

Handreiking oprichting warmtebedrijf voor gemeenten

Juridische aspecten
December 2025



Samenvatting

Deze handreiking oprichting warmtebedrijf is bedoeld voor gemeenten die overwegen om een warmtebedrijf op te richten en/of daarin deel te nemen. De handreiking biedt ondersteuning bij het maken van die keuze en geeft inzicht in de juridische en organisatorische stappen die daarbij komen kijken.

Ook kan hiermee vooraf worden bepaald welke organisatiemodellen daarbij voor ogen staan en welke processen daarvoor moeten worden doorlopen. Niet-juridische aspecten zoals de financiering van het warmtebedrijf vallen buiten het bestek van de handreiking. Verder is van belang dat gemeenten de afwegingen voor de genoemde keuzes steeds in samenspraak met andere betrokken partijen en inwoners maken.

Juridisch kader

De Wcw geeft de gemeente de regierol bij de warmtetransitie. De gemeente stelt warmtekavels vast en wijst per kavel een warmtebedrijf aan dat het exclusieve recht en de integrale verantwoordelijkheid krijgt voor de aanleg, het beheer en de levering van warmte. Een aangewezen warmtebedrijf moet hierbij een publiek meerderheidsbelang hebben. Dat wil zeggen dat meer dan 50% van de aandelen in handen moeten zijn van een publieke partij. Op deze manier houden publieke partijen doorslaggevende zeggenschap. Warmtegemeenschappen en bestaande situaties onder

overgangsrecht vormen hierop uitzonderingen. Daarnaast speelt ook het aanbestedingsrecht, de Wet Markt en Overheid en het staatssteunrecht een rol in relatie tot de oprichting van en/of deelneming in een warmtebedrijf.

Organisatiemodellen

Er zijn 7 organisatiemodellen mogelijk voor het oprichten van een warmtebedrijf als gemeente, die passen binnen de kaders van de Wcw:

- **Model 1.** Een 100% publiek warmtebedrijf. Met één gemeente als enig aandeelhouder.
- **Model 2.** Een 100% publiek warmtebedrijf. Met meerdere publieke aandeelhouder. Bijvoorbeeld andere gemeenten of provincies.
- **Model 3.** Een regionaal warmtebedrijf met een of meerdere publieke aandeelhouders en de Nationale Deelneming Warmte en/of een netwerkbedrijf.
- **Model 4.** Een publiek-privaat warmtebedrijf met een publieke meerderheidsaandeelhouder en een private minderheidsaandeelhouder.
- **Model 5.** Een warmtebedrijf met één of meer publieke aandeelhouders en een warmtegemeenschap als aandeelhouder.
- **Model 6.** Een warmte joint-venture (via een rechtspersoon of via een personenvennootschap).
- **Model 7.** Een warmtegemeenschap waar eindgebruikers zelf eigenaar van het warmtenet zijn.

Inhoud

Samenvatting	2
Juridisch kader	2
Organisatiemodellen	2
Inleiding	5
1.1 Aardgasvrije gebouwde omgeving	5
1.2 Gebieds- of wijkgerichte uitrol van warmtenetten	5
1.3 Gemeente als regisseur en/of alsaandeelhouder	6
1.4 Doel en doelgroep van deze handreiking	6
1.5 Leeswijzer	7
Juridisch kader voor de oprichting van een warmtebedrijf	8
2.1 Uitgangspunten van de Wcw	8
2.2 Samenhang met de Wgiw	10
2.3 Planproces van Wcw en Wgiw	11
2.4 Het aangewezen warmtebedrijf	12
2.5 De regierol	14
2.6 Het aandeelhouderschap bij een publiek warmtebedrijf	15
2.7 Uitvoeringsregels	18
2.8 Tariefregulering	19
2.9 Flankerend beleid	19
2.10 Aanbestedingsrecht	20
2.11 Wet Markt en Overheid	21
2.12 Staatssteunrecht	21

Mogelijke organisatiemodellen warmtebedrijf binnen de Wcw	23
3.1 Verschillende mogelijkheden	23
3.2 De governance van een warmtebedrijf	24
3.3 Model 1: Een 100% publiek warmtebedrijf met één gemeente als enig aandeelhouder	29
3.4 Model 2: Een 100% publiek warmtebedrijf met meerdere publieke aandeelhouders	31
3.5 Model 3: Een regionaal warmtebedrijf met een of meerdere publieke aandeelhouders, Nationale Deelneming Warmte en/of een netwerkbedrijf	33
3.6 Model 4: Een publiek-privaat warmtebedrijf met een publieke meerderheidsaandeelhouder en een private minderheidsaandeelhouder	37
3.7 Model 5: Een regionaal warmtebedrijf met één of meer publieke aandeelhouders en een warmtegemeenschap als aandeelhouder	39
3.8 Model 6: Een warmte joint-venture via een rechtspersoon of via een personenvennootschap	40
3.9 Model 7: Een warmtegemeenschap waar eindgebruikers zelf eigenaar van het warmtenet zijn	42

Besluitvormingsproces gemeentelijke deelnemingen	44
4.1 Stroomschema	45
4.2 Stap 1: Voorbereiding door college gemeentelijke besluiten	46
4.3 Stap 2: Toetsing door gemeenteraad	49
4.4 Stap 3: Uitvoering door het college	49
Bouwstenen voor de inrichting van de statuten en de aandeelhoudersovereenkomst van een warmtebedrijf	50
5.1 Inleiding	50
5.2 Algemene bouwstenen voor de inrichting van statuten van een warmtebedrijf onder de Wcw	51
5.3 Algemene aandachtspunten voor de inrichting van een aandeelhoudersovereenkomst van een warmtebedrijf onder de Wcw	53
5.4 Toelichting van de voorbeeldstatuten bij de modellen	54
5.5 Begrippenlijst	58

1 Inleiding

De handreiking oprichting warmtebedrijf voor gemeenten vormt een leidraad bij de juridische aspecten van het oprichten van en deelnemen in een warmtebedrijf. In dit hoofdstuk staan de doelstelling, doelgroep en opbouw van de handreiking centraal.

1.1 Aardgasvrije gebouwde omgeving

In het **Klimaatakkoord** uit 2019 spraken de overheid, ondernemingen en maatschappelijke organisaties af dat in 2050 alle gebouwen in Nederland aardgasvrij moeten zijn. Op weg daarnaartoe moeten in 2030 minimaal 1,5 miljoen woningen en gebouwen verduurzaamd en/of aardgasvrij zijn. Een warmtenet is voor een deel van de gebouwen in Nederland de optie met de laagste nationale kosten. Bestaande voorbeelden hiervan zijn: stadsverwarming waarbij gebruik wordt gemaakt van industriële restwarmte en kleinere collectieve systemen met warmte-koudeopslag.

1.2 Gebieds- of wijkgerichte uitrol van warmtenetten

De Wet collectieve warmte (**Wcw**) biedt een nieuw juridisch kader om de uitrol van collectieve warmtenetten te faciliteren. Een belangrijk uitgangspunt in de Wcw is de regierol van de gemeenten. Samen met bewoners, gebouweigenaren en andere betrokkenen wordt een zorgvuldig proces doorlopen om het collectief warmtesysteem te ontwikkelen en te realiseren. De Wcw sluit daarbij aan op een ander nieuw juridisch kader: de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (**Wgiw**). In deze wet wordt onder meer een besluitvormingsproces geïntroduceerd voor de gebieds- of



Proeftuinwijk met laagbouw in het Nijmeegse stadsdeel Dukenburg. Gemeente Nijmegen wil samen met Firan en het Innovatie- en Energiefonds Gelderland een warmtenet aanleggen naar stadsdeel Dukenburg.

wijkgerichte aanpak. De gemeente kan als onderdeel daarvan bepalen waar en wanneer er gekozen wordt voor een collectieve warmtevoorziening als alternatief voor aardgas. De gemeente stelt vervolgens op grond van de Wcw het gebied vast waarbinnen een warmtebedrijf wordt aangewezen (de warmtekavel) en geeft een warmtebedrijf het exclusieve recht om in dat gebied warmte te transporteren en te leveren.

Let op: deze handreiking spreekt in zijn algemeenheid over 'de gemeente' waar in de meeste gevallen het college wordt bedoeld. Wanneer specifieke bevoegdheden of besluiten aan bod komen, wordt vermeld welk bestuursorgaan binnen de gemeente daarvoor exclusief bevoegd is.

1.3 Gemeente als regisseur en/of als aandeelhouder

De gemeente kan, naast haar rol van regisseur in de warmtetransitie, ook zelf een warmtebedrijf (mede)oprichten en/of aandelen houden in een warmtebedrijf. Dit is een bevoegdheid en geen verplichting. Deze handreiking richt zich specifiek op het (mede)oprichten van een warmtebedrijf en houden van aandelen in het warmtebedrijf. De handreiking gebruikt hiervoor de aanduiding 'oprichting van en/of deelneming in'. Hierbij geldt dat als de gemeente een warmtebedrijf opricht zij in de praktijk ook altijd daarin deelneemt. Dat houdt in dat aandelen in het warmtebedrijf worden verkregen. De gemeente heeft dus de keuze om een warmtebedrijf op te richten en/of daarin deel te nemen en maakt daarvoor afwegingen.

- De gemeente kan bij die oprichting en/of deelneming **organisatiemodellen** hanteren die passen binnen de kaders en mogelijkheden die de Wcw biedt.
- Voorafgaand aan de oprichting en deelneming moet de gemeente de daarvoor voorgeschreven **besluitvormingsprocedures** volgen.
- Volgens de Wcw moet een voor een warmtekavel aangewezen warmtebedrijf in meerderheid in publieke handen zijn. Besluit een gemeente tot deelneming in een aangewezen warmtebedrijf? Dan zal de meerderheid van de aandeelhouders van het warmtebedrijf publiek moeten zijn. Dit **meerderheidsbelang** kan de gemeente alleen of samen met andere publieke aandeelhouders houden. Deze handreiking bespreekt wat hieronder wordt verstaan en hoe dit in de praktijk kan worden vormgegeven.

1.4 Doel en doelgroep van deze handreiking

Deze handreiking is bedoeld voor gemeenten die overwegen om een warmtebedrijf op te richten en/of daarin deel te nemen. De handreiking biedt ondersteuning bij het maken van die keuze en geeft inzicht in de juridische en organisatorische stappen die daarbij komen kijken. De handreiking:

- ondersteunt gemeenten bij de afweging voor het wel of niet oprichten van en/of deelnemen in een warmtebedrijf;
- beschrijft een aantal varianten van organisatiemodellen die passen binnen de Wcw;
- licht per model de voor- en nadelen en juridische implicaties toe;
- maakt inzichtelijk welke interne besluitvormingsprocedures de gemeente moet doorlopen bij de oprichting van en/of deelneming in een warmtebedrijf;
- bevat een aantal praktische voorbeelden van juridische documenten, zoals - bouwstenen voor - conceptovereenkomsten en statuten die nodig zijn bij oprichting of deelneming.

Let op: deze handreiking biedt geen maatwerkadvies aan individuele gemeenten. Voor concrete keuzes of juridische vormgeving bij de oprichting of deelneming is maatwerkadvies inwinnen aanbevolen.

1.5 Leeswijzer

De handreiking dient als leidraad voor gemeenten die overwegen om zelf een warmtebedrijf op te richten en daarin deel te nemen. Zij kunnen zich met deze handreiking **vooraf een beeld** vormen van de juridische kaders en consequenties van de keuze voor het oprichten van en deelnemen in een warmtebedrijf. Ook kan hiermee vooraf worden bepaald welke organisatiemodellen daarbij voor ogen staan en welke processen daarvoor moeten worden doorlopen. Niet-juridische aspecten zoals de financiering van het warmtebedrijf vallen buiten het bestek van de handreiking. Verder is van belang dat gemeenten de afwegingen voor de genoemde keuzes steeds in samenspraak met andere betrokken partijen en burgers maken.

Deze handreiking bestaat uit zes hoofdstukken en een begrippenlijst. Elk hoofdstuk behandelt een specifieke stap of afweging in het proces rondom de oprichting van en/of deelneming in een warmtebedrijf. Hieronder volgt een korte toelichting per hoofdstuk.

- **Hoofdstuk 2** beschrijft de hoofdlijnen van de Wcw en de Wgiw en de uitvoeringsregels die daarop zijn gebaseerd. Daarmee wordt het juridisch kader geschetst waarbinnen de gemeente haar rol als regisseur en eventueel als oprichter van en/of deelnemer in een warmtebedrijf vervult. Voor zover relevant worden ook onderwerpen zoals het aanbestedingsrecht, de Wet Markt en Overheid en het staatssteunrecht in relatie tot de oprichting van en/of deelneming in een warmtebedrijf kort toegelicht.
- **Hoofdstuk 3** beschrijft varianten van organisatiemodellen van het warmtebedrijf die mogelijk zijn binnen de Wcw. Deze organisatiemodellen zijn schematisch weergegeven en toegelicht. Daarna worden de afwegingen bij het maken van keuzes uit de organisatiemodellen toegelicht.
- **Hoofdstuk 4** beschrijft de interne besluitvormingsprocessen die gemeenten moeten doorlopen wanneer zij zelf een warmtebedrijf (mede) willen oprichten en/of daarin willen deelnemen. Een praktisch stroomschema maakt dit duidelijk.
- **Hoofdstuk 5** gaat in op de diverse juridische documenten die de gemeente moet opstellen bij het opzetten van een warmtebedrijf. Het hoofdstuk bevat ook voorbeelden en overzichten van de onderwerpen die in deze documenten moeten worden geregeld.

Aan het eind bevat de begrippenlijst definities van begrippen uit de Wcw die we in de handreiking gebruiken.

2 Juridisch kader voor de oprichting van een warmtebedrijf

Dit hoofdstuk schetst het wettelijk kader waarbinnen de gemeente (mede) een warmtebedrijf kan oprichten en/of daarin kan deelnemen. Het maakt duidelijk welke rollen de gemeente vervult in de warmtetransitie en welke functie en taken een warmtebedrijf heeft. Wat wordt verstaan onder een publiek meerderheidsbelang en het doorslaggevende zeggenschap? En wat betekent het systeem van tariefregulering voor de gemeente als oprichter van en/of deelnemer in een warmtebedrijf?

2.1 Uitgangspunten van de Wcw

Het doel van de Wcw is het bevorderen van de warmtetransitie en het verbeteren van de bescherming van duurzaamheid, leveringszekerheid en betaalbaarheid. Een belangrijk uitgangspunt van de Wcw is de regierol van de gemeente. Als onderdeel van een gebiedsgerichte aanpak bepaalt de gemeente waar en wanneer er gekozen wordt voor een collectief warmtesysteem als alternatief voor aardgas. De Wcw biedt gemeenten hiervoor een duidelijk kader waarin publieke belangen centraal staan.

De gemeente kan alleen of samen met een andere gemeente een warmtekavel vaststellen voor een collectief warmtesysteem als alternatief voor aardgas (artikel 2.1 Wcw).



Buitenzijde van het Tweede Kamergebouw in Den Haag

Bekijk de [webpagina's kavelsystematiek](#) voor meer informatie over het vaststellen van een warmtekavel.

Volgens de Wcw is het verboden om warmte te transporteren of te leveren zonder aanwijzing (art. 1.2 Wcw).¹

De gemeente kan na de vaststelling van een warmtekavel een warmtebedrijf **aanwijzen** dat de exclusieve taak krijgt om binnen de warmtekavel een collectief warmtesysteem aan te leggen, te beheren en te onderhouden en binnen dat warmtekavel warmte te transporteren en te leveren voor ten minste 20 en maximaal 30 jaar (art. 2.5, 2.7).

¹ Daarnaast geldt een uitzondering voor het transport en de levering van warmte door een warmtebedrijf met één collectief warmtesysteem aan ten hoogste 10 kleinverbruikers gezamenlijk en voor het transport en de levering van warmte door een verhuurder of Vve aan respectievelijk maximaal 20 eigen huurders of maximaal 20 eigen leden met elk een individuele leveringsaansluiting van maximaal 100 kilowatt, die gezamenlijk warmte afnemen van hun verhuurder of de Vve. Ook het transport en de levering van warmte geheel of grotendeels ten behoeve van industriële processen of productieprocessen zijn uitgezonderd van het verbod.

Let op: de Wcw maakt het mogelijk om kleine collectieve warmtesystemen te ontwikkelen. Deze systemen kunnen op korte termijn bijdragen aan de warmtetransitie, bijvoorbeeld via buurtinitiatieven, warmtecoöperaties of projecten voor renovatie en nieuwbouw. Daarom heeft de Wcw twee uitzonderingen op het verbod om warmte te leveren of te transporteren zonder aanwijzing:

- **Ontheffing binnen een warmtekavel.** Het college kan een ontheffing verlenen wanneer er een klein collectief warmtesysteem binnen een warmtekavel gerealiseerd wordt. Dit verloopt via een aanvraagprocedure waarbij het college en de ACM toetsen of het initiatief voldoet aan de voorwaarden uit de Wcw.
- **Vrijstelling buiten een warmtekavel.** Voor een klein collectief warmtesysteem buiten een warmtekavel is geen ontheffing nodig. Wel geldt een meldplicht bij het college en toetst de ACM of aan de vrijstellingsvoorwaarden wordt voldaan. Bij een positieve beoordeling geldt de vrijstelling maximaal 30 jaar.

Kleine collectieve warmtesystemen kwalificeren zich dus ook als warmtebedrijf, maar zij hebben een aangepast takenpakket en aangepaste verplichtingen. Kleine collectieve warmtesystemen hoeven geen publiek meerderheidsbelang te hebben, aangezien ze niet als aangewezen warmtebedrijven worden gezien.

Een collectief warmtesysteem is volgens de Wcw (art. 1.1):
“een systeem waarbij een of meer warmtebronnen door middel van een warmtenet ontsloten worden voor de levering van warmte.”

Bij warmtebronnen valt te denken aan geothermie, aquathermie, restwarmte, bio-energie en bodemenergie. De Wcw onderscheidt de volgende collectieve warmtesystemen:

- **Collectieve warmtevoorzieningen.** Een collectieve warmtevoorziening is een “collectief warmtesysteem of geheel van collectieve warmtesystemen”. Het is een systeem waarbij een of meer warmtebronnen met een warmtenet ontsloten worden voor de levering van warmte. Hier stelt de gemeente een kavel voor vast en alleen hiervoor is de aanwijzing van een warmtebedrijf verplicht.
- **Kleine collectieve warmtesystemen.** Dit zijn systemen met maximaal 1.500 gebruikers.
- **Warmtetransportnetten.** Dit zijn systemen die de gemeentegrens overstijgen en die alleen tot stand komen met betrokkenheid van een onafhankelijk transportbeheerder. Denk aan WarmtelinQ.

Deze handreiking gaat alleen over collectieve warmtevoorzieningen en niet over de twee andere hierboven genoemde systemen.

2.2 Samenhang met de Wgiw

De Wcw sluit aan op het wettelijk kader van de Wgiw. Met de Wgiw en de Wcw wordt een duidelijk besluitvormingsproces voor de gemeente geïntroduceerd. De Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel voor de Wgiw op 10 december 2024 aangenomen. Kijk voor de beoogde inwerkingtreding op de [Wgiw-pagina](#). Met de Wgiw wordt de transitievisie warmte vervangen door het warmteprogramma en wordt het warmteprogramma een verplicht programma onder de Omgevingswet. In een warmteprogramma leggen gemeenten hun gebiedsgerichte aanpak vast en beschrijven zij per gebied hun plannen voor de verduurzaming van de gebouwde omgeving voor de komende 10 jaar.

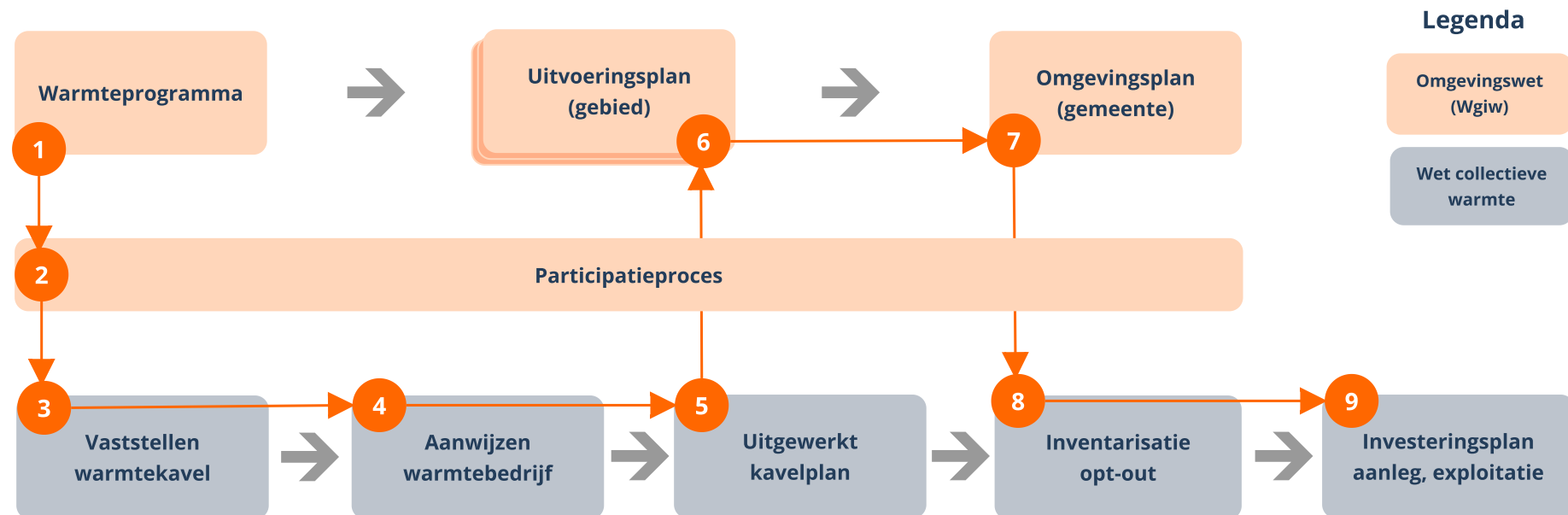
Zie voor meer informatie over het warmteprogramma:
[handreiking warmteprogramma NPLW](#).

Daarnaast geeft de Wgiw de gemeente de bevoegdheid om in het omgevingsplan een gebied aan te wijzen waar binnen een bepaalde termijn het gebruik van fossiele brandstoffen wordt beëindigd en wordt vervangen door een duurzame (collectieve). Dit is de ‘aanwijsbevoegdheid’ (art. 11 Wgiw).

2.3 Planproces van Wcw en Wgiw

De samenhang tussen de Wcw (blauw) en de Wgiw (oranje) wordt in onderstaand figuur weergegeven. Dit wordt ook wel het gemeentelijk planproces van de warmtetransitie genoemd.

In de praktijk kunnen sommige stappen elkaar in tijd overlappen (met uitzondering van stap 3 en 4).



Zie voor meer informatie over het planproces de webpagina's [kavelsystematiek](#) en [de handreiking warmteprogramma](#).

Door wijk voor wijk aan de slag te gaan, kunnen gemeenten samen met bewoners en gebouw eigenaren een zorgvuldig proces doorlopen waarin een afweging wordt gemaakt over wat per wijk het beste warmtealternatief is en wanneer woningen en gebouwen niet langer met aardgas worden verwarmd. De gemeente heeft in het planproces in de eerste plaats een regierol en kan in dit proces ook voor de rol van aandeelhouder kiezen. In dit hoofdstuk komen deze beide rollen aan bod in 2.5 en 2.6. Het kan door een combinatie van deze rollen voorkomen dat de gemeente het warmtebedrijf aanwijst dat zij zelf heeft opgericht.

2.4 Het aangewezen warmtebedrijf

Het uitgangspunt van de Wcw is dat de collectieve warmte wordt geleverd door een warmtebedrijf, dat daarvoor is aangewezen door de gemeente. Een warmtebedrijf is volgens de Wcw (art. 1.1):

“Een onderneming of warmtegemeenschap die zich bezighoudt of voornemens is zich bezig te houden met het transport en de levering van warmte en de productie of inkoop van warmte ten behoeve daarvan met uitzondering van:

- a. een verhuurder die warmte levert of doorlevert aan zijn huurders;*
- b. een vereniging van eigenaars of een daarmee vergelijkbare rechtsvorm die warmte levert of doorlevert aan zijn leden”*

Warmtegemeenschap

Een warmtegemeenschap onderscheidt zich volgens deze definitie dus van een onderneming. Een warmtegemeenschap heeft de volgende kenmerken:

- Een warmtegemeenschap voert haar activiteiten als **warmtebedrijf** uit voor haar leden, vennoten of aandeelhouders.
- Zij heeft als hoofddoel **het bieden van milieuvoordelen of economische of sociale voordelen** aan haar leden, vennoten of aandeelhouders of aan de omgeving en is niet gericht op het maken van winst.
- De warmtegemeenschap maakt gebruik **van duurzame warmtebronnen** als belangrijkste warmtebron.
- Een warmtegemeenschap is **lokaal gebonden**: de zeggenschap moet liggen bij de leden die in de nabije omgeving van de collectieve warmtevoorziening zijn gevestigd.

Een warmtegemeenschap kan ook een klein collectief warmtesysteem exploiteren. Een energiecoöperatie kan eveneens kwalificeren als warmtegemeenschap, mits aan alle geldende eisen wordt voldaan.²

Integraal verantwoordelijk

De gemeente wijst het warmtebedrijf aan voor een warmtekavel. Binnen de warmtekavel heeft het warmtebedrijf het alleenrecht een collectieve warmtevoorziening aan te leggen en te exploiteren. Daarnaast heeft het warmtebedrijf bepaalde taken en verplichtingen. De Wcw zorgt ervoor dat gemeenten kunnen sturen op de ontwikkeling van collectieve warmtevoorzieningen en daarbij beschikken over voldoende bevoegdheden ten aanzien van het aangewezen warmtebedrijf.

Een aangewezen warmtebedrijf is integraal verantwoordelijk voor de realisatie en exploitatie van de collectieve warmtevoorziening binnen de warmtekavel. Een warmtebedrijf kan dus alleen door het college worden aangewezen als dit warmtebedrijf in staat is om deze integrale verantwoordelijkheid te dragen voor de gehele warmteketen³. Een aangewezen warmtebedrijf kan via contracten werkzaamheden laten uitvoeren door een derde, maar blijft zelf verantwoordelijk voor het eindresultaat. Hierbij kan worden gedacht aan de warmteproductie, netaanleg en onderhoud, facturering en klantenservice. De keuze voor een integraal verantwoordelijk warmtebedrijf is bedoeld om verbruikers een betere bescherming te bieden. Hierdoor wordt het toezicht vereenvoudigd, omdat er één aanspreekpunt is. Ook is zo voor de verbruiker duidelijk wie het aanspreekpunt is.

² Zie begrippenlijst waarin de aanvullende eisen voor de statuten worden weergegeven.

³ Die verantwoordelijkheid geldt dus voor de opwekking of inkoop van warmte, het transport en de distributie van warmte en de levering van warmte aan de eindverbruikers.

Taken warmtebedrijf

Om op een goede manier invulling te kunnen geven aan deze integrale verantwoordelijkheid moet het aangewezen warmtebedrijf het warmtenet van de collectieve warmtevoorziening waarop diens aanwijzing betrekking heeft in eigendom hebben (art. 2.45 Wcw). Het aangewezen warmtebedrijf kan hierdoor direct over alle activa en toebehoren beschikken en beslissingen nemen die noodzakelijk zijn voor het uitoefenen van de taken.

De taken van het aangewezen warmtebedrijf ziet er als volgt uit (art. 2.13 Wcw):

- Een collectieve warmtevoorziening op een doelmatige **wijze aanleggen, beheren en onderhouden**.
- Warmte op een doelmatige wijze **transporteren en leveren** aan degene die een leveringsaansluiting heeft op de collectieve warmtevoorziening.
- Zorgdragen voor een **betrouwbare levering van** warmte met inachtneming van een goede kwaliteit van dienstverlening.
- Warmte leveren tegen **transparante tarieven** en onder transparante en **redelijke voorwaarden**.
- De leveringszekerheid op een doelmatige wijze **zeker stellen**.
- De **veiligheid** van de collectieve warmtevoorziening op een doelmatige wijze waarborgen.
- De **duurzaamheid** van de collectieve warmtevoorziening op een doelmatige wijze waarborgen.
- Een gebouweigenaar voorzien van een **leveringsaansluiting** in een gebied waarvoor de gemeente in het omgevingsplan heeft bepaald dat gebouwen niet meer met aardgas worden verwarmd,

- tenzij deze gebouweigenaar heeft aangegeven niet aangesloten te willen worden op een nog aan te leggen of uit te breiden collectieve warmtevoorziening;
- indien deze gebouweigenaar nadat hij had aangegeven niet aangesloten te willen worden op de collectieve warmtevoorziening alsnog heeft verzocht om een leveringsaansluiting, tenzij: 1°. het redelijkerwijs technisch niet mogelijk is de leveringsaansluiting aan te brengen; 2°. Het warmtebedrijf zijn overige taken en verplichtingen niet kan uitvoeren als hij deze gebouweigenaar alsnog aansluit;

- indien deze gebouweigenaar pas na de aanleg of uitbreiding van de collectieve warmtevoorziening heeft verzocht om een leveringsaansluiting, tenzij: 1°. het redelijkerwijs technisch niet mogelijk is de leveringsaansluiting aan te brengen; 2°. het warmtebedrijf zijn overige taken en verplichtingen niet kan uitvoeren als hij deze gebouweigenaar alsnog aansluit;
- Een gebouweigenaar op verzoek op een doelmatige wijze en **binnen een redelijke termijn** afsluiten van de collectieve warmtevoorziening.
- Het verbruik van warmte van een op de collectieve warmtevoorziening aangesloten gebruiker **meten**.
- Ervoor zorgen dat een gebruiker binnen een redelijke termijn beschikt over een **warmtemeter** of wordt voorzien van een warmte-kostenverdeler(systeem).
- Een gebruiker de **verbruikersgegevens** verstrekken die hij nog heeft om efficiënt gebruik te maken van de geleverde warmte;
- Ervoor zorgen dat een gebruiker binnen een redelijke termijn beschikt over een **afleverset** voor warmte indien dat nodig is voor de warmtelevering;
- Zorg te dragen voor **het beheer en onderhoud** van de bij een gebruiker geïnstalleerde warmtemeter, warmtekostenverdeler en afleverset voor warmte.

Let op: gemeenten moeten bij het (mede) oprichten van/deelnemen in een warmtebedrijf dus rekening houden met het vereiste van eigendom van het warmtenet, de integrale verantwoordelijkheid en de wettelijke taken die op het warmtebedrijf rusten.

Volgens de Wcw kan alleen een gemeente een warmtebedrijf aanwijzen. Voor dit warmtebedrijf geldt:

- dat of een **meerderheidsbelang in handen is van één of meerdere publieke partijen**. Een publieke partij dan wel de publieke partijen samen hebben daardoor altijd doorslaggevende zeggenschap in het warmtebedrijf;
- of dat het **kwalificeert als een warmtegemeenschap**. Daarvoor geldt niet de eis van een publiek meerderheidsbelang.

De gemeente heeft een tijdelijke mogelijkheid om hiervan af te wijken tijdens de ingroeiperiode. Dat is de periode gedurende 10 jaar na de inwerkingtreding van de Wcw (art. 2.6 Wcw). Dient zich tijdens de ingroeiperiode geen warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of warmtegemeenschap aan? Dan kan het college onder voorwaarden ook andere (privaatrechtelijke) warmtebedrijven aanwijzen voor een warmtekavel (art. 2.7 Wcw).

2.5 De regierol

Een van de belangrijkste wijzigingen van de Wcw ten opzichte van de huidige Warmtewet is dat het uitgangspunt is dat de gemeente de regierol heeft binnen de warmtetransitie. De regierol van de gemeente komt in de Wcw onder andere tot uitdrukking in het feit dat het verboden is om warmte te transporteren of te leveren zonder aanwijzing of ontheffing door de gemeente. De regierol van de gemeente komt ook tot uitdrukking in het planproces zoals beschreven in paragraaf 2.3. De regierol houdt onder meer in dat:

- De gemeente **een warmteprogramma opstelt**, waarin de gemeente de aanpak beschrijft van het isoleren en aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving.
- De gemeente **een of meer warmtekavels vaststelt**: afgebakende gebieden waarbinnen gebouwen zullen worden voorzien van warmte met een collectief warmtesysteem.
- De gemeente voor elk warmtekavel **een warmtebedrijf aanwijst** dat integraal verantwoordelijk is voor de aanleg en exploitatie van het warmtenet.

De gemeente kan ook in het omgevingsplan een gebied aanwijzen dat voor een bepaalde datum overgaat op een duurzaam alternatief voor aardgas. Deze aanwijsbevoegdheid wordt geregeld in de Wgiw. Zie hiervoor in paragraaf 2.2. Daarnaast houdt de gemeente toezicht op de naleving van de voorschriften en beperkingen die zijn verbonden aan aanwijzingen en ontheffingen. De Wcw verstevigt de regierol met de hoofdregel dat – met uitzondering van warmtegemeenschappen – alleen warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang kunnen worden aangewezen.

Op het moment dat de gemeente een warmtebedrijf (mede) opricht of daarin deelneemt, krijgt de gemeente boven op de sturende rol in het planproces, ook (gedeelde) zeggenschap over de exploitatie en bedrijfsvoering van het warmtesysteem. Wat dit precies inhoudt en welke juridische eisen hieraan verbonden zijn, komt aan bod in de volgende paragraaf.

2.6 Het aandeelhouderschap bij een publiek warmtebedrijf

De gemeente kan alleen een warmtebedrijf (of warmtegemeenschap) aanwijzen voor een warmtekavel. Binnen dit warmtebedrijf moet een meerderheidsbelang in handen zijn van één of meerdere publieke partijen. Zo hebben deze publieke partijen doorslaggevende zeggenschap in het warmtebedrijf.

Argumenten voor een publiek meerderheidsbelang

De redenen waarom de wetgever een publiek meerderheidsbelang in warmtebedrijven verplicht stelt zijn:

- Door de aard en omvang van de opgave en de snel veranderende omstandigheden is vergaande publieke sturing met een flexibel karakter nodig. Alleen wetgeving is onvoldoende.
- Publieke sturing is ook nodig omdat warmtenetten een nutsvoorziening zijn met een vitaal karakter waarbij ook nog sprake is van een natuurlijk monopolie waar kwetsbare consumenten van afhankelijk zijn.
- Een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang zal uit eigen beweging publieke belangen als consumentenbescherming, duurzaamheid of betaalbaarheid zwaarder laten wegen dan commerciële belangen.

- Als aandeelhouder kunnen publieke partijen gezamenlijk via bijvoorbeeld betrokkenheid bij de strategie, goedkeuring van investeringen en het benoemen van bestuurders en commissarissen bijdragen aan de borging van de publieke belangen.
- Gemeenten hebben duidelijk aangegeven dat publiek meerderheidsbelang noodzakelijk is voor het draagvlak in de warmtetransitie. Dit blijkt ook uit onderzoek wat in 2024 door PBL is uitgevoerd³. Alleen als burgers bereid zijn aan te sluiten op een collectief warmtesysteem zal de warmtetransitie een succes kunnen worden.

Warmtegemeenschappen en private partijen

Naast warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang kunnen ook warmtegemeenschappen worden aangewezen voor een warmtekavel. Als het vereiste van een publiek meerderheidsbelang strikt zou worden toegepast dan zouden warmtegemeenschappen niet aangewezen kunnen worden als warmtebedrijf. Dit zou in strijd zijn met de Europese richtlijn 2018/2001/EU. Daarom schrijft de Wcw niet voor dat een aangewezen warmtebedrijf volledig oftewel voor 100% in publieke handen moet zijn. Het gaat om een publiek meerderheidsbelang. Dit volstaat omdat met dat belang een (of meer) publieke partij(en) het beleid van het warmtebedrijf kunnen bepalen en ook doorslaggevende zeggenschap hebben over de infrastructuur. Bovendien laat het de mogelijkheid open voor private partijen om:

- als **minderheidsaandeelhouder** deel te nemen in een warmtebedrijf;
- actief te zijn als **warmte-leveringsbedrijf**;
- actief te zijn in een **warmte joint-venture**;
- op basis van het overgangsrecht of tijdens de ingroeiperiode nog met een meerderheidsbelang deel te nemen.

Verschijningsvormen van een publiek meerderheidsbelang

Een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang is een warmtebedrijf waarvoor geldt dat meer dan 50% van de aandelen in handen is van één of meerdere publieke partijen. Onder een publieke partij wordt verstaan een partij waarbij de aandelen direct of indirect berusten bij de staat, een provincie, gemeente of een ander openbaar lichaam. Er zijn hierbij twee verschijningsvormen:

- Een **warmtebedrijf** waarvan de aandelen voor meer dan 50% (in) direct in publieke handen zijn.
- Een **warmte joint-venture** die bestaat uit een warmtenetbedrijf met een publiek meerderheidsaandeel en een warmteleveringsbedrijf zonder verplicht publiek meerderheidsaandeel.

De publieke meerderheidsaandeelhouder in een warmtebedrijf kan ook een partij zijn met een publiek meerderheidsaandeel en een privaat minderheidsaandeel. Hierdoor wordt het ook mogelijk dat private partijen - zoals pensioenfondsen - met publieke partijen samen rechtspersonen kunnen oprichten die de meerderheid van de aandelen gaan houden in een aangewezen warmtebedrijf.

Warmte joint-venture

De warmte joint-venture bestaat uit een warmtenetbedrijf en een warmte (leverings) bedrijf:

- Een **warmtenetbedrijf** is een onderneming die zich bezighoudt met het beheer, aanleg of onderhoud van een warmtenet en het transport van warmte over een warmtenet of een onderdeel daarvan.
- Het **warmteleveringsbedrijf** houdt zich bezig met de levering van warmte en de productie of inkoop van warmte ten behoeve daarvan.

Een warmte joint-venture kan ook een **personenvennootschap** zijn en dan is de regel dat het warmtenetbedrijf doorslaggevende zeggenschap moet hebben in de warmte joint-venture.

Voor een voorbeeld van een mogelijke uitwerking van een warmte joint-venture zie hoofdstuk 3, model 6.

Overgangsrecht

Voor bestaande (private of publieke) warmtebedrijven geldt op het moment van inwerkingtreding van de Wcw het overgangsrecht. Dat betekent dat bestaande warmtebedrijven een aanwijzing krijgen voor een warmtekavel op basis van bestaande rechten. Hiermee worden deze bedrijven onder het regime van de Wcw gebracht. Dit geldt ook voor warmtesystemen die nog niet zijn aangelegd, maar wel binnen afzienbare tijd gerealiseerd zullen worden. De duur kan variëren van minimaal 14 jaar tot maximaal 30 jaar vanaf het moment van aanwijzing. Het maximum van 30 jaar is gebaseerd op de afschrijvingstermijnen en terugverdiëntijden van warmtenetten. Het minimum van 14 jaar geldt voor systemen waarmee al geruime tijd warmte is geleverd. Gedurende deze periode hoeft dus niet te worden voldaan aan het vereiste van een publiek meerderheidsbelang.

Infrastructuurbedrijven

Infrastructuurbedrijven - bekend als netwerkbedrijven - kunnen ook aandelen houden in een aangewezen warmtebedrijf. Daarvoor is in de Wcw een uitzondering gemaakt op het groepsverbod en de lijst van toegestane nevenactiviteiten uit de Energiewet. Hierbij gelden wel voorwaarden om ongewenste financiële risico's voor systeembeheerders - de benaming voor netbeheerders in de Energiewet - en belangenverstrengeling en bevoordeling van het warmtebedrijf door de systeembeheerders te vermijden (art. 12.22, wijziging Energiewet). Infrastructuurbedrijven worden ook aangemerkt als publieke aandeelhouder. Infrastructuurbedrijven mogen ook actief worden op de warmtemarkt als zij niet zijn aangewezen als warmtebedrijf, maar werkzaamheden verrichten voor een aangewezen warmtebedrijf. Zij kunnen hierdoor een warmteservicebedrijf oprichten.

Gemeenten die een warmtebedrijf oprichten kunnen diensten inkopen bij een warmteservicebedrijf. Dit kan ook een andere partij zijn dan een infrastructuurbedrijf.

Doorslaggevende zeggenschap

Het is niet toegestaan dat door statutaire of contractuele afspraken een private minderheidsaandeelhouder feitelijk doorslaggevende zeggenschap in het warmtebedrijf heeft in plaats van de publieke partij(en), art. 2.3, eerste lid Wcw. Er zijn enkele uitzonderingen op dit verbod mogelijk. Deze hebben als doel om de belangen van een private minderheidsaandeelhouder te beschermen tegen de risico's die een warmtebedrijf loopt (art. 2.3, derde lid Wcw). Het gaat hier bijvoorbeeld om de wijziging van de statuten van het aangewezen warmtebedrijf, het doen van investeringen of het verstrekken van leningen of zekerheden ten behoeve van een nieuw aan te leggen collectieve warmtevoorziening.⁴

Tegelijkertijd zullen publieke aandeelhouders de doorslaggevende zeggenschap moeten hebben over de beslissingen die aan de algemene vergadering van aandeelhouders toekomen (wettelijk of statutair). Het gaat dan bijvoorbeeld om de goedkeuring van het beleidsplan en de begroting. Het vaststellen van de tarieven valt hier uitdrukkelijk niet onder. Die bevoegdheid ligt (exclusief) bij het bestuur (2.3, lid 6 Wcw). Ook de vaststelling van het beleid berust bij het bestuur (2:239 lid 1 BW en 2:292 lid 11 BW). In dit opzicht is de term doorslaggevende zeggenschap dus wellicht enigszins misleidend.

Verder geldt dat de Minister moet instemmen met een wijziging in de doorslaggevende zeggenschap van een aangewezen warmtebedrijf (artikel 2.11 Wcw).

Een wijziging is alleen toegestaan als de zeggenschap direct of indirect bij een publiek lichaam blijft berusten. De ACM voert vooraf een bekwaamheidstoets uit op de partij die de zeggenschap overneemt. Deze centrale instemming voorkomt onder andere dat alle betrokken colleges afzonderlijk moeten besluiten als het warmtebedrijf in meerdere kavels actief is.

Nationale deelneming warmte

Op dit moment bereidt Energie Beheer Nederland (EBN) zich voor op het vervullen van een rol bij het oprichten of mede-oprichten van en actief deelnemen in warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang en ook bij het adviseren van gemeenten en provincies daarover. De Minister moet daarvoor EBN als nationale deelneming warmte (NDW) aanwijzen. Dit gebeurt na de inwerkingtreding van de Wcw. Voor een uitwerking van een warmtebedrijf waaraan de NDW deelneemt, zie hoofdstuk 3, model 3.

Gemeenschappelijke regeling

De aanwijzing van een warmtebedrijf gebeurt altijd voor een warmtekavel: een aaneengesloten gebied binnen één of meerdere gemeenten waarvoor collectieve warmte een reëel alternatief voor aardgas kan zijn. Zo'n kavel kan ook wijken of gebouwen omvatten die later toch niet voor collectieve warmte worden gekozen.

Gemeenten krijgen met de Wcw de bevoegdheid om zelf of gezamenlijk een warmtekavel vast te stellen en daarvoor één warmtebedrijf aan te wijzen. Gaat het om een gebied dat gemeentegrenzen overstijgt, dan kunnen zij de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) gebruiken. Via mandaat of delegatie kan de vaststellingsbevoegdheid en de bevoegdheid tot aanwijzen van het warmtebedrijf dan worden belegd bij een centrumgemeente, een gemeenschappelijk orgaan of een openbaar lichaam dat speciaal voor dit doel wordt ingericht.

⁴ Tweede Nota van Wijziging, onder B.

Let op: de regierol en de rol van aandeelhouder worden niet steeds strikt gescheiden uitgevoerd. Zo houdt een gemeente bij het vaststellen van een warmtekavel rekening met de lokale behoefte aan warmte (omvang, temperatuur) en de beschikbaarheid en inzet van een lokale warmtebron. Ook betreft de gemeente daarbij of er een potentiële warmtebron in een nabijgelegen gemeente is en of die nabijgelegen gemeente een collectieve warmtevoorziening wil gaan ontwikkelen. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat de gemeente besluit met één of meer andere gemeenten gezamenlijk een gemeentegrensoverschrijdend warmtekavel vast te stellen en/of een gemeentegrensoverschrijdend warmtenet te ontwikkelen en daarvoor bijvoorbeeld gezamenlijk een warmtebedrijf op te zetten. De gemeente kan dan de rol aannemen van aandeelhouder en -gezamenlijk met de andere gemeente(n)- een geschikt organisatiemodel kiezen. Kortom: de gemeente moet soms beide rollen combineren, vooral wanneer samenwerking met andere gemeenten nodig is.

2.7 Uitvoeringsregels

De Wcw wordt op onderdelen verder uitgewerkt in lagere regelgeving.

Besluit collectieve warmte (Bcw)

Het Besluit collectieve warmte (Bcw) is de nadere uitwerking van de Wcw. Dit besluit geeft onder meer invulling aan:

- De procedure voor de aanwijzing van een warmtebedrijf.
- Bepalingen over restwaarde, restwarmte, duurzaamheid en leveringszekerheid.
- De fasen van de nieuwe tariefregulering.

Het besluit werkt het wetsvoorstel voor de Wcw nader uit door invulling te geven aan de delegatiegrondslagen. Zo wordt onder meer invulling gegeven aan de procedure en besluitvorming over de aanwijzing van een warmtebedrijf. Tot slot worden met dit besluit ook de eerste fasen van de tariefregulering verder uitgewerkt.

Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw)

Het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw) is een uitwerking van het Wgiw. Met dit besluit wordt nader invulling gegeven aan de bevoegdheid voor gemeenten tot het stellen van regels om de transitie in de gebouwde omgeving van aardgas naar duurzame alternatieven tot uitvoering te brengen. Dit besluit bevat onder meer de vereisten aan een warmteprogramma en het omgevingsplan onder de Omgevingswet. In dit besluit is ook een deel van de waarborgen horend bij de aanwijsbevoegdheid juridisch verankerd, zoals een redelijke termijn en betaalbaarheid. Kijk voor informatie over de Wgiw en de beoogde datum van inwerkingtreding op de [Wgiw-pagina](#).

2.8 Tariefregulering

Gezien de monopolie positie van een warmtebedrijf is het van belang de tarieven voor warmte te reguleren. Onder de huidige Warmtewet stelt de Autoriteit Consument en Markt maximumtarieven vast die warmtebedrijven eindgebruikers in rekening mogen brengen. Die maximaal toegestane tarieven komen tot stand op basis van een aardgasreferentie. Het baseren van de maximaal toegestane warmtetarieven op de aardgas tarieven was bedoeld om aangesloten op een warmtenet niet duurder uit te laten zijn dan aangesloten op een gasnet. Dit wordt Niet Meer Dan Anders (NMDA) genoemd.

Nieuwe tariefmethodiek

In de Wcw wordt een nieuwe tariefmethodiek geïntroduceerd. In drie fases wordt toegewerkt van de aardgasreferentie naar kosten-gebaseerde tarieven. Deze maximaal toegestane warmtetarieven worden gebaseerd op de efficiënte kosten van de warmtevoorziening waarop de warmtegebruikers zijn aangesloten. Door een wijziging van de Warmtewet die in 2024 is doorgevoerd zijn de belangrijkste elementen van tariefsystematiek die voor fase 1 wordt voorzien, al op 1 januari 2025 in werking getreden. In feite is dit een gecorrigeerde NMDA (Niet Meer Dan Anders) waarbij een begin wordt gemaakt met loskoppeling van tarieven van gas.

2.9 Flankerend beleid

In de kamerbrief 'Randvoorwaarden voor de verdere uitrol van warmtenetten'⁵ worden de randvoorwaarden voor de verdere uitrol van warmtenetten beschreven. Ook de maatregelen die worden getroffen om de financiële aantrekkelijkheid van warmtenetten te verbeteren worden erin vermeld. Daarnaast wordt aangegeven dat er een verkenning wordt uitgevoerd naar een flankerend beleidsinstrumentarium om de betaalbaarheid van warmtenetten voldoende te waarborgen. De volgende mogelijke maatregelen worden daarvoor genoemd:

- **Investeringsubsidie** bij de aanleg van het warmtenet. Deze beleidsoptie betreft een subsidie zoals de huidige (tijdelijke) Warmtenetten Investeringsubsidie (WIS) en heeft alleen invloed op de betaalbaarheid van nieuwe netten.
- **Relatieve prijsgarantie.** Met deze optie betaalt de consument gegarandeerd geen hoger tarief dan een bepaald referentietarief gebaseerd op de prijs van andere warmtetechnieken, zoals cv-ketels, warmtepompen en/of andere warmtenetten.
- **Compensatie van specifieke doelgroepen.** Hiermee worden specifieke doelgroepen die aangesloten zijn op een warmtenet gecompenseerd als de warmterekening te hoog uitvalt.

⁵ Te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/10/07/kamerbrief-randvoorwaarden-voor-de-verdere-uitrol-van-warmtenetten>.

Garantieregeling

Daarnaast kiest het kabinet in de kamerbrief van 10 oktober 2025 ervoor om een garantieregeling in te zetten in plaats van een waarborgfonds. Met een garantieregeling verstrekt het rijk direct garanties aan warmteprojecten, in plaats van indirect via een waarborgfonds buiten de Rijksoverheid. Voor individuele projecten is er geen verschil tussen een garantie vanuit een waarborgfonds of een garantieregeling; met beide instrumenten dekt het rijk het kredietrisico van banken af, wat veel zekerheid geeft en daardoor de vermogenskosten van warmtebedrijven verlaagt en hen in staat stelt om meer vreemd vermogen aan te trekken.

2.10 Aanbestedingsrecht

Een overheidsinstantie kan aanbestedingsplichtig zijn. Bijvoorbeeld als een overeenkomst kwalificeert als een overheidsopdracht voor diensten, werken of leveringen. De relevante regels hiervoor vind je terug in de Aanbestedingswet 2012. Met betrekking tot de oprichting van of deelneming in een warmtebedrijf geldt dat er geen sprake is van een prestatie voor een tegenprestatie, omdat er wordt gecontracteerd over de inleg en inbreng in een warmtebedrijf. Deze afspraken omvatten meestal geen in rechte afdwingbare verplichting tot een levering, de realisatie van een werk of het verlenen van een dienst. Daarom brengt de oprichting - inclusief de aandeelhoudersovereenkomst - in principe geen overheidsopdracht voor diensten, werken of leveringen - en dus geen aanbestedingsplicht - met zich mee.

Echter, de vraag kan opkomen wat aanbestedingsrechtelijk het gevolg is voor overeenkomsten die zijn gesloten tussen de gemeente als aanbestedende dienst en het warmtebedrijf die wél kwalificeren als overheidsopdrachten tot leveringen, werken of diensten. Denk aan de

levering van warmte, diensten of materiaal. Deze overheidsopdrachten zijn uitsluitend uitgezonderd van een aanbestedingsplicht, als er sprake is van een quasi-inbesteding, joint-venture of publiek-publieke samenwerking.

Quasi-inbesteding

Voor quasi-inbesteding zijn de volgende zaken een vereiste:

- De gemeente oefent toezicht uit op het warmtebedrijf alsof het een eigen dienst is.
- 80 % van de activiteiten van het warmtebedrijf vindt plaats ten gunste van de gemeente.
- Er is geen directe participatie in van privékapitaal in de gecontroleerde rechtspersoon (zie art. 2.24a jo 3.23a Aanbestedingswet 2012).

Joint-venture-samenwerking

Voor een joint-venture-samenwerking zijn de volgende zaken een vereiste: (art. 2a.25 jo 2.24b jo 3.23b jo 3.24 Aanbestedingswet 2012):

- De gemeente oefent samen met andere aanbestedende diensten toezicht uit op de gelieerde instelling of de andere privaat- of publiekrechtelijke rechtspersoon alsof het een eigen dienst is (het toezichtcriterium).
- De gelieerde instelling of de gecontroleerde rechtspersoon verricht het merendeel (meer dan 80%) van de werkzaamheden ten behoeve van de controlerende aanbestedende diensten en/of door andere, door diezelfde aanbestedende diensten gecontroleerde rechtspersonen (het merendeelcriterium).
- Er is in de gecontroleerde rechtspersoon geen directe participatie van privékapitaal.

Publiek-publieke samenwerking

Voor publiek-publieke samenwerking is vereist dat de overheidsopdracht uitvoering geeft aan een samenwerking tussen twee aanbestedende diensten in het kader van het behalen van een gemeenschappelijk doel (art. 2.24c jo 3.23c Aanbestedingswet 2012).

Let op: afzonderlijk juridisch advies is aanbevolen om vast te stellen of in een specifiek geval aan de vereisten voor een uitzondering op de aanbestedingsplicht is voldaan (quasi-inbesteding, joint-venture of publiek-publieke samenwerking).

Warmtebedrijf aanbestedingsplichtig

Worden er door het warmtebedrijf overheidsopdrachten voor diensten, leveringen of werken aan derden worden verleend? Dan is het zelf in principe aanbestedingsplichtig is, omdat een warmtebedrijf kan kwalificeren als 'publiekrechtelijke instelling'. Als gevolg daarvan moet er volgens de Aanbestedingswet 2012 worden gehandeld en dus worden aanbesteed.

2.11 Wet Markt en Overheid (hoofdstuk 4b Mededingingswet)

Bij oprichting van of deelneming in een warmtebedrijf moet de gemeente ook rekening houden met de Wet Markt en Overheid. De Wet Markt en Overheid reguleert mededingingsrechtelijk de verhouding tussen overheden en de markt. Voor het oprichten van en deelnemen aan een warmtebedrijf is het volgens deze wet verboden voor een bestuursorgaan om een gemeentelijk warmtebedrijf (zijnde een overheidsbedrijf) te bevoordelen ten opzichte van andere warmtebedrijven (art. 25g lid 1, aanhef en sub a Mededingingswet).

Dat betekent bijvoorbeeld dat een gemeente ten opzichte van het overheidsbedrijf:

- Geen diensten onder kostprijs mag leveren.
- Geen renteloze leningen mag verstrekken.
- Geen grond om niet ter beschikking mag stellen.

Bestuursorganen handelen in ieder geval niet in strijd met dit verbod als de verlening van steun aan een warmtebedrijf in overeenstemming is met het staatssteunrecht. Voor gemeenten is het dus belangrijk om bij oprichting van of deelneming in een warmtebedrijf altijd na te gaan of er sprake is van bevoordeling en of dat juridisch toelaatbaar is.

2.12 Staatssteunrecht

Om ontoelaatbare steun vanuit de gemeente aan het warmtebedrijf te voorkomen, moet bij oprichting van of deelneming in het warmtebedrijf ook worden beoordeeld of in overeenstemming wordt gehandeld met het staatssteunrecht. Staatssteun is in principe verboden, omdat hiermee de mededinging op de Europese markt kan worden verstoord. Een maatregel levert pas staatssteun op als er aan alle voorwaarden van de cumulatieve criteria van het staatssteunverbod wordt voldaan: (art. 107 VWEU):

- Steun aan een onderneming die een economische activiteit verricht.
- Steun wordt door staatsmiddelen bekostigd.
- Steun is niet marktconform.
- Steun is selectief.
- Steun vervalst de mededinging en leidt tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer.

Wordt aan de hierboven genoemde criteria voldaan? Dan is de steun in niet toegestaan zonder goedkeuring van de Europese Commissie (art. 108 lid 3 VWEU). Wordt die staatssteun toch gewenst geacht? Dan moet het verstrekken van de (voorgenomen) steun aangemeld worden bij de Europese Commissie. Die controleert of de maatregel in kwestie ook daadwerkelijk staatssteun oplevert. Het kan dus zijn dat de staatssteun verboden lijkt, maar alsnog wordt goedgekeurd door de Commissie.

Deminimisverordening

Bedraagt de steun maximaal €300.000,-- bedraagt per drie boekjaren op basis van de Deminimisverordening (Verordening (EU) 2023/2831)? Dan moet steun in overeenstemming zijn met de interne markt.

Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV)

Vaak zal de steun toelaatbaar zijn vanwege deel 7 van de [Algemene Groepsvrijstellingsverordening](#) (milieusteun) en/of de Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van klimaat, milieubescherming en energie.

Diensten van algemeen economisch belang (DAEB)

Tot slot is de steun toelaatbaar als de steun voor de openbare dienst wordt verleend aan ondernemingen die zijn belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang (art. 106 lid 2 VWEU) én maximaal 15 miljoen EUR per jaar omvat voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang met uitzondering van de sectoren vervoer en vervoersinfrastructuur. Aanwijzing van een dienst van algemeen economisch belang vindt plaats op basis van een zogenoemd aanwijzingsbesluit. Hierin wordt ten minste het volgende gemotiveerd: *de omvang van de steun, de aard van de openbare dienst, de aanwijzing van de openbare dienst als dienst van algemeen economisch belang, het controlemechanisme op de te verlenen steun en de regeling om de overcompensatie te voorkomen.*

Ga voor meer informatie over staatssteunregels naar het Kenniscentrum [Europa Decentraal](#).

3 Mogelijke organisatiemodellen warmtebedrijf binnen de Wcw

3.1 Verschillende mogelijkheden

Gemeenten die een warmtebedrijf willen oprichten en/of daarin willen deelnemen, kunnen kiezen uit verschillende organisatiemodellen die passen binnen de kaders van de Wcw. Dit hoofdstuk beschrijft zes voorbeelden van organisatiemodellen. Deze geven we schematisch weer en vullen we aan met praktijkvoorbeelden en een toelichting op mogelijke voor- en nadelen.



Aanleg van warmteleidingen onder rivier de Merwede (foto HVC).

Let op: bij de keuze voor een bepaald model spelen niet alleen juridische overwegingen een rol. Een gemeente moet daarnaast ook rekening houden met (onder meer):

- **Organisatorische aspecten.** Welke kennis en kunde is bij de gemeente wel/niet aanwezig).
- **Operationele** en **technische** aspecten *.
- **Financiële** aspecten. Welk financieel risico kan, wil en mag de gemeente op zich nemen en welk eigen vermogen kan de gemeente in dit kader inbrengen.
- **Bestuurlijke** aspecten. Welk politiek draagvlak is er voor een bepaald model en welke bestuurlijke wensen zijn er in dit kader.
- **Praktische** aspecten. Is er een warmtebron beschikbaar/toegankelijk en zo ja tegen welke prijs, temperatuur en termijn van levering.
- **Lokale** aspecten. Welke partijen zijn lokaal actief en bereid om een warmtebedrijf op te richten.

* Deze aspecten worden in deze handreiking niet verder uitgewerkt, maar zijn essentieel bij de keuze voor een passend model.

De onderstaande organisatiemodellen zijn veelvoorkomend in de praktijk. Binnen elk model zijn variaties mogelijk, afhankelijk van lokale omstandigheden en partnerschap:

- **Model 1.** Een 100% publiek warmtebedrijf, met één gemeente als enig aandeelhouder;
- **Model 2.** Een 100% publiek warmtebedrijf, met meerdere publieke aandeelhouder. Bijvoorbeeld andere gemeenten of provincies.
- **Model 3.** Een regionaal warmtebedrijf met een of meerdere publieke

- aandeelhouders, en de Nationale Deelneming Warmte en/of een netwerkbedrijf (oftewel een infrastructuurbedrijf in de zin van de Energiewet).
- **Model 4.** Een publiek-privaat warmtebedrijf met een publieke meerderheidsaandeelhouder en een private minderheidsaandeelhouder.
- **Model 5.** Een warmtebedrijf met één of meer publieke aandeelhouders en een warmtegemeenschap als aandeelhouder.
- **Model 6.** Een warmte joint-venture (via een rechtspersoon of via een personenvennootschap).
- **Model 7.** Een warmtegemeenschap waar eindgebruikers zelf eigenaar van het warmtenet zijn.

De genoemde modellen zijn niet uitputtend bedoeld. Ook binnen een model zijn varianten mogelijk. Gemeenten kunnen ook overstappen van het ene model naar het andere. Bijvoorbeeld door verkoop van aandelen, door herstructurering van de deelneming of door deel te nemen in een al opgericht warmtebedrijf.

3.2 De governance van een warmtebedrijf

Uit de verschillende hiervoor genoemde modellen blijkt dat steeds sprake is van een warmtebedrijf met een aandeelhoudersstructuur. In de praktijk wordt als rechtsvorm meestal gekozen voor een besloten vennootschap (bv). Slechts in uitzonderlijke gevallen wordt gebruik gemaakt van een naamloze vennootschap (nv). Om die reden bevat deze paragraaf algemene uitgangspunten over de governance van een warmtebedrijf-bv, die relevant zijn voor alle modellen.

Governance

Onder governance verstaan we in deze handreiking de wijze waarop de bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de bv als warmtebedrijf zijn verdeeld tussen het bestuur, de aandeelhouders en eventueel de raad van commissarissen.

Wettelijke organen en verantwoordelijkheden

Binnen een bv zijn er twee wettelijk verplichte organen:

- **De aandeelhoudersvergadering.** Deze wordt gevormd door de verschillende aandeelhouders.
- **Het bestuur.** Dit is verantwoordelijk voor het dagelijks beleid, de strategie en de uitvoering.

Een raad van commissarissen is voor een bv niet verplicht, tenzij het gaat om een grotere (structuur-)vennootschap. Wordt toch een raad van commissarissen ingesteld? Dan heeft deze een toezichthoudende taak op en adviserende taak richting het bestuur. Een raad van commissarissen kan uitsluitend statutair worden ingesteld. Bijvoorbeeld wanneer de gemeente zich als aandeelhouder niet voldoende in staat acht of te weinig capaciteit heeft om effectief toezicht uit te oefenen op het bestuur of het wenselijk acht om de politiek op enige afstand te zetten. Bij een facultatieve raad van commissarissen benoemt de algemene vergadering in uitgangspunt de commissarissen (2:252 BW). De algemene vergadering blijft daarnaast ook bevoegd om de bestuurders te benoemen. De raad van commissarissen heeft wel een schorsingsbevoegdheid (2:257 lid 1 BW). Bij een structuurvennootschap is een raad van commissarissen verplicht en benoemt de raad van commissarissen het bestuur (2:272 BW). In die situatie is de vraag of de publieke meerderheidszegenschap uit de Wcw nog tot haar recht komt. Dit zal dan met name zijn doordat de algemene vergadering de raad van commissarissen be-

noemt op voordracht van de raad van commissarissen (2:268 lid 4 en lid 9 BW). Tegelijkertijd voorziet de Wcw niet in een uitzondering op deze (dwingendrechtelijke) bepalingen van Boek 2 BW (2:25 BW).

Gemeente als aandeelhouder

Voor gemeenten zal bij een warmtebedrijf in principe gelden dat zij uitsluitend als aandeelhouder zijn betrokken. Op grond van gemeentelijke deelnemingskaders geldt vaak dat ambtenaren geen deel uit kunnen maken van het bestuur of de raad van commissarissen van een bv, omdat hierdoor een belangenverstrengeling zou kunnen ontstaan. Bestuurders en leden van de raad van commissarissen van het warmtebedrijf hebben immers de wettelijke verplichting om het belang van het warmtebedrijf te laten prevaleren boven andere (publieke) belangen (zie bijvoorbeeld 2:239 lid 5 en 2:250 lid 2 BW). Zo'n conflict kan zich voordoen als moet worden besloten over het aantrekken van extra vermogen door het warmtebedrijf bij de gemeente als aandeelhouder. Daarnaast is in dat kader nog relevant dat de vaststelling van de tarieven bij warmtebedrijven met een publiek aandeelhoudersbelang exclusief bij het bestuur wordt gelegd (2.3 lid 5 Wcw). Ook daar zou zich een belangenconflict kunnen voordoen als de bestuurder vanuit de gemeente afkomstig zou zijn (betaalbaarheid versus rendement).

Het is dus aan te raden dat gemeenten controleren welke regels worden gesteld door hun eigen deelnemingskader of door de kadernota voor verbonden partijen voordat keuzes worden gemaakt over de inrichting van de governance. In bijzondere situaties kan het bijvoorbeeld wel zijn toegestaan dat een gemeente in het bestuur of de raad van commissarissen is vertegenwoordigd. Het is gebruikelijk dat dit dan wordt toegelicht aan de raad bij de wensen en bedenkingen procedure, zoals omschreven in hoofdstuk 4. De kadernota wordt nader uitgewerkt in paragraaf 4.2.

Uitoefening van stemrecht als aandeelhouder

De gemeente oefent als aandeelhouder haar stemrecht uit in de algemene vergadering. Zij mag daarbij haar eigen belangen behartigen en haar stem naar eigen inzicht uitoefenen. Het is gebruikelijk dat voor ieder aandeel één stem kan worden uitgebracht. Het uitbrengen van een stem op de aandelen wordt gezien als een privaatrechtelijke rechtshandeling. Het college is daarom bevoegd om hierover te beslissen (zie artikel 160 lid 1 Gemeentewet). De burgemeester is vervolgens bevoegd tot vertegenwoordiging van de gemeente (artikel 171 lid 1 Gemeentewet). Daarbij geldt dat deze bevoegdheid ook kan worden opgedragen aan een door de burgemeester aan te wijzen persoon (artikel 171 lid 2 Gemeentewet). De ambtelijke organisatie van de gemeente voorziet het college van de benodigde informatie, die door de gemeente kan worden meegenomen bij de agendering van de onderwerpen voor de algemene vergadering en de uitoefening van het stemrecht in deze vergadering.⁶ Daarnaast gelden soms binnen gemeenten specifieke afspraken - bijvoorbeeld informatieprotocollen - waarin de informatiestroom van de raad richting het college nader wordt geregeld.

Uitvoering beleid

In principe ligt de beleidsuitvoering van het warmtebedrijf bij het bestuur. Het is aan het bestuur - onder toezicht van de raad van commissarissen (als deze is ingesteld) - om te beoordelen of en in hoeverre het wenselijk is daarover in overleg te gaan met aandeelhouders, zoals de gemeente. De algemene vergadering kan verdere invloed uitoefenen op het beleid van het bestuur als bijvoorbeeld in de statuten is vastgelegd dat het beleidsplan en de begroting vooraf moeten worden goedgekeurd door de algemene vergadering. Achteraf kan dit via de vaststelling van de jaarrekening en het al of niet verlenen van decharge aan het bestuur voor het door het bestuur gevoerde beleid. In de rechtspraak is bepaald dat het

⁶ De politieke verantwoording van het college en de burgemeester richting de raad is vastgelegd in artikel 169 Gemeentewet en artikel 180 Gemeentewet

bestuur van een vennootschap aan de algemene vergadering verantwoording moet afleggen over zijn beleid. Maar het bestuur is dus – afgezien van afwijkende wettelijke of statutaire regelingen - niet verplicht de algemene vergadering vooraf in zijn besluitvorming te betrekken als het gaat om handelingen waar het bestuur bevoegd voor is. Om die reden worden vaak in de statuten van een bv besluiten opgenomen die vooraf zijn goedgekeurd door de algemene vergadering.

Let op: dit soort goedkeuringsrechten hebben slechts een interne werking. Verricht het bestuur een dergelijke handeling toch? Dan is het warmtebedrijf hieraan gebonden. Denk bijvoorbeeld aan de situatie dat het bestuur een duurzame samenwerking aangaat of verbreekt zonder dat de statutair vereiste goedkeuring van de algemene vergadering is gevraagd. Het warmtebedrijf is dan toch hieraan gebonden richting de wederpartij. Leidt de bv hierdoor schade? Dan zijn de betreffende bestuurders aansprakelijk.

Verhouding tussen de verschillende organen van de bv en Informatieverschaffing

Er wordt wel gezegd dat de algemene vergadering het **hoogste gezag** binnen de bv uitoefent. In de statuten kan bijvoorbeeld worden opgenomen dat het bestuur zich dient te gedragen naar de aanwijzingen van de algemene vergadering. Het bestuur moet dan deze aanwijzingen opvolgen, tenzij deze in strijd zijn met het belang van de bv (zie artikel 2:239 lid 4 BW). In zo'n geval kan een bestuurder altijd door de algemene vergadering worden ontslagen en worden vervangen door een andere bestuurder die de aanwijzing alsnog opvolgt. Uiteindelijk heeft de algemene vergadering daarmee het laatste woord.

De informatieverschaffing door het bestuur aan de algemene vergadering is geregeld in 2:217 lid 2 BW. Daar staat - kort gezegd - dat het bestuur en de raad van commissarissen aan de algemene vergadering alle verlangde inlichtingen verschaffen, tenzij een zwaarwichtig belang van de vennootschap zich daartegen verzet. Let wel: dit betreft een informatierecht van alle aandeelhouders gezamenlijk. De wet gaat er dus vanuit dat aandeelhouders op één en hetzelfde moment door het bestuur worden geïnformeerd, zodat er geen individuele aandeelhouder is met een informatievoorsprong. Een individuele aandeelhouder heeft dit recht slechts indien dit bijvoorbeeld specifiek is overeengekomen, bijvoorbeeld in de hierna te behandelen aandeelhoudersovereenkomst. In de praktijk is de bv (hier: het warmtebedrijf) ook medeondertekenaar van de aandeelhoudersovereenkomst, waardoor een dergelijke informatieverplichting ook in deze overeenkomst kan worden opgenomen.

Statuten

Een bv wordt opgericht bij notariële akte, waarin de statuten van de bv zijn opgenomen. Het is belangrijk dat de bestuurders en aandeelhouders handelen in lijn met deze statuten. Zoals hiervoor al is aangegeven kan handelen in strijd met de statuten een grond voor aansprakelijkheid opleveren. Daarnaast geldt dat besluiten die in strijd met de statuten worden genomen nietig zijn (art. 2:14 BW). De statuten van een bv worden bij de Kamer van Koophandel gedeponneerd en zijn dus inzichtelijk voor derden. Als een gemeente een bv alleen opricht kan zij de statuten zelf inrichten via de akte van oprichting. Neemt de gemeente deel in een bestaande bv? Dan zal zij moeten nagaan of de statuten aangepast moeten worden om deze in lijn met de Wcw te brengen. In artikel 2:231 BW is geregeld hoe via de notaris de statuten van een bv kunnen worden gewijzigd.

Aandeelhoudersovereenkomst

Als een warmtebedrijf-bv meerdere aandeelhouders heeft, dan is het gebruikelijk om - naast statuten - een zogenaamde aandeelhouderovereenkomst op te stellen. Een aandeelhoudersovereenkomst is in tegenstelling tot statuten niet openbaar. Aan de andere kant kan de gemeente een aandeelhoudersovereenkomst niet eenzijdig wijzigen. Daarvoor is de instemming van de andere partij(en) bij de overeenkomst nodig. Is de gemeente meerderheidsaandeelhouder? Dan zou zij in principe wel zelfstandig kunnen besluiten om de statuten aan te passen, tenzij de statuten een verzwaarde meerderheid voorschrijven.

Onderwerpen van een aandeelhoudersovereenkomst

Omdat de aandeelhoudersovereenkomst niet openbaar is, worden er meestal bepalingen in opgenomen die bij voorkeur niet openbaar bekend zijn. Dit wordt dan mede gewaarborgd door in deze overeenkomst geheimhouding overeen te komen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om afspraken over:

- (Aanvullende) financiering van het warmtebedrijf-bv
- De waardering van de aandelen bij een verkoop
- Het dividendbeleid

Ook wordt vaak een regeling opgenomen voor hoe geschillen worden opgelost.

Overdragen van aandelen

Andere afspraken gaan vaak over de situatie dat een aandeelhouder zijn aandelen wil overdragen (een exit-situatie).

- Het is toegestaan om overeen te komen dat de aandelen voor een bepaalde periode geheel **niet overdraagbaar** zijn (*lock up*).
- Partijen kunnen daarnaast afspreken of de andere aandeelhouders bij verkoop van de aandelen een **eerste recht van koop**

- hebben of dat bijvoorbeeld de verkopende aandeelhouder zijn medeaandeelhouder(s) kan dwingen om mee te verkopen (**drag along**) of dat de niet verkopende aandeelhouder bedingt dat de aandelen alleen aan een derde partij kan verkopen als de niet verkopende aandeelhouder zijn aandelen onder dezelfde voorwaarden mag mee verkopen (**tag along**). Dit soort afspraken zouden ook hier gemaakt kunnen worden, mits het publieke meerderheidsbelang over het warmtebedrijf blijft gewaarborgd.

Bescherming van private minderheidsaandeelhouders

Een laatste categorie die voor warmtebedrijven relevant is, is de bescherming van private minderheidsaandeelhouders. Omdat private minderheidsaandeelhouders in principe steeds overstemd kunnen worden, zullen zij wensen dat bepaalde aandeelhoudersbesluiten slechts kunnen worden genomen als zij daar ook mee hebben ingestemd. Alleen dan zal het voor dergelijke partijen interessant kunnen zijn om in een warmtebedrijf te investeren. Daarbij zal rekening moeten worden gehouden met de limitatieve lijst van artikel 2.3 Wcw. Het lijkt niet mogelijk om nog andere aandeelhoudersbesluiten aan deze lijst toe te voegen.

Gebruik van een tussenholding

Bij de uitwerking van de verschillende modellen onder paragraaf 3.3 en verder zal blijken dat gemeenten soms gebruikmaken van een **tussenholding**.

Een tussenholding is ook een bv die als voornaamste doelstelling heeft het houden van aandelen in andere vennootschappen, zoals hier het warmtebedrijf-bv. Een holding verricht zelf geen economische activiteiten, waardoor de kans klein is dat deze bv failliet gaat.

Gemeenten kunnen de volgende redenen hebben om gebruik te maken van een tussenholding:

- Een tussenholding wordt in de praktijk gebruikt om bepaalde vermogensbestanddelen veilig te stellen voor een eventueel faillissement van het warmtebedrijf (binnen de grenzen van de Wcw).
- Daarnaast heeft de gemeente bij de tussenholding niet meer de rechtstreekse zeggenschap over het warmtebedrijf. Het bestuur van de tussenholding heeft zeggenschap op de aandelen in het warmtebedrijf en dus niet de gemeente als aandeelhouder van (alleen) de holding. Daarmee wordt de politiek (enigszins) op afstand gezet en kan besluitvorming soms efficiënter plaats vinden. Daarbij zullen wel de grenzen van de 'doorslaggevende zeggenschap' van artikel 2.3 Wcw in acht moeten worden genomen.

Onder de Wcw blijft een tussenholding toegestaan. Op basis van artikel 2.2 lid 3 Wcw is het niet vereist dat de gemeente volledig eigenaar is van de holding; meer dan 50% aandelenbezit is voldoende. Mocht de gemeente toch grip willen houden op het stemgedrag van de tussenholding, dan kan in de statuten van de tussenholding worden bepaald dat voor het uitbrengen van stem op de aandelen in het warmtebedrijf B.V. de voorafgaande goedkeuring van de algemene vergadering (oftewel de gemeente) nodig is. Op de volgende pagina wordt ingegaan op de verschillende organisatiemodellen.

3.3 Model 1: Een 100% publiek warmtebedrijf met één gemeente als enig aandeelhouder

Model 1: Gemeente als enige publieke aandeelhouder

Gemeente als enige publieke aandeelhouder



Warmtebedrijf
(artikel 1.1 Wcw jo. 2.2 lid 1 onder a Wcw)

Voorbeelden: SVP (Purmerend), DER (Duurzaam Energiebedrijf Roosendaal B.V.), DEVO (Veenendaal)

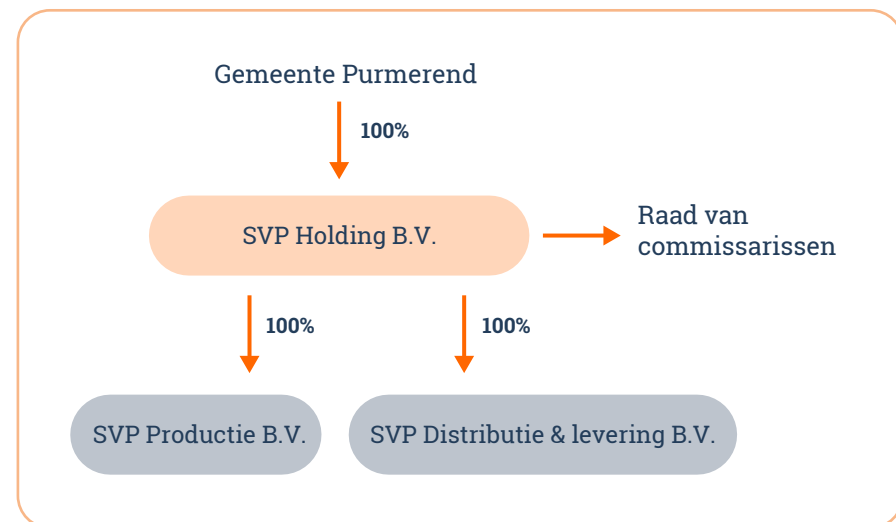
Een 100% publiek warmtebedrijf met één gemeente als enig aandeelhouder is juridisch gezien het meest eenvoudige model: de gemeente is enig aandeelhouder en heeft daarmee volledige zeggenschap over het warmtebedrijf. Als aandeelhouder houdt de gemeente alle zeggenschapsrechten en winstrechten ten aanzien van het warmtebedrijf. Zo kan zij bijvoorbeeld eenzijdig de bestuurders en eventuele commissarissen van het warmtebedrijf benoemen en ontslaan.

Praktijkvoorbeeld: Stadsverwarming Purmerend (SVP)

De gemeente Purmerend is via een holdingstructuur volledig eigenaar van SVP. De juridische structuur ziet er als volgt uit:

- Gemeente Purmerend houdt 100% van de aandelen in SVP Holding B.V.
- SVP Holding B.V. is 100% aandeelhouder van SVP Productie B.V. en SVP Distributie & Levering B.V.
- Binnen de holding is een raad van commissarissen actief die toezicht uitoefent op het bestuur en de algemene gang van zaken in de beide onderliggende bv's.

Onder de Wcw zouden deze onderliggende bv's moeten worden samengevoegd, omdat de aanwijzing van een warmtebedrijf over één bv gaat. Zie voor meer informatie paragraaf 2.4 over onder andere de integrale verantwoordelijkheid van het aangewezen warmtebedrijf. Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Andere voorbeelden

- **Duurzaam Energiebedrijf Roosendaal B.V.** De gemeente Roosendaal houdt 100% van de aandelen in dit warmtebedrijf.
- **Duurzame Energievoorziening Veenendaal Oost B.V.** De gemeente Veenendaal houdt 100% van de aandelen in dit warmtebedrijf nadat zij andere aandeelhouders heeft uitgekocht. In deze structuur wordt eveneens met een tussenholding gewerkt.

Voor- en nadelen van model 1

Voor gemeenten die overwegen zelf een warmtebedrijf op te richten en daar enig aandeelhouder van te worden, is het belangrijk om vooraf de gevolgen van dit model goed te overwegen. In dit model heeft de gemeente niet alleen alle zeggenschap, maar draagt zij ook alle verantwoordelijkheid: bestuurlijk, financieel en operationeel. De (potentiële) risico's moet de gemeente dus voorafgaand aan de keuze voor dit model goed in kaart brengen. Hieronder volgen de belangrijkste voor- en nadelen van dit model vanuit juridisch perspectief. Daarmee biedt het houvast bij de afweging of dit model past bij de ambitie, capaciteit en risicobereidheid van de gemeente.

Voordelen

- De gemeente heeft als enig aandeelhouder volledige zeggenschap. Zij kan dus eenvoudig besluiten nemen, zonder afstemming met andere aandeelhouders. En zij kan het bestuur en de eventuele commissarissen van het warmtebedrijf aansturen en waar nodig ook ingrijpen.
- Door deze directe (100%) invloed kan de gemeente relatief eenvoudig publieke doelen - zoals bijvoorbeeld duurzaamheid en leveringszekerheid - bereiken. Dit zal consumenten (oftewel warmteafnemers) vertrouwen bieden.
- Quasi-inbesteding is in principe mogelijk. Zie voor meer informatie paragraaf 2.10.

Nadelen

- Het volledig financiële risico berust in dit geval ook bij de gemeente.
- Beperkte toegang tot vreemd vermogen.
- Hoge opstartkosten.
- Weinig schaalvoordeel.
- Afhankelijkheid van gemeentelijke kennis en capaciteit, met name in de beginfase. Aansluitend kan het warmtebedrijf zelf (externe) mensen aannemen en een eigen organisatie opbouwen.
- Beïnvloedbaarheid door de politiek.

Let op: op grond van de wet (2:175 lid 1 BW) is een aandeelhouder niet persoonlijk aansprakelijk voor wat in naam van de vennootschap wordt verricht en hoeft een aandeelhouder niet in de verliezen van de vennootschap bij te dragen. In praktijk blijkt dit echter vaak wel het geval te zijn. Een warmtebedrijf wordt ofwel gefinancierd door de gemeente als aandeelhouder ofwel door middel van externe financiering, die vervolgens aan het warmtebedrijf wordt verstrekt. Banken zullen niet snel geneigd zijn om een warmtebedrijf te financieren als er geen zekerheden worden verstrekt over terugbetaling. De gemeente stelt zich in dat soort situaties wel garant voor dergelijke schulden. Ten slotte zal de gemeente ook - gezien de aard van het warmtebedrijf - niet snel ervoor kiezen om een warmtebedrijf failliet te laten gaan en om die reden steeds aanvullende financiering verstrekken. Zie voor meer informatie over deze specifieke problematiek: [onderzoek rekenkamer Rotterdam](#).

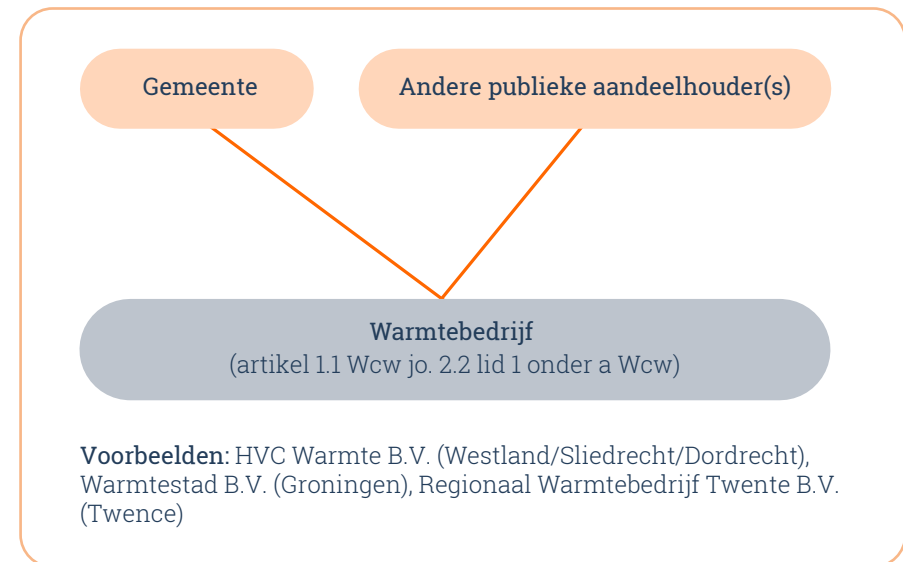
Financiering

Binnen dit (lokale) model zal een (kleinere) gemeente te maken hebben met hoge (opstart)kosten en minder schaalvoordelen. Omdat de risico's groter zijn dan bij een groot warmtebedrijf met veel kennis en expertise, zal vreemd vermogen door een (kleinere) gemeente onder minder gunstige voorwaarden kunnen worden aangetrokken. Voor andere partijen is het (in zo'n geval) weinig aantrekkelijk om als aandeelhouder toe te treden.

Kennis en expertise

Een warmtebedrijf vergt veel interne of externe kennis en expertise van de gemeente. De operationele en technische verantwoordelijkheid ligt in deze variant volledig bij het warmtebedrijf. Is deze kennis en kunde (nog) niet voorhanden? Dan heeft het warmtebedrijf de mogelijkheid om via bijvoorbeeld 'Design, Build, Maintain en Operate' contracten de ontwikkeling, realisatie, het onderhoud en de (technische) exploitatie van het warmtenet via een aanbesteding integraal uit te besteden aan (private) partijen die de kennis en kunde wel in huis hebben. Let wel: een dergelijke uitbesteding doet er niet aan af dat deze werkzaamheden nog steeds vallen onder de (integrale) verantwoordelijkheid van het warmtebedrijf.

3.4 Model 2: Een 100% publiek warmtebedrijf met meerdere publieke aandeelhouders



In dit model werken verschillende publieke partijen met elkaar samen.

Praktijkvoorbeelden

We geven een aantal voorbeelden van dit model:

- **HVC Warmte B.V.** HVC is van oorsprong een afvalbedrijf. Het heeft een eigen warmtetak via HVC Warmte B.V. De aandelen in deze vennootschap worden voor 100% gehouden door HVC Energie B.V., die op haar beurt weer voor 100% wordt gehouden door N.V. HVC. De uiteindelijke eigenaren van N.V. HVC zijn 52 gemeenten en 8 waterschappen uit Noord-Holland, Zuid-Holland, Flevoland en Friesland. Een deelnemende gemeente bij HVC is zowel aandeelhouder als opdrachtgever (voor de diensten waarvan de gemeente wil maken). De rol van aandeelhouder is het borgen van de

continuïteit van het eigen bedrijf, door het sturen op gezonde kaders, competent toezicht en de inhoudelijke en financiële strategie. Als het om de ontwikkeling van collectieve warmte gaat is de gemeente opdrachtgever. Hier zit de gemeente volledig zelf aan het stuur waar het gaat om wat er wel of niet gebeurt binnen de gemeente. HVC gaat geen ontwikkeling in warmte voorstellen waar de gemeente inhoudelijk niet achterstaat. De manier van werken is vergelijkbaar met hoe HVC met aandeelhouders de inzameling van afval organiseert. De gemeente bepaalt, uiteraard in nauw overleg met HVC. Op gemeentelijk niveau heeft de gemeente als opdrachtgever veel bepalende invloed op de warmteontwikkeling.

- **WarmteStad B.V. (Groningen).** WarmteStad B.V. is een kleinere samenwerking van gemeente Groningen en het Waterbedrijf Groningen.
- **Twence (Twente).** Twence heeft 15 Twentse gemeenten en de Achterhoekse gemeente Berkelland als aandeelhouder. Hier wordt eveneens gebruik gemaakt van een holdingstructuur.

Voor- en nadelen van model 2

De verwachting is dat lokale warmtebedrijven in veel gevallen op termijn toegroeien naar regionale bedrijven.¹ Het gaat dan om warmtebedrijven die van model 1 naar model 2 of een ander model doorgroeien door bijvoorbeeld een aandelenoverdracht aan een andere publieke partij. Dit roept vragen op met betrekking tot de governance. Zo zullen gemeenten door de verschillende aandeelhouders mogelijk weinig directe invloed hebben op een regionaal warmtebedrijf. Diverse provincies zijn momenteel bezig om te verkennen of zij willen deelnemen in warmtebedrijven. Zie hiervoor ook model 3. Verder zou aanvullende bescherming kunnen worden opgenomen in de statuten van het warmtebedrijf of in een aandeelhoudersovereenkomst.

¹ Aangegeven door minister Hermans in het wetgevingsoverleg van 19 mei 2025

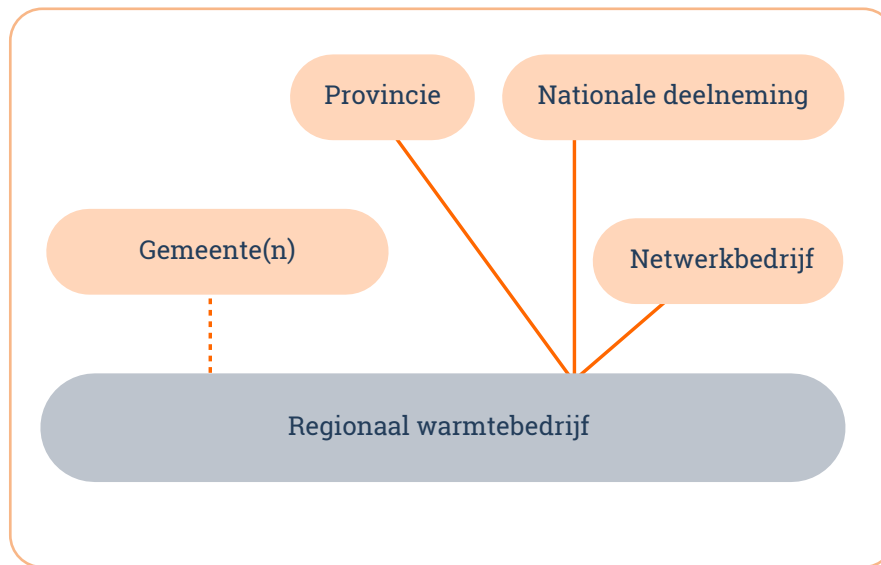
Voordelen

- Door de betrokkenheid van verschillende partijen kunnen de (financiële) risico's gedeeld worden. Dit kan in een aandeelhoudersovereenkomst worden uitgewerkt.
- Doordat er sprake is van gezamenlijke kennis en expertise van verschillende publieke partijen, kan wellicht door gemeenten onder gunstige(re) voorwaarden dan in model 1 vreemd vermogen worden aangetrokken. Wel ontbreekt in dit scenario (nog) de inbreng van eigen vermogen door en de aanvullende expertise van een private partij. Zie hiervoor model 5 en model 6. Door het ontbreken van private partijen kunnen commerciële belangen (bijvoorbeeld over rendement) minder sterk een rol spelen. Afspraken tussen publieke aandeelhouders worden door de Wcw niet beperkt. Uitgebreidere afspraken over bescherming van minderheidsaandeelhouders zijn hierdoor mogelijk.

Nadelen

- Bij een belang van minder dan 100% (maar wel met een meerderheid) zal de gemeente de andere aandeelhouder(s) steeds in de (totstandkoming van de) besluitvorming moeten betrekken. Dit werkt vertragend. Zo kan bij een 50/50 verhouding tussen de aandeelhouders een blokkade in de besluitvorming voorkomen. Bij een belang van minder dan 50% kan de gemeente worden overstemd door de andere aandeelhouder(s).
- In het geval van meerdere (publieke) aandeelhouders ontstaan wellicht eerder belangenconflicten. Bijvoorbeeld als gevolg van (verschillen in) politieke besluitvorming. Ook kan de besluitvorming daardoor aanmerkelijke vertraging oplopen of weinig consistentie vertonen.
- Bij grotere warmtebedrijven hebben individuele gemeenten - zoals hiervoor vermeld - beperkte directe invloed.

3.5 Model 3: Een regionaal warmtebedrijf met een of meerdere publieke aandeelhouders, Nationale Deelneming Warmte en/of een netwerkbedrijf



Model 3 geeft een getrapt model weer waarbij regionale/nationale partijen deelnemen via een regionaal warmtebedrijf deelnemen aan een lokaal warmtebedrijf. Een gemeente hoeft geen aandeelhouder te zijn om het regionale warmtebedrijf aan te wijzen voor de ontwikkeling en exploitatie van een warmtekavel. Een variant op dit model is dat er een lokaal warmtebedrijf is waar de gemeente samen met het regionale warmtebedrijf aandeelhouder is.

Over NDW

De Nationale Deelneming Warmte (NDW) is een staatsdeelneming die is ingesteld in de Wcw om de overgang naar collectieve warmtevoorzieningen te versnellen. Zie voor meer informatie

paragraaf 2.6. De NDW wordt een door EBN opgerichte dochtervennootschap en daarmee de beoogde partij om vanaf inwerkingtreden van de Wcw namens de Staat als NDW publieke aandeelhouders ondersteuning te bieden (zie artikel 12.7 lid 1 Wcw).

Publieke aandeelhouders kunnen ervoor kiezen om bij de operatie van het betreffende warmtebedrijf NDW te vragen om deel te nemen als aandeelhouder. Dit kan bijvoorbeeld zinvol zijn als een gemeente onvoldoende mogelijkheid heeft om eigen vermogen in te brengen of om (zelfstandig) in de gevraagde kapitaalbehoefte voor publieke warmtenetten te voorzien. Onderzoek van het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) heeft uitgewezen dat in 2021 ruim 40% van de gemeenten waar warmtenetten moeten komen hun netto schuldquote overschrijden. Het gaat hier om een regionaal warmtebedrijf of een warmtebedrijf dat binnen een redelijke termijn uitgroeit naar een regionaal warmtebedrijf, artikel 12.7 lid 2 Wcw. De NDW kan tot 40% eigen vermogen in het publieke warmtebedrijf inbrengen. Naast investeren in publieke organisatiekracht krijgt NDW ook de taak om kennis en kunde beschikbaar te stellen rond het organiseren van warmtebedrijven.

Over EBN

EBN is een 100% deelneming van de Staat der Nederlanden (KGG), bestaat sinds 1973, is actief in verschillende domeinen van de energiemarkt, heeft ruim 230 medewerkers en beschikt over de nodige kennis en ervaring op het gebied van warmte. EBN opereert zelfstandig met een eigen raad van bestuur, raad van commissarissen en ondernemingsraad.

Onder de Wcw is de NDW, als 100% dochter van EBN **niet verplicht** om tot daadwerkelijke participatie over te gaan. Meer informatie over [de rol van de NDW](#) en haar uitgangspunten.

Praktijkvoorbeelden

Vooruitlopend op haar beoogde rol als NDW onderzoekt EBN in een groot aantal regio's samen met gemeenten, provincies en netbeheerders de oprichting van publieke warmtebedrijven. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Amsterdam die samen met netwerkbedrijf Alliander en EBN onderzoekt hoe een volledig publiek Amsterdams warmtebedrijf kan worden opgericht. Daarvoor is een intentieverklaring getekend door de gemeente Amsterdam, netwerkbedrijf Alliander en KGG.

Amsterdam noemt daarbij als voordeel dat met een warmtebedrijf in publieke handen er meer grip en controle is op een snelle uitrol van warmtenetten (tempo en voortgang). Ook zou hierdoor stevig kunnen worden gestuurd op transparante en stabiele tarieven. De bedoeling is dat op termijn omliggende gemeenten zich aansluiten bij dit initiatief en het bedrijf een regionaal publiek warmtebedrijf wordt. Eerdere samenwerkingen van de gemeente met private partijen hebben niet geleid tot de gewenste groei in het aantal aansluitingen op warmtenetten.



In Amsterdam onderzoekt men samen met Alliander en Energiebeheer Nederland de mogelijkheden om voor grote delen van Amsterdam warmtenetten te ontwikkelen.

De gemeente Amsterdam heeft haar overwegingen voor een volledig publiek warmtebedrijf en een samenwerking met EBN en netwerkbedrijf Alliander nader toegelicht in een [brief](#) aan de gemeenteraad. Daarin wordt ook aangegeven waarom andere modellen zijn afgefallen. Daarnaast zijn er nog andere intentieverklaringen door [EBN](#) getekend.

Over infrastructuurbedrijven

Infrastructuurbedrijven zijn aan het voorbereiden om op schaal operationele dienstverlening in te richten voor lokale en regionale warmtebedrijven. Zij hebben verschillende redenen om deel te nemen in warmtebedrijven:

- Infrastructuurbedrijven kunnen vanuit het integrale energiesysteem warmtenetten inzetten om elektriciteitsnetten te ontlasten.
- Infrastructuurbedrijven hebben uitvoerige kennis van en ervaring met energie-infrastructuur en willen deze inzetten om als publieke partner van gemeenten de warmtetransitie te versnellen.

Door deze samenwerking op regionale schaal in te richten zijn schaalvoordelen en efficiëntievoordelen te behalen wat uiteindelijk ten goede komt aan de betaalbaarheid van warmte.

Voor- en nadelen van model 3

Voordelen

- Model 3 lijkt in algemene zin de positieve punten van model 1 en model 2 te behouden terwijl de risico's van financiering en het risico op gebrek aan kennis en kunde via deelneming van EBN en/of een netwerkbedrijf worden ondervangen.
- Ten opzichte van model 1 en 2 zullen de risico's in dit geval voor de gemeente(n) lager zijn en zal het in mindere mate nodig zijn dat het warmtebedrijf vreemd vermogen aantrekt, omdat EBN en/of

een netwerkbedrijf eigen vermogen in het warmtebedrijf stoppen. Moet toch vreemd vermogen worden aangetrokken? Dan zal dit door deelname van EBN makkelijker worden. EBN mag maximaal 40% van de aandelen in een regionaal warmtebedrijf houden en dus maximaal 40% van de eigen vermogenbehoefte financieren. Daardoor zullen andere publieke aandeelhouders minimaal een deel van het eigen vermogen moeten inleggen. Een aandeel van EBN in een lokaal (gemeentelijk) warmtebedrijf is onwenselijk omdat EBN streeft naar schaalvoordelen en kostenefficiëntie. De inzet van EBN is gericht op regionale warmtebedrijven of lokale warmtebedrijven die op termijn naar deze schaalgrootte toegroeien.

- Participatie door EBN en een netwerkbedrijf maakt naar verwachting de uitoefening van het warmtebedrijf onder gunstige(re) financiële condities mogelijk. EBN stuurt niet aan op snelle winsten of hoge rendementen, waarbij nog wel wordt opgemerkt dat EBN een samenwerking met private aandeelhouders niet uitsluit.

Specifieke voordelen door de betrokkenheid van een infrastructuurbedrijf kunnen daarbij zijn:

- **Borgen van de optimalisatie van het integrale energiesysteem in de regio of gemeente.** Het gaat dan om de juiste afstemming tussen elektriciteit, gas en warmte.
- **Kennis en efficiëntie.** Inzet van heel veel infrastructuur kennis en efficiëntie door combinatie van werkzaamheden.
- **Inzet van financiële middelen.** Infrastructuurbedrijven mogen van hun aandeelhouders veelal achtergebleven dividend inzetten voor de energietransitie.

Regionaal warmteservicebedrijf

Infrastructuurbedrijven hebben aangegeven dat ze bereid zijn tot een dergelijke deelname. Wat zij echter niet willen is dat de oprichting van lokale warmtebedrijven leidt tot versnippering van kennis en kunde en dat standaardisatie en schaalgrootte essentieel zijn voor snelheid

en kostendaling. Daarom hebben zij voorgesteld om een warmteservicebedrijf in te zetten dat (boven-)regionaal meerdere warmtebedrijven van services voorziet waardoor deze profiteren van lage opstartkosten, vergaande standaardisatie en grootschalige aanbesteding van diensten, materialen. Dat moet ten goede komen aan de maakbaarheid en lagere kosten van de warmtebedrijven.

Dit is geregeld in de Wcw. (zie artikel 2.13 lid 5 e.v. Wcw). Daar is bepaald dat een aangewezen warmtebedrijf voor het uitvoeren van de taken werkzaamheden kan laten uitvoeren door een derde. Met het amendement Grinwis¹ is geregeld dat ook infrastructuurbedrijven dit mogen doen.

Om verstoring van gezonde marktwerking te voorkomen is verboden dat de investering in een warmtebedrijf afhankelijk wordt gemaakt van afname van diensten bij het warmteservicebedrijf. Dit heeft als doel om de keuzevrijheid van warmtebedrijven en daarmee de concurrentie zoveel mogelijk te bevorderen. Met datzelfde oogmerk is ook een maximumtermijn - die via een algemene maatregel van bestuur wordt bepaald - verbonden aan de overeenkomst waarmee werkzaamheden worden uitbesteed aan een warmteservicebedrijf. Aangewezen warmtebedrijven dienen voldoende autonomie te houden richting het regionale warmteservicebedrijf. Daarom ligt het aangaan van leverings- en aansluitovereenkomsten en de inkoop van warmte verplicht bij het aangewezen warmtebedrijf zelf.

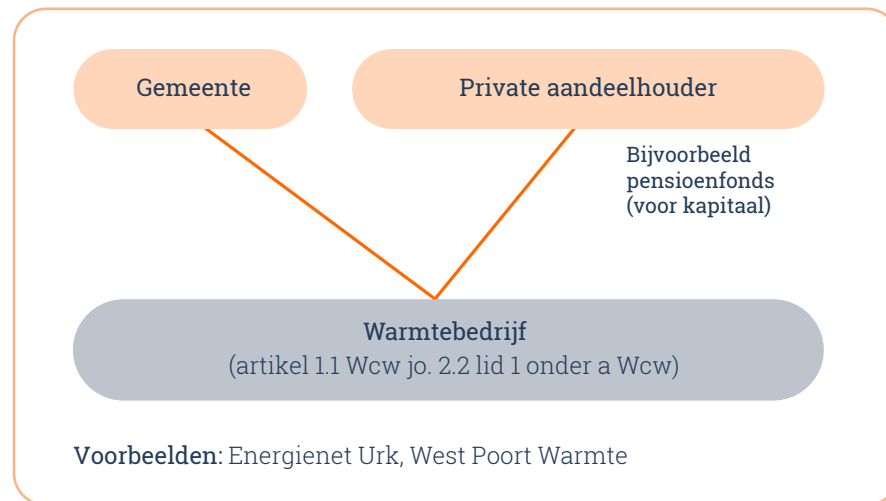
Nadelen

- EBN geeft aan te sturen op standaardisering van het portfolio. Deze standaardisatie gaat vooral over overeenkomsten, processen en financiering. In de technische oplossingsrichtingen blijft lokaal maatwerk noodzakelijk. Standaardisering door EBN kan bijdragen aan efficiëntie en lagere kosten, maar kan ook spanning opleveren met lokaal maatwerk. Gemeenten moeten beoordelen of regionale standaarden voldoende aansluiten op lokale omstandigheden, ambities en keuzes in het warmteprogramma.
- EBN focust op het niveau van regionale warmtebedrijven of lokale warmtebedrijven die naar deze schaalgrootte toegroeien. EBN zal daarom niet deelnemen in alle warmtebedrijven. In het model neemt EBN deel in een lokaal warmtebedrijf via een regionaal warmtebedrijf.

Bekijk [meer informatie](#) over deze voor- en nadelen.

¹ Kamerstukken 2024/25, 36576, nr. 109

3.6 Model 4: Een publiek-privaat warmtebedrijf met een publieke meerderheidsaandeelhouder en een private minderheidsaandeelhouder



In dit model neemt de gemeente samen met een private aandeelhouder deel in het aandelenkapitaal van een warmtebedrijf. De gemeente moet wettelijk direct of indirect meer dan 50% van de aandelen in het warmtebedrijf houden, waardoor de private aandeelhouder automatisch minder dan 50% van de aandelen in het warmtebedrijf houdt. Private participatie kan onder meer van belang zijn omdat de kapitaalbehoefte van warmtebedrijven omvangrijk is en de kennis en kunde op dit moment voornamelijk bij deze private partijen ligt.

Praktijkvoorbeelden

- **Energienet Urk.** Energienet Urk is een samenwerking van gemeente Urk als meerderheidsaandeelhouder met een privaat warmtebedrijf InWarmte B.V.. Deze samenwerkingspartner is na het doorlopen van een aanbestedingsprocedure gecontracteerd.
- **Westpoort Warmte B.V.** Westpoort Warmte B.V. is een joint-venture waarin de gemeente Amsterdam en Vattenfall Warmte N.V. beiden voor 50% eigenaar zijn. Deze samenwerking voldoet dus (nog) niet aan de eisen van de Wcw, omdat gemeente Amsterdam geen meerderheidsaandeelhouder is. Daarvoor geldt dan het overgangsrecht zoals beschreven in paragraaf 2.6. De gemeente Amsterdam heeft aangegeven dat ondanks het beoogde 100% publieke warmtebedrijf van model 3 de samenwerking met Vattenfall zal blijven doorlopen, maar dat een integrale oplossing voor de hele stad de voorkeur heeft. Vattenfall heeft op haar beurt aangegeven niet meer te willen investeren in grootschalige uitbreidingen vanwege de investeringsrisico's en de onzekerheid op de lange termijn vanwege het verplicht publiek meerderheidsaandeel.

Voor- en nadelen van model 4

Voordeel

Private bedrijven beschikken over voldoende (eigen) middelen en kennis om een warmtebedrijf te financieren. Voor het operationele gedeelte kan gebruik worden gemaakt van de bestaande kennis en kunde van de private partij binnen de grenzen van het aanbestedingsrecht. Zie voor meer informatie paragraaf 2.10.

Nadelen

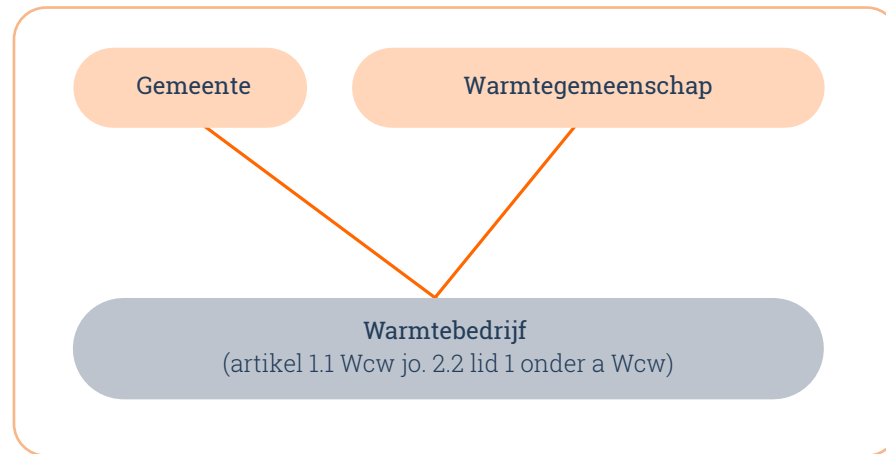
- Het is de vraag of private partijen bereid zijn om te investeren in warmtebedrijven vanuit een minderheidsparticipatie. Zie hiervoor ook de positie van Vattenfall bij Westpoort Warmte BV in het eerdergenoemde voorbeeld. Daarbij speelt mee dat private partijen de wettelijk toegestane beperkingen op de vereiste (meerderheids-) zeggenschap van de publieke aandeelhouder voldoende moeten vinden om deel te nemen.

De toegestane beperkingen ten behoeve van private minderheidsaandeelhouders zijn (artikel 2.3 lid 2 Wcw):

- a. de uitgifte van aandelen van het aangewezen warmtebedrijf;
- b. het aangaan of verbreken van een duurzame samenwerking van het aangewezen warmtebedrijf indien die samenwerking van ingrijpende betekenis is voor het aangewezen warmtebedrijf;
- c. de oprichting van nieuwe vennootschappen en dochtervennootschappen van het aangewezen warmtebedrijf;
- d. de splitsing, omzetting, fusering en ontbinding van het aangewezen warmtebedrijf;
- e. de overdracht van het gehele of vrijwel het gehele vermogen van het aangewezen warmtebedrijf;
- f. de wijziging van de statuten van het aangewezen warmtebedrijf;
- g. het doen van investeringen en de verstrekking van leningen of zekerheden:
 1. *ter waarde van ten minste een derde van de waarde van de activa volgens de balans van het aangewezen warmtebedrijf;*
 2. *ten behoeve van een nieuw aan te leggen collectieve warmtevoorziening in een warmtekavel;*
- h. de benoeming, de schorsing en het ontslag van bestuurders en commissarissen van het aangewezen warmtebedrijf.

- Daarnaast is ten behoeve van private bedrijven wettelijk vastgelegd dat het bestuur van een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang de tarieven voor gebruikers vaststelt. Deze bevoegdheid ligt dus niet bij de (meerderheids-)aandeelhouder. Ook zijn de tarieven op termijn kostengebaseerd, wat een private aandeelhouder meer investeringszekerheid biedt.
- Bij een private aandeelhouder zal meer nadruk komen te liggen op de winstgevendheid van het warmtebedrijf: de rendementseis versus de betaalbaarheidseis. Dit leidt wellicht tot terughoudendheid bij (potentiële) klanten en conflicten met de publieke aandeelhouder(s).
- Verder kan een nadeel voor een gemeente zijn dat zij een kennisachterstand heeft ten opzichte van marktpartijen en daardoor mogelijk minder zicht heeft op de bijkomende (financiële) risico's en die daardoor - al dan niet onbewust - aanvaardt. Hierdoor kan het draagvlak binnen de gemeente bij zowel inwoners als de gemeentepolitiek wegvallen.
- Ten slotte is het een publieke aandeelhouder in principe niet toegestaan om – zonder aanbestedingsprocedure - één-op-één kennis en kunde bij de private aandeelhouder in te kopen en dus voor die diensten te betalen. Dit is uiteraard anders als een uitzondering op de Europese aanbestedingsplicht van toepassing zou zijn.

3.7 Model 5: Een warmtebedrijf met één of meer publieke aandeelhouders en een warmtegemeenschap als aandeelhouder



Een gemeente kan ook een samenwerking met een warmtegemeenschap aangaan, waarbij - op basis van de huidige stand van zaken - de gemeente (al dan niet samen met een andere publiekrechtelijke rechtspersoon) de meerderheid van de aandelen moet houden. Ook een regionale variant van dit model met de nationale deelneming en/of een netwerkbedrijf als aandeelhouder is denkbaar. Hiervan zijn nog geen praktijkvoorbeelden beschikbaar. Er wordt nog onderzoek verricht naar de mogelijkheid om een warmtebedrijf met een meerderheidsaandeel van een warmtegemeenschap en een publieke minderheid aan te wijzen.⁷

Een warmtegemeenschap is op grond van de wet een rechtspersoon of een personenvennootschap. In de praktijk zal de

warmtegemeenschap meestal een coöperatie zijn, omdat deze rechtspersoon een eenvoudige mogelijkheid van toe- en uittreding van leden - in dit geval de bewoners - biedt. De warmtegemeenschap kan ook zelf op grond van artikel 2.2 lid 1 onder c Wcw als warmtebedrijf worden aangemerkt. Omdat de gemeente hierbij dan geen of beperkte betrokkenheid heeft, is deze variant in deze handreiking niet verder uitgewerkt. Wel kan een warmtegemeenschap in haar statuten opnemen dat voor het nemen van bepaalde besluiten de voorafgaande goedkeuring van de gemeente nodig is.

Voor- en nadelen van model 5

Voordelen

- Bij een warmtegemeenschap zijn altijd de gebruikers (bewoners) zelf betrokken. Dit zorgt voor extra inhoudelijke betrokkenheid bij de gang van zaken. Ook zorgt dit voor meer tevredenheid onder gebruikers en een lager volloopprijs. Daarnaast beschikken lokale eindgebruikers vaak over specifieke kennis van de wijk of buurt en van de inwoners. Dit kan helpen om het plan goed aan te laten sluiten op lokale wensen, behoeften en mogelijkheden.
- Is een energiecoöperatie in de gemeente ook al actief met energiebespaaractiviteiten (vaak in opdracht van of samenwerking met gemeenten)? Dan kan er goed gebruikgemaakt worden van het al opgebouwde netwerk en de data. Door de energiebespaaractiviteiten is er organiserend vermogen in een wijk, is er data over de isolatiegraad van de huizen en zijn bewoners al meer betrokken bij het onderwerp. Dit verhoogt de kans op betrokkenheid tijdens de stap om van het gas af te gaan.

⁷ Te raadplegen via: https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2025A05020

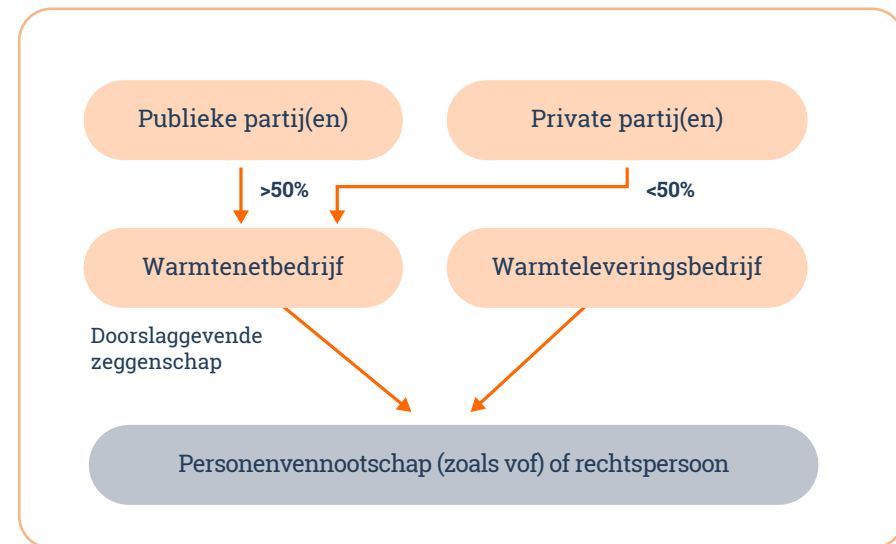
Nadelen

- In het algemeen beschikken warmtegemeenschappen over beperkte financiële middelen. Wel is er een motie aangenomen op basis waarvan de regering het nationale waarborgfonds zo moet vormgeven dat dit aansluit op de karakteristieken van warmtegemeenschappen. Ook zal het kabinet na overleg met de representatieve organisaties van warmtegemeenschappen een faciliterend kader voor warmtegemeenschappen vaststellen ter bevordering van de ontwikkeling van warmtegemeenschappen, met daarbij ook steun om het organiseren van eigen vermogen in de sector te versnellen¹ (artikel 12.6 Wcw).
- Voor deelname in een warmtebedrijf met een warmtegemeenschap als medeaandeelhouder zullen voor NDW dezelfde uitgangspunten gelden als bij een andere aandeelhouder: er moet sprake zijn van een professionele organisatie, er is perspectief op een regionaal warmtebedrijf, en de mate van zeggenschap is evenredig aan het financieel belang. Verder zijn samenwerkingsvormen met de NDW mogelijk als de warmtegemeenschap een minderheidsbelang heeft in een regionaal warmtebedrijf of daar naartoe groeit.²
- Voor het exploiteren van een warmtebedrijf is kennis en kunde nodig. Een gebrek daaraan is dus een potentieel risico. Betrokkenen zullen daarnaast voldoende tijd beschikbaar moeten hebben om de continuïteit van het warmtebedrijf te kunnen waarborgen.
- De deelname van een grote hoeveelheid kleine warmtegemeenschappen kan leiden tot versnippering van de warmtemarkt.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 576, nr. 83. Zie in dat kader tevens het - gewijzigd - amendement van Kröger en artikel 12.6 van de WCW.

² Zie: Kamerbrief Derde nota van wijziging en informatie over de Wet collectieve warmte van 3 juni 2025, p.10ii

3.8 Model 6: Een warmte joint-venture via een rechtspersoon of via een personenvennootschap



Een warmte joint-venture via een rechtspersoon of via een personenvennootschap is gebaseerd op de Wcw. Dit model is gebaseerd op artikel 2.2 lid 1 onder b Wcw en wordt omschreven als volgt:

Een warmtebedrijf dat een warmte joint-venture is van een warmtenetbedrijf en een warmteleveringsbedrijf waarbij:

1. meer dan 50% van de aandelen van het warmtenetbedrijf direct of indirect berusten bij de Staat der Nederlanden, een provincie, gemeente of ander openbaar lichaam, en
2. het warmtenetbedrijf meer dan 50% van de aandelen of doorslaggevende zeggenschap in de warmte joint-venture heeft.

Hier is daarom noodzakelijk dat een gemeente - of een andere publieke rechtspersoon - de meerderheid van de aandelen in het warmtenetbedrijf heeft en dus niet noodzakelijkerwijs in het warmteleveringsbedrijf.

Praktijkvoorbeelden

Warmtebedrijf Hengelo B.V. is een samenwerkingsverband tussen Ennatuurlijk (95%) en gemeente Hengelo (5%) voor de distributie van warmte in de wijken en de levering aan klanten. Het warmtenetwerk Hengelo bestaat uit een samenwerking tussen Firan (95%) en de gemeente Hengelo (5%) voor het onderhoud van de transportleidingen (Warmtenetwerk Hengelo B.V.). Recent is deze structuur echter gewijzigd. Firan heeft mede vanwege geleden verliezen aangegeven te willen stoppen in Hengelo. Zij heeft vervolgens de activa en passiva in Warmtenetwerk Hengelo B.V. overgedragen aan Warmtebedrijf Hengelo B.V. Door deze transactie is Warmtebedrijf Hengelo B.V. volledig eigenaar van de warmte-infrastructuur geworden. Warmtenetwerk Hengelo B.V. is hierdoor een 'lege' vennootschap geworden, die op enig moment zal worden ontbonden.

Voor- en nadelen van model 6

Voordelen

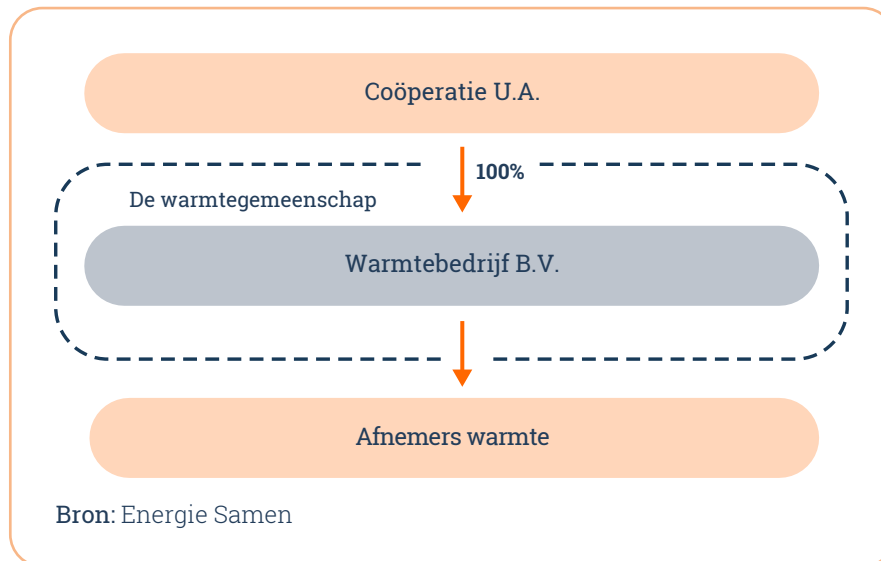
- Voor dit model gelden grotendeels dezelfde voor- en nadelen als bij model 4.
- Een opdeling in een warmtenetbedrijf en een warmteleveringsbedrijf kan de transitie versnellen. Dit komt doordat warmtenetten een groot risico kennen aan het begin van hun levensfase. Deze risico's zitten met name in de aanleg en de zogenaamde volloop.

Bij **volloop** gaat het om het aantal aansluitingen dat wordt gerealiseerd ten opzichte van het beoogde totale aantal aansluitingen. Voor warmtenetten moet in één keer een omvangrijke infrastructuur aangelegd worden voor alle gebouwen die uiteindelijk aangesloten moeten worden, ongeacht hoeveel gebouwen er uiteindelijk daadwerkelijk aansluiten. Als er te weinig aansluitingen zijn, dan zullen er onvoldoende inkomsten zijn om de investering terug te verdienen. Daarnaast geldt: hoe langer het duurt om alles aan te sluiten, hoe minder jaren er zijn om de investering terug te verdienen. Vanwege dit risico in de ontwikkelfase is het gebruikelijk om een risico-opslag mee te nemen in de rendementseis. Vaak gebeurt dit niet alleen bij de start van een warmtenet, maar ook tijdens de latere exploitatiefase. Dit gebeurt ook wanneer dit (volloop)risico beperkt tot niet aanwezig is en ongeacht of dit risico zich voordoet of niet. Door de ontwikkel- en de exploitatiefase van het warmtenet uit elkaar te trekken en in aparte vennootschappen (een warmtenetbedrijf en een warmteleveringsbedrijf) onder te brengen, kan beter gekeken worden naar het rendement in verschillende fases.

Nadeel

Gemeenten moeten zich realiseren dat zij - met eventuele andere publieke aandeelhouders - binnen dit scenario meerderheidsaandeelhouder van het warmtenetbedrijf moeten zijn. De risico's hiervan kunnen significant zijn. Bij Warmtenetwerk Hengelo B.V. was dit anders. De gemeente was daar maar voor 5% aandeelhouder. Mochten volloop en kosten toch tegenvallen, ondanks de voordelen van het gezamenlijk ontwikkelen? Dan wordt er geen voordeel behaald en mogelijk zelfs een nadeel. Hoewel de gemeente als aandeelhouder de tekorten van de bv niet hoeft aan te vullen, zal dit in de praktijk toch vaak gebeuren. Zie voor meer informatie paragraaf 3.4.

3.9 Model 7: Een warmtegemeenschap waar eindgebruikers zelf eigenaar van het warmtenet zijn



In een warmtegemeenschap zijn eindgebruikers - zoals bewoners, lokale ondernemers en lokale overheden - zelf eigenaar van het warmtenet. Ze zijn doorgaans georganiseerd in een energiecoöperatie. De eindgebruikers nemen actief deel aan besluitvorming, bijvoorbeeld via een algemene ledenvergadering en een gekozen bestuur. Dit model biedt veel inspraak en zeggenschap vanuit de gemeenschap en sluit aan bij de wens om lokale eindgebruikers meer eigenaarschap te geven in de energietransitie.

In de praktijk heeft de coöperatie vaak een dochter-bv die fungeert als warmtebedrijf. Deze bv sluit de contracten met aannemers, financiers en afnemers van warmte. Alle aandelen van deze bv zijn in handen van de lokale coöperatie. Op deze manier heeft de coöperatie

als eigenaar zeggenschap over het warmtebedrijf, terwijl de bv de operationele uitvoering en juridische verplichtingen verzorgt. In dit geval kwalificeert de bv als warmtegemeenschap volgens de Wcw.

Hoewel het theoretisch mogelijk is dat een coöperatie zelf – zonder bv – optreedt als warmtebedrijf, blijkt dit in de praktijk zelden werkbaar. Banken en financiers hechten waarde aan een duidelijke juridische entiteit met beperkte aansprakelijkheid en heldere governance. De constructie met een coöperatie als eigenaar van een bv wordt daarom algemeen beschouwd als de praktisch uitvoerbare standaard voor dit model.

Lees nadere toelichting in paragraaf 2.4.

Praktijkvoorbeelden

Bekende voorbeelden van een warmtegemeenschap zijn **Thermo Bello** (Culemborg) en **KetelhuisWG** (Amsterdam). In deze projecten zijn eindgebruikers georganiseerd in een coöperatie waarvan de leden tevens de afnemers van warmte zijn.

Voor- en nadelen van model 7

Voordelen

- **Sterke lokale betrokkenheid en draagvlak.** Bij een warmtegemeenschap zijn bewoners mede-eigenaar en beslissen mee, wat het vertrouwen in het warmtesysteem vergroot. Deze betrokkenheid kan positieve gevolgen hebben voor de volloop en de sociale samenhang in de wijk neemt vaak toe.
- **Democratische legitimiteit en zeggenschap.** Bij een warmtegemeenschap is besluitvorming transparant en lokaal georganiseerd, via coöperatiestructuren. Afnemers kunnen rechtstreeks invloed uitoefenen op tarieven en beleid van het warmtebedrijf.
- **Langetermijn-oriëntatie boven winstmaximalisatie.** Coöperaties richten zich op betaalbare en duurzame warmte voor de lange ter-

mijn want als bewoners en tevens eigenaar van het warmtebedrijf ervaren zij de effecten van elke keuze. Een warmtegemeenschap is wettelijk niet gericht op winst.

- **Bijdrage aan een inclusieve energietransitie.** Een warmtegemeenschap vergroot de maatschappelijke betrokkenheid en versterkt de energietransitie van onderop. Ook huurders hebben zeggenschap over hun warmte via de warmtegemeenschap.

Nadelen

- **Hoge inzet en kennisbehoefte bij bewoners.** Aangezien de dienstverlening nog niet geoptimaliseerd is vereist een warmtegemeenschap van de koplopers langdurige inzet en expertise in techniek, financiën, governance en regelgeving. Het idee is dat de markt zich op termijn zo ontwikkelt dat bewoners, net als in Denemarken, met beperkte inzet en expertise een coöperatief warmtenet kunnen opzetten en beheren. Niet elke gemeenschap beschikt over deze capaciteit of continuïteit.
- **Financiële haalbaarheid en risico's.** Warmtenetten vragen forse investeringen en bewoners hebben doorgaans beperkte kapitaalkracht. Dat vraagt extra aandacht voor de organisatie van het eigen vermogen; het rijk is opgeroepen dit te steunen en de sector werkt aan een eigen vermogensfonds. Tot die tijd vraagt het organiseren van eigen vermogen veel kapitaalkracht van de wijk en zijn gemeentelijke steun, subsidies of leningen zijn vaak noodzakelijk.
- **Afhankelijkheid van samenwerking met de gemeente.** Gemeenten moeten vertrouwen hebben in de coöperatie en bereid zijn om kennis, middelen en bevoegdheden te delen. Zonder actief partnerschap kan het project moeilijk van de grond komen.
- **Complexe besluitvorming.** Bij een warmtegemeenschap is een professioneel bestuur en goede communicatie met de leden heel belangrijk.

Kijk voor [meer informatie](#) op Energie Samen.

4 Besluitvormingsproces gemeentelijke deelnemingen

Na het kiezen van een geschikt model, moet de gemeentelijke besluitvorming plaatsvinden over de oprichting van en deelneming in een warmtebedrijf. Dit is voor veel gemeenten nieuw terrein, maar ook een belangrijk proces. Heldere besluitvorming voorkomt risico's, vergroot draagvlak en versnelt de realisatie van warmtebedrijven met een publiek meerderheidsbelang en warmtenetten.

Besluitvorming raakt meerdere portefeuilles (financiën, energie, economische zaken) en vereist samenwerking tussen college, raad en ambtelijke organisatie. Dit hoofdstuk gaat in op de beslissingsbevoegdheid, de besluitvormingsprocedure en welke voorbereidingen hiervoor moeten worden getroffen komen aan bod. Aan de hand van een stroomschema worden de drie stappen van besluitvorming uitgewerkt, inclusief juridische randvoorwaarden, rolverdeling en praktische aandachtspunten.



Gemeenteraadsvergadering

4.1 Stroomschema

Het gemeentelijk proces om over de oprichting van of deelneming in een warmtebedrijf te besluiten bestaat uit 3 stappen. In onderstaand stroomschema zijn deze stappen weergegeven en is per kolom aangegeven wat de desbetreffende stap inhoudt. In de paragrafen hierna worden de stappen uitgebreider toegelicht.

Vorbereiding raadsbesluit door college

Concept-raadsbesluit geeft toelichting op:

1. Openbaar belang, doelstelling, visie en maatschappelijke effecten van deelneming in warmtebedrijf
2. Omvang en aard investering (kapitaalsorting, lening en/of garantie)
3. Type warmtebedrijf en samenwerking (model 1-5)
4. Aard en omvang zeggenschap in warmtebedrijf
5. Niet-verhaalbaar bedrag bij faillissement warmtebedrijf
6. Financieel verloop eigen en vreemd vermogen warmtebedrijf, verwacht financieel resultaat en financiële risico's
7. Alle overige economische, maatschappelijke en bestuurlijke risico's
8. Aard en omvang controle en toezicht op warmtebedrijf
9. Toelichting op overige gemeentelijke beleidseisen (nota verbonden partijen, deelnemingenbeleid financiële verordening)

Toetsing door gemeenteraad

Uitgangspunten

- * Geen besluit tot deelneming mogelijk, zonder gelegenheid gemeenteraad om wensen en bedenkingen kenbaar te maken
- * Geen investeringsbesluit mogelijk, zonder toestemming raad

Gemeenteraad toetst voorstel op:

- Investeringsvoornemen en begrotingsvoorstel structureel en reëel in evenwicht
- Openbaar belang met deelneming gediend
- Doel- en rechtmatigheid
- Geschiktheid controle en toezicht
- Conformiteit met gemeentelijk (deelnemingen)beleid
- Informatieverplichtingen

Uitvoering door college

1. Uitoonderhandelen gemeenschappelijke regeling*, statutaire bepalingen, bestuurders- en/of aandeelhoudersovereenkomsten
2. Publiekrechtelijke besluitvorming (aanwijzen warmtebedrijf)
3. Start exploitatie warmtebedrijf
4. Uitoefenen toezicht en controle
5. Jaarlijks financiële verantwoording aan raad
6. Actieve en/of passieve informatieplicht naleven

* Bij gemeenschappelijke regeling ontwerp-regeling voorleggen aan raad en toestemming raad benodigd

4.2 Stap 1: Voorbereiding door college gemeentelijke besluiten

De bevoegdheid tot oprichting van of deelneming in een warmtebedrijf is voorbehouden aan **het college** (art. 160 lid 2 Gemeentewet). Het college zal daarom een ontwerpbesluit tot oprichting van of deelneming in een warmtebedrijf opstellen. Op basis van de Gemeentewet kan het besluit door het college alleen worden genomen nadat de gemeenteraad een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn **wensen en bedenkingen** aan het college over te brengen. De inhoud van de wensen en bedenkingen is qua aard en omvang niet beperkt en kan op alle aspecten van het ontwerpbesluit zien. Daarnaast is het college ook verantwoordelijk voor de voorbereiding van het investeringsbesluit. De bevoegdheid tot het nemen van dat besluit ligt bij de gemeenteraad.

Let op: de bevoegdheid tot oprichting van een gemeenschappelijke regeling ligt anders. Zoals hiervoor is aangegeven in paragraaf 2.6, kan de oprichting van een gemeenschappelijke regeling - tussen gemeenten, provincies en/of waterschappen - nuttig en/of noodzakelijk zijn om als aandeelhouder van een warmtebedrijf te fungeren. De gemeenschappelijke regeling wordt pas getroffen nadat de **vertegenwoordigende organen** van de desbetreffende gemeenten, provincies of waterschappen toestemming hebben gegeven. De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang (zie onder meer: art. 1, 40, 51, 61, 73, 83 Wet gemeenschappelijke regelingen).

Bij het besluitvormingsproces moet de gemeente ook het gemeentelijk beleid voor verbonden partijen volgen. Dit beleid vindt zijn oorsprong in de financiële verordening van een gemeente. De meeste gemeenten hebben op basis daarvan een (kader)nota verbonden partijen of andersluidend deelnemingenbeleid vastgesteld. Daarin is opgenomen op welke wijze het college en de raad toetsen óf en op basis van welke voorwaarden, wordt besloten tot de oprichting van en/of deelneming in een verbonden partij. Het kan hierbij gaan om een holding bv, een gemeenschappelijke regeling en/of een warmtebedrijf. Dit beleidsmatige afwegingskader moet bij de besluitvorming tot oprichting van en deelneming in een rechtspersoon worden gevolgd.

Op basis van de Gemeentewet en gemeentelijk beleid moeten bij de besluitvorming met ten minste de volgende negen punten rekening worden gehouden:

1. Openbaar belang, doelstelling, visie en maatschappelijke effecten van deelneming in warmtebedrijf

Oprichting van of deelneming in een warmtebedrijf is op grond van art. 160 lid 2 Gemeentewet alleen mogelijk als dat in het openbaar belang is. Bij oprichting van of deelneming in een warmtebedrijf is hiervan in principe sprake, omdat er op basis van de Wcw geen alternatief is. Toch moet in het raadsbesluit worden gemotiveerd welk concreet gemeentelijk doel of belang met de oprichting van of deelneming in een warmtebedrijf wordt gediend. Daarnaast dient het college aan de raad te presenteren welke visie er met de oprichting of deelneming is en welke maatschappelijke effecten worden beoogd. Dit kan onder meer worden toegelicht aan de hand van beleidsindicatoren die een gemeente zelf kan bepalen, maar de 'Regeling beleidsindicatoren gemeenten' geeft als beleidsindicatoren onder andere:

- formatie (fte per 1.000 inwoners);
- bezetting (fte per 1.000 inwoners); apparaatskosten (kosten per inwoner);
- externe inhuur (kosten als % van totale loonsom + totale kosten inhuur externen);
- overhead (% van totale lasten);
- hernieuwbare elektriciteit (%).

2. Omvang en aard investering

Een voornemen tot investering in een warmtebedrijf moet aan de gemeenteraad worden voorgelegd via een begrotingsvoorstel of een voorstel tot wijziging van de begroting. De gemeenteraad stelt de begroting van de gemeente (art. 189 Gemeentewet) en toetst of de begroting - en dus het investeringsvoornemen - structureel en reëel in evenwicht is. Voor een begroting(svoorstel) gelden meerdere eisen. In ieder geval schrijft het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten' voor dat een begroting per definitie een paragraaf over verbonden partijen bevat. Een verbonden partij is op basis van dit besluit een privaatrechtelijke (zoals een bv) of publiekrechtelijke organisatie (zoals een gemeenschappelijke regeling) waarin een gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Per programma(onderdeel) is in de begroting - althans het voorstel tot wijziging daarvan - het volgende opgenomen:

- Het belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;
- De dekkingsmiddelen;
- De vennootschapsbelasting;
- De toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves;
- Het verwachte c.q. gerealiseerde resultaat.

Gemeenten moeten voor een verbonden partij ook het weerstandsvermogen, de risicobeheersing en de onvoorziene kosten bepalen. Verder moet rekening gehouden worden met het volgende:

- Betreft een gemeente **externe financiering**? Dan moet uit de financieringsdocumentatie voldoende blijken dat deze samenhangt met oprichting van of deelneming in een warmtebedrijf. De reden hiervoor is dat de 'Wet financiering decentrale overheden' gemeenten uitsluitend toestaat een lening aan te gaan ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak (art. 1 en 2 Wet financiering decentrale overheden).
- Bij de besluitvorming moet worden betrokken wat het **gevolg is van de investeringsbeslissing** op de balans van de gemeente. Volgens het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten' moeten de kapitaalverstrekkingen en langlopende leningen aan verbonden partijen bij de financiële vaste activa worden opgenomen. Eventuele (overige) vorderingen (zoals kortlopende leningen) van een gemeente op de verbonden partijen zijn op de balans onderdeel van de vlottende activa.

3. Type warmtebedrijf en samenwerking

In dit onderdeel van het ontwerpbesluit moet het voorkeursmodel en/of de afweging tussen verschillende modellen te worden beschreven.

4. Aard en omvang zeggenschap in warmtebedrijf

Het ontwerpbesluit moet ingaan op de aard en omvang van de zeggenschap in het warmtebedrijf. Het is dan gebruikelijk dat een eventuele concept-aandeelhoudersovereenkomst en de concept-statuten bij de stukken van de besluitvorming worden gevoegd. Is de gemeente enig aandeelhouder? Dan zal er geen aandeelhoudersovereenkomst zijn.

5. Niet-verhaalbaar bedrag bij faillissement

De gemeente moet bepalen welk bedrag in het warmtebedrijf wordt ingelegd en dat niet-verhaalbaar is ingeval van faillissement. Hiermee wordt bedoeld dat de gemeente een geldbedrag verliest ingeval het warmtebedrijf onverhoopt failliet zou gaan.

6. Financiën warmtebedrijf

De gemeente moet in de paragraaf 'Verbonden partijen' van een begrotingsvoorstel - of voorstel tot wijziging daarvan - de verwachte financiële situatie van het warmtebedrijf schetsen. Hiervoor is moet een diepgaande analyse worden verricht, die leidt tot het opmaken van een *business case* waarbij in ieder geval aandacht is besteed aan het volgende:

- Het **financiële belang** dat de gemeente in het warmtebedrijf heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar.
- De verwachte **omvang van het eigen vermogen** en het **vreemd vermogen** van het warmtebedrijf aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar.
- De verwachte omvang van het **financiële resultaat** van het warmtebedrijf in het begrotingsjaar.
- De eventuele risico's van het warmtebedrijf voor de **financiële positie** van de gemeente.

7. Alle overige economische, maatschappelijke en bestuurlijke risico's

Het is aan te bevelen om alle relevante risico's uit te diepen. Economische, maatschappelijke en bestuurlijke risico's moeten in de besluitvorming worden afgewogen. Zo kan bijvoorbeeld inzichtelijk worden gemaakt wat de verwachte gevolgen en risico's voor de inwoners en bedrijven van de gemeente zijn of er in de interne organisatie risico's worden verwacht en/of wat het afbreukrisico is.

8. Aard en omvang controle en toezicht

Via de deelneming zelf - bijvoorbeeld in de gemeenschappelijke regeling, aandeelhoudersovereenkomst of statuten - kunnen voorwaarden worden gesteld over het toezicht en de controle die de gemeente op de verbonden partij (het warmtebedrijf) kan uitoefenen of houden.

- De gemeenteraad kan bijvoorbeeld beslissen tot een **actieve of passieve informatieplicht**. Het zou kunnen zijn dat de nota verbonden partijen al een informatieplicht bevat. Een actieve informatieplicht bestaat in de regel uit de verplichting voor de verbonden partij om de raad te voorzien van informatie over beleidsplannen, de jaarlijkse begroting, een (financieel) jaarverslag, uitvoeringsagenda's etc. Ook kan worden bepaald dat een vertegenwoordiger van een warmtebedrijf periodiek met de raad bijeenkomt. Een **passieve informatieplicht** komt erop neer dat wordt bepaald dat het college of een vertegenwoordiger van het warmtebedrijf desgevraagd informatie verstrekt.
- Heeft de gemeenteraad een **rekenkamer** ingesteld? (art. 81a Gemeentewet), Dan kan deze rekenkamer jaarrekeningen controleren, inlichtingen inwinnen en onderzoek instellen over het warmtebedrijf waaraan de gemeente deelneemt (art. 184 Gemeentewet). Een voorbeeld hiervan is [het onderzoek dat de rekenkamer van de gemeente Rotterdam heeft ingesteld](#) naar de deelneming van de gemeente Rotterdam in Warmtebedrijf Rotterdam.
- Met betrekking tot controle en toezicht kan ook de **provincie** een rol spelen. Provincies kunnen - buiten het kader van de Wcw - gebruikmaken van hun bevoegdheden die voortvloeien uit het interbestuurlijk toezicht. Op deze manier kan de vaststelling van een warmtekavel of een wijziging van de aanwijzing van een warmtebedrijf terzijde worden geschoven (lees over deze bevoegdheid in de memorie van toelichting op de Wcw (MvT Wcw, p. 31-32, p. 44v). Zo kunnen Gedeputeerde Staten beslissen tot indeplaatsstelling van een besluit van het gemeentebestuur

(art. 124 Gemeentewet). Ook kan het provinciebestuur overleg verlangen of volgt het interbestuurlijk toezicht uit het principe dat de begroting van een gemeente goedkeuring van Gedeputeerde Staten nodig kan hebben (art. 203 Gemeentewet). De Provinciale Staten kunnen verder - eventueel samen met andere provinciale staten of met gemeenteraden - een onderzoek instellen naar een gemeenschappelijke regeling, haar bestuur en/of haar bedrijfsvoeringsorganisatie (art. 151g Provinciewet).

- De gemeente heeft een aantal verdergaande bevoegdheden voor financiële controle en toezicht voor de verbonden partij. Op basis van art. 213a Gemeentewet kan het college nader onderzoek doen naar de **doelmatigheid en doeltreffendheid** van het door hem gevoerde bestuur en wordt daarvan verslag uitgebracht aan de raad. Tot slot kan de raad kaders stellen door voor het college - en daarmee de verbonden partij- prestatie-indicatoren vast te stellen.

Al met al, is de mate van controle en toezicht van geval tot geval te bepalen, mede op basis van de gemeentelijke nota verbonden partijen.

9. Toelichting op overige gemeentelijke beleidseisen

Zoals aangegeven, is het mogelijk dat de gemeente nadere beleidseisen – bijvoorbeeld in de nota verbonden partijen – heeft vastgelegd, zodat in de besluitvorming ook daarop moet worden ingegaan.

4.3 Stap 2: Toetsing door gemeenteraad

De gemeenteraad kan ten aanzien van de oprichting van en/of deelneming in een warmtebedrijf uitsluitend wensen en bedenkingen kenbaar maken. Dat ligt anders voor het investeringsbesluit. De gemeenteraad is op dit punt bevoegd. Een investeringsbesluit kan dus niet worden genomen zonder toestemming van de raad. Wordt dit investeringsbesluit niet genomen? Dan kan het feitelijk alsnog zo zijn dat de oprichting van een bv niet plaatsvindt, omdat een bv zonder

vermogen zinloos is. De gemeenteraad toetst de voorgestelde besluiten integraal op alle 9 punten (zie stroomschema) die hiervoor zijn vermeld. Daarbij kan de raad:

- Het college bevragen;
- Moties en wijzigingsvoorstellen (amendementen) indienen;
- (Informatie en/of rapportage) verplichtingen voor college en/of warmtebedrijf vaststellen.

Ten aanzien van de financiën geldt dat de gemeenteraad toetst of de begroting - of het voorstel tot wijziging van de begroting - structureel en reël in evenwicht is.

4.4 Stap 3: Uitvoering door het college

Op basis van het verloop van de besluitvorming in de gemeenteraad kan het college al dan niet overgaan tot oprichting van en/of deelneming in het warmtebedrijf. Of voor oprichting van of deelneming in een warmtebedrijf nog verdere onderhandeling nodig is, hangt af van de besluitvorming in de raad. Het college wijst vervolgens het warmtebedrijf aan. Zie voor meer informatie paragraaf 2.4. Exploitatie van het warmtebedrijf is daarna mogelijk. Tot slot zal het college - of het warmtebedrijf- gedurende de exploitatie rapporteren aan de gemeente, zoals dat volgt uit de besluitvorming en/of het eigen deelnemingenbeleid, waaronder de jaarlijkse financiële verantwoording.

5 Bouwstenen voor de inrichting van de statuten en de aandeelhoudersovereenkomst van een warmtebedrijf

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn een aantal voorbeelden opgenomen die inzichtelijk maken hoe de governance van een warmtebedrijf kan worden vormgegeven. Deze documenten zijn ontleend aan de hiervoor in hoofdstuk 3 besproken modellen. Het gaat om de volgende voorbeelden:

- **Model 1:** statuten van Stadsverwarming Purmerend Holding B.V. en statuten van SVP Productie BV/SVP Distributie en Levering B.V.
- **Model 2:** statuten van N.V. HVC en HVC Warmte B.V.
- **Model 3:** dit model is nu nog niet van toepassing, dus hier zijn geen voorbeelden beschikbaar
- **Model 4:** statuten Westpoort Warmte B.V.
- **Model 5:** hier zijn nog geen voorbeelden van beschikbaar
- **Model 6:** statuten Warmtebedrijf Hengelo B.V.
- **Model 7:** statuten Energiecoöperatie Ketelhuis WG U.A. en Energiebedrijf Ketelhuis WG B.V.



In dit hoofdstuk worden ook de **bouwstenen** voor de inrichting van statuten van een warmtebedrijf onder de Wcw toegelicht. [De statuten van Nijmegen Warmte B.V.](#) houden (grotendeels) ook rekening met de eisen van de Wcw en kunnen als voorbeelddocument worden gebruikt.

Daarnaast is een [voorbeeld](#) toegevoegd van een **aandeelhoudersovereenkomst** met enkele suggesties in de kantlijn. Deze is van toepassing als een warmtebedrijf meerdere aandeelhouders heeft. Dat is het geval bij de modellen 2 tot en met 6.

Let op: de statuten bij de verschillende modellen zijn vastgesteld zonder dat rekening kon worden gehouden met de Wcw. In de algemene aandachtspunten voor de inrichting van statuten van een warmtebedrijf onder de Wcw en bij de statuten en de aandeelhoudersovereenkomst van Nijmegen Warmte B.V. is dit - zoveel mogelijk - wel gedaan. Het opstellen van statuten en/of een aandeelhoudersovereenkomst zal altijd maatwerk zijn, afgestemd op de specifieke situatie van de gemeente en moet gebeuren in overleg met een deskundige juridische adviseur.

Alle statuten van warmtebedrijven zijn openbaar en op te vragen via de Kamer van Koophandel. Kijk op kvk.nl.

5.2 Algemene bouwstenen voor de inrichting van statuten van een warmtebedrijf onder de Wcw

Houd bij het opstellen van de statuten van een warmtebedrijf onder de Wcw rekening met onderstaande aandachtspunten.

Statutaire naam

Het verdient aanbeveling om de term warmtebedrijf terug te laten komen in de statutaire naam van de bv.

Statutaire zetel

Hier kan worden gekeken naar de warmtekavel. De statutaire zetel is met name van belang voor de bevoegde rechter.

Statutaire doelstelling

Het is handig om hier zoveel mogelijk aan te sluiten bij de wettelijke omschrijving van een warmtebedrijf onder de Wcw: *"onderneming ... die zich bezighoudt of voornemens is zich bezig te houden met het transport en de levering van warmte en de productie of inkoop van warmte ten behoeve daarvan"*. Is sprake van een warmte joint-venture in de zin van de Wcw? Dan zal eerst een controle moeten plaats vinden of aan de vereisten van de Wcw wordt voldaan.

Aandeelhouderschap

Zie hiervoor ook artikel 2.2 lid 1 Wcw. Het is een vereiste dat meer dan 50% van de aandelen direct of indirect berust bij de Staat der Nederlanden, een provincie, gemeente of ander openbaar lichaam. Zijn er meerdere aandeelhouders? Dan zijn de kwaliteitseisen zinvol. Eén van deze kwaliteitseisen kan zijn dat de aandeelhouder partij is bij een aandeelhoudersovereenkomst. Bij indirect berusten - bijvoorbeeld bij het gebruik van een tussenholding - geldt op grond van artikel 2.2 lid 3 Wcw dat de aandelen in een warmtebedrijf berusten bij één of meer rechtspersonen waarvan meer dan 50% van

de aandelen worden gehouden door de Staat der Nederlanden, een provincie, gemeente of ander openbaar lichaam. Of bij een rechtspersoon die een volledige dochtermaatschappij is van één of meer rechtspersonen waarvan meer dan 50% van de aandelen worden gehouden door de Staat der Nederlanden, een provincie, gemeente of ander openbaar lichaam. Letteraandelen kunnen zinvol zijn als de aandeelhouders bijvoorbeeld verschillende financiering inbrengen of als partijen hun eigen bestuurder willen benoemen en ontslaan.

Aandelenkapitaal

Er is geen wettelijk minimumkapitaal bij oprichting van een bv. Wel zal moeten worden gewaakt voor 'onderfinanciering' van het warmtebedrijf, op straffe van privé-aansprakelijkheid van de bestuurders.

Blokkeringsregeling

Bij meerdere aandeelhouders ligt een blokkeringsregeling voor de hand. Het meest gebruikelijk is een regeling waarbij de vertrekkende aandeelhouder zijn aandelen moet aanbieden aan de zittende aandeelhouder(s), mits nog steeds wordt voldaan aan artikel 2.2 lid 1 Wcw.

Vruchtgebruik/pandrecht op de aandelen

Het ligt bij een eventueel vruchtgebruik of pandrecht op de aandelen voor de hand om te bepalen dat het stemrecht op de aandelen niet of slechts na goedkeuring van de algemene vergadering bij de pandhouder of vruchtgebruiker kan worden toegekend. Ook hier zal gelden dat het stemrecht slechts binnen de kaders van artikel 2.2 lid 1 Wcw kan overgaan naar de vruchtgebruiker of pandhouder.

Bestuur

Bij letteraandelen kunnen de aandeelhouders een eigen bestuurder benoemen en ontslaan. Anders geldt dat de algemene vergadering de bestuurders benoemt. Hierover mogen statutaire of contractuele

afspraken worden gemaakt. Dit geldt tevens voor schorsing en ontslag (zie hierna). Verder kan een instructiebevoegdheid van de algemene vergadering richting het bestuur worden opgenomen, zoals deze hierboven bij de verschillende statuten is benoemd. Voor de bezoldiging zou nog verwezen kunnen worden naar de Wet normering topinkomens. Voor wat betreft de vertegenwoordiging zou bij meerdere bestuurders gedacht kunnen worden aan een 2-handtekeningenstelsel. Daarnaast moeten in de statuten regels worden opgenomen over ontstentenis en belet van bestuurders en tegenstrijdige belangen tussen de bestuurder en de vennootschap.

Raad van commissarissen

Is wettelijk niet verplicht, maar kan wel als orgaan worden opgenomen. Indien deze wordt opgenomen, is het gebruikelijk om deze ook de nodige (goedkeurings-)bevoegdheden te geven.

Statutaire (of contractuele) afspraken ten behoeve van minderheidsaandeelhouder

Bij deze te maken afspraken (denk aan statutaire goedkeuringslijsten) zal moeten worden gekeken naar artikel 2.3 lid 1 Wcw:

Er mogen geen contractuele afspraken worden gemaakt die ervoor zorgen dat degene die direct of indirect meer dan 50% van de aandelen houdt of doorslaggevende zeggenschap in een aangewezen warmtebedrijf heeft, feitelijk geen doorslaggevende zeggenschap over het warmtebedrijf heeft. Dit geldt alleen voor het geval er private aandeelhouders zijn; en toegestane afspraken om het minderheidsbelang te beschermen zijn (al dan niet uitsluitend):

- a. de uitgifte van aandelen van het aangewezen warmtebedrijf;
- b. het aangaan of verbreken van een duurzame samenwerking van het aangewezen warmtebedrijf indien die samenwerking van ingrijpende betekenis is voor het aangewezen warmtebedrijf;

- c. de oprichting van nieuwe vennootschappen en dochtervennootschappen van het aangewezen warmtebedrijf;
- d. de splitsing, omzetting, fusering en ontbinding van het aangewezen warmtebedrijf;
- e. de overdracht van het gehele of vrijwel het gehele vermogen van het aangewezen warmtebedrijf;
- f. de wijziging van de statuten van het aangewezen warmtebedrijf;
- g. het doen van investeringen en de verstrekking van leningen of zekerheden:
 - 1. ter waarde van ten minste een derde van de waarde van de activa volgens de balans van het aangewezen warmtebedrijf;
 - 2. ten behoeve van een nieuw aan te leggen collectieve warmtevoorziening in een warmtekavel;
- h. de benoeming, de schorsing en het ontslag van bestuurders en commissarissen van het aangewezen warmtebedrijf.

Tarieven

Op grond van artikel 2.3 lid 7 Wcw geldt dat het bestuur van het warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang de tarieven voor gebruikers vaststelt.

Algemene maatregel van bestuur

Daarnaast vermeldt artikel 2.3 lid 8 Wcw dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld over de statutaire of contractuele afspraken, zoals deze hierboven zijn vermeld.

Infrastructuurbedrijf als aandeelhouder

Volgens artikel 3.21 derde lid Energiewet moeten de statuten van het warmtebedrijf de bepaling bevatten dat als een infrastructuurbedrijf aandelen houdt in een aangewezen warmtebedrijf de leden van het bestuur en de meerderheid van de leden van de raad van commissarissen geen statutaire bestuurder zijn van de transmissie- of distributiesysteembeheerder binnen de infrastructuurgroep waar het infrastructuurbedrijf deel van uitmaakt.

5.3 Algemene aandachtspunten voor de inrichting van een aandeelhoudersovereenkomst van een warmtebedrijf onder de Wcw

In principe is een aandeelhoudersovereenkomst tussen partijen volledig vormvrij. [Bekijk hier een voorbeeld van deze overeenkomst.](#) In hoofdstuk 3.2.7 wordt behandeld wat een aandeelhoudersovereenkomst inhoudt en welke onderwerpen deze bevat. Op grond van de Wcw gelden de volgende beperkingen ten aanzien van deze aandeelhoudersovereenkomst:

- Is er sprake van een private aandeelhouder? Dan mogen er geen contractuele afspraken worden gemaakt die ervoor zorgen dat degene die direct of indirect meer dan 50% van de aandelen houdt of doorslaggevende zeggenschap in een aangewezen warmtebedrijf heeft, feitelijk **geen doorslaggevende zeggenschap** over het warmtebedrijf heeft.
- Een **drag along** bepaling ten aanzien van de aandelen van de gemeente is daarom ook niet mogelijk.

Toegestane afspraken met private minderheidsaandeelhouders zijn hierboven al genoemd. Het is echter niet duidelijk of deze lijst limitatief is of dat afspraken die er niet toe leiden dat de publieke aandeelhouder feitelijk geen doorslaggevende zeggenschap (in de zin van artikel 2.3 lid 1 Wcw) over het warmtebedrijf heeft zijn toegestaan. Voorzichtigheid is hier geboden. Ook hier geldt dat via een algemene maatregel van bestuur nadere regels hierover kunnen worden gesteld.

5.4 Toelichting van de voorbeeldstatuten bij de modellen

5.4.1 Nut van een tussenholding

Holding

Een holding kan zinvol zijn als de gemeente. Zie hoofdstuk 3.2 over de gemeente als aandeelhouder en de uitoefening van het stemrecht. Dit kan de besluitvorming efficiënter maken, maar kan er tegelijkertijd voor zorgen dat het warmtebedrijf meer op afstand van gemeente komt te staan. Om die afstand te beperken zou eventueel met een raad van commissarissen in de holding kunnen worden gewerkt die doorlopend toezicht houdt op de activiteiten van het bestuur van de holding. Hou verder rekening met het volgende:

- Verder zou in de statuten een lijst met besluiten kunnen worden opgenomen waarvoor het bestuur de **voorafgaande goedkeuring** van de aandeelhouder - lees: de gemeente - nodig heeft. In de statuten van SVP Holding B.V. is van beide mogelijkheden gebruik gemaakt. Artikel 9.5 lid 1 van de statuten geeft een lijst met besluiten die aan de voorafgaande goedkeuring van de aandeelhouder zijn onderworpen. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld het aanpassen van de tarieven buiten een bepaalde bandbreedte. Die bevoegdheid ligt straks exclusief bij het bestuur.
- Daarnaast kent de bv een raad van commissarissen en is in artikel 9.5 lid 2 van de statuten een lijst met besluiten opgenomen die aan de voorafgaande goedkeuring van de raad van commissarissen is onderworpen.
- In 9.5 lid 3 is vervolgens een zogenaamde '**doorwerkbepaling**' opgenomen voor de situatie dat een dergelijk besluit moet worden genomen door de holding als bestuurder van een dochtervennootschap. Hier is SVP Holding B.V. de bestuurder van SVP Productie B.V. en SVP Distributie en Levering B.V. In dat geval is dus ook de voorafgaande goedkeuring van de algemene vergadering

dan wel de raad van commissarissen van SVP Holding B.V. vereist als een dergelijk besluit voor SVP Distributie en Levering B.V. wordt genomen.

- Verder is in artikel 9.5 lid 5 een lijst opgenomen met besluiten die aan de voorafgaande **adviesing** van de raad van commissarissen zijn onderworpen.
- Verder kan een holding worden overwogen als het wenselijk is om bepaalde **vermogensbestanddelen veilig te stellen** voor een faillissement van het warmtebedrijf. Denk bijvoorbeeld aan overwinsten en belangrijke contracten. Let wel: het warmtebedrijf zelf moet op grond van de Wcw eigenaar zijn van de warmtestructuur (het netwerk). Deze eigendom kan dus niet bij de holding berusten.
- De holding kan in principe worden gebruikt bij alle modellen.

5.4.2 Aandachtspunten bij de voorbeeldstatuten van de modellen

Model 1: Statuten (indirecte) 100% dochter gemeente

In het document met de statuten van SVP Productie B.V. en SVP Distributie en Levering B.V. is zichtbaar dat er een afsplitsing is geweest waarbij de productie is afgescheiden van de distributie en levering. SVP Productie B.V. heeft als doel het opwekken en produceren van warmte. SVP Distributie en Levering B.V. heeft als doelstelling het leveren en distribueren van warmte en het in standhouden van een stadsverwarmingsdistributienet in Purmerend en daarbuiten aangesloten gebieden. Dat lijkt dus ook enigszins op model 6, behalve dat SVP geen private aandeelhouder heeft. Omdat hier geen sprake is van een warmte joint-venture in de zin van de Wcw is deze variant onder de Wcw niet toegestaan.

De instructiebevoegdheid van de holding is hier ook interessant. In artikel 9.4 staat dat de algemene vergadering (hier dus de holding) bij een daartoe strekkend besluit kan bepalen dat het bestuur van de

dochter zich moet gedragen naar de aanwijzingen van de algemene vergadering. Volgens de wet is het bestuur dan verplicht om deze aanwijzingen op te volgen, tenzij deze in strijd zijn met het belang van de bv en de met haar verbonden onderneming. Daarmee kan de holding en dus indirect de gemeente als enig aandeelhouder van de holding grip houden op wat er gebeurt in de dochtermaatschappijen. De statuten van SVP Productie B.V. en SVP Distributie en Levering B.V. zijn verder grotendeels hetzelfde.

Model 2: Statuten gemeente met een of meer publieke aandeelhouders

N.V. HVC en HVC Warmte B.V.

In de statuten van HVC Warmte staat een ruimere doelstelling: te het in- en verkopen van warmte-energie en daaraan gerelateerde diensten als mede het ontwerpen, aanleggen, onderhouden, beheren en exploiteren van een warmtedistributie- en opslagsysteem. Voor structuren met meerdere aandeelhouders zijn aanvullende bepalingen van belang. Denk bijvoorbeeld aan:

- **Kwaliteitseisen voor aandeelhouders.** Denk bijvoorbeeld aan: het zijn van publiekrechtelijke lichaam of een 100% dochter daarvan). Wordt daar niet meer aan voldaan, dan moeten de aandelen worden overgedragen. Zie artikel 3 lid 2 van de statuten van N.V. HVC.
- **Letteraandelen.** Letteraandelen kunnen worden gebruikt om verschillen in bevoegdheden van aandeelhouders tot uitdrukking te brengen. Zie artikel 3 lid 1 van de statuten van N.V. HVC. Denk bijvoorbeeld aan het storten van extra vermogen door een specifieke aandeelhouder. Bepaald kan dan worden dat dit extra vermogen 'toekomt' aan de specifieke aandelen die door deze aandeelhouder worden gehouden. Ook kunnen bepaalde letteraandelen specifiek recht geven op de winsten van een bepaalde dochtermaatschappij (zie bijvoorbeeld artikel 19 van de statuten van N.V. HVC).
- **Een blokkeringsregeling.** Zie hiervoor artikel 9 van de statuten.

Hiermee wordt grip gehouden op wie aandeelhouder van de vennootschap kunnen worden. In artikel 9 lid 2 van de statuten van N.V. HVC is bepaald dat een overdracht van aandelen de goedkeuring van de algemene vergadering behoeft.

- **Een commissie van aandeelhouders.** Zie artikel 16. Dit kan handig zijn als er tientallen aandeelhouders zijn, zoals bij N.V. HVC.
- **Een aandeelhoudersovereenkomst.** Waarin specifieke regels over bijvoorbeeld bescherming van minderheidsaandeelhouders zijn opgenomen. Omdat model 2 gaat over de variant met uitsluitend publieke aandeelhouders zijn er geen wettelijke beperkingen vanuit de Wcw ten aanzien van de inhoud van deze overeenkomst.

Let op: HVC is een naamloze vennootschap, waarvoor andere (strengere) regels gelden dan voor een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid.

Model 3: dit model is nog niet van toepassing, en daarom zijn er geen voorbeelden beschikbaar.

Model 4: Een publiek-privaat warmtebedrijf met een publieke meerderheidsaandeelhouder en een private minderheidsaandeelhouder

Westpoort Warmte B.V.

Ook in dit voorbeeld wordt gebruikgemaakt van letteraandelen. Let wel: dit is een 50%/50% samenwerking, die niet meer is toegestaan onder de Wcw. De publieke aandeelhouders zullen altijd de meerderheid van de aandelen moeten hebben.

Verder valt het volgende op:

- **Bestuurder per aandeelhouder.** De letteraandelen zijn hier onder meer gebruikt zodat iedere aandeelhouder een eigen bestuurder kan benoemen (artikel 13). In de vertegenwoordigingsbevoegdheid is vervolgens bepaald dat alleen maar namens Westpoort Warmte B.V. kan worden getekend door zowel een bestuurder A als een bestuurder B.
- **Blokkeringsregeling.** Verder is er een blokkeringsregeling opgenomen, die inhoudt dat bij overdracht van de aandelen, de aandeelhouder deze aandelen eerst aan de andere aandeelhouder moet aanbieden.
- **Goedkeuringsbevoegdheden.** Binnen de samenwerking is er een raad van commissarissen met de nodige goedkeuringsbevoegdheden. Zie artikel 20 lid 1. Ook de algemene vergadering van aandeelhouders heeft nog een aantal goedkeuringsbevoegdheden. Zie artikel 20 lid 2.
- **Staking van stemmen.** Voor staking van stemmen geldt dat het voorstel is verworpen (artikel 40 lid 5). Onder de Wcw zou dit niet meer aan de orde moeten zijn omdat de publieke aandeelhouders altijd de meerderheid van de stemmen moet kunnen uitbrengen. Let wel op met het opnemen van statutaire bepalingen waarbij een grotere meerderheid wordt geëist voor een bepaald besluit. Denk bijvoorbeeld aan een besluit tot statutenwijziging of ontbinding. Dergelijke afspraken zullen steeds moeten worden getoetst aan het bepaalde in artikel 2.3 lid 1 Wcw, waarin - kort gezegd - is bepaald dat geen statutaire bepalingen mogen worden opgenomen die ervoor zorgen dat de meerderheidsaandeelhouder feitelijk geen doorslaggevende zeggenschap meer heeft over het warmtebedrijf.
- **Aandeelhoudersovereenkomst.** Binnen deze variant zal ook een aandeelhoudersovereenkomst aan de orde zijn, waarin de bepalingen van artikel 2.3 lid 2 Wcw zouden kunnen worden opgenomen.

Model 5: Een warmtebedrijf met één of meer publieke aandeelhouders en een warmtegemeenschap als aandeelhouder

Hier is nog geen voorbeeld van beschikbaar.

Model 6: Een warmte joint-venture via een rechtspersoon of via een personenvennootschap

Warmtebedrijf Hengelo B.V.

In deze statuten komt expliciet de term 'warmtebedrijf' terug. Ook voor warmtebedrijven onder de Wcw lijkt het handig om dit voornemen dan wel deze status in de naam te laten terugkomen.

- **Regelingen.** De bekende regelingen, zoals een kwaliteitseis voor aandeelhouders, een verwijzing naar een samenwerkingsovereenkomst - een andere benaming voor aandeelhoudersovereenkomst - en de blokkeringsregeling met daarin een aanbiedingsverplichting aan de andere aandeelhouder zijn opgenomen in deze statuten. Er is hier verder niet gekozen voor het verletteren van de aandelen. Het geplaatste kapitaal bestaat uitsluitend uit gewone aandelen.
- **Goedkeuringsbesluiten.** Voor de lijst met goedkeuringsbesluiten is volstaan met een kapstokbepaling, die inhoudt dat de Algemene Vergadering bevoegd is besluiten van de directie aan haar goedkeuring te onderwerpen. Deze besluiten moeten duidelijk omschreven worden en schriftelijk aan de directie medegedeeld te worden.
- **Algemene Vergadering.** Daarnaast is bepaald dat de directie zich moet gedragen naar de aanwijzingen van de Algemene Vergadering. De directie moet de aanwijzingen opvolgen, tenzij deze in strijd zijn met het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming.

Model 7: Een warmtegemeenschap waar eindgebruikers zelf eigenaar van het warmtenet zijn

Energiecoöperatie Ketelhuis WG U.A. en Energiebedrijf Ketelhuis WG B.V.

Deze variant wordt nu nog niet toegepast, maar het is wel handig om te zien hoe de statuten van een dergelijke coöperatie als medeaandeelhouder eruit kunnen zien.

- **Leden.** Een coöperatie verschilt significant van een kapitaalvennootschap (zoals een NV of een BV), in die zin dat er geen aandeelhouders maar leden zijn. Leden zijn hier in het concrete geval de natuurlijke personen en rechtspersonen die warmte (zullen) afnemen van de coöperatie en die in de buurt van de warmtegemeenschap woonachtig of gevestigd zijn. In principe zal de gemeente niet met de leden te maken krijgen, maar met het bestuur van de coöperatie als medeaandeelhouder.
- **Coöperatieberaad.** De statuten laten de mogelijkheid open voor het instellen van een coöperatieraad, waarin dan de belangen van de leden kunnen worden ondergebracht. Dit kan handig zijn als het ledenaantal te groot wordt voor een effectieve ledenvergadering.
- **Meerderheidsbelang.** Energiecoöperatie Ketelhuis WG U.A. is de 100% aandeelhouder en enig bestuurder van Energiebedrijf Ketelhuis WG B.V. Een dergelijk meerderheidsbelang van de warmtegemeenschap in een warmtebedrijf is onder de Wcw (vooralsnog) niet toegestaan.
- **Aandeelhoudersovereenkomst.** Ook in deze situatie zou een aandeelhoudersovereenkomst aan de orde zijn, waarin de bepalingen van artikel 2.3 lid 2 Wcw zouden kunnen worden opgenomen.
- **Statutaire vereisten.** Voor warmtegemeenschappen gelden de statutaire vereisten van 2.3 lid 3 Wcw en de mogelijkheid van artikel 2.4 Wcw.

5.5 Begrippenlijst

Hieronder is een beschrijving opgenomen van veelgebruikte termen. Daarbij is gebruik gemaakt van de definities in de Wcw en de toelichting daarop.

Collectief warmtesysteem	Een collectief warmtesysteem is een systeem waarbij één of meer warmtebronnen via warmtenet worden ontsloten aan meerdere verbruikers.
Collectieve warmtevoorziening	Een collectief warmtesysteem of geheel van collectieve warmtesystemen.
Indirect berusten	De situatie dat meer dan 50% van de aandelen in een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of warmtenetbedrijf berusten bij één of meer rechtspersonen waarvan meer dan 50% van de aandelen van elke rechtspersoon worden gehouden door de Staat der Nederlanden, een provincie, gemeente of ander openbaar lichaam.
Infrastructuurbedrijven	Groepsmaatschappijen van de netbeheerders/systeembeheerders voor elektriciteit en gas.
(Regionale) netbeheerder	Een onafhankelijk nutsbedrijf dat een transportnetwerk voor energie (gas, elektriciteit en warmte) beheert. Netbeheerders zijn te onderscheiden in enerzijds de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet (het transmissienet) en anderzijds de regionale netbeheerders die de energie van het hoofdnet naar de eindverbruikers transporteren.
Netwerkbedrijf	Andere bedrijven binnen de groep van bedrijven waartoe ook een transmissie- of distributiesysteembeheerder als bedoeld in de Energiewet behoort.
Warmte	Thermische energie die voor ruimteverwarming of verwarming van tapwater wordt geleverd door middel van het transport van water of een andere vloeistof.
Warmtebedrijf	Een warmtebedrijf is een onderneming of warmtegemeenschap die gericht is op het transport, de levering, productie of inkoop van warmte.

**Warmtebedrijf met een
publiek meerderheidsbelang**

Een *warmtebedrijf* waarvan meer dan 50% van de aandelen direct of indirect berusten bij een openbaar lichaam. Of een *warmte joint-venture* van een *warmtenetbedrijf* en een warmteleveringsbedrijf waarbij:

- Meer dan 50% van de aandelen in het warmtenetbedrijf direct of indirect door een openbaar lichaam worden gehouden; en
- Het warmtenetbedrijf meer dan 50% van de aandelen of doorslaggevende zeggenschap in de warmte joint-venture heeft.

Warmtegemeenschap

Een organisatie zonder winstoogmerk die actief is als warmtebedrijf en voornamelijk gebruikmaakt van duurzame warmtebronnen, met als hoofddoel het bieden van milieuvoordelen, economische of sociale voordelen aan haar leden, vennoten of aandeelhouders of aan de plaatselijke gebieden waar ze werkzaam is.

Warmteleveringsbedrijf

Een onderneming die zich bezig houdt of van plan is zich bezig te houden met de levering van warmte, en de productie en inkoop van warmte ten behoeve daarvan.

Warmtekavel

Een door het college van burgemeester en wethouders aangewezen, aaneengesloten gebied waarbinnen één warmtebedrijf exclusief actief is in het distribueren en leveren van warmte.

Warmtenet

Een warmtenet is het geheel aan leidingen, bijbehorende installaties en overige hulpmiddelen ten behoeve van het transport van warmte naar een gebruiker. De EU hanteert voor warmtenet ook stoomnet.

Warmtenetbedrijf

Een onderneming die zich bezighoudt of van plan is zich bezig te houden met het beheer, aanleg en onderhoud van een warmtenet en het transport van warmte over een warmtenet of een onderdeel daarvan.

Warmte joint-venture

Een *rechtspersoon* of *personenvennootschap*, van twee of meer partijen die gezamenlijk deze rechtspersoon of personenvennootschap hebben opgericht om als *warmtebedrijf* actief te zijn.

Zeggenschap

Zeggenschap als bedoeld in artikel 26 van de Mededingingswet (oftewel de mogelijkheid om op grond van feitelijke of juridische omstandigheden een beslissende invloed uit te oefenen op de activiteiten van een onderneming).

Colofon

De handreiking oprichting warmtebedrijf
voor gemeenten is een uitgave van:

Nationaal Programma Lokale
Warmtetransitie
Postbus 93218
2509 AE Den Haag
www.nplw.nl

Publicatie

December 2025

Aanvullingen of vragen

Wet- en regelgeving blijft in ontwikkeling. We houden de informatie actueel, maar deze kan veranderen. Heb je ervaringen, aanvullingen of vragen? Laat het ons weten door een bericht te sturen naar de helpdesk van NPLW.

Deze handreiking is opgesteld door een projectteam van NPLW en RVO, ondersteund door Van der Feltz advocaten. De inhoud is in nauw overleg ontwikkeld met diverse stakeholders die vertegenwoordigd waren in:

1. Projectgroep: een samenwerking van het ministerie van KGG, RVO en het NPLW. Het doel van de projectgroep was om het project aan te sturen, inhoudelijk te toetsen, te controleren en om besluiten te nemen over onderwerpen waar verschillend over werd gedacht.

2. De klankbordgroep: vertegenwoordiging vanuit zeven gemeenten, twee publieke warmtebedrijven, twee provinciale ambtenaren, Energie Nederland, Stichting Warmtenetwerk, EBN, VNG, Energie Samen. De leden gaven advies over de inhoud, de praktische toepasbaarheid en de aansluiting bij de eigen interne werkwijze.