mijlpalen om commitment vragen terwijl bewoners juist zekerheid zoeken over de lange termijn.
- In projecten blijkt daarom dat voorspelbaarheid rond prijsontwikkeling en duidelijke afspraken over herinvesteringen en financiering bepalend zijn voor het vasthouden van vertrouwen en deelname.

Warmtegemeenschap als partner in bredere wijkthema's

In meerdere projecten wordt aangegeven dat het niet alleen om het warmtesysteem gaat. Initiatieven werken ook aan wijkkwaliteit in bredere zin. Genoemd worden sociaal-economische verbetering, inclusie en leefbaarheid. Voor sommige initiatieven is dit geen bijvangst, maar onderdeel van hun kracht. Juist die brede lokale inzet helpt om een grotere en diversere achterban te betrekken.

Tegelijk zijn middelen en subsidies in veel gevallen primair ingericht op het warmtesysteem. Dat kan spanning geven met de bredere wijkrol die initiatieven in de praktijk vervullen. Budgetten voor communicatie en wijkgerichte activiteiten helpen juist om bewoners goed te bereiken, maar de invulling van middelen en de mate van ondersteuning verschillen per gemeente. In projecten wordt ook benoemd dat continuïteit kwetsbaar kan zijn bij wisselingen in het ambtelijk apparaat: als contacten en afspraken wegvallen, kan de dynamiek in de wijk teruglopen.

Duiding:

- **Warmtegemeenschappen verbinden warmteprojecten in de praktijk regelmatig met bredere wijkthema's** (zoals inclusie en leefbaarheid), wat kan helpen om een grotere en diversere achterban te betrekken.
- Tegelijk sluiten middelen en subsidies vaak vooral aan op het warmtesysteem, waardoor communicatie en wijkgerichte activiteiten niet altijd structureel kunnen worden gefaciliteerd.
- Verschillen tussen gemeenten en wisselingen in het ambtelijk apparaat maken de continuïteit kwetsbaar; wanneer contacten en afspraken wegvallen, kan het draagvlak- en participatieproces teruglopen.

Opgroeiruimte gaat samen met opgroeitijd

In interviews wordt benoemd dat een lokaal initiatief in sommige wijken vertrouwen kan hebben waar grotere instanties dat minder hebben. Tegelijk vraagt samenwerking met gemeente, bronhouder en warmtebedrijf om blijvende transparantie. Het initiatief moet blijven uitleggen wat samenwerking betekent en hoe bewoners invloed houden. In projecten maken koplopers soms bewust een pas op de plaats om vragen en zorgen uit de wijk goed te adresseren. Dat kan vertragen, maar levert ook nieuwe inzichten op.

Integrale planning wordt genoemd als hulpmiddel, net als transparantie over mijlpalen en afhankelijkheden. Harde deadlines kunnen spanning geven als zij niet aansluiten bij het tempo waarop bewoners mee kunnen. Daarom wordt het belang benadrukt van een proces dat kan meebewegen met de wijk, zonder dat de samenwerking en rolverdeling onduidelijk worden.

Duiding:

- **Warmtegemeenschappen kunnen lokaal vertrouwen hebben en daarmee draagvlak opbouwen, maar samenwerking vraagt blijvende transparantie over rollen, afhankelijkheden en de plek van bewonersinvloed**.
- In projecten kan tempo botsen met het opnamevermogen van bewoners; koplopers kiezen dan soms bewust voor een pas op de plaats om vertrouwen en vragen serieus te adresseren.
- Integrale planning en heldere mijlpalen helpen, terwijl harde deadlines juist spanning kunnen vergroten wanneer ze niet aansluiten bij de wijk; het kantelpunt zit in tempo dat meebeweegt zonder dat samenwerking onduidelijk wordt.

Gelijkwaardigheid als overlegpartner en erkende rol in het speelveld

In interviews komt terug dat warmtegemeenschappen het best tot hun recht komen wanneer zij als gelijkwaardige overlegpartner worden behandeld. Warmtegemeenschappen bouwen aan professionalisering, maar gelijkwaardige behandeling wordt niet overal ervaren. Stakeholders werken vaak via vaste procedures met bedrijven en overheden. Bewoners kunnen daarnaast twijfelen of buurtgenoten plannen ook daadwerkelijk kunnen waarmaken.

In gesprekken komt terug dat een erkende rol twee kanten op werkt. Als een warmtegemeenschap draagvlak aantoonbaar kan maken, wekt dat vertrouwen bij stakeholders. Tegelijk versterkt het vertrouwen bij de achterban als er zakelijke afspraken gesloten kunnen worden met gemeente, woningcorporaties en leveranciers.

In interviews wordt ook de ontwikkeling richting een landelijk netwerk van projecten en ondersteuning genoemd. Dit kan de positie van warmtegemeenschappen in het speelveld ondersteunen.

Duiding:

- **Warmtegemeenschappen functioneren sterker wanneer zij als gelijkwaardige overlegpartner worden erkend;** dit vergroot hun positie in samenwerking en helpt bij professionalisering.
- Tegelijk wordt gelijkwaardige behandeling niet overal ervaren door vaste werkwijzen bij stakeholders en twijfels bij bewoners over uitvoerbaarheid, wat de rol van warmtegemeenschappen kan verzwakken.
- Een erkende rol werkt twee kanten op: aantoonbaar draagvlak versterkt vertrouwen bij stakeholders, terwijl zakelijke afspraken met partners het vertrouwen in de achterban versterken; een landelijk netwerk kan deze positie ondersteunen.

6.3 Samenvatting - Maatschappelijk

Warmtegemeenschappen kunnen maatschappelijke meerwaarde hebben. Die meerwaarde wordt vooral gekoppeld aan lokale verankering en vertrouwen. Warmtegemeenschappen opereren vanuit het perspectief van de wijkbewoner. Dit kan het draagvlak en de deelname aan een aardgasvrij alternatief versterken.

Tegelijk blijkt draagvlak in de startfase kwetsbaar. Het gaat dan om belangstellingsregistratie, de 70%-eis en startcontracten. In projecten houdt draagvlak beter stand als verwachtingen en waarden ook op de lange termijn worden geborgd. Voorspelbaarheid rond prijsontwikkeling is daarbij belangrijk. Duidelijke afspraken over herinvesteringen en financiering spelen ook een rol.

Daarnaast functioneren warmtegemeenschappen in projecten vaak breder dan alleen rond warmte. Zij zijn geregeld partner in wijkthema's zoals inclusie en leefbaarheid. Dit kan participatie versterken. Middelen zijn echter vaak vooral op het warmtesysteem gericht en ondersteuning verschilt per gemeente. In projecten komt daardoor het dilemma terug tussen tempo en bewonersvertrouwen. Opgroeiruimte vraagt opgroeitijd en blijvende transparantie.

Tot slot komt naar voren dat warmtegemeenschappen beter functioneren wanneer zij als gelijkwaardige overlegpartner worden behandeld. Een erkende rol vergroot vertrouwen bij stakeholders en bij de achterban. Een landelijk netwerk en ondersteuning worden daarbij genoemd als factoren die de positie in het speelveld kunnen versterken.

7. Conclusie

De vier kernhoofdstukken laten zien dat warmtegemeenschappen binnen de Wcw een formele en herkenbare positie krijgen. Tegelijk wijzen respondenten erop dat de praktische uitvoerbaarheid in hoge mate wordt bepaald door de samenhang tussen juridische randvoorwaarden, organisatorische inrichting, financiële randvoorwaarden en maatschappelijke legitimiteit, in combinatie met de lokale uitvoeringscontext waarin een project landt. In de matrices per hoofdstuk is daarom expliciet gemaakt onder welke condities praktijkpunten in projecten vooral als succesfactor, belemmering of spanningsveld worden ervaren.

Juridisch verankert de Wcw de warmtegemeenschap als specifieke categorie. Daaraan zijn eisen gekoppeld, onder meer rond lokale zeggenschap, bronkeuze en het optreden als warmtebedrijf. Tegelijk koppelt de Wcw collectieve warmte aan gemeentelijke regie via warmtekavels. Respondenten beschrijven in de praktijk een terugkerende spanning tussen opgroeiruimte voor nieuwe, lokale initiatieven en de mate van formele eisen en zekerheid die nodig wordt geacht om publieke belangen en continuïteit te borgen. Ook komt naar voren dat de juridische inrichting van samenwerking, waaronder varianten van publiek-civiele samenwerking en de inzet van quasi-inbesteding, in projecten direct kan doorwerken in governancekeuzes, rolverdeling en uitvoerbaarheid.

Organisatorisch zien wij dat de ruimte voor warmtegemeenschappen niet alleen afhangt van het gekozen governancemodel, maar sterk wordt beïnvloed door context. Respondenten noemen daarbij vooral twee factoren: (1) de schaal van het project (onder of boven 1.500 aansluitingen) en (2) de lokale uitvoeringsroute, zoals gemeenten met een beoogd gemeentelijk warmtebedrijf, gemeenten met een bestaande regionale uitvoerder, of gemeenten zonder duidelijke standaardroute. Over beide schaalgroottes heen komen randvoorwaarden terug rond professionalisering, mandaat en besluitvaardige governance, en rond een heldere rol- en risicoverdeling. Respondenten benadrukken daarnaast het belang van het borgen van de bewonersrol.

Financieel beschrijven respondenten dat warmteprojecten een langjarig profiel hebben met een badkuip. Knelpunten ontstaan volgens hen vooral in de vroege ontwikkelfase en bij de stap naar realisatie. Ontwikkelkosten zijn lastig voor te financieren, en eigen vermogen, zekerheden en financieringsvoorwaarden zijn moeilijk te organiseren. Respondenten geven aan dat instrumenten zoals WIS vooral investeringskosten verlagen, maar het ontwikkelgat niet volledig oplossen. Zij geven ook aan dat leningen zoals het Ontwikkelfonds lasten naar later verplaatsen. Lokale subsidies worden door respondenten regelmatig als doorslaggevend beschreven, maar zij noemen ook dat deze niet overal beschikbaar of voorspelbaar zijn. Respondenten benadrukken dat financierbaarheid nauw verweven is met governance: wie risico draagt en zekerheid biedt, beïnvloedt volgens hen in belangrijke mate wie zeggenschap krijgt.

Maatschappelijk komt volgens respondenten naar voren dat warmtegemeenschappen meerwaarde kunnen hebben in lokale verankering, vertrouwen en het opbouwen van draagvlak en participatie. Respondenten geven tegelijk aan dat deze maatschappelijke kracht niet vanzelfsprekend blijvend is en koppelen dit aan transparantie, professionaliteit en langjarige borging van waarden en afspraken. Bewoners ervaren warmte als een ingrijpende en langdurige voorziening. Respondenten geven aan dat samenwerking met gemeenten en warmtebedrijven vooral in de startfase wordt gewaardeerd, terwijl in projecten daarnaast behoefte ontstaat om de langjarige positie van bewoners en de warmtegemeenschap expliciet te verankeren.

Onderlinge afhankelijkheden tussen de kernthema's

De interviews laten zien dat de vier thema's sterk op elkaar inwerken:

- **Juridisch ↔ organisatorisch:** formele eisen en toezichtlogica veronderstellen organisatorische volwassenheid, terwijl initiatieven tijd nodig hebben om governance en capaciteit op te bouwen.
- **Organisatorisch ↔ financieel:** rolverdeling, mandaat en risicodragerschap werken door in financierbaarheid en financieringsvoorwaarden, en beïnvloeden daarmee de ruimte voor zeggenschap.
- **Maatschappelijk ↔ organisatorisch:** lokale verankering kan draagvlak versterken, maar vraagt volgens respondenten borging van informatiepositie, terugkoppeling en invloed.
- **Financieel ↔ maatschappelijk:** onzekerheid over betaalbaarheid en prijsontwikkeling kan draagvlak en commitment onder druk zetten; respondenten koppelen dit aan het belang van voorspelbaarheid in exploitatie en langjarige afspraken.
- **Lokale uitvoeringscontext als dwarsdoorsnede:** respondenten geven aan dat de aanwezigheid of afwezigheid van een vaste uitvoeringsroute de ruimte voor warmtegemeenschappen beïnvloedt en doorwerkt in juridische werkbaarheid, organisatorische rolinvulling, toegang tot financiering en de manier waarop draagvlak en participatie worden georganiseerd.

Gezamenlijk wijzen de hoofdstukken volgens respondenten op één kernbeeld: warmtegemeenschappen kunnen een relevante rol spelen in de warmtetransitie, maar hun slagingskans wordt in hoge mate bepaald door de mate waarin juridische eisen, organisatorische rolverdeling, financieringsvoorwaarden en maatschappelijke legitimiteit in samenhang worden ingericht. De lokale context waarin een project landt is daarbij medebepalend.

8. Bijlage 1: Overzicht van geïnterviewde organisaties

#	Naam	Type organisatie
1	Gemeente Montferland	Gemeente
2	Gemeente Doetinchem	Gemeente
3	Gemeente Groningen	Gemeente
4	EnergieSamen	Kennis/brancheorganisatie
5	Buurtwarmte	Adviesorganisatie
6	Firan	Systeembeheerder
7	Energie-U	Bewonersinitiatief
8	Eigen Warmte Balk	Warmtegemeenschap
9	MeerEnergie	Warmtegemeenschap
10	Warm Assendorp	Warmtegemeenschap
11	Ramplaan-Spaargas	Warmtegemeenschap
12	Warmtenet Muiderberg	Warmtegemeenschap
13	Soester energie coöperatie	Warmtegemeenschap
14	Warmtebedrijf Oost Wageningen	Warmtegemeenschap
15	Kelvin	Installatiebedrijf
16	Waterschapsbank	Financieringsinstelling