NOTITIE BELEIDSKADER BETAALBAARHEID

Gemeente Zeewolde

Over deze notitie

Gemeente Zeewolde is bezig met het opstellen van haar warmteprogramma. Het warmteprogramma beschrijft de hoofdlijnen van de plannen die de gemeente voor de komende tien jaar heeft voor de warmtetransitie. Een belangrijk onderwerp voor deze plannen is betaalbaarheid. Plannen die betaalbaar zijn voor bewoners zijn een belangrijk doel voor de gemeente en noodzakelijk voor hun steun.

Om inzicht te krijgen in wat bewoners betaalbaar vinden, heeft de gemeente Zeewolde een raadpleging uitgevoerd. In die raadpleging gaven bewoners aan wat zij 'betaalbaar' vinden in de warmtetransitie. De uitkomsten zijn representatief voor alle Zeewoldenaren.[1]

Deze notitie bevat een advies over hoe het warmteprogramma in kan gaan op het onderwerp betaalbaarheid. We adviseren over hoe de gemeente vast kan leggen waarom betaalbaarheid belangrijk is, wat prioriteiten zijn en hoe de gemeente in keuzes en activiteiten eraan werkt. Dit noemen we een beleidskader betaalbaarheid. Het beleidskader baseren we op de uitkomsten van de raadpleging, wettelijke kaders en lopende beleidsdiscussies, in Zeewolde en landelijk.

1 Verwerken van het beleidskader in het warmteprogramma

Het warmteprogramma van Zeewolde is nog in ontwikkeling. We zien twee mogelijkheden om het beleidskader of de inhoud daarvan in het te schrijven warmteprogramma op te nemen:

1. De inhoud van het beleidskader kan opgeknipt in het warmteprogramma worden verwerkt. Uitgaande van de hoofdstukindeling uit de Handreiking Warmteprogramma:
    - Passen deel 1 en 2 ('waarom is betaalbaarheid belangrijk?' en 'wat zijn onze prioriteiten') goed in het hoofdstuk 2 'Leidende principes'.
    - Past deel 3 ('wat doet de gemeente om voor een betaalbare warmtevoorziening te zorgen?') goed in hoofdstuk 3 'Aanpak voor de hele gemeente'. De verschillende onderdelen van deel 3 passen bij specifieke aanpakken die de gemeente daar beschrijft, bijvoorbeeld voor uitvoeringsplannen of ondersteuning voor isolatie.
2. Het beleidskader kan ook integraal opgenomen worden in het warmteprogramma. Het ligt dan voor de hand om er een bijlage van te maken en daar in de hoofdtekst naar te verwijzen.

In beide gevallen geldt dat de onderstaande tekst een concept is. De invulling hier is gebaseerd op de raadpleging, een gezamenlijke werksessie met de gemeente en kennis en

[1] Zie voor de uitkomsten: https://www.ebn.nl/wp-content/uploads/2025/09/Rapport_Betaalbaarheid_warmteoplossingen_Zeewolde_DEF.pdf

ervaring van het ontwikkelen van beleidskaders in ±10 andere gemeenten. We raden aan om nog verder door te spreken of het beleidskader goed aansluit bij de verdere invulling van het warmteprogramma, zodra die er is, en uitvoerbaar is voor de organisatie. Dat gesprek kan eerst intern en later extern, met bewoners, ondernemers en partnerorganisaties, en bestuurlijk gevoerd worden.

2 Invulling van het beleidskader

Het onderstaande is ons advies voor de invulling van het beleidskader. Zoals hiervoor genoemd zien we dit als eerste invulling en raden we aan om deze nog verder te bespreken en verfijnen.

2.1 Waarom is betaalbaarheid belangrijk?

Zeewolde is op weg naar een duurzame en energieneutrale gemeente. Een van de onderdelen daarvan is het duurzaam verwarmen van de gebouwde omgeving. De gemeente vindt het van essentieel belang dat iedereen mee moet kunnen in deze warmtetransitie. Hierbij staat betaalbaarheid centraal. Een betaalbare warmtetransitie is wenselijk en praktisch gezien noodzakelijk: wenselijk omdat warmte een basisbehoefte is en noodzakelijk omdat de gemeente draagvlak nodig heeft onder haar inwoners. Als de gemeente er in de toekomst voor zou kiezen om de aanwijsbevoegdheid in te zetten, is een betaalbare transitie een vereiste voor de onderbouwing van die keuze.

Maar wat wordt gezien als een betaalbare warmtetransitie? Over het algemeen wordt warmte als betaalbaar gezien als gebruikers hun huis of gebouw kunnen verwarmen zonder daarvoor in te hoeven leveren op andere behoeften. Voor veel mensen is dit lang vanzelfsprekend geweest. Tegenwoordig is het dat minder. De sterk gestegen energieprijzen hebben gezorgd dat meer mensen met hoge kosten te maken hebben. Voor deze groep liggen de zorgen rondom het betaalbaar houden van hun energierekening. Daarnaast zijn er zorgen over de betaalbaarheid van de overstap naar aardgasvrije warmte. De vaak hoge eenmalige kosten om over te stappen zijn voor veel mensen (ook) een bron van zorgen.

De gemeente Zeewolde heeft in de Transitievisie Warmte het uitgangspunt opgenomen dat deze betaalbaar moet zijn. Daarmee wordt bedoeld dat de totale woonlasten van Zeewoldenaren over de levensduur niet mogen stijgen door de verduurzaming van de warmte in de gebouwde omgeving. Dit uitgangspunten wordt geactualiseerd en zullen een plek krijgen in het Warmteprogramma.

2.2 Wat zijn onze prioriteiten rondom betaalbaarheid?

De gemeente ziet dat inwoners van Zeewolde zorgen hebben over betaalbaarheid. Deze komen bijvoorbeeld duidelijk naar voren bij de raadpleging over betaalbare warmte waar in april 2025 413 inwoners van Zeewolde aan mee hebben gedaan. De gemeente zet in op vier prioriteiten om de betaalbaarheid zo goed mogelijk te waarborgen:

3. **Financieel haalbare overstap.** Een deel van de bewoners is niet in staat om de overstap op duurzame warmte te betalen. Het kan dan zijn dat zij de eenmalige kosten niet kunnen opbrengen, bij gebrek aan spaargeld en leenruimte, of dat ze in de knel komen wanneer de totale maandlasten direct na de overstap stijgen. De

gemeente vindt het belangrijk om ernaar te streven dat de overstap voor iedereen haalbaar is en onderzoekt de beste route.

4. **Acceptabele kosten.** Bewoners betalen liever geen hogere kosten voor duurzame warmte, maar de meesten vinden deze kosten wel acceptabel als het andere voordelen biedt. Uit de raadpleging blijkt dat de burgers het belangrijk vinden dat duurzame warmte niet meer kost dan aardgas. Tegelijk adviseren de meeste burgers de overheid ook om te kiezen voor aanpakken die meer kosten dan aardgas als dit comfortwinst door isolatie en koeling of CO_2-besparing oplevert. De gemeente vindt het belangrijk om naar deze meningen te luisteren en te zorgen voor duurzame verwarming met acceptabele kosten: kosten die 1) niet onredelijke of onnodig hoog zijn maar 2) wel aanvullende voordelen bieden als dat tegen een redelijke meerprijs kan.
5. **Eerlijkheid en uitlegbaarheid.** Dat (duurzame) warmte wat kost staat buiten kijf. De gemeente kan deze kosten niet wegnemen. De gemeente vindt het wel belangrijk dat duidelijk is waarom bepaalde kosten er zijn. De gemeente zoekt naar de beste oplossing voor zo veel mogelijk bewoners. De gemeente streeft ernaar transparant te zijn over waar de kosten voor duurzame warmte vandaan komen. Dit helpt bewoners ook om goede keuzes voor hun eigen situatie te maken.
6. **Grip op de energierekening.** De afgelopen jaren is duidelijk te zien geweest dat schokken in de energieprijzen grote gevolgen kunnen hebben voor huishoudens. Ook veranderde persoonlijke omstandigheden kunnen maken dat energie ineens niet meer betaalbaar is. Investeringen in verduurzaming kunnen daarbij helpen, maar ook hier zijn onzekere energieprijzen en overheidsbeleid een drempel. In de raadpleging is te zien dat bewoners het belangrijk vinden dat prijzen zo lang mogelijk gelijk blijven en dat het loont als ze ervoor kiezen minder energie te gebruiken. Men vindt het eerlijk als je betaalt voor wat je gebruikt en energiebesparing loont. De gemeente wil daarom dat bewoners invloed hebben op de hoogte van hun energierekening en genoeg informatie en zekerheid hebben om daar goede keuzes over te kunnen maken.

2.3 Wat doet de gemeente om voor een betaalbare warmtevoorziening te zorgen?

Gemeenten hebben niet op alle onderdelen van betaalbaarheid even veel invloed. Bewoners maken zelf keuzes over hun warmtevoorziening en energiegebruik. Veel van de factoren die vervolgens bepalen of warmte voor hen daarmee betaalbaar is, worden landelijk of zelfs internationaal bepaald – denk aan de energieprijzen, subsidies en belastingen en de regels voor warmtebedrijven. Een gemeente heeft hier weinig invloed op. Een gemeente heeft wel veel invloed op de vraag welke warmtevoorzieningen op welke plekken beschikbaar komen. Vanuit haar regierol maakt de gemeente zelf keuzes en coördineert de gemeente de samenwerking tussen partners.

De gemeente ziet daarom vier handelingsperspectieven om de betaalbaarheid van warmte te vergroten: (1) sturing, (2) ondersteuning, (3) samenwerking, en (4) lobby. Tabel 1 toont deze en laat zien aan welke van de prioriteiten ze bijdragen. De volgende paragrafen beschrijven wat de gemeente binnen ieder van de vier handelingsperspectieven doet.

Tabel 1. De handelingsperspectieven die de gemeente heeft om aan betaalbare warmte te werken.

Handelings-perspectief	Uitwerking	Draagt bij aan prioriteiten
1. Sturing	De gemeente kan keuzes maken over welke warmtetechnieken in een gebied beschikbaar komen of verdwijnen in warmtekavels, uitvoeringsplannen en het omgevingsplan. De gemeente kan bewoners daarbij betrekken om keuzes te maken die bij hun wensen aansluiten.	Financieel haalbare overstap, acceptabele kosten, eerlijkheid en uitlegbaarheid, grip
2. Ondersteuning	De gemeente helpt bewoners met informatie over techniek en subsidies en advies om hun verwarming betaalbaarder en duurzamer te maken.	Financieel haalbare overstap, eerlijkheid en uitlegbaarheid, grip
3. Samenwerking	De gemeente draagt zorg voor de samenwerking tussen (markt)partijen. Ook kan de gemeente zelf een rol innemen als mede-eigenaar van een toekomstig warmtebedrijf.	Acceptabele kosten, eerlijkheid en uitlegbaarheid
4. Lobby	De gemeente pleit bij de Rijksoverheid voor goede randvoorwaarden en duidelijk beleid.	Financieel haalbare overstap, grip

Sturing op duurzame warmteoplossingen

Binnen de warmtetransitie werkt de gemeente aan de overgang op duurzame warmtevoorzieningen, zowel collectief als individueel. In dat proces onderzoekt de gemeente wat de kosten van duurzame warmtevoorzieningen zijn en hoe betaalbaar ze zijn. Bij dat onderzoek hanteert de gemeente een aantal richtlijnen:

1. De gemeente toetst de betaalbaarheid aan de hand van warmtevoorzieningen op de lange termijn. Daarbij houdt de gemeente zich aan de landelijke uitgangspunten hiervoor.[2]
2. De gemeente werkt zo transparant mogelijk aan de betaalbaarheid van duurzame warmte. De gemeente helpt bewoners daarbij ook om zelf goede keuzes te maken met hulpmiddelen waarmee ze de kosten en baten voor hun eigen situatie kunnen bepalen.
3. De gemeente monitort de betaalbaarheid gedurende de planvorming. Als de betaalbaarheid van duurzame warmte tussentijds verslechtert, zoekt de gemeente mogelijkheden om bij te sturen.

[2] Op dit moment staan deze in de Handreiking Betaalbaarheid van het ministerie van VRO en de VNG.

In de keuzes die de gemeente vervolgens maakt is betaalbaarheid zowel een afweging als een randvoorwaarde. Als **afweging** zijn de kosten voor gebruikers een belangrijke factor bij het bepalen wat de beste duurzame warmtevoorziening voor een gebied is:

1. De gemeente vergelijkt de beoogde duurzame warmtevoorziening altijd met ten minste één realistisch duurzaam alternatief en aardgas.
2. De gemeente kiest voor de maatschappelijk wenselijkste duurzame warmtevoorziening. Een onderdeel daarvan is dat de gemeente streeft naar warmtevoorzieningen die zo min mogelijk kosten voor gebruikers. Hogere kosten kunnen alsnog acceptabel zijn, als daar andere voordelen tegenover staan (zie het kader over acceptabele kosten). De gemeente kan daar ook eisen voor opleggen.

Betaalbaarheid is daarnaast ook een **randvoorwaarde** die bepaalt of de gemeente een duurzame warmtevoorziening goed genoeg vindt om aardgas te vervangen. Dit is vooral van belang als de gemeente de aanwijsbevoegdheid inzet. Wettelijk gezien[3] is het voor de aanwijsbevoegdheid een vereiste dat voor 70% van de woningen de kosten van de duurzame warmtevoorziening over de looptijd van de investering niet uitstijgen boven de baten. Het gaat daarbij om de financiële kosten en baten ten opzichte van verwarming met aardgas. Daarnaast moeten gemeenten rekening houden met de financierbaarheid en maandlasten en met de betaalbaarheid bij utiliteitsgebouwen en voor verhuurders.

De gemeente Zeewolde hanteert daarbovenop een aantal richtlijnen rond betaalbaarheid:

1. De gemeente toetst bij welke bewoners de kosten wel hoger zijn. De gemeente wil niet dat hogere kosten structureel terecht komen bij bewoners met lagere inkomens.
2. De gemeente toetst of de benodigde financiering om de overstap te maken beschikbaar is voor woningeigenaren in verschillende woon- en inkomenssituaties. Deze kan komen uit een subsidie als de ISDE en eigen geld, hypotheek of lening bij bijvoorbeeld het Warmtefonds. Als de gemeente ziet dat de financiering voor specifieke groepen een probleem is, biedt de gemeente financieel advies aan.
3. De gemeente toetst de gevolgen van de overstap op de maandlasten die bewoners direct na de overstap hebben. Dit doet de gemeente voor bewoners in verschillende situaties (huurder of eigenaar, inkomenssituaties).
4. De gemeente geeft mensen voldoende tijd voor de overstap. Zo kunnen zij zich voorbereiden op de (financiële) gevolgen.
5. De inzet van de aanwijsbevoegdheid moet duidelijke meerwaarde bieden, voor de betaalbaarheid in de buurt of voor andere doelen.

Wanneer de gemeente ziet dat hier nog niet aan wordt voldaan, onderzoekt de gemeente de mogelijkheden om dit te verbeteren of zet ze de aanwijsbevoegdheid niet in. Op basis van deze richtlijnen is de gemeente in de komende jaren niet van plan om de aanwijsbevoegdheid in te zetten. De gemeente ziet te grote onzekerheden rondom de betaalbaarheid en ziet aan de andere kant dat een aanpak op basis van vrijwilligheid ook werkt.

[3] Dit zijn regels uit het (ontwerp-)Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie van juli 2025.

Kader: Acceptabele kosten

Betaalbaarheid is meer dan alleen een rekensom van kosten en baten. In een representatieve raadpleging heeft de gemeente burgers uit Zeewolde gevraagd wat voor aanpakken zij de overheid zouden adviseren voor duurzame warmte. Hieruit weet de gemeente hoe zij eenmalige kosten, maandelijkse kosten, publiek eigendom, wooncomfort en CO_2-reductie zouden afwegen.

De gemeente gebruikt deze informatie om te bepalen wat voor kosten burgers acceptabel vinden voor duurzame warmte. De onderstaande tabellen geven hiervan een voorbeeld. Te zien is dat de maandelijkse kosten die burgers acceptabel vinden afhangen van andere kenmerken van de duurzame warmte. Daarnaast is te zien dat de kosten lager moeten zijn voor een groter percentage van de inwoners van Zeewolde ze acceptabel vinden.

Bij deze kosten is het van belang dat het kosten zijn die burgers acceptabel vinden als zij de overheid advies geven. De gemeente gebruikt deze acceptabele kosten om de *maatschappelijke wenselijkheid* van duurzame warmte in een buurt te bepalen. Wanneer inwoners keuzes maken over hun eigen woning, kunnen zij anders kiezen. Vaak zullen ze daarbij sterker vanuit hun eigen woning en portemonnee gemotiveerd zijn. Als de gemeente ziet dat collectieve warmte ergens wenselijk is, is het aan de gemeente en partners om eraan te werken dat de overstap ook voor iedereen haalbaar en aantrekkelijkheid genoeg is.

Tabel 2. Acceptabele kosten volgens inwoners van Zeewolde voor verschillende voorbeelden van collectieve aanpakken.

	Acceptabele gemiddelde maandelijkse kosten ten opzichte van aardgas		
Woningeigenaren	**Volgens 60%**	**Volgens 70%**	**Volgens 80%**
Duurzaam warmtenet, eenmalige kosten €5.000	€190	€100	€ 0
Duurzaam warmtenet, eenmalige kosten €10.000	€120	€30	€-70
Duurzaam warmtenet, eenmalige kosten €15.000	€50	€-30	*€-140*

Huurders	**Volgens 60%**	**Volgens 70%**	**Volgens 80%**
Duurzaam warmtenet	€40	€-10	€-60

	Acceptabele gemiddelde eenmalige kosten ten opzichte van aardgas		
Woningeigenaren	**Volgens 60%**	**Volgens 70%**	**Volgens 80%**
Warmtepompen, energierekening gelijk	€24.000	€17.000	€10.000
Warmtepompen, energierekening €-50	€28.000	€21.000	€14.000
Warmtepompen, energierekening €-100	€32.000	€25.000	€18.000

Informatie en ondersteuning voor bewoners

Bewoners in Zeewolde zijn ondernemend en – als de omstandigheden ernaar zijn – vaak bereid om in hun woning te investeren. De gemeente biedt op verschillende manieren hulp aan voor bewoners die aan de slag willen met het verduurzamen van hun woning. Dat doet de gemeente zowel voor woningeigenaren die willen investeren als voor huurders die manieren zoeken om met kleine maatregelen en gedrag hun energierekening omlaag te brengen. Het doel daarbij is om hen te helpen om goede keuzes te maken en verduurzaming makkelijker en aantrekkelijk te maken. Daarbij gaat het om duurzaamheid en hun energierekening, maar ook om andere voordelen zoals wooncomfort en de woningwaarde.

Op dit moment bestaat het ondersteuningsaanbod onder andere uit:

1. De isolatieaanpak, uitgevoerd door het Energieloket.
2. Een subsidie duurzame activiteiten voor bewoners die aan de slag willen met duurzame maatregelen.
3. De Duurzaamheidslening, waar geld tegen een lage rente en aantrekkelijke voorwaarden geleend kan worden voor het energiezuinig maken van een woning.
4. De ondersteuning vanuit het uitvoeringsplan voor de Vlinderbuurt, Vissenbuurt en Wildbuurt, waar de gemeente bijvoorbeeld collectieve inkoopacties organiseert. Deze ondersteuning is gericht op de drie buurten, maar altijd ook beschikbaar voor andere bewoners van Zeewolde.

Samenwerking met partners

Om te zorgen voor een betaalbare warmtevoorziening werkt de gemeente samen met partnerorganisaties:

- **Energiecoöperatie en bewonersinitiatieven**. Bewoners die zich gezamenlijk inspannen voor energiebesparing of duurzame warmte in hun buurt zijn natuurlijke partners voor de gemeente. De gemeente doet haar best om hen te helpen en zet zich in voor een goede samenwerking. Daarbij verwacht de gemeente (op termijn) wel een mate van professionaliteit, omdat de plannen gevolgen hebben voor financiën van medebewoners.
- **Woningcorporatie**. De woningcorporatie Woonpalet zorgt voor goede en betaalbare woningen voor hun huurders. Hun woningbezit is daarnaast belangrijk voor het succes van plannen voor duurzame warmte. De gemeente werkt daarom nauw met hen samen om te zorgen dat de warmtetransitie voor hen en hun huurders betaalbaar blijft.
- **Warmtebedrijven**. Warmtenetten worden aangelegd en beheerd door warmtebedrijven. In Zeewolde wordt op dit moment het warmtenet beheerd door Ennatuurlijk. Het is mogelijk dat er in de toekomst een publiek warmtebedrijf dit beheer overneemt. Voor toekomstige samenwerkingen met warmtebedrijven heeft de gemeente een aantal voorwaarden:
  1. Dat ze er net als de gemeente naar streven om warmte voor acceptabele kosten aan te bieden. Op dit moment liggen de tarieven fors onder het maximumtarief vanuit de ACM. Als er in de toekomst kostengebaseerde tarieven zijn, bepaalt de gemeente wat die voor deze voorwaarde betekenen.

2. Dat zij (potentiële) gebruikers transparante en begrijpelijke informatie bieden over hun tarieven.
3. Dat zij niet te veel winst maken en open zijn over hun winst.
4. Dat ze samen met de gemeente optrekken om landelijk knelpunten in de regelgeving aan te kaarten die nadelig uitpakken voor hun (potentiële) klanten.

Lobby naar de Rijksoverheid

De gemeente Zeewolde werkt aan betaalbaarheid vanuit de eigen wettelijke rol en de middelen die ze tot haar beschikking heeft. De gemeente maakt plannen voor betaalbare duurzame warmtevoorzieningen en helpt bewoners met het maken van goede keuzes. Daarbij geldt dat de belangrijkste randvoorwaarden die bepalen of warmte betaalbaar is en blijft landelijk zijn. De gemeente rekent er daarom op dat de Rijksoverheid ook haar verantwoordelijkheid neemt. Dit betekent in elk geval dat er voldoende middelen beschikbaar zijn om duurzame warmte betaalbaar te maken en om te voorkomen dat bewoners in de problemen komen. Daarnaast betekent het dat er betrouwbaar beleid is, zodat de gemeente en inwoners in staat zijn om bewuste keuzes te maken. Als de gemeente ziet dat het hieraan ontbreekt, zal de gemeente dit aankaarten, zelf of waar mogelijk samen met de in samenwerking met de Energiepoort Flevoland en andere (buur)gemeenten.