

Ministerie van Klimaat en  
Groene Groei

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Algemene Rekenkamer  
De heer P. Duisenberg, president  
Postbus 20015  
2500 EA DEN HAAG

**Directie Financieel  
Economische Zaken**

**Bezoekadres**  
Bezuidenhoutseweg 73  
2594 AC Den Haag

**Postadres**  
Postbus 20401  
2500 EK Den Haag

**Overheidsidentificatienr**  
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)  
F 070 378 6100 (algemeen)  
[www.rijksoverheid.nl/kgg](http://www.rijksoverheid.nl/kgg)

Datum  
Betreft Bestuurlijke reactie rapport 'Warmtetransitie'

**Ons kenmerk**  
FEZ / 95957326

Geachte heer Duisenberg,

Het kabinet dankt de Rekenkamer voor haar onderzoek naar de warmtetransitie en de concrete aanbevelingen die hieruit volgen. De reactie van het kabinet ziet op het tweede deel van het rapport, waarin de Rekenkamer onderzoekt in hoeverre individuele warmteoplossingen zoals warmtepompen gevolgen hebben voor de doelmatigheid van collectieve warmteoplossingen. Graag reageert het kabinet op de gedane aanbevelingen.

### **Subsidies en nationale kosten**

De Rekenkamer adviseert om de subsidiëring van warmtenetten, specifiek de WIS en NWN!, te koppelen aan de nationale kosten voor de warmtetransitie, en breder te kijken dan alleen naar de business case van een warmtenet. Dat onderschrijft het kabinet. In de regeling van de Warmtenetten Investeringssubsidie wordt uitgelegd dat deze subsidieregeling nodig is om het verschil tussen de nationale kosten en de kosten voor de eindgebruiker te verkleinen. Dat verschil ontstaat met name doordat de investeringskosten van een warmtenet, anders dan bij gas en elektra, uitsluitend in rekening worden gebracht bij de groep direct aangeslotenen op dat specifieke warmtenet. Deze subsidieregeling beoogt de eindgebruikerskosten en nationale kosten beter op elkaar te laten aansluiten zodat opschaling van warmtenetten mogelijk wordt.

Op projectniveau wordt bij de verschillende subsidie-instrumenten niet naar vermeden nationale kosten van netverzwaring gekeken. Dat zou de aanvraag en verantwoording van de subsidie veel complexer maken, temeer omdat duurzame verwarming niet de enige oorzaak van netverzwaring is. Indirect wordt wel gestuurd op de laagste nationale kosten. In het klimaatakkoord is afgesproken dat gemeenten de wijkplannen coördineren, waarin ze per wijk beschrijven hoe ze duurzame verwarming realiseren. Hierbij is het uitgangspunt dat er gestuurd wordt op warmteoplossingen met de laagste nationale kosten. Wanneer dat een warmtenet is, kunnen subsidies zoals de WIS en NWN! ingezet worden om de realisatie mogelijk te maken. Met inzet van deze subsidies kunnen warmtebedrijven een aantrekkelijk aanbod doen aan bewoners van wijken met nieuwe warmtenetten.

Dit is echter niet het enige beleidsspoor dat is ingezet. In de Kamerbrief van 7 oktober licht het kabinet toe welk flankerend beleid wordt ontwikkeld en nog wordt overwogen. In lijn met het advies van de Rekenkamer ziet dat beleid op meer dan alleen subsidies. Zo overweegt en onderzoekt het kabinet de inzet van een waarborgfonds om de financiering van warmtebedrijven eenvoudiger en goedkoper te maken, en de inzet van een nationale deelneming die kan participeren in warmtebedrijven. Aanvullend heeft het kabinet laten onderzoeken met welke instrumenten geborgd kan worden dat de overstap naar warmtenetten aantrekkelijk is voor de burger. Het kabinet overweegt op dit moment de verschillende mogelijkheden en heeft toegezegd om in het voorjaar, voorafgaand aan de plenaire behandeling van de Wet collectieve warmte (Wcw), de Kamer nader te informeren.

### **Stimulering warmtenetten en warmtepompen**

De Rekenkamer geeft aan dat de overlap tussen warmtepompen en warmtenetten per wijk op dit moment nog beperkt is, maar dat deze overlap groter wordt als de installatie van warmtepompen sneller blijft gaan dan de aanleg van warmtenetten. Dat inwoners van een wijk waar een warmtenet komt al overgestapt zijn op een warmtepomp kan volgens de Rekenkamer ervoor zorgen dat de kosten van een warmtenet dan worden verdeeld over een lager aantal aangesloten deelnemers en het warmtenet daardoor minder rendabel wordt. Om deze reden beveelt de Rekenkamer aan geen subsidie meer te verlenen voor warmtepompen in gebieden waar een warmtenet gepland is en warmtepompen de realisatie van dit warmtenet kunnen belemmeren.

Het kabinet zet zich in voor de overstap op een warmtenet of een warmtepomp. In de praktijk zal de overlap meevallen omdat warmtenetten vooral ingezet worden in dichtbevolkte, stedelijke gebieden met veel gestapelde bouw. Het is hier vaak niet mogelijk om een warmtepomp te installeren, vanwege geluidsoverlast of (in het geval van gestapelde bouw) het ontbreken van een geschikte plek voor de buitenunit. Tevens is het in dichtbevolkte gebieden moeilijker om de ruimte te vinden voor de benodigde netverzwaring van de wijk. Daarnaast vindt het kabinet het onwenselijk om in wijken waar op termijn een warmtenet komt bewoners te ontmoedigen eerder over te stappen op duurzame warmte middels een warmtepomp. In veel gevallen verdient een warmtepomp zich binnen 10 jaar terug. Het zou dus onwenselijk zijn dat bewoners nog 10 jaar op het gas blijven, terwijl er met een warmtepomp gedurende deze 10 jaar forse aardgas/CO<sub>2</sub> besparingen kunnen worden behaald. Bovendien kunnen plannen van de gemeentes om ergens een warmtenet aan te leggen gewijzigd worden (bijvoorbeeld door toegenomen kosten) of vertraging oplopen. Voor het draagvlak van klimaatbeleid in den brede en van de wijkaanpak en warmtenetten in het bijzonder is het belangrijk dat er keuzevrijheid is.

Naast deze inhoudelijke argumenten is het uitsluiten van ISDE-subsidie in wijken waar een warmtenet staat gepland momenteel moeilijk uitvoerbaar. De transitievisies warmte van de gemeentes zijn hiervoor momenteel nog te verschillend, kennen geen formeel juridische status en staan daarmee niet open voor beroep.

### **Lessen borgen**

De Rekenkamer adviseert om te borgen dat na afloop van het leerprogramma van NWN! kennis en ervaringen gedeeld blijven worden, zodat er van elkaar geleerd kan blijven worden. Het leerprogramma van NWN! loopt vooralsnog door tot 2027. Dit is echter niet het enige platform waar lessen en ervaringen worden geborgd. Het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW) verzamelt successen, kansen en belemmeringen bij gemeenten, warmtebedrijven en andere stakeholders en deelt deze weer. Zo ondersteunen ze gemeenten bij de opbouw van kennis, en kunnen ze belemmeringen agenderen.

Daarnaast is in de Wcw de mogelijkheid opgenomen voor de aanwijzing van een nationale deelneming, die onder andere een wettelijke rol heeft bij het adviseren van medeoverheden over de oprichting of inrichting van warmtebedrijven. Ook via die route zal kennis gedeeld worden.

### **Koppelen en bundelen van subsidies**

Verder adviseert de Rekenkamer om subsidies voor productie, transport en afnemers van warmte in de tijd beter op elkaar af te stemmen, en te beoordelen of het aantal subsidies kan worden gebundeld. Een collectief warmtesysteem bestaat uit een of meerdere bronnen, de infrastructuur, soms warmteopslag, en de in pandige aanpassingen bij de verschillende gebruikers. Al deze onderdelen kennen andere eigenaren en gebruikers die, vaak op verschillende momenten in de tijd, beslissen over bepaalde investeringen. Bestaande bronnen worden vervangen voor nieuwe, meer duurzame bronnen, bestaande netten worden uitgebreid en aangesloten huizen worden door de jaren heen verder geïsoleerd. Bij de inrichting van het subsidie-instrumentarium moet rekening gehouden worden met al deze verschillende eigenaren, gebruikers en momenten. De koppeling van instrumenten maakt het overzichtelijker in een situatie waarin men vanaf nul begint, maar maakt wel dat minder ingespeeld kan worden op organische groei of verduurzaming. Ook kan de aanvraag en verantwoording onnodig complex worden als de verschillende onderdelen van de warmteketen onder dezelfde regeling zouden vallen. Daarom is het kabinet voorzichtig met de bundeling van instrumenten. Momenteel wordt wel onderzocht in hoeverre het mogelijk is om de verschillende subsidies voor in pandige kosten (ISDE voor particulieren, SVVE voor VVE's en de SAH voor sociale huurders) te bundelen om de verschillende types verbruikers beter te kunnen ondersteunen en ontzorgen.

Waar het niet bevorderlijk is om subsidies te bundelen zet het kabinet in op een goede aansluiting tussen de verschillende regelingen. Zo is de WIS-regeling vorig jaar aangepast zodat het mogelijk wordt om, met bijvoorbeeld lokale subsidies, korting te geven op het vastrecht. Voor de SDE++ loopt nu een onderzoek om dit instrument beter aan te laten sluiten bij de specifieke eigenschappen van warmtebronnen.

### **Evaluatie rendementstoets**

De ACM heeft de taak om consumenten te beschermen tegen onterechte tariefstijgingen van warmtebedrijven. De Rekenkamer adviseert om tijdig te evalueren of de nieuwe instrumenten, zoals de rendementstoets, de ACM voldoende in staat stellen te controleren of het rendement van een

warmteleverancier op al zijn warmtenetten samen redelijk is en zo nodig het warmtebedrijf te verplichten om zijn tarieven te verlagen.

**Ons kenmerk**  
FEZ / 95957326

De rendementstoets beoogt te voorkomen dat tarieven veel hoger zijn dan de kosten. De maximumtarieven zijn nu gebaseerd op een gasreferentie, waardoor ze in sommige gevallen veel hoger kunnen zijn dan de kosten. In de Wcw wordt na een eerste voorbereidende periode (die naar verwachting ongeveer twee jaar zal duren), een overstap gemaakt naar kostengebaseerde tarieven in fase 2. Op dat moment verdwijnt de toegevoegde waarde van de rendementstoets en wordt deze afgeschaft. Kostengebaseerde regulering zorgt voor transparantie. Daardoor zijn consumenten door de rendementstoets beschermd tegen tariefstijgingen die niet het gevolg zijn van kostenstijgingen. De inzichten die ACM tot die tijd opdoet met het toepassen van de rendementstoets kan zij gebruiken om kostengebaseerde regulering vorm te geven, maar een formele evaluatie wordt, gelet op de tijdelijkheid van de toets, niet voorzien.

Sophie Hermans  
Minister van Klimaat en Groene Groei

Mona Keijzer  
Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening