



Adviescollege —
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
De heer H.M. de Jonge
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie [REDACTED]/ATR2023/2022-U008

Uw referentie

Datum 28 januari 2022
Betreft Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie

Geachte heer De Jonge,

Op 15 december 2021 heeft uw ambtsvoorganger de voorgenomen *Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie* voor toetsing en advies aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Met dit advies stuurt het college u zijn bevindingen.

In het nationale Klimaatakkoord zijn afspraken gemaakt over verduurzaming van de gebouwde omgeving. Hierbij is afgesproken dat dit voor een belangrijk deel moet worden bereikt via een wijkgerichte aanpak. Het wetsvoorstel bevat voorstellen die van belang zijn voor de gemeentelijke planvorming van deze wijkgerichte aanpak. Het past de Omgevingswet aan, zodat gemeenten een aanwijsbevoegdheid krijgen waarmee ze het omgevingsplan kunnen wijzigen en kunnen bepalen welke wijken op termijn van aardgas af moeten. Het wetsvoorstel ziet op zowel woningen (koop en huur) als op utiliteitsbouw. Verder wijzigt het voorstel ook de Gaswet. De aansluit- en transporttaak van de regionale netbeheerder komen te vervallen, als het omgevingsplan het gebruik van gas uitsluit. Met het wetsvoorstel moet worden geborgd dat het proces rondom wijkgerichte verduurzaming en de aanwijsbevoegdheid zorgvuldig verloopt. Deze waarborgen zien onder andere op de motivering van de inzet van de aanwijsbevoegdheid inzake betaalbaarheid, het planproces, beschikbaarheid van de alternatieve warmtebron en de mogelijkheid om als gebouweigenaar voor een gelijkwaardig alternatief te kiezen. Enkele waarborgen worden nog nader uitgewerkt in een AMvB.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

In het Klimaatakkoord is gekozen om in eerste instantie via verleiding bewoners en gebouweigenaren te stimuleren om te verduurzamen. Het voorstel stelt dat in tenminste één proeftuingemeente van het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) een gasnet is vervangen voor een kleine groep huishoudens. Proeftuingemeenten benadrukken dat een wijkgerichte aanpak op basis van alleen vrijwilligheid niet toereikend is. Ze vinden dat meer wettelijke bevoegdheden noodzakelijk zijn om klimaatdoelstellingen te kunnen realiseren. Ook willen ze voorkomen dat het in stand houden van het aardgasnet voor een kleine groep huishoudens leidt tot hoge maatschappelijke kosten. De aanwijsbevoegdheid voor gemeenten moet bijdragen aan duidelijkheid en betaalbaarheid voor diverse partijen. Verder benoemt het voorstel dat een wijkgerichte aanpak bijdraagt aan een efficiënte inzet van financiële middelen en menskracht door schaalvoordelen.

De toelichting bevat hiermee deels een onderbouwing van nut en noodzaak. Het college constateert dat enkele belangrijke bevindingen uit de proeftuinen ontbreken of niet corresponderen met de probleemanalyse en onderbouwing van nut en noodzaak. Zo vermeldt de toelichting dat een wijkgerichte aanpak bijdraagt aan een efficiënte inzet van financiële middelen en menskracht door schaalvoordelen. Een recente evaluatie van de proeftuinen laat echter zien dat de schaalvoordelen van de wijkgerichte aanpak klein zijn.¹ Deze discrepantie behoeft nadere toelichting. Het college constateert verder dat het wetsvoorstel stevig inzet op een wijkgerichte aanpak door het creëren van de aanwijsbevoegdheid. Het genoemde evaluatieonderzoek acht een wijkgerichte aanpak niet altijd de beste oplossing. Volgens het onderzoek moet een collectieve wijkaanpak worden beschouwd als een middel dat aan eisen van effectiviteit en doelmatigheid moet voldoen. Dit laatste moet blijken uit een maatschappelijk-economische analyse aan de voorkant (bijvoorbeeld middels een 'wijktoets'). Indien deze analyse leidt tot twijfel over onder andere de effectiviteit van een collectieve wijkaanpak, kan daar beter van worden afgezien. Het alternatief is een individuele vermindering van gasgebruik (het zgn. individuele spoor). Daarbij kunnen hybride oplossingen worden gebruikt, zoals hybride warmtepompen. Het college merkt op dat ook het coalitieakkoord deze hybride oplossingen als goede tussenstap ziet.² Het college constateert dat de toelichting bij het wetsvoorstel slechts (zeer) beknopt ingaat op de bevindingen uit het evaluatieonderzoek en de relatie van de wijkgerichte aanpak met het individuele spoor. Voor een goede onderbouwing van het wetsvoorstel is meer duidelijkheid nodig over deze relatie. Het is daarbij van belang om de discrepantie tussen de probleemanalyse in de toelichting en de bevindingen van het evaluatieonderzoek weg te nemen.

1.1 Het college adviseert in de toelichting in te gaan op de in het voorgaande genoemde bevindingen uit de evaluatie van de proeftuinen.

2. Minder belastende alternatieven

De toelichting vermeldt dat de wijkgerichte verduurzamingsopgave vraagt om een robuust wettelijk kader dat betrokkenen (en met name bewoners) vooraf voldoende houvast, handelingsperspectief en rechtszekerheid biedt. Hiervoor is nodig dat de keuze van gemeenten met betrekking tot de wijze waarop de bouwvoorraad moet worden

¹ EIB (2021) Proeftuinen aardgasvrije wijken. Een maatschappelijk-economische analyse van de proeftuinen. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het ministerie van BZK, p. 13.

² Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, Coalitieakkoord 2021 – 2025 VVD, D66, CDA en ChristenUnie, p. 9.

verduurzaamd, met voldoende (proces)waarborgen voor bewoners en gebouweigenaren is omkleed. Het voorstel ziet vooralsnog vooral op waarborgen omtrent de inzet van de aanwijsbevoegdheid. Deze waarborgen zien onder andere op de motivering van de inzet van de aanwijsbevoegdheid waarbij betaalbaarheid een belangrijke rol. Betaalbaarheid als criterium is niet opgenomen in het wetsvoorstel zelf, maar maakt deel uit van flankerend beleid. De toelichting vermeldt dat gemeenten op grond van het wetsvoorstel verplicht zijn om bij inzet van de aanwijsbevoegdheid een warmteprogramma op te stellen en vervolgens de kosteneffectiviteit moeten beschrijven in een uitvoeringsplan. Indien kosten en baten in een wijk 'onevenwichtig' zijn, zouden gemeenteraden volgens het voorstel niet moeten instemmen met inzet van de aanwijsbevoegdheid. Om (motivering van) betaalbaarheid van de verduurzaming van de gebouwvoorraad op gemeentelijk niveau in brede zin te borgen, is volgens het college ook nodig dat bij afweging tussen een collectieve en een individuele aanpak voldoende waarborgen bestaan voor een zorgvuldig en transparant besluitvormingsproces door gemeenten en gemeenteraden. Deze keuze bepaalt namelijk mede de betaalbaarheid en snelheid van verduurzaming van woningen en gebouwen. Een aanvullende waarborg in het wetsvoorstel kan zien op het voorschrijven aan gemeenten en gemeenteraden om de keuze voor een collectieve aanpak expliciet af te zetten tegen een individuele aanpak met hybride oplossingen (zie toetsvraag 1), zodat de onderbouwing van betaalbaarheid en snelheid van de verduurzamingsopgave transparant en navolgbaar is.

2.1 Het college adviseert om de proceswaarborgen in het wetsvoorstel te verbreden naar ook de wijze waarop gemeenten en gemeenteraden besluiten over de wijze van verduurzaming van de gebouwvoorraad.

Gemeenten kunnen bij te nemen processtappen om de gebouwvoorraad te verduurzamen diverse instrumenten gebruiken. Zo is er een instrument voor gemeenten om inzicht te krijgen in eindgebruikerskosten. Dit is een aanvulling op de in het voorstel genoemde Startanalyse die de nationale kosten van warmteopties laat zien. Deze instrumenten zouden kunnen worden gebruikt in de onder toetsvraag 1 genoemde maatschappelijk economische toets. Het voorstel maakt echter niet duidelijk in hoeverre de beschreven proceswaarborgen en -instrumenten een volwaardige maatschappelijk economische toets inhouden die gemeenten moeten uitvoeren voordat ze beslissen om een wijk aardgasvrij te maken en gebruik te maken van de aanwijsbevoegdheid. De toelichting bij het voorstel meldt dat bij AMvB wordt bekeken of er aan nadere regels voldaan moet zijn bij de inzet van de aanwijsbevoegdheid. Indien de huidige (proces)waarborgen niet voldoen aan de criteria van een verplichte maatschappelijk economische toets, kan in lagere regelgeving bezien worden of de betaalbaarheid steviger juridisch moet worden verankerd, bijvoorbeeld door een 'wijktoets' of vergelijkbaar instrument als voorwaarde voor gemeenten te stellen indien gebruikt wordt gemaakt de aanwijsbevoegdheid.³

³ Daarbij kan eventueel worden gekeken naar de ervaringen in Denemarken. Bij aanleg van een nieuw warmteproject moet daar worden aangetoond dat het de goedkoopste optie is voor de eindgebruiker en dat het warmtenet maatschappelijk de beste optie is voor het specifieke gebied. Zie www.topsectorenergie.nl/sites/default/files/uploads/Urban%20energy/kennisdossier/Cooperatieve%20warmtenetten/Kennisdossier%20co%C3%B6peratieve%20warmtenetten%20DEF.pdf.

2.2 Het college adviseert bij uitwerking van de aanwijsbevoegdheid in lagere regelgeving te bezien of betaalbaarheid stevigere juridische verankering behoeft.

Het Klimaatakkoord koppelt betaalbaarheid aan woonlastenneutraliteit.⁴ Bij brief van 6 juli 2021 is de Tweede Kamer geïnformeerd over nadere invulling van betaalbaarheid van de energietransitie in de gebouwde omgeving.⁵ Volgens het voorstel en de Kamerbrief is de koppeling van de bevoegdheid van de gemeente aan de voorwaarde van woonlastenneutraliteit problematisch, omdat daarbij de uitvoerbaarheid van de wet in het geding komt. Zo maakt de diversiteit aan woningen en (draagkracht van) bewoners het zeer complex om de energie- en woonlasten te berekenen. Het is dan moeilijk om op voorhand harde garanties te geven over de toekomstige energierekening. Het college constateert dat het uitgangspunt van woonlastenneutraliteit een duidelijke invulling was van betaalbaarheid. Woonlastenneutraliteit lijkt nu om verschillende redenen niet in alle gevallen haalbaar of wenselijk. Daarom spreekt het wetsvoorstel van betaalbaarheid. Het is echter niet duidelijk wat 'betaalbaarheid' inhoudt. Voor een lastenluwe en transparante uitwerking en uitvoering van de wet is een nadere invulling van het begrip echter wel nodig, omdat het voor burgers en bedrijven anders niet duidelijk zal zijn welke criterium voor betaalbaarheid de overheid gebruikt. Het wetsvoorstel maakt bovendien niet expliciet wie eindverantwoordelijk is voor (het borgen van) de woonlastenneutraliteit/ betaalbaarheid. Daardoor is evenmin duidelijk wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor een betaalbare energietransitie.⁶

2.3 Het college adviseert om het begrip betaalbaarheid te concretiseren en om te verduidelijken wie eindverantwoordelijk is voor een betaalbare energietransitie.

3. Werkbaarheid

Het college constateert dat het voorstel aandacht besteedt aan de werkbaarheid en uitvoerbaarheid. Zo benoemt het voorstel dat een MKB-toets zal worden uitgevoerd voorafgaand aan de consultatie van lagere regelgeving. Het college ziet meerdere aandachtspunten met betrekking tot de werkbaarheid van het voorstel.

Doenvermogen bewoners en gebouweigenaren

Bewoners en gebouweigenaren zijn diegene die in actie moeten komen om bijvoorbeeld woningen voldoende te isoleren. De toelichting vermeldt dat daarom tijdig duidelijk moet zijn welke mogelijkheden zij hebben en wanneer zij een keuze moeten maken over al dan niet aansluiten op een collectief warmtesysteem. Zo kunnen bewoners en gebouweigenaren inspelen op komende veranderingen in de energievoorziening en daar op natuurlijke momenten rekening mee houden. Volgens ACM beschikken veel huishoudens niet over de vaardigheden of middelen om gebruik te maken van subsidies en

⁴ Woonlastenneutraliteit houdt in dat een verlaging van de energierekening van een huishouden minimaal gelijk is aan de maandelijkse financieringskosten of huurverhoging op het moment dat de energiebesparende maatregelen worden genomen.

⁵ Betaalbaarheid van de energietransitie in de gebouwde omgeving, 6 juli 2021, Kamerstukken II 2020/21 32813 nr. 780.

⁶ Zie Autoriteit Consument & Markt, *Waarborgen voor consumenten in de wijkgerichte aanpak*, 23 november 2021, www.acm.nl/sites/default/files/documents/paper-waarborgen-voor-consumenten-in-de-wijkgerichte-aanpak.pdf.

regelingen.⁷ ACM acht het daarom van belang dat consumenten zo concreet mogelijke informatie krijgen over de gevolgen van uitvoeringsplannen in de wijkgerichte aanpak zodat voor individuele bewoners en gebouweigenaren duidelijk is wat de warmtetransitie precies betekent en of dit voor hen betaalbaar is. Alleen dan kunnen gebouweigenaren en bewoners een goede keuze maken voor een bepaalde warmtevoorziening.

De toelichting vermeldt dat in de lagere regelgeving wordt gekeken naar manieren om te borgen dat iedere gebouweigenaar en bewoner de mogelijkheid heeft gehad om het gebouw klaar te maken voor de overstap op een alternatieve energie- of warmtebron. Het college vraagt hierbij speciale aandacht voor het *doenvermogen* van bewoners en gebouweigenaren. Volgens het college kan een lokale doenvermogenstoets een waardevol instrument zijn, omdat deze gericht inzicht kan bieden in de werkbaarheid voor de bewoners en gebouweigenaren die het betreft.

3.1 Het college adviseert in lagere regelgeving waarborgen op te nemen opdat gemeenten en gemeenteraden bij toepassing van de aanwijsbevoegdheid voldoende rekening houden met de werkbaarheid en doenbaarheid van de regels voor bewoners en gebouweigenaren.

Het college zal de lagere regelgeving op dit punt toetsen.

Samenhang inwerkingtreding Wet collectieve warmtevoorziening

De toelichting vermeldt dat parallel aan dit wetsvoorstel wordt gewerkt aan het wetsvoorstel *Wet collectieve warmtevoorziening*. Voor de verduurzaming van de gebouwde omgeving zijn meer duurzame warmtebronnen en -netten nodig. De huidige regels bieden onvoldoende duidelijkheid over de rollen en verantwoordelijkheden van overheden en marktpartijen. De Wet collectieve warmtevoorziening beoogt een wijziging van de huidige Warmtewet. Zij bevat maatregelen om de publieke belangen betaalbaarheid, betrouwbaarheid en duurzaamheid van de collectieve warmtevoorziening te borgen. De borging van betaalbaarheid en betrouwbaarheid van een collectieve warmtevoorziening ter vervanging van het aardgas is ook van belang voor de energietransitie en daarmee ook voor het behalen van de doelstellingen van onderhavig voorstel. Het voorstel maakt duidelijk dat de inwerkingtreding ervan is voorzien op 1 januari 2024. Niet duidelijk is echter hoe deze datum zich verhoudt tot de datum van inwerkingtreding van de Wet collectieve warmtevoorziening. Gelet op de samenhang tussen beide wetten ligt een nauwe aansluiting van beide inwerkingtredingsdata in de rede.

3.2 Het college adviseert om de inwerkingtreding van het voorliggende voorstel nauw aan te laten sluiten op die van de Wet Collectieve warmtevoorziening.

Aanvullend merkt het college op dat een concrete borging, invulling en duidelijkheid over wie eindverantwoordelijk is voor betaalbaarheid (adviespunten 2.1 en 2.2) ook van belang zijn voor de werkbaarheid voor bewoners en gebouweigenaren. Tot slot constateert het college dat om de wijkgerichte energietransitie haalbaar en betaalbaar uit te voeren, de beschikbaarheid van technisch personeel een belangrijke randvoorwaarde is. Het college geeft ter overweging mee hier in het wetsvoorstel aandacht aan te besteden.

⁷ Zie voetnoot 5.

4. Gevolgen regeldruk

Enkele onderdelen van dit wetsvoorstel hebben directe lasteneffecten. Deze zijn onder andere voor bewoners en gebouweigenaren in het voorstel gekwantificeerd met een schatting. Zij dienen kennis te nemen van het uitvoeringsplan als een gemeente gebruik maakt van de aanwijsbevoegdheid. Daarbij is in het voorstel als tijdsbesteding 15-20 minuten aangehouden. Omdat het om complexe materie gaat, lijkt dit een niet-realistische inschatting (zie ook adviespunt over doenvermogen). Het college acht het noodzakelijk om de inschattingen onderbouwd te baseren op praktijkervaringen in de proeftuinen.

4.1 Het college adviseert de kennisnamekosten voor bewoners en gebouweigenaren op basis van praktijkervaringen in proeftuinen nader te bekijken opdat deze een realistische tijds- en kosteninschatting weergeven.

Het wetsvoorstel is onderdeel van een pakket maatregelen binnen de wijkgerichte energietransitie. Het is volgens het voorstel daarom lastig om in te schatten welk deel van de (totale) kosten specifiek voortkomen uit dit wetsvoorstel. Ook is het vanwege de grote verschillen tussen wijken, warmteoplossingen en woningen c.q. gebouwen niet goed mogelijk om te berekenen wat de kosten precies zullen worden voor individuele bewoners en gebouweigenaren. Het college volgt deze redeneerlijn. De gevolgen zijn volgens de toelichting met name voor utiliteitsgebouwen lastig in te schatten. Deze gebouwen verschillen sterk qua omvang. Ook wordt in sommige utiliteitsgebouwen aardgas gebruikt voor processen. De gevolgen voor utiliteitsgebouwen zullen daarom pas bij de lagere regelgeving worden ingeschat, ook omdat dan gekeken wordt naar mogelijke uitzonderingen voor bepaalde gebouw- en procescategorieën. Het college acht het voor transparante en onderbouwde besluitvorming wel van belang dat bij het wetsvoorstel wel al een kostenindicatie wordt gegeven. Dit kan met bandbreedtes en op hoofdlijnen.

4.2 Het college adviseert in de toelichting een kostenindicatie voor utiliteitsbouw op hoofdlijnen op te nemen. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van bandbreedtes.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Het voorstel niet indienen, tenzij rekening is gehouden met de adviespunten.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

██████████
Voorzitter

██████████
Secretaris