

Zeggenschap van bewoners in de exploitatiefase van een warmtenet



Colofon

Dit onderzoek is uitgevoerd door Hogeschool Saxion vanuit het Leer & Ontwikkelprogramma van Nieuwe Warmte Nu. Saxion is een van de deelnemende partijen in dit programma. Nieuwe Warmte Nu is mede mogelijk gemaakt dankzij financiële ondersteuning van het Nationaal Groeifonds.

Auteurs

Rick Dijkstra,
Hogeschool Saxion

Eindredactie en vormgeving
Helder en Duidelijk

april 2026

Managementsamenvatting

Warmtenetten worden ingezet als collectieve oplossing voor het aardgasvrij maken van wijken. Een terugkerend punt in gesprekken over warmtenetten is de zorg bij bewoners over een mogelijke monopoliepositie van het warmtebedrijf en beperkte keuzevrijheid. Bewonersparticipatie is daarbij een belangrijk middel om vertrouwen en draagvlak te creëren. Hierbij gaat het om het betrekken van bewoners bij de keuzes die hen raken, van informeren over besluitvorming, tot meedenken over de opzet van het warmtenet en warmtebedrijf. Participatie bij warmtenetten krijgt veel aandacht in de ontwikkelfase, maar de behoefte aan invloed, transparantie en betrokkenheid houdt niet op na aansluiting. Want ook in de exploitatiefase, wanneer huishoudens daadwerkelijk aangesloten zijn, blijft voor bewoners de behoefte bestaan aan inzicht in en invloed op hoe keuzes worden toegepast en gemotiveerd.

Dit rapport verkent de mogelijkheden voor structurele borging van bewonersparticipatie in de exploitatiefase van warmtenetten. Per participatievorm is beschreven welke formele rechten en invloed bewoners kunnen hebben, bijvoorbeeld via aandeelhouderschap, een gouden aandeel, een bewonersraad of contractuele afspraken.

Eigenaarschap en zeggenschap

In discussies over bewonersparticipatie lopen de termen eigenaarschap en zeggenschap vaak door elkaar. Dit rapport maakt een duidelijk onderscheid:

- *eigenaarschap* verwijst naar het juridische bezit van een warmtenet, bijvoorbeeld via aandelen in het warmtebedrijf. Dit geeft formele en directe invloed op strategische keuzes, zoals investeringen, tarieven en dividendbeleid;
- *zeggenschap* betreft formele of informele invloed op besluitvorming zonder eigendom, bijvoorbeeld via een adviesraad, klantenpanel of contractuele afspraken.

Eigenaarschap kan leiden tot directe invloed op besluitvorming, maar vraagt ook organisatorische capaciteit, kennis en bijvoorbeeld financiële inzet voor het verkrijgen van aandelen. Zeggenschap zonder eigendom kan laagdrempeliger zijn, maar de daadwerkelijke invloed hangt af van de afspraken en bereidheid van het warmtebedrijf om advies over te nemen.

Relevantie voor gemeenten

Als medeontwikkelaar van het warmtebedrijf en regiehouder op de warmtetransitie hebben gemeenten een rol in het borgen van bewonersparticipatie, ook na aanleg van het warmtenet. Uit het verdiepingstraject met gemeenten Arnhem en Deventer binnen Nieuwe Warmte Nu blijkt dat daarbij de volgende vragen kunnen spelen als:

- welke formele rol krijgen bewoners in het warmtebedrijf?
- hoe worden publieke waarden zoals betaalbaarheid, keuzevrijheid en duurzaamheid geborgd?
- hoe wordt transparantie over tarieven en bedrijfsvoering georganiseerd?

Op basis van literatuuronderzoek, interviews met betrokkenen bij zes warmtenetprojecten en gesprekken met de gemeenten Arnhem en Deventer binnen het programma Nieuwe Warmte Nu, blijkt dat meerdere routes mogelijk zijn:

1. (Mede)aandeelhouderschap via een coöperatie

Bewoners worden mede-eigenaar van het warmtebedrijf en hebben stemrecht via een ledenvergadering. Deze vorm biedt structurele invloed, maar brengt ook verantwoordelijkheden en risico's met zich mee.

2. Gouden aandeel

Naast regulier aandeelhouderschap kan gekozen worden voor een zogenoemd gouden aandeel. Dit is een bijzonder aandeel dat specifieke vetorechten of instemmingsrechten geeft op vooraf vastgelegde onderwerpen.

3. Bewonersraad of adviesraad

Bewoners adviseren het warmtebedrijf over onderwerpen, zoals dienstverlening, tarieven of wijkgerichte uitvoering. Deze vorm borgt transparantie, maar kent doorgaans geen formeel beslissingsrecht.

Managementsamenvatting

4. Klantenpanel

Gericht op dienstverlening en operationele kwesties tijdens exploitatie. Laagdrempelig, maar beperkt in invloed.

5. Informatieve participatie

Bewoners worden geïnformeerd over tarieven, planning en ontwikkelingen. Deze vorm is noodzakelijk, maar biedt geen directe invloed.

Conclusie

Participatie in de exploitatiefase van het warmtenet is in de praktijk nog beperkt uitgewerkt en uitgevoerd; de nadruk ligt veelal op de ontwikkelfase. Juist omdat warmtenetten langdurig in de leefomgeving aanwezig zijn, is het van belang expliciet te verkennen welke vorm van participatie in de exploitatiefase passend en functioneel is. Wanneer participatie in deze fase beperkt blijft tot informatievoorziening, ervaren bewoners het proces sneller als top-down en ontstaat onzekerheid over waar en wanneer nog invloed mogelijk is.

In de zes onderzochte casussen worden uiteenlopende participatieopties overwogen, variërend van mede-aandeelhouderschap tot adviesraden en contractuele afspraken. Het ontwerp van die participatievormen lijkt in de onderzochte gevallen vooral door gemeenten te worden voorbereid, waarbij bewoners in wisselende mate worden betrokken bij het uitwerken ervan. Als participatievormen niet aansluiten bij wat bewoners herkennen of belangrijk vinden bestaat het risico dat een formele participatiestructuur weliswaar op papier bestaat, maar in de praktijk onvoldoende draagvlak en betrokkenheid oplevert. Dit maakt de vraag relevant wanneer je participatie als succesvol kunt beschouwen.

Participatie in de exploitatiefase is in elk geval succesvol als zij bijdraagt aan transparante besluitvorming, een heldere rolverdeling en duurzaam vertrouwen tussen bewoners en warmtebedrijf, zodanig dat mensen noodzakelijke besluiten als voorspelbaar en rechtvaardig ervaren. Door tijdig duidelijke kaders te formuleren over eigenaarschap en zeggenschap kan een warmtebedrijf maatschappelijk gedragen blijven. Participatiesucces betekent overigens niet dat bewoners zo veel mogelijk formele zeggenschap hebben, dat iedereen voortdurend tevreden is of dat weerstand uitblijft.

Inhoud

Managementsamenvatting	1
1. Inleiding	6
2. Participatievormen in de exploitatiefase	8
2.1. (Mede)aandeelhouderschap en gouden aandeel	11
2.2. Adviesraad	13
2.3. Klantenpanel	15
2.4. Informatieve participatie	16
3. Praktijkvoorbeelden	17
3.1. Warmtenet Dukenburg (gemeente Nijmegen)	17
3.2. Warmtenet Ede (gemeente Ede)	18
3.3. Warmtestad Groningen (stad)	19
3.4. Warmtenet Delft (gemeente Delft)	20
3.5. Warmtenet KetelhuisWG	21
3.6. Warmtenet Zandweerd	22
4. Fase, schaalgrootte en geschiktheid van participatievormen	23
Literatuurlijst	24

1. Inleiding

Warmtenetten spelen een belangrijke rol in de Nederlandse warmtetransitie als collectieve oplossing voor het aardgasvrij maken van wijken. In de ontwikkelfase van een warmtenet maken de betrokken partijen keuzes die bewoners langdurig raken, onder meer via woonlasten, comfort, leveringszekerheid en afhankelijkheid van één systeem en aanbieder. Bewonersparticipatie geldt in deze fase als belangrijk middel om vertrouwen te creëren, transparantie te bieden en draagvlak te organiseren voor het warmtenet.

Maar de rol van bewoners is niet alleen van belang tijdens de ontwikkelfase van een warmtenet. Deze kan ook relevant zijn nadat het warmtebedrijf formeel is opgericht en het warmtenet in exploitatie is genomen. Op dat moment worden namelijk besluiten over tarieven, beheer, investeringen en doorontwikkeling formeel vastgelegd, en deze werken langere tijd door in de wijk. Hoewel in de exploitatiefase de ruimte voor fundamentele keuzes over tarieven, investeringen en systeemopzet beperkter is dan in de ontwikkelfase, blijft voor bewoners de behoefte bestaan aan inzicht in en invloed op hoe de initiatiefnemers keuzes toepassen en motiveren. Juist wanneer besluiten grotendeels vastliggen, verschuift het belang van meebeslissen naar transparantie, verantwoording en het kunnen signaleren van knelpunten in de uitvoering (Psarra, Van Ulsen, Turhan & Van der Schoor, 2024; Oldenbroek, Psarra, Van der Schoor & Tjahja, 2024).

Of participatie nu vorm krijgt via aandeelhouderschap, een adviesraad of regelmatige communicatie, het is belangrijk dat bewoners een duidelijke positie krijgen in de wijze waarop het warmtenet wordt uitgevoerd en doorontwikkeld in hun wijk (Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie, z.d.a). Een praktijkcasus, zoals het warmtenet in Ede, laat zien wat de risico's zijn als dit niet goed gebeurt.

Om die reden vormt de fase ná oprichting van het warmtebedrijf, ook wel de exploitatiefase, het expliciete startpunt van dit rapport over bewonersparticipatie. In deze notitie geldt deze vorm van participatie als de betrokkenheid van bewoners bij besluitvorming, advisering of beïnvloeding van keuzes rond organisatie, uitvoering en doorontwikkeling van het warmtebedrijf. Het gaat daarbij nadrukkelijk niet om de rol van bewoners als (potentiële) klant of afnemer, maar om hun positie als belanghebbende in het warmtenet.

Eigenaarschap versus zeggenschap

In gesprekken over het betrekken van bewoners lopen termen als eigenaarschap en zeggenschap vaak door elkaar. Ze kunnen ook samengaan, maar zeggenschap staat niet per definitie gelijk aan eigenaarschap. In dit rapport zijn de definities als volgt gehanteerd:

Eigenaarschap

In de context van collectieve warmtenetten verwijst eigenaarschap naar het formele, juridische bezit van (een deel van) het warmtebedrijf, via aandelen. Dit geeft bewoners directe invloed op beslissingen, zoals investeringen en tariefstelling, en recht op eventuele winstuitkering. Een voorbeeld hiervan is warmtebedrijf Thermo Bello in Culemborg, dat volledig in handen is van een bewonerscoöperatie (Thermo Bello, z.d.).

Zeggenschap

De Wet collectieve warmte (Wcw) verwijst voor de definitie van zeggenschap naar artikel 26 van de Mededingingswet. Deze wet definieert zeggenschap als: 'de mogelijkheid om op grond van feitelijke of juridische omstandigheden beslissende invloed uit te oefenen op de activiteiten van een onderneming.'

Daarbij is in de context van warmtenetten en dit rapport de term 'onderneming' te vervangen met 'warmtebedrijf'. Dit kan via inspraak en adviesrechten over beleidszaken die gebruikers aangaan, zoals tariefverhoging en onderhoud.

Toelichting inhoudelijke analyse rapport

De analyse in deze notitie is gebaseerd op een combinatie van literatuuronderzoek en kwalitatief onderzoek. Op basis van bestaande wetenschappelijke literatuur, beleidsdocumenten en handreikingen zijn eerst verschillende vormen van bewonersparticipatie in de exploitatiefase geïntariseerd en conceptueel afgebakend.

Deze inzichten zijn vervolgens getoetst en verdiept aan de hand van interviews en gesprekken met gemeenten, warmtebedrijven en energiecoöperaties die betrokken zijn bij lopende warmtenetprojecten. Door de combinatie van bronnen zijn de participatievormen in dit rapport geïllustreerd aan de hand van praktijkcasussen. Deze kenmerken vormden het analytisch kader om de participatievormen te beschrijven en te vergelijken.

Voor dit onderzoek is gesproken met betrokkenen bij de praktijkcasussen, onder wie vertegenwoordigers van gemeenten, warmtebedrijven en energiecoöperaties. Hun input is in dit rapport opgenomen als achtergrond bij de praktijkbeschrijvingen. Omdat het deels gaat om interne werkversies van plannen die nog in beweging zijn en omdat uitspraken op persoonlijke titel zijn gedaan, zijn deze bronnen geanonimiseerd opgenomen. In de verwijzingen worden zij aangeduid als 'betrokkene' bij de betreffende organisatie. Waar mogelijk is de inhoud aanvullend onderbouwd met openbare documenten en bronnen.

1. Mate van toegankelijkheid & inclusiviteit

Onder toegankelijkheid & inclusiviteit verstaan we in hoeverre een participatievorm toegankelijk is voor een brede groep bewoners, ongeacht financiële middelen, opleidingsniveau, taalvaardigheid of beschikbare tijd. Hierbij kijken we naar drempels en voorwaarden voor deelname, zoals financiële inleg of een formele selectieprocedure. Dit verschilt met kenmerk 2, omdat toegankelijkheid & inclusiviteit gaat over wie kan deelnemen aan een participatievorm, terwijl kennis- en tijdsbelasting beschrijft welke inspanning van bewoners wordt gevraagd zodra zij deelnemen aan een participatievorm.

2. Vereiste kennis- en tijdsbelasting

Dit kenmerk beschrijft hoeveel tijd en inhoudelijke kennis bewoners moeten bijdragen om betekenisvol deel te nemen. Sommige participatievormen vereisen frequente bijeenkomsten, langdurige betrokkenheid en begrip van complexe technische, financiële of juridische onderwerpen, terwijl andere vormen juist zijn ingericht op beperkte inzet en laagdrempelige betrokkenheid.

3. De vorm van de invloed

Dit kenmerk beschrijft welke invloed bewoners binnen een participatievorm kunnen uitoefenen. Daarbij maken we onderscheid tussen adviserende invloed, meebeslissende invloed en eventueel blokkerende of vetorechten. Het kenmerk betreft de feitelijke invloed die bewoners hebben om richting te geven aan besluiten van het warmtebedrijf, en niet alleen op de mogelijkheid om hun mening te geven.

4. Formele en structurele verankering van invloed

Dit kenmerk gaat over de mate waarin de invloed van bewoners ook juridisch of organisatorisch is vastgelegd. Hierbij kijken we of de invloed berust op informele afspraken dan wel formele regelingen, zoals statuten, aandeelhoudersovereenkomsten of vastgelegde adviesrechten. Verder beoordelen we of het warmtebedrijf verplicht is om bewoners te consulteren en gehouden is om hun adviezen te wegen of op te volgen. Hoe sterker de formele verankering, hoe minder afhankelijk de invloed is van de welwillendheid van het warmtebedrijf om bijvoorbeeld een advies op te volgen.

5. Reikwijdte van de onderwerpen waarop bewoners invloed hebben

Dit kenmerk beschrijft op welke thema's bewoners invloed kunnen uitoefenen. Het kan daarbij gaan om operationele onderwerpen als communicatie of dienstverlening, maar ook om strategische kwesties, zoals tariefstelling, investeringsbesluiten, bronkeuze of herinvesteringen. De reikwijdte van de onderwerpen bepaalt mede de betekenis van de participatievorm voor de positie van bewoners binnen het warmtebedrijf.

2. Participatievormen in de exploitatiefase

Participatievorm	Eigenaarschap	Toegankelijkheid & inclusiviteit	Vereiste kennis- en tijdsbelasting	De vorm van de invloed	Formele en structurele verankering van invloed	Reikwijdte van de onderwerpen waarover invloed mogelijk is	Voorbeelden in de praktijk
Aandeelhouderschap	Ja, via aandelen	Lage toegankelijkheid & inclusiviteit (afhankelijk van financiële drempels en toetredingsvoorwaarden)	Relatief hoge kennis- en tijdsbelasting t.a.v. o.a. financiering en projectrisico's	<ul style="list-style-type: none"> · Directe invloed op strategisch niveau · Stemrecht in ALV over kernbesluiten · Invloed op o.a. benoeming bestuur, investeringsplannen, toetreding aandeelhouders 	<ul style="list-style-type: none"> · Juridisch verankerd via aandelenbezit, statuten en · Aandeelhoudersovereenkomst · Formeel stemrecht in ALV 	Afhankelijk van statuten/aandeelhoudersovereenkomst), o.a.: <ul style="list-style-type: none"> · meerjarig bedrijfsplan en investeringen · tariefprincipes · statutenwijziging · fusie, splitsing, liquidatie · uitgifte nieuwe aandelen · benoeming bestuur · toetreding nieuwe aandeelhouders · dividendbeleid · strategische koers en langetermijn-ontwikkeling 	<ul style="list-style-type: none"> · Dukenburg (Nijmegen): 10% voor een lokale coöperatie · KetelhuisWG (Amsterdam): 100% coöperatief

Participatievorm	Eigenaarschap	Toegankelijkheid & inclusiviteit	Vereiste kennis- en tijdsbelasting	De vorm van de invloed	Formele en structurele verankering van invloed	Reikwijdte van de onderwerpen waarover invloed mogelijk is	Voorbeelden in de praktijk
Gouden aandeel	Ja, via een bijzonder aandeel	<ul style="list-style-type: none"> · Lage toegankelijkheid & inclusiviteit (financiële en juridische drempels), · Toegewezen aan één specifieke partij 	Relatief hoge kennis- en tijdsbelasting t.a.v. o.a. financiering en projectrisico's	Eenzijdig vetorecht op specifieke strategische besluiten	<ul style="list-style-type: none"> · Juridisch kwetsbaar volgens EU-recht (vrij verkeer kapitaal) · Alleen toegestaan onder strikte proportionaliteitseisen · Juridisch verankerd via aandelenbezit, statuten en aandeelhoudersovereenkomst 	(beperkt tot vooraf vastgelegde strategische besluiten) bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> · tariefprincipes · bronkeuze · statutenwijziging · strategische koerswijzigingen · mogelijk toetreding aandeelhouders · andere specifiek benoemde kernbesluiten 	Nog niet toegepast in praktijk
Adviesraad/ bewonersraad/raad van commissarissen	Geen	<ul style="list-style-type: none"> · Inclusieve vorm zonder financiële drempel · Deelname vaak via selectie of vertegenwoordiging, geen open toetreding · Soms selectie op expertise (techniek, financiën, juridisch) 	Matig tot hoog (afhankelijk van soort advies), zoals de beoordeling van technische, financiële en organisatorische dossiers	Geen formele besluitbevoegdheid, uitsluitend advisering	<ul style="list-style-type: none"> · Vast te leggen in statuten, reglement of samenwerkingsovereenkomst · Mogelijkheid tot verplichting tot schriftelijke terugkoppeling · Invloed afhankelijk van bereidheid bestuur warmtebedrijf om adviezen over te nemen 	Mogelijke onderwerpen zijn: <ul style="list-style-type: none"> · tariefvoorstellen en uitgangspunten tariefstelling · exploitatiecijfers en investeringsvoorstellen · verduurzaming bronkeuze · dienstverlening en storingsafhandeling · communicatieaanpak en wijkgerichte uitvoering · planning en kwaliteitsrapportages 	<ul style="list-style-type: none"> · WarmteStad Groningen: volwaardige bewonersraad beoogd · Ede: Warmteraad als klankbordgroep · Dukenburg: raad van advies als alternatief voor aandeelhouder-schap

Participatievorm	Eigenaarschap	Toegankelijkheid & inclusiviteit	Vereiste kennis- en tijdsbelasting	De vorm van de invloed	Formele en structurele verankering van invloed	Reikwijdte van de onderwerpen waarover invloed mogelijk is	Voorbeelden in de praktijk
Klantenpanel	Geen	Laagdrempelig, deelname via aanmelding of gerichte werving bereikbaar voor brede doelgroep	Relatief lage belasting: geen specialistische financiële/ juridische kennis vereist	<ul style="list-style-type: none"> · Geen eigenaarschap of zeggenschap op besluitvorming · Consultatieve invloed op dienstverlening en uitvoeringssignalering van knelpunten en klanttevredenheid 	Organisatorisch ingebed binnen warmtebedrijf: vaste overlegmomenten en rolomschrijving geen formeel stemrecht	Onderwerpen als: <ul style="list-style-type: none"> · storingsafhandeling · facturatie en factuuruitleg · communicatie · planning van werkzaamheden · comfortklachten · algemene klanttevredenheid 	WarmteStad Groningen: klantenpanel naast bewonersraad
Informatieve participatie	Geen	<ul style="list-style-type: none"> · Breed toegankelijk: bereikt hele wijk met relatief weinig investering · Inclusiviteit afhankelijk van kanaalkeuze en spreiding 	Geen tot zeer laag: geen structurele inzet vereist. Ontvangen en verwerken van informatie volstaat	<ul style="list-style-type: none"> · Geen invloed op besluitvorming · Eenrichtingscommunicatie 	<ul style="list-style-type: none"> · Organisatorisch vast onderdeel van project- en exploitatiecommunicatie · Geen juridisch afdwingbare zeggenschapsrechten 	Reikwijdte inhoudelijk breed, maar invloed nihil	Alle cases: nieuwsbrieven, wijkplatforms, bewonersavonden

Na de oprichting van een warmtebedrijf verschuift de focus van planvorming naar concrete uitwerking van financiering, beheer en doorontwikkeling. Het warmtebedrijf fungeert daarbij als de organisatie die verantwoordelijk is voor de productie of inkoop van warmte, het

transport en de levering van warmte binnen een afgebakend gebied. Daarnaast draagt het de verantwoordelijkheid voor exploitatie, onderhoud, investeringsbeslissingen en tariefstelling.

2.1. (Mede)aandeelhouderschap en gouden aandeel

Bij (mede)aandeelhouderschap hebben bewoners doorgaans via een coöperatie een formeel juridisch eigendomsrecht in het warmtebedrijf, bijvoorbeeld 10 tot 100% van de aandelen. De besluitvorming binnen het warmtebedrijf is geregeld via de Algemene Leden Vergadering (ALV), waarin de coöperatie stemrecht heeft. Bij verschillende initiatieven is sprake van aandeelhouderschap, zoals:

- KetelhuisWG: 100% coöperatief warmtebedrijf; bewoners zijn via de coöperatie eigenaar en besluiten in de ledenvergadering over strategie, tariefprincipes en investeringen (KetelhuisWG, z.d.)
- Nijmegen Dukenburg: gereserveerde 'lege stoel' voor een bewonerscoöperatie (10% aandelen), zodra de coöperatie is opgericht (Gemeente Nijmegen, 2025b).

Hoofdstuk 3 biedt meer informatie over deze initiatieven.

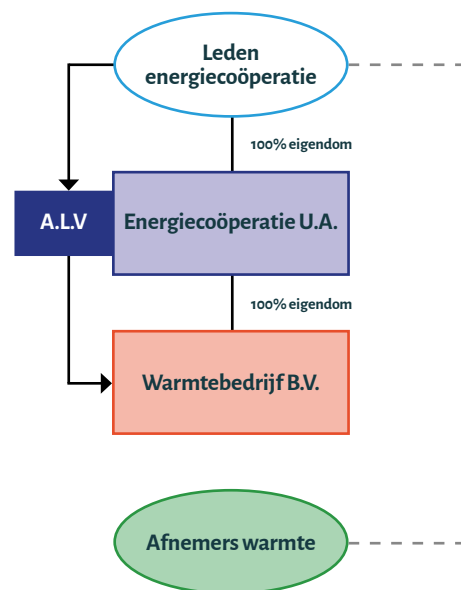
Om te voorkomen dat een minderheidsaandeelhouder wordt overstemd, is het mogelijk onderwerpen aan te wijzen waarvoor unanimiteit of volledige instemming van alle aandeelhouders verplicht is. Unanimiteitsbesluiten geven alle aandeelhouders gezamenlijk een vetorecht, omdat een besluit alleen doorgaat als iedere aandeelhouder instemt. Een gouden aandeel daarentegen, geeft één specifieke partij eenzijdig vetorecht op bepaalde besluiten, los van haar economische belang. Denk aan instemmingsrecht bij strategische besluiten, zoals tariefprincipes, bronkeuzes of statutenwijzigingen. Momenteel is geen praktijkvoorbeeld bekend van een gouden aandeelconstructie bij warmtebedrijven.

Een gouden aandeel is slechts onder strikte voorwaarden inzetbaar. De memorie van toelichting van de Wcw benadrukt dat zo'n wettelijk verankerd gouden aandeel binnen de EU-jurisprudentie vrijwel altijd wordt gezien als in strijd met het vrije verkeer van kapitaal. Een aandeelhouder kan daarmee namelijk tegen de economische belangen van andere aandeelhouders handelen. Alleen als het vetorecht strikt noodzakelijk en proportioneel is ter bescherming van een dwingend algemeen belang, kan het standhouden. Omdat een gouden aandeel een zeer verregaande vorm van invloed inhoudt, bestaat het risico dat een rechter ze als disproportioneel beoordeelt. In de praktijk houdt het daarom juridisch meestal geen stand. Gouden aandelen zijn dan ook zeer kwetsbaar volgens het EU-recht en kunnen ongeldig worden verklaard (memorie van toelichting bij de Wcw, 2024).

Mate van toegankelijkheid & inclusiviteit

Bij (mede)aandeelhouderschap nemen bewoners niet individueel deel als aandeelhouder. In de praktijk gebeurt dit via een coöperatie die een besloten vennootschap (BV) sticht. De coöperatie is dan volledig eigenaar van de BV, ook wel aangemerkt als warmtebedrijf. Een andere optie is dat de coöperatie medeaandeelhouder is met een of meerdere andere partijen, waarbij het aandeel kan variëren, bijvoorbeeld 5 tot 20%.

Figuur 1 illustreert hoe aandeelhouderschap en zeggenschap vorm kunnen krijgen. In dit voorbeeld is de energiecoöperatie 100% eigenaar van het warmtebedrijf. De coöperatie bezit het aandelenpakket van het warmtebedrijf. De leden van de energiecoöperatie, die via lidmaatschap 'eigenaar' zijn van de energiecoöperatie, nemen dan in de ALV van de energiecoöperatie besluiten over de oprichting en exploitatie van het warmtebedrijf. De zeggenschap werkt via de ALV van de energiecoöperatie, waarbij leden (meestal 1–2 keer per jaar) stemrecht uitoefenen over alle strategische onderwerpen van het warmtebedrijf (Energie Samen Academie, z.d.; EnergieSamen, 2025).



Figuur 1 Visualisatie zeggenschap en eigenaarschap aandeelhouderstructuur. Het is goed om op te merken dat in deze constructie zeggenschap gekoppeld is aan lidmaatschap van de (energie)coöperatie, en niet aan het feitelijke afnemen van warmte. Afnemers die geen lid zijn van de coöperatie hebben geen formele invloed op strategische besluiten. Dit betekent ook dat bewoners die (nog) geen warmte afnemen, maar wél lid zijn van de energiecoöperatie, kunnen deelnemen aan het aandeelhouderschap. Daarmee hebben zij eigenaarschap en directe invloed. In de Wcw staat dat de feitelijke zeggenschap ligt bij aandeelhouders van het collectieve warmtenet die zijn gevestigd in de nabije omgeving van de collectieve warmtevoorziening. Daarmee is wettelijk geborgd dat de zeggenschap lokaal verankerd is en niet bij externe partijen ligt. Maar de wet concretiseert niet wat 'nabije omgeving' inhoudt, waardoor ze ruimte laat voor interpretatie.

directe invloed op strategische keuzes van het bedrijf. Dat betekent dat zij kunnen meebeslissen over onderwerpen als het benoemen van bestuurders, het vaststellen van investeringsplannen of het toelaten van nieuwe aandeelhouders. Dit biedt verschillende voordelen:

1. Voor afnemers die ook (indirect) aandeelhouder zijn is het eenvoudiger om de koers van het warmtebedrijf af te stemmen op wat zij belangrijk vinden.
2. Aandeelhouders krijgen toegang tot financiële stukken, beleidsdocumenten en onderbouwingen van keuzes. Dat maakt de bedrijfsvoering transparanter, wat bijdraagt aan vertrouwen en controle op de bedrijfsvoering.
3. Aandelenbezit creëert een structurele én langjarige rol en positie in het warmtebedrijf. Dit voorkomt dat bewoners hun betrokkenheid verliezen en daarmee invloed op de factoren die hun woonlasten en vertrouwen het sterkst bepalen (EnergieSamen, 2021).

Formele en structurele verankering van invloed

Bij (mede)aandeelhouderschap is de invloed van bewoners juridisch verankerd via het aandelenbezit en de bijbehorende statuten en aandeelhoudersovereenkomsten. De positie van de coöperatie als aandeelhouder geeft formeel stemrecht in het warmtebedrijf.

De feitelijke doorwerking van deze invloed is echter mede afhankelijk van de omvang van het aandelenpakket en de gemaakte afspraken over besluitvorming. Als bewoners via een coöperatie slechts een beperkt aandelenbelang (bijvoorbeeld 5%) hebben in een warmtebedrijf met een dominante gemeentelijke of private partner, kan hun stem in reguliere meerderheidsbesluiten relatief eenvoudig worden overstemd. Dit risico op 'symbolisch aandeelhouderschap' neemt verder toe als er geen aanvullende afspraken zijn gemaakt over instemmingsrechten (EnergieSamen, 2021, 2025).

Reikwijdte van de onderwerpen waarover invloed mogelijk is

De onderwerpen waarover aandeelhouders mogen stemmen liggen veelal vast in statuten of aandeelhoudersovereenkomsten. Ze gaan over besluiten die bepalend zijn voor de langetermijnontwikkeling, financiële inrichting en organisatie van het warmtebedrijf. De precieze omvang van deze reikwijdte hangt af van de afspraken in de aandeelhoudersovereenkomst en de verdeling van bevoegdheden tussen aandeelhouders en directie. Voorbeelden van mogelijke onderwerpen zijn (Gemeente Nijmegen, 2025):

- meerjarig bedrijfsplan en investeringen
- statutenwijziging, fusies, splitsingen, liquidatie
- tariefprincipes of afwijking daarvan
- bronkeuze en grote projecten
- uitgifte van nieuwe aandelen

- benoeming van bestuurders
- toetreding van nieuwe aandeelhouders

2.2. Adviesraad

Bij een adviesraad, bewonersraad of raad van commissarissen krijgen bewoners een adviesrol binnen het warmtebedrijf. Zij hebben in deze vorm geen eigendom, maar wél een plek binnen de besluitvorming via een door het warmtebedrijf, de gemeente en/of de aandeelhouders erkend adviesorgaan. Deze vorm wordt in de praktijk al toegepast en beoogd bij verschillende warmteprojecten, zoals:

- WarmteStad Groningen: voorgenomen bewonersraad i.s.m. energiecoöperatie Grunneger Power (WarmteStad, 2024)
- Nijmegen Dukenburg: voorgenomen raad van advies naast aandeelhouderschap, met adviserende rol richting directie en aandeelhouders (Gemeente Nijmegen, 2025b)
- Warmtebedrijf Ede: Warmteraad als klantenraad/klankbordgroep, met nadruk op consultatie over dienstverlening en communicatie (Warmtebedrijf Ede, z.d.)
- Warmtenet Zandweerd (gemeente Deventer, 2025b)

Mate van toegankelijkheid & inclusiviteit

Een adviesraad kan een toegankelijke en representatieve manier zijn om bewoners structureel te betrekken bij de exploitatie van een warmtenet. Omdat geen financiële inleg vereist is, kunnen ook mensen deelnemen die geen middelen hebben om te investeren. Dit vergroot de inclusiviteit en voorkomt uitsluiting op basis van financiën.

De feitelijke toegankelijkheid hangt echter samen wie in de adviesraad mogen deelnemen en hoe leden worden geworven en benoemd. In veel gevallen gebeurt dat via een vertegenwoordigde samenstelling, waarbij verschillende woningtypen en bewonersgroepen worden betrokken, zoals huurders, eigenaar-bewoners en vertegenwoordigers van VvE's. Dit maakt het mogelijk een bredere afspiegeling van de wijk te realiseren dan bij een open inschrijving op basis van individuele aanmelding. Maar wanneer deelname plaatsvindt via selectie, uitnodiging of een beperkte groep actieve bewoners, kan de toegankelijkheid in de praktijk beperkter zijn dan formeel beoogd. Tegelijkertijd betekent de beoogde samenstelling dat niet alle bewoners automatisch kunnen deelnemen. Toegankelijkheid hangt af van selectiecriteria en de mate waarin verschillende groepen daadwerkelijk worden bereikt.

Over Dukenburg leefde de zorg dat een adviesraad die voornamelijk bestaat uit mondige, maatschappelijk actieve bewoners die altijd komen opdagen niet per se representatief is voor de wijk. Daarnaast speelt het risico van dubbele agenda's: als leden óók een rol hebben binnen het warmtebedrijf, de coöperatie of de projectorganisatie, kan dit leiden tot belangenverstrengeling en afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van de raad. Dan rijst in de wijk twijfel of de raad werkelijk namens de gemeenschap spreekt. In Ede bracht de aanwezigheid van betrokkenen vanuit het warmtebedrijf vragen voort over het mandaat en de legitimiteit van hun advies (Edese Vos, 2024, 2025).

Tot slot speelt in sommige gevallen het risico dat een bewoners- of warmteraad zelf moeilijk benaderbaar is voor de wijk. In Ede gaven bewoners aan dat de warmteraad nauwelijks zichtbaar was, contactgegevens ontbraken en onduidelijk was hoe zij vragen konden stellen of input leveren. Beperkte vindbaarheid kan leiden tot een gevoel van geheimzinnigheid, waarbij bewoners het idee krijgen dat er veel achter gesloten deuren gebeurt. Wanneer vervolgens ook onduidelijk blijft wat er met adviezen gebeurt of hoe de raad besluiten weegt, ontstaat het beeld van gebrekkige transparantie. Dit kan het vertrouwen in zowel de raad als het warmtebedrijf ondermijnen (Edese Vos, 2024, 2025).

Vereiste kennis- en tijdsbelasting

De kennis- en tijdsbelasting bij een adviesraad is doorgaans lager dan bij aandeelhouderschap. Zo komt de Warmteraad Ede vier tot vijf keer per jaar bijeen. Leden kunnen betrokken worden bij onderwerpen als verduurzaming van bronnen, tariefwijzigingen, exploitatieplannen, investeringsvoorstellen, bronkeuze en dienstverlening. Het beoordelen van deze onderwerpen vereist inzicht in technische, financiële en organisatorische aspecten van het warmtebedrijf (Warmtebedrijf Ede, z.d.).

Betekenisvolle deelname veronderstelt dus structurele aanwezigheid bij overlegmomenten en voorbereiding op adviezen. In de praktijk kan het warmtebedrijf ondersteuning bieden via informatievoorziening en toelichting, maar in hoeverre leden voldoende toegerust zijn om complexe dossiers te beoordelen verschilt per situatie. De feitelijke kennisbelasting hangt daarmee samen met de kwaliteit van informatievoorziening en ondersteuning vanuit het warmtebedrijf of de gemeente. Zo is voor de Warmteraad Ede gekozen om deelnemers te selecteren die expliciet kennis en expertise hebben op het gebied van techniek, financiën en juridische zaken (Warmtebedrijf Ede, z.d.).

De vorm van de invloed

Bij een adviesraad is geen sprake van eigenaarschap. De zeggenschap is adviserend, maar kan juridisch en praktisch zo 'zwaar als mogelijk' worden ingevuld. De mate van invloed hangt daarmee sterk af van de manier waarop de adviesraad is geformaliseerd. Dit kan

bijvoorbeeld in een reglement of statutaire bepaling van het warmtebedrijf, of in een samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente, warmtebedrijf en een bewonerscollectief. De raad kan gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen over onderwerpen als tariefvoorstellen, exploitatieplannen, bronkeuze, dienstverlening en communicatie (Warmtebedrijf Ede, z.d.).

Naast invloed op concrete beleidsvoornemens van het warmtebedrijf kan een adviesraad functioneren als structureel overlegkanaal tussen wijk en warmtebedrijf. Door signalen over dienstverlening, uitvoering en communicatie tijdig te bespreken, kan de raad bijdragen aan transparantie, informatievoorziening en continuïteit in bewonersbetrokkenheid tijdens de exploitatiefase. Deze toegankelijkheid sluit aan bij de bevinding uit Psarra et al. (2024) dat bewoners vaak géén intensieve rol wensen in het implementeren van plannen, maar wél behoefte hebben aan het delen van ervaringen of hun visie op plannen. Bewoners voelen zich hierdoor gezien en serieus genomen, wat bijdraagt aan draagvlak en vertrouwen.

Formele en structurele verankering van invloed

De invloed van een adviesraad blijft afhankelijk van hoe deze formeel is verankerd. Een adviesraad kan worden vastgelegd in statuten, een reglement of een samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente, warmtebedrijf en bewonerscollectie. Het warmtebedrijf moet vervolgens schriftelijk toelichten hoe een advies is verwerkt of waarom het wordt afgewezen. Daarnaast kan structurele betrokkenheid tussen de raad en het warmtebedrijf in de praktijk vorm krijgen via periodieke overlegmomenten. Hierbij wordt de raad vroeg betrokken, voordat besluiten definitief zijn. Tijdens deze overlegmomenten kan de raad advies uitbrengen over exploitatiecijfers, planning, kwaliteitsrapportages, communicatieaanpak en investeringsvoorstellen (Gemeente Nijmegen, 2025a).

Als betrokken partijen op belangrijke momenten (bijv. planning, communicatiekeuzes, storingsafhandeling) geen advies vragen of adviezen negeren zonder motivering, kan de adviesraad al snel worden ervaren als schijnparticipatie. In Ede kwam dit expliciet aan bod: leden van de warmteraad gaven aan dat zij onvoldoende terugzagen wat er met hun input gebeurde en dat belangrijke beslissingen al genomen bleken voordat zij waren geraadpleegd. Daardoor meenden zij dat de raad geen werkelijke invloed heeft op strategische of operationele keuzes (Edese Vos, 2024, 2025).

Reikwijdte van de onderwerpen waarover invloed mogelijk is

De onderwerpen waarover een adviesraad invloed kan uitoefenen variëren van operationele tot strategische thema's. Voorbeelden zijn tariefwijzigingen en uitgangspunten van tariefstelling, dienstverlening, storingen en wijkgerichte uitvoering (Gemeente Nijmegen, 2025a). De reikwijdte

wordt doorgaans contractueel of reglementair vastgelegd. In veel gevallen strekt de invloed zich uit tot voorbereiding en consultatie over beleidsvoornemens, maar niet tot formele besluitvorming. De betekenis van deze participatievorm hangt daarmee af van zowel de breedte van de onderwerpen als het moment waarop de raad wordt betrokken in het besluitvormingsproces.

2.3. Klantenpanel

Een klantenpanel bestaat uit een groep afnemers die periodiek wordt geraadpleegd over de kwaliteit van dienstverlening van het warmtebedrijf. Daaronder vallen bijvoorbeeld storingen, facturatie, communicatie, comfortklachten en planning van werkzaamheden. Deze vorm komt al voor bij commerciële en publieke warmtebedrijven, zoals bij Warmtestad Groningen, waar een klantenpanel opereert (WarmteStad, z.d.).

Mate van toegankelijkheid & inclusiviteit

Deelname vindt plaats op basis van aanmelding of gerichte werving onder afnemers van het warmtenet. Hierdoor is de participatievorm in beginsel laagdrempelig en toegankelijk voor bewoners die hun ervaringen met de dienstverlening willen delen. Dit biedt het warmtebedrijf een directe route om inzicht te krijgen in bewonerservaringen, knelpunten en verwachtingen. Een klantenpanel kan zo dienen als laagdrempelige manier die operationele problemen vroeg ondervangt, voordat ze escaleren tot wantrouwen of weerstand (WarmteStad, z.d.).

De mate van inclusiviteit hangt echter samen met de wijze van werven en samenstelling. Als panelleden zich aanmelden via open inschrijving, bestaat het risico dat vooral mondige of digitaal vaardige bewoners deelnemen. Gerichte werving maakt sturing mogelijk op representatie van verschillende woningtypen, leeftijdsgroepen of sociaaleconomische achtergronden. De toegankelijkheid betreft daarmee niet alleen de afwezigheid van financiële drempels, maar ook de mate waarin verschillende groepen bewoners daadwerkelijk worden bereikt en betrokken.

Vereiste kennis- en tijdsbelasting

De kennis- en tijdsbelasting van een klantenpanel is relatief beperkt. Panelleden denken doorgaans twee tot vier keer per jaar mee over onderwerpen als storingen, facturatie, communicatie, planning van werkzaamheden, comfortklachten en klanttevredenheid (WarmteStad, z.d.).

Deelname vereist geen diepgaande kennis van financiële of juridische structuren. De bijdrage van panelleden is primair gebaseerd op gebruikerservaringen en waarnemingen in de wijk. Dit

maakt de participatievorm geschikt voor bewoners die geen intensieve rol willen vervullen in de organisatie van het warmtebedrijf, maar wel betrokken willen blijven bij de kwaliteit van dienstverlening.

De vorm van de invloed

Bewoners hebben in een klantenpanel geen eigenaarschap en geen zeggenschap rond strategische beslissingen in het warmtebedrijf. De invloed is gericht op het niveau van gebruikerservaring en dienstverlening. De werking omvat doorgaans (Ennatuurlijk, z.d., WarmteStad, z.d.):

- open of gerichte werving van panelleden, zodat representatie van diverse groepen bewoners ontstaat
- bijeenkomsten 2 tot 4 keer per jaar
- bespreking van storingen, communicatie, planning, factuuruitleg en klanttevredenheid
- terugkoppeling naar het warmtebedrijf, dat adviezen of signalen verwerkt in de dienstverlening
- motivatie waarbij het bedrijf uitlegt hoe signalen zijn opgepakt

De invloed van een klantenpanel is relatief beperkt, omdat het vaak uitsluitend gaat over operationele thema's. Er is een risico dat warmtebedrijven het panel gebruiken als façade ('we hebben participatie'), terwijl besluitvorming elders plaatsvindt. Panelleden kunnen bovendien onvoldoende representatief zijn wanneer bijvoorbeeld alleen digitaal vaardige of mondige bewoners zich aanmelden. Daarnaast kan zonder een goede opvolging van signalen een panel juist frustratie genereren, doordat bewoners ervaren dat hun input niet wordt vertaald in zichtbare verbeteringen, zoals in Ede is gebeurd (zie Paragraaf 3.2).

Formele en structurele verankering van invloed

Een klantenpanel is doorgaans een formeel ingericht orgaan binnen de organisatie van het warmtebedrijf. Het panel kent vaste overlegmomenten, een duidelijke rolomschrijving en een structurele plaats in het bedrijf. In die zin is de participatievorm organisatorisch verankerd binnen het bedrijf. Maar de verankering betreft alleen de consultatieve rol en niet de besluitvormingsbevoegdheid. Het panel heeft geen juridisch afdwingbare rechten rond besluiten. De mate van doorwerking van adviezen hangt daarmee af van interne procedures en de wijze waarop terugkoppeling is georganiseerd (Ennatuurlijk, z.d., WarmteStad, z.d.).

Reikwijdte van de onderwerpen waarover invloed mogelijk is

De reikwijdte van invloed bij een klantenpanel is voornamelijk operationeel van aard.

Onderwerpen betreffen onder meer storingsafhandeling, communicatie, planning van werkzaamheden, factuuruitleg, comfortklachten en algemene klanttevredenheid. De invloed strekt zich in beginsel niet uit tot strategische besluitvorming over investeringen, tariefprincipes of eigendomsstructuren. Het panel fungeert daarmee primair als instrument voor kwaliteitsverbetering van dienstverlening en als kanaal voor het signaleren van knelpunten in de uitvoering (WarmteStad, z.d.).

2.4. Informatieve participatie

Informatieve participatie is de basisvorm waarbij bewoners uitsluitend informatie ontvangen over ontwikkelingen, werkzaamheden, tarieven, planning en keuzes van het warmtebedrijf. Het gaat om eenrichtingscommunicatie via nieuwsbrieven, websites, bewonersavonden, serviceportalen en brieven. Deze vorm komt in vrijwel alle warmteprojecten voor – van bestaande netten in Deventer tot nieuwe projecten zoals in Nijmegen, waar informatievoorziening een grote rol speelt in de startfase (Gemeente Deventer, 2025; Gemeente Nijmegen, 2025 a).

Mate van toegankelijkheid & inclusiviteit

Informatieve participatie is in beginsel breed toegankelijk. Bewoners ontvangen informatie via uiteenlopende kanalen over ontwikkelingen, werkzaamheden, tarieven en planning van het warmtebedrijf. Veelgebruikte middelen zijn digitale platforms, bewonersbrieven, wijkbijeenkomsten en spreekuren (Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie, (z.d.b)). De mate van inclusiviteit hangt echter samen met de gekozen communicatiemiddelen en de spreiding daarvan. Wanneer de betrokken partijen uitsluitend digitale kanalen gebruiken, worden minder digitaal vaardige bewoners minder goed bereikt. In verschillende gemeenten, waaronder Nijmegen, zetten partijen daarom in op een combinatie van huis-aan-huisbrieven, wijkbladen, digitale nieuwsbrieven en persoonlijke gesprekken om een brede doelgroep te bereiken (Gemeente Nijmegen, 2025 a). Toegankelijkheid betreft hier dus niet toetreding tot een participatieorgaan, maar bereik en begrijpelijkheid van informatievoorziening.

Vereiste kennis- en tijdsbelasting

De kennis- en tijdsbelasting bij informatieve participatie is zeer beperkt. Bewoners ontvangen informatie, maar hoeven geen structurele inzet te leveren of inhoudelijke besluitvorming voor te bereiden. Deelname bestaat uit het ontvangen en eventueel verwerken van informatie over plannen, kosten en uitvoering.

De vorm van de invloed

Bij informatieve participatie is geen sprake van invloed op besluitvorming. De rol van bewoners beperkt zich tot het ontvangen van informatie en het vormen van een oordeel. De communicatie verloopt primair via eenrichtingsverkeer: het warmtebedrijf of de gemeente verstrekt informatie over voorgenomen of genomen besluiten, zonder dat bewoners via deze participatievorm formeel advies uitbrengen of meebeslissen. Deze vorm vervult daarmee een randvoorwaardelijke functie binnen het bredere participatieproces. Zonder adequate informatie kunnen bewoners niet gebruikmaken van andere participatiemogelijkheden, maar informatieve participatie op zichzelf creëert geen besluitvormende of adviserende positie.

Formele en structurele verankering van invloed

Informatieve participatie is doorgaans structureel ingebed in de communicatieprocessen van het warmtebedrijf of de gemeente. In participatie- en communicatieplannen wordt informeren vaak expliciet benoemd als formele trede binnen het participatieproces (Gemeente Nijmegen, 2025a). Daarmee is informatievoorziening organisatorisch verankerd als vast onderdeel van project- en exploitatiecommunicatie.

De verankering betreft communicatieverplichtingen, maar geen zeggenschapsrechten. Bewoners kunnen geen aanspraak maken op instemming of adviesrecht op basis van informatieve participatie. De institutionele borging ziet toe op het verstrekken van informatie, niet op invloed op de inhoud van besluiten.

Onderzoek laat zien dat wanneer participatie beperkt blijft tot informatievoorziening, bewoners het proces sneller als top-down ervaren en onzeker worden over waar en wanneer nog invloed mogelijk is (Psarra, Van Ulsen, Turhan & Van der Schoor, 2024; Oldenbroek, Psarra, van der Schoor, Tjahja, 2024). Ook binnen het WarmingUP-programma wordt benadrukt dat informeren zonder duidelijk handelingsperspectief onvoldoende is om betrokkenheid vast te houden (Van Aalderen, 2022). De reikwijdte van onderwerpen is daarmee breed in inhoudelijke zin, maar beperkt in termen van invloed. TNO toont aan dat percepties van informatievoorziening, zoals timing, begrijpelijkheid en het gevoel serieus genomen te worden, samenhangen met vertrouwen en bereidheid tot deelname aan warmtenetten (TNO, 2024).

Reikwijdte van de onderwerpen

De reikwijdte van informatieve participatie betreft in beginsel alle onderwerpen waarover het warmtebedrijf of de gemeente communiceert, zoals planning van werkzaamheden, tariefontwikkelingen, technische keuzes en dienstverlening (Gemeente Nijmegen, 2025a).

3. Praktijkvoorbeelden

Momenteel is slechts beperkt praktische informatie beschikbaar vanuit gemeenten die zich in de uitvoerings- en beheerfase bevinden. De participatievormen voor deze fases zijn vaak nog onvoldoende uitgewerkt of alleen op hoofdlijnen beschreven, hoewel er wel al plannen en intenties bestaan. De onderstaande praktijkcasussen zijn uitgelicht in de volgende paragrafen. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op een thematische analyse van interviews en gesprekken met gemeenten, warmtebedrijven en bewonersvertegenwoordigers van de verschillende casussen. De casussen zijn geselecteerd in samenspraak met de gemeenten Arnhem en Deventer, mede op basis van hun eigen interesses en de mate waarin de casussen aansluiten bij hun lokale praktijksituatie.

Casus	Eigendom	Vorm van participatie tijdens exploitatiefase
KetelhuisWC	100% coöperatief	Aandeelhouderschap, zeggenschap via de ALV
WarmteStad (Groningen)	100% publiek (gemeente + waterbedrijf)	Bewonersraad (voorgenomen) Klantenpanel (bestaand)
Nijmegen Warmte	100% publiek (gemeente + Firan) (optioneel: waarvan bewoners 10%)	Voorgenomen: · aandeelhouderschap, of; · raad van advies
Warmtenet Zandweerd (Deventer)	100% publiek (gemeente)	Voorgenomen: raad van reflectie
Ede (Warmtebedrijf Ede)	100% privaat (Energie voor Elkaar)	Bewonersraad
Delft	Eigendomsverhouding nog in ontwikkeling	Mogelijke ideeën: · raad van advies · online platform

3.1. Warmtenet Dukenburg (gemeente Nijmegen)

Eigendom

Het warmtenet in Dukenburg is onderdeel van het publieke warmtebedrijf Nijmegen Warmte, dat in juli 2025 formeel is opgericht onder regie van de gemeente Nijmegen en Firan. De gemeente bezit 25,5% van de aandelen. Firan – een vooruitgeschoven post van het publieke Gelders Warmtebedrijf (GWB) – heeft de overige 74,5% in handen. Daarmee zijn publieke waarden zoals betaalbaarheid, duurzaamheid en leveringszekerheid structureel geborgd (Gemeente Nijmegen, 2025a).

Het warmtebedrijf is van plan warmte te leveren in zes wijken in Dukenburg, zoals in de Warmtevisie is opgenomen, en daarnaast in de wijken De Kamp en Lindenholt (stadsdeel Lindenholt).

Een onderscheidend kenmerk van het model is dat 10% van de aandelen van Nijmegen Warmte is gereserveerd voor bewoners. De gemeente vindt het belangrijk dat alle gebruikers invloed kunnen uitoefenen op het warmtebedrijf en biedt daarom de mogelijkheid via een energiecoöperatie aandeelhouder te worden en mee te delen in rendement én risico's (Gemeente Nijmegen, 2025a).

De aandelen kunnen uitsluitend collectief worden verworven via een op te richten coöperatie; individueel bezit is uitgesloten. De gemeente houdt deze positie voorlopig vrij in de aandeelhoudersstructuur: bewoners kunnen deze plaats innemen zodra zij zich hebben georganiseerd. Deze open constructie moet ruimte bieden aan toekomstige zeggenschap, maar legt de initiatiefverantwoordelijkheid bij de wijk zelf (Gemeente Nijmegen, 2025a).

Participatie exploitatiefase

In de planfase is sterk ingezet op co-creatie en wijkbijeenkomsten, maar het beleid richt zich nadrukkelijk ook op structurele bewonersparticipatie in de exploitatiefase. De volgende opties zijn momenteel in overweging:

1. coöperatief aandeelhouderschap
2. raad van advies (indien aandeelhouderschap niet ingevuld wordt) (Gemeente Nijmegen, 2025a)

De raad kan gevraagd en ongevraagd adviseren over thema's als tarieven, dienstverlening, bronkeuze, onderhoud en communicatie. De leden vertegenwoordigen de wijk en de selectie van de leden zal waarschijnlijk plaatsvinden via bestaande netwerken, zoals wijkraden, huurdersverenigingen of bewonersgroepen (Gemeente Nijmegen, 2025a).

Het Participatie- en Communicatieplan Energietransitie 2025–2030 benadrukt verder maatwerkcommunicatie, persoonlijk contact en de inzet van 'warmmakers' (lokale ambassadeurs) om vertrouwen en herkenbaarheid te vergroten (Gemeente Nijmegen, 2025a). Via wijkplatforms, nieuwsbrieven en bijeenkomsten wordt geprobeerd bewoners stap voor stap te betrekken. De gemeente wil met deze aanpak het vertrouwen versterken en identiteitsvorming in de wijk stimuleren, zodat bewoners het warmtebedrijf ervaren als 'van ons' en niet als een project van de stad (Gemeente Nijmegen, 2025a).

Zeggenschap en mandaat

In de statuten en aandeelhoudersovereenkomst zijn twaalf thema's vastgelegd waarover unanimititeit vereist is, waaronder (Gemeente Nijmegen, 2025b):

- tariefstelling en prijsbeleid
- nieuwe investeringen
- vaststellen van uitgangspunten en businesscase van nieuwe projecten waaronder betaalbaarheid, rendement en duurzaamheid
- toetreding van nieuwe aandeelhouders
- wijziging van statuten
- dividendbeleid

De adviesraad zou bewoners de mogelijkheid bieden om te adviseren over exploitatie, tarieven en maatschappelijke effecten, zonder formele zeggenschap in besluitvorming. Het doel is vooral transparantie en structureel contact behouden, niet gedeeld bestuur.

Reflectie en conclusie

De casus Dukenburg toont een vooruitstrevend model van participatie, waarin bewoners via aandelen of via een adviesraad invloed krijgen op het publieke warmtebedrijf. Ondanks de intensieve inzet vanuit de gemeente en ondersteuning door Energie Samen, is de bewonersorganisatie in Dukenburg nog niet van de grond gekomen. Het aantal actieve bewoners voor het ontwikkelen van een coöperatie is beperkt (15–20 personen).

3.2. Warmtenet Ede (gemeente Ede)

Eigendom

Warmtebedrijf Ede (WBE) is een volledig privaat warmtebedrijf, onderdeel van het platform Energie voor Elkaar (E4E). Binnen dit platform zijn ook Bio-Energie de Vallei (de belangrijkste bronleverancier) en diverse investeringspartners actief. De financiering en verdere uitbreiding van het netwerk zijn mede mogelijk gemaakt door het Luxemburgse investeringsfonds Asper Dorothea. De gemeente Ede is geen aandeelhouder en heeft daardoor geen directe zeggenschap over het bedrijf, maar wel een regulerende rol via vergunningen en toezicht (Edese Vos, 2024; Transparantie voor Elkaar, 2022).

Participatie exploitatiefase

Om bewoners en afnemers in de exploitatiefase van het warmtebedrijf een stem te geven, richtte WBE in 2019 de Warmteraad op. Deze raad werd gepresenteerd als klantenraad of klankbordgroep die enkele keren per jaar bijeenkomt om het bedrijf te adviseren over dienstverlening, duurzaamheid en communicatie (Warmtebedrijf Ede, z.d.).

Leden kunnen gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen en worden geïnformeerd over de koers van het bedrijf. Bewoners kunnen adviseren, maar hebben geen formele beslissingsmacht over tarieven, bronkeuze of investeringsbeleid. Daarnaast stelde WBE een Duurzaamheidsfonds in om bewonersinitiatieven die bijdragen aan de lokale energietransitie te ondersteunen (Warmtebedrijf Ede, z.d.).

Zeggenschap en mandaat

De raad komt volgens het warmtebedrijf vier tot vijf keer per jaar bijeen en bespreekt onderwerpen als klanttevredenheid, dienstverlening, communicatie en duurzaamheid (Warmtebedrijf Ede, z.d.). De leden zijn geselecteerd uit bewoners van aangesloten wijken, maar de samenstelling is niet publiek bekend (EdeStad, 2022).

Het mandaat van de Warmteraad is strikt adviserend. De raad heeft geen formele beslissingsbevoegdheid, geen stemrecht in de bedrijfsvoering en geen contractueel geborgd recht op inspraak bij tariefstelling of investeringsbeslissingen. De werking van de raad ligt vast in een intern statuut, maar dit document is niet openbaar. Media en actiegroepen signaleren bovendien dat leden een geheimhoudingsverklaring moeten ondertekenen, wat de transparantie en onafhankelijkheid beperkt (EdeStad, 2022; Transparantie voor Elkaar, 2022).

Reflectie en conclusie

In de praktijk is de werking van dit participatiemodel sterk ter discussie komen te staan. Lokale en regionale media, zoals *EdeStad*, *De Gelderlander* en *Edese Vos*, beschrijven de Warmteraad als beperkt transparant, moeilijk te bereiken en nauwelijks invloedrijk (EdeStad, 2022; Edese Vos, 2024). De samenstelling en besluitvorming van de raad zijn niet openbaar, en bewoners ervaren weinig concrete doorwerking van adviezen op beleid. Volgens onderzoeksplatform Bureau Spotlight (2022) is 73% van de klanten ontevreden over de transparantie van WBE, en 84% had liever een ander warmtesysteem. Dit beeld werd versterkt door incidenten in de afgelopen jaren: een grote storing waarbij ruim 2.000 huishoudens zonder warmte zaten (*Telegraaf*, 2024) en de onthulling dat hout uit Schotland was geïmporteerd, terwijl het bedrijf sprak over lokale biomassa binnen een straal van 150 kilometer (NOS, 2025). Beide gebeurtenissen leidden tot politieke onrust en meerdere spoeddebatten in de Edese gemeenteraad. Daarin werden vragen gesteld over de duurzaamheid, organisatie en betrouwbaarheid van WBE (Edese Vos, 2025; XON, 2025).

De casus Ede laat zien dat participatie in private warmtebedrijven een beperking kent wanneer een raad niet transparant is opgezet. De impact van de raad blijft beperkt, doordat het mandaat vrijblijvend is en communicatie met bewoners in het advies en de samenstelling van de raad ontbreekt. Verder blijft onduidelijk wat de Warmteraad doet, welke adviezen ze uitbrengt en hoeveel invloed deze hebben op de besluitvorming van Warmtebedrijf Ede. De casus Ede laat zien dat participatie ná oprichting belangrijk is, transparante communicatie vereist en dat een warmteraad zichtbaar moet zijn in de wijk.

3.3. Warmtestad Groningen (stad)

Eigendom

WarmteStad is een warmtebedrijf dat eigendom is van de gemeente Groningen en het Waterbedrijf Groningen. Het warmtebedrijf verzorgt transport en levering van duurzame warmte uit datacenters en een zonnewarmtepark naar diverse wijken in Groningen. Het warmtenet concentreert zich in vijf stadswijken in het noordwesten van Groningen (Paddepoel, Selwerd, Vinkhuizen, Kostverloren, Zernike). Inmiddels zijn meer dan 5.000 huishoudens aangesloten, met uitbreidingsplannen richting 11.000 aansluitingen in de komende jaren (WarmteStad, z.d.a).

Participatie exploitatiefase

Participatie ná oprichting van het warmtebedrijf bevindt zich in Groningen in een vormende fase. In de huidige situatie zijn bewoners in bestaande WarmteStad-wijken vooral indirect

vertegenwoordigd via woningcorporaties. De corporaties (Patrimonium, Nijestee, De Huismeesters en Lefier) zijn partner in de uitvoering van warmtenetprojecten, met name waar het gaat om renovatie, planning en de aansluiting van huurwoningen. Over de exacte overlegstructuur, frequentie en het mandaat van corporaties richting WarmteStad worden geen expliciete uitspraken gedaan (betrokkene KetelhuisWG, persoonlijke communicatie, 2025).

Daarnaast heeft WarmteStad een klantenpanel waarvoor bewoners zich kunnen aanmelden, zoals gepubliceerd op de website van het bedrijf. Het panel richt zich op het verzamelen van gebruikerservaringen en feedback op dienstverlening. Dit klantenpanel is pas sinds kort actief en het is onbekend in hoeverre het naar behoren werkt (Warmtestad Groningen, z.d.b).

Verder wordt gewerkt aan de formalisering van de samenwerking via een convenant tussen de gemeente en energiecoöperatie Grunneger Power. Het convenant is eind 2025 afgerond, ondertekening volgt binnenkort. Dit betreft een samenwerking tussen de gemeente en Grunneger Power. De samenwerking tussen WarmteStad en Grunneger Power wordt momenteel uitgewerkt in een samenwerkingsovereenkomst tussen beide partijen. De gemeente, WarmteStad en Grunneger Power hebben in 2023 al een intentieovereenkomst getekend. De volgende elementen zijn in het convenant onderzocht (betrokkene gemeente Groningen, persoonlijke communicatie, 2025):

- hoe particuliere woningeigenaren via Grunneger Power een vorm van zeggenschap krijgen
- op welke manier zij kunnen deelnemen aan besluiten of processen van WarmteStad
- hoe Grunneger Power in deze rol kan functioneren als 'organiserende partij', vergelijkbaar met corporaties voor huurders

Zeggenschap en mandaat

Via het bestaande klantenpanel kunnen gebruikers meedenken over dienstverlening en klantprocessen. Dit zorgt weliswaar voor continuïteit, betrokkenheid en transparantie, maar het mandaat blijft beperkt. En hoewel de overige vormen van zeggenschap nog worden onderzocht is al wel duidelijk dat bewoners niet meebeslissen over strategische keuzes, zoals investeringen, statuten of tariefstelling. Het mandaat gaat straks naar alle waarschijnlijkheid over operationeel advies of inspraak over kwaliteit van dienstverlening, communicatie en klantprocessen (betrokkene KetelhuisWG, persoonlijke communicatie, 2025).

Reflectie en conclusie

In Groningen is tijdens de ontwikkelfase van het warmtenet veel aandacht besteed aan

bewonersbetrokkenheid. Er zijn informatiebijeenkomsten georganiseerd en plannen zijn uitgebreid toegelicht. Deze aanpak zorgde aanvankelijk voor draagvlak (mede door de energiecrisis als gevolg van de oorlog in Oekraïne), maar na de aanleg van het netwerk nam de betrokkenheid merkbaar af (de gasprijs was toen weer gedaald). In de exploitatiefase kwamen nieuwe zorgen naar boven, vooral over prijsstelling. Bewoners bleken met name behoefte te hebben aan een langjarig stabiele prijs voor warmte, betrouwbare service en transparantie over hoe beslissingen tot stand komen (betrokkene gemeente Groningen, persoonlijke communicatie, 2025).

In veel bestaande warmtenetprojecten blijkt dat de meest effectieve manier om bewoners te betrekken nog steeds heel eenvoudig is: persoonlijk contact, zoals deur-aan-deur gesprekken en fysieke bijeenkomsten. Dit geldt zeker in wijken waar sociale problematiek speelt. Bewoners worden hierdoor serieus genomen en ervaren dat ook zo. Bovendien weten zij dat er iemand bereikbaar is voor hun vragen. De gemeente ziet hierin een sleutelrol voor energiecoöperatie Grunneger Power. Deze vertrouwde partij staat dicht bij bewoners (betrokkene gemeente Groningen, persoonlijke communicatie, 2025).

De precieze structuur van participatie is nog in ontwikkeling. Hoewel huurders volgens de gemeente via corporaties zijn vertegenwoordigd, is op dit moment niet eenduidig vast te stellen hoe deze vertegenwoordiging in de praktijk vorm krijgt richting het warmtebedrijf. Daarnaast is de vraag in hoeverre particuliere woningeigenaren betrokken zijn. Tegelijkertijd blijkt uit de praktijk dat bewoners participatie vaak associëren met tariefbepaling, terwijl dit in werkelijkheid nauwelijks mogelijk is. Te lage tarieven leiden tot financiële tekorten die de gemeente moet aanvullen en warmtebedrijven moeten voldoende onafhankelijk blijven om financiering door banken te waarborgen. Naar alle waarschijnlijkheid worden de afspraken over de exacte participatievorm op korte termijn vooral tussen Grunneger Power en WarmteStad onderling gemaakt.

3.4. Warmtenet Delft (gemeente Delft)

Eigendom

Delft werkt momenteel aan de aanleg van een deel van het warmtenet. De eerste fase bestaat uit het aansluiten van ca. 15.000 woningen in Voorhof en Buitenhof, en de TU-campus. Later kan het net doorgroeien naar woningen en bedrijven in heel Delft (NetVerder, 2024). In de beginjaren was het uitgangspunt een open warmtenet, waarbij net en levering gescheiden zouden blijven en diverse warmteaanbieders dezelfde infrastructuur konden gebruiken.

Met de komst van de Wcw, de warmtekavel-systematiek en het vereiste van één aangewezen warmtebedrijf is het concept van een open warmtenet volledig losgelaten. Delft werkt nu toe naar één 100% publiek warmtebedrijf dat binnen een vast te stellen warmtekavel verantwoordelijk wordt voor zowel productie en transport als levering. De kern van de toekomstige organisatie bestaat waarschijnlijk uit:

1. NetVerder, dochteronderneming van Stedin, legt de leidingen aan, beheert deze en wordt onderdeel van het beoogde warmtebedrijf. NetVerder is nu al volledig publiek via Stedin en ook 'trekker' van het Delftse warmtebedrijf in oprichting;
2. InWarmte is de huidige warmteleverancier. De toekomstige rol van InWarmte wordt momenteel onderzocht (NetVerder, 2025; Nieuwe Warmte Nu, z.d. in Warmtenetwerk, z.d.).

De gemeente treedt op als regisseur en gebiedsaanwijzer. Delft onderzoekt nog of zij zelf aandeelhouder moet zijn in het nieuwe warmtebedrijf. Dat was tot nu toe geen uitgangspunt vanwege o.a. beperkte financiële draagkracht (Gemeente Delft, 2024a).

Participatie exploitatiefase

Participatie ná oprichting van het warmtebedrijf is in Delft nog in ontwikkeling. De gemeente bevindt zich in de fase waarin het toekomstige warmtebedrijf vorm krijgt en verkent gelijktijdig welke vormen van bewonersbetrokkenheid daarbij passen. De participatievorm is dus nog niet gekozen, maar hierbij houdt men rekening met de uitkomsten van eerdere buurtgerichte participatie in Voorhof en Buitenhof, waaronder de grootschalige raadpleging onder 4.000 eigenaar-bewoners. De meeste deelnemers zijn het ermee eens dat de gemeente eerst een warmtenet wil onderzoeken als duurzame oplossing. Tegelijkertijd leeft bij veel mensen de zorg dat het warmtebedrijf onvoldoende rekening zal houden met wat belangrijk is voor woningeigenaren. Deelnemers vinden dat het belang van de inwoner duidelijk een plek moet krijgen bij besluiten van het warmtebedrijf. Zij adviseren de gemeente het vaakst om drie dingen te doen (Gemeente Delft, 2024a):

1. Zorgen dat de gemeente kan meebeslissen bij beslissingen van het warmtebedrijf.
2. Zorgen dat een groep inwoners betrokken is bij beslissingen van het warmtebedrijf.
3. Eisen stellen aan het warmtebedrijf over de klantenservice.

Bewoners koppelen betrouwbaarheid en publieke belangen aan gemeentelijke betrokkenheid. Zij gaven aan dat ze een vorm van permanente betrokkenheid wensen, zodra het warmtebedrijf operationeel is. Bewoners maken zich zorgen over prijsontwikkeling, keuzevrijheid en het lange-termijnbeheer. Delft wil deze zorgen meenemen in het ontwerp van het warmtebedrijf en onderzoekt hoe bewoners daarin een rol kunnen krijgen (via adviesrecht, consultatie of governance-afspraken).

Reflectie en conclusie

Bewoners hebben behoefte aan een publiek verankerd warmtebedrijf, waarin de gemeente een stoel heeft. Delft bevindt zich nog in een ontwerp- en tussenfase. Daarin is het streven naar publieke betrouwbaarheid, transparantie en structurele bewonersinvloed leidend, maar de precieze vormen, zoals een adviesraad, huurdersvertegenwoordiging of digitale participatie, zijn nog niet concreet. Het ontbreekt daarom aan voldoende informatie om te reflecteren op hoe de gemeente eigenaarschap en zeggenschap bij bewoners organiseert en hoe dit functioneert.

3.5. Warmtenet KetelhuisWG

Eigendom

Het warmtenet van KetelhuisWG komt tot stand via een volledig coöperatief model. Bewoners worden hierin via hun energiecoöperatie 100% eigenaar van het warmtebedrijf. Het is belangrijk om te benadrukken dat zij niet individueel aandeelhouder worden van het warmtebedrijf. De eigendomsstructuur is tweelaags:

- bewoners zijn lid van de energiecoöperatie
- de coöperatie is vervolgens 100% aandeelhouder van de warmte-BV (KetelhuisWG, z.d.)

Bewoners hebben dus geen persoonlijke aandelen in de BV, maar oefenen hun invloed uit via de coöperatie. In de beginjaren werd uitgegaan van een constructie samen met de gemeente, waarbij de coöperatie een meerderheidsaandeel van minimaal 51% zou hebben. Deze koers is later aangescherpt. De coöperatie wordt daarmee enig aandeelhouder van de exploitatie-BV. Gemeente, woningcorporatie en waterschap zijn wél partners in de ontwikkeling en financiering, maar krijgen geen aandelenpositie en ze hebben geen formele zeggenschap in de exploitatie (betrokkene KetelhuisWG, persoonlijke communicatie, 2025).

Deze keuze is bewust gemaakt na eerdere ervaringen in Amsterdam, waar bewoners te weinig invloed hadden op tarieven en exploitatie. KetelhuisWG wil dit voorkomen door het warmtenet volledig in handen te houden van bewoners. Zodra zij klant worden, zijn ze automatisch lid van de coöperatie (tenzij zij dat niet willen) en daarmee mede-eigenaar van het warmtebedrijf (betrokkene KetelhuisWG, persoonlijke communicatie, 2025).

Participatie exploitatiefase

De participatie loopt via de ALV. De ledenvergadering blijft ook ná oprichting het centrale participatie-instrument en is de plek waar bewoners structureel invloed uitoefenen op beleid en

bedrijfsvoering. Leden hebben toegang tot alle relevante stukken, die volledig openbaar op de website staan. Niet-leden mogen ook alle bijeenkomsten bijwonen en meepraten, maar hebben geen stemrecht. Naast formele participatie investeert de coöperatie in intensieve communicatie via onder andere gebouwcontactpersonen, open bijeenkomsten en de ontwikkeling van een fysieke ontmoetingsruimte waar bewoners elkaar kunnen ontmoeten en waar de coöperatie zichtbaar aanwezig blijft (betrokkene KetelhuisWG, persoonlijke communicatie, 2025).

Zeggenschap en mandaat

Zeggenschap binnen KetelhuisWG is formeel geregeld via de coöperatie, die als enige aandeelhouder de volledige besluitvormingsmacht behoudt. De ledenvergadering bepaalt de koers van het warmtebedrijf, waaronder beleid en tariefstelling. Ook strategische besluiten over investeringen en bedrijfsvoering vallen binnen dit mandaat, omdat de coöperatie als 100% eigenaar de volledige zeggenschap heeft binnen de BV (betrokkene KetelhuisWG, persoonlijke communicatie, 2025).

Niet-leden hebben geen formeel mandaat, maar wel vrije toegang tot alle informatie en bijeenkomsten. Zij kunnen tijdens vergaderingen hun zorgen of tegengeluid laten horen. Alle relevante stukken staan online, zodat de besluitvorming transparant blijft. Bewoners kunnen bovendien alsnog lid worden om formele zeggenschap te krijgen (betrokkene KetelhuisWG, persoonlijke communicatie, 2025).

De rol van gemeente, woningcorporatie en waterschap is beperkt tot de project- en stuurgroep. Hoewel zij financieel investeren en meewerken in governance-structuren, hebben zij geen aandeelhouderschap en dus geen juridisch mandaat. Uiteindelijk blijft het warmtebedrijf, via de coöperatie, de hoogste besluitvormende actor binnen de exploitatie (betrokkene KetelhuisWG, persoonlijke communicatie, 2025).

Reflectie en conclusie

De casus KetelhuisWG laat een coöperatief model zien waarin bewoners niet individueel aandeelhouder zijn, maar hun invloed collectief uitoefenen via de coöperatie als 100% aandeelhouder. Dit verlaagt individuele risico's en maakt tegelijk zeggenschap mogelijk. Bewonersbezit is hiermee indirect, maar wél volledig, omdat de coöperatie de volledige zeggenschap binnen de BV heeft. De participatie blijft breed toegankelijk, doordat niet-leden alle bijeenkomsten mogen bijwonen en volledige inzage hebben in stukken. Door de introductie van een fysieke ontmoetingsplek, gebouwcontactpersonen en open bijeenkomsten blijft de coöperatie ook sociaal verankerd in de wijk.

Dit model vraagt om voortdurende betrokkenheid en organisatorische capaciteit bij de coöperatie, maar KetelhuisWG laat zien dat wanneer participatie vanaf het begin wordt opgebouwd, bewoners ook in de exploitatie bereid en in staat zijn deze rol te dragen.

3.6. Warmtenet Zandweerd

Eigendom

In de wijk Zandweerd in Deventer wordt gewerkt aan het Slim Warmtenet Zandweerd. Het warmtenet gebruikt restwarmte uit de lokale rioolwaterzuiveringsinstallatie om warmte te leveren aan huishoudens in de wijk. Op termijn kunnen ongeveer 2.200 woningen op het netwerk worden aangesloten. De aanleg gebeurt gefaseerd en er wordt onder meer gewerkt aan technische ruimtes, zoals de warmtecentrale en een zogeheten warmtehuis als clusterpunt voor de levering aan woningen. De gemeente Deventer is 100% eigenaar van het warmtenet en stuurt op betaalbaarheid en stabiele tarieven. Dit is mogelijk dankzij publieke organisatie en samenwerking met corporaties (Gemeente Deventer, 2025a; Warmtenet Zandweerd, z.d.).

Participatie exploitatiefase

Binnen het warmtebedrijf wordt een zogenoemde raad van reflectie opgericht, bedoeld als formeel adviesorgaan waarin wijkvertegenwoordigers deelnemen, onder wie vertegenwoordigers van corporaties en bewoners. De raad adviseert de directeur van het warmtebedrijf zowel gevraagd als ongevraagd over strategische en operationele thema's, zoals investeringen, klantprocessen, bedrijfsvoering, marketing en communicatie, risico's en de langjarige continuïteit van het warmtenet.

De raad van reflectie heeft geen formele zeggenschap of besluitvormende bevoegdheden. Haar adviezen zijn niet juridisch bindend, maar de directeur betreft ze wel bij de voorbereiding van besluiten. De adviezen gaan ook ter informatie naar het college van B&W om mee te wegen in de bestuurlijke besluitvorming. Daarbij blijft het college verantwoordelijk voor onder meer de vaststelling van de tarieven en de verantwoording naar de gemeenteraad.

De samenstelling van de raad van reflectie is bewust gemengd; ze bestaat uit onafhankelijke experts én bewoners. Er is ruimte voor drie externe deskundigen met complementaire expertise, bijvoorbeeld op financieel, technisch en juridisch vlak. Zij opereren onafhankelijk en hebben geen directe binding met het warmtebedrijf of de gemeente. Daarnaast nemen twee bewoners uit de wijk Zandweerd zitting in de raad. Zij zijn gebruikers van het warmtenet en brengen het perspectief van afnemers in, zodat de raad niet te ver van de dagelijkse praktijk in de wijk af staat.

Voor particuliere huiseigenaren komt er aanvullend een vereniging, zodat ook zij collectief vertegenwoordigd zijn en op een vergelijkbare manier kunnen deelnemen als woningcorporaties. Via deze structuur kunnen bewoners meepraten en reflecteren op de ontwikkeling en exploitatie van het warmtenet, zonder dat dit leidt tot directe zeggenschap over besluiten. De raad van reflectie wordt twee jaar na instelling geëvalueerd om te beoordelen of de vorm, samenstelling en werkwijze aansluiten bij de beoogde rol binnen de governance van het warmtebedrijf (Gemeente Deventer, 2025b).

Zeggenschap en mandaat

Hoewel de vorm van participatie nog in ontwikkeling is, leeft de verwachting dat de formele zeggenschap van bewoners nadrukkelijk binnen de kaders van advisering en reflectie ligt, zonder dat zij coöperatief aandeelhouder worden of een financieel mandaat krijgen. De raad van reflectie heeft geen stemrecht in formele besluiten van het warmtebedrijf, maar wél een erkend adviesmandaat. Omdat de gemeente Deventer eigenaar is van het warmtenet en de primaire beslissingsbevoegdheid houdt, is het mandaat van de raad primair adviserend en niet-bindend (Gemeente Deventer, 2025b).

Reflectie en conclusie

De raad van reflectie biedt in Zandweerd een structurele vorm van bewonersbetrokkenheid in de fase van exploitatie en beheer van het warmtenet. Deze vorm gaat verder dan eenzijdige informatievoorziening, maar biedt geen directe zeggenschap over besluitvorming. Daarmee is sprake van een middenpositie tussen informeren en meebeslissen. De uiteindelijke betekenis van deze participatievorm moet uit de praktijk blijken. De vraag is met name in hoeverre de raad invloed heeft op de inhoud en richting van besluiten binnen het warmtebedrijf.

4. Fase, schaalgrootte en geschiktheid van participatievormen

In beleids- en praktijkdiscussies over warmtenetten nemen partijen vaak aan dat schaalgrootte bepalend is voor de mate, vorm en geschiktheid van bewonersparticipatie in de exploitatiefase van een warmtebedrijf. Daarbij maken zij doorgaans onderscheid tussen kleinschalige systemen, waarin intensieve participatie passend zou zijn, en grootschalige systemen, waarin participatie

vooral bestaat uit informeren of adviseren. Figuur 3 geeft per schaalgrootte weer welke mate van bewonersbetrokkenheid aanwezig is per initiatief. Maar in dit onderzoek is geen statistisch verband onderzocht tussen het aantal aansluitingen en het type participatie. Op basis van de onderzochte cases valt daarom geen eenduidige relatie vast te stellen.

Mate van bewonersbetrokkenheid

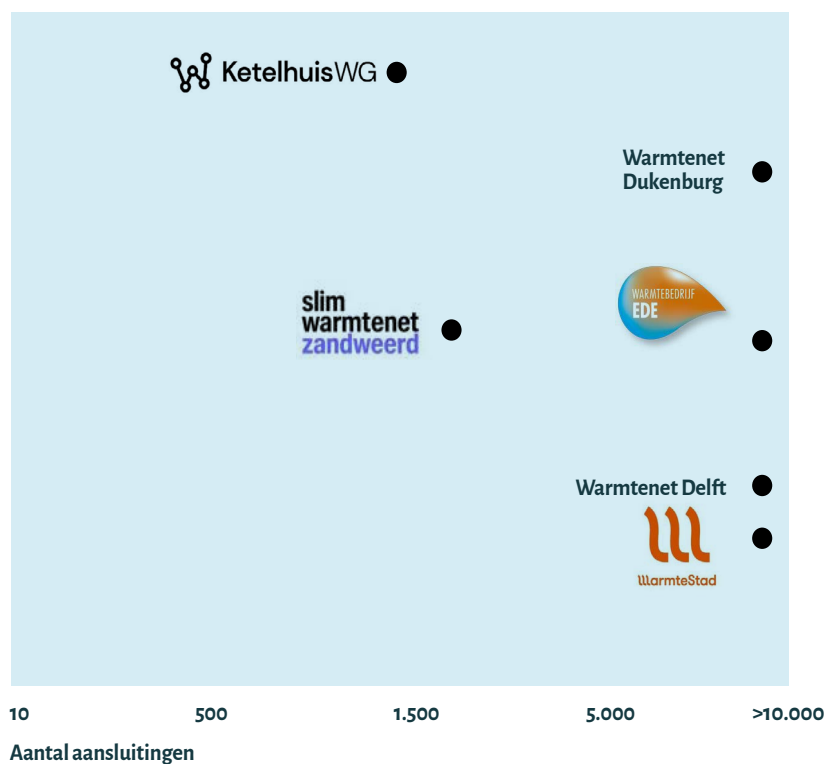
**Volledig eigendom/
bewonersinitiatief**
(e.g. 100%
aandeelhouderschap)

**Mede-eigendom/
meebeslissen**
(e.g. mede-
aandeelhouderschap)

Adviseren
(e.g. bewonersraad)

Raadplegen
(e.g. klantenpanel,
bewonersavond)

Informeren
(e.g. nieuwsbrief,
informatiebijeenkomst)



Figuur 3 Beoogde schaalgrootte warmtenet en mate van bewonersbetrokkenheid in exploitatiefase.

De vraag wat in een specifieke context de meest passende vorm is van participatie blijkt in de praktijk geen vanzelfsprekende keuze. Uit de onderzochte casussen komt naar voren dat deze keuze in wisselende mate samen met bewoners wordt gemaakt. Hoewel zij in sommige gevallen worden geraadpleegd, bijvoorbeeld via enquêtes als in Delft, wordt het ontwerp van de participatievorm in deze cases vooral belegd bij gemeenten. In Nijmegen is het idee van (mede-)aandeelhouderschap bijvoorbeeld vanuit de gemeente geïntroduceerd als mogelijkheid om publieke waarden te borgen, en niet als direct antwoord op een door bewoners geuite wens. Als participatievormen niet aansluiten bij wat bewoners herkennen of belangrijk vinden, bestaat het risico dat een formele participatiestructuur weliswaar op papier bestaat, maar in de praktijk onvoldoende draagvlak en betrokkenheid oplevert.

Literatuurlijst

- Bureau Spotlight. (2022, 28 juni). *Onderzoek: veel onvrede bij klanten Warmtebedrijf Ede*. Transparantie voor Elkaar. Geraadpleegd op 5 november 2025, van <https://transparantievoor elkaar.nl/2022/06/28/onderzoek-bureau-spotlight-veel-onvrede-bij-klanten-warmtebedrijf/>
- EdeStad. (2022, 31 mei). *Geheimzinnige Warmteraad blijkt pseudo-participatie*. Geraadpleegd op 5 november 2025, van <https://edestad.nl/lokaal/duurzaamheid/828072/geheimzinnige-warmteraad-blijkt-pseudo-participatie>
- Edese Vos. (2024, 12 november). *Raad verdeeld over koers Warmtebedrijf Ede: stoppen of bijsturen?* Geraadpleegd op 5 november 2025, van <https://edesevos.nl/raad-verdeeld-over-koers-warmtebedrijf-stoppen-of-bijsturen/>
- Edese Vos. (2025, 3 februari). *Politiek keert zich tegen Warmtebedrijf Ede: reputatie op dieptepunt*. Geraadpleegd op 5 november 2025, van <https://edesevos.nl/politiek-keert-zich-tegen-warmtebedrijf-reputatie-op-dieptepunt/>
- Energie Samen. (2021). *Warmteschappen: vier organisatievormen voor lokaal eigendom in de warmtetransitie. Buurtwarmte*. Geraadpleegd op 6 januari 2026, van <https://buurtwarmte.energiesamen.nu/nieuws/1242/rapport-warmteschappen-vier-organisatievormen-voor-lokaal-eigendom-in-de-warmtetransitie->
- Energie Samen. (2025). *Afwegingen voor juridische entiteit en eigendomsverhoudingen koplopers warmte*. Geraadpleegd op 16 januari 2026, van [https://energiesamen.blob.core.windows.net/media/Kennisdocument%20Juridische%20entiteiten%20en%20eigendomsverhoudingen%20koplopers%20warmte\(1\).pdf](https://energiesamen.blob.core.windows.net/media/Kennisdocument%20Juridische%20entiteiten%20en%20eigendomsverhoudingen%20koplopers%20warmte(1).pdf)
- Energie Samen Academie. (z.d.). *Governance-modellen voor warmtegemeenschappen*. Geraadpleegd op 6 januari 2026, van <https://academie.energiesamen.nu/academie/collecties/359/de-warmtegemeenschap/362/governance-modellen-voor-warmtegemeenschappen->
- Ennatuurlijk. (z.d.). *Klantenparticipatie en klanttevredenheid*. Geraadpleegd op 10 oktober 2025 <https://www.ennatuurlijk.nl>
- Gemeente Deventer. (2025a, 21 oktober). *Nota Slim Warmtenet Zandweerd (notanr. 2025-887)*. Geraadpleegd op 6 januari 2026, van: https://www.deventer.nl/fileadmin/deventer_website/Bestuur-organisatie/Notas-B_W/2025/1028/2025-887-nota-Slim_Warmtenet_Zandweerd.pdf
- Gemeente Deventer. (2025b). *Bedrijfsplan Warmtebedrijf Deventer: Oprichting en governance integraal warmtebedrijf* (bijlage bij raadsvoorstel 2025-1064).
- Gemeente Groningen. (2022). *Warmtetransitieplan Groningen 2022–2030*. Geraadpleegd op 10 oktober 2025, van: <https://gemeente.groningen.nl/file/warmtetransitieplan-groningen>
- Gemeente Nijmegen. (2024). *Warmtevisie Nijmegen 2024*. Geraadpleegd op 10 oktober 2025, van: <https://nijmegen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/05f97ce1-3798-4484-98a4-ad9a9109b3ac?documentId=a425ee93-19f0-4928-af7b-2beaf041f178&agendatempld=c8bbao3c-45fd-4dd6-a865-07bd96c6d142>
- Gemeente Nijmegen. (2025a). *Participatie- en communicatieplan energietransitie 2025*. Geraadpleegd op 6 januari 2026, van: https://www.nijmegen.nl/fileadmin/bestanden/aardgasvrij/20250708_Participatie-en-communicatieplan_Energietransitie_2025_DEF.pdf
- Gemeente Nijmegen. (2025b). *Bijlage 3 bij raadsvoorstel contouren publiek integraal warmtebedrijf*. Geraadpleegd op 6 januari 2026: <https://nijmegen.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/37637847-6a7f-484a-8048-6779f204d609>
- Grunneger Power. (2022). *Routekaart Buurtwarmte: Selwerd, Paddepoel en Vinkhuizen*. Geraadpleegd op 6 januari 2026: <https://www.grunnegerpower.nl/custom/uploads/2022/06/Bewonerspublicatie-routekaart.pdf>
- Kerschoten Energie Neutraal. (z.d.). *Warmtenet voor Kerschoten*. Geraadpleegd op 6 januari 2026: <https://www.kerschotenenergieneutraal.nl>
- KetelhuisWG. (z.d.). *Over KetelhuisWG*. Geraadpleegd op 7 januari 2026, van <https://www.ketelhuiswg.nl/over-ketelhuiswg/>
- Memorie van toelichting bij de Wet collectieve warmte. (2024, 18 juni). Kamerstuk 36576-3. Geraadpleegd op 10 oktober 2025, van: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?qry=wetsvoorstel%3A36576&cfg=wetsvoorstel details>
- Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie. (z.d.a). *Samenwerken met bewonersinitiatieven*. Geraadpleegd op 6 januari 2026: <https://www.nplw.nl/communicatie-en-participatie/samenwerken-met-bewonersinitiatieven>
- Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie. (z.d.b). *Participatiemethoden*. Geraadpleegd op 6 januari 2026: <https://www.nplw.nl/communicatie-en-participatie/participatiemethoden>
- NOS Nieuws. (2025, 18 september). *Warmtebedrijf Ede onder vuur wegens import van hout uit Schotland*. Geraadpleegd op 6 januari 2026: <https://nos.nl/regio/gelderland/artikel/675148-warmtebedrijf-liegt-over-duurzaamheid-ligt-nu-onder-vuur>
- Oldenbroek, B., Psarra, I., van der Schoor, T., & Tjahja, C. (2024). *Energy transition in Northern Netherlands: Seeking a balance between top-down and bottom-up initiatives (Version 2)*. Open Research Europe, 4, 139. <https://doi.org/10.12688/openreseurope.17431.2>

- Psarra, I., van Ulsen, B., Turhan, E., & van der Schoor, T. (2024). *Exploring residents' perspectives on local energy transition in Northern Netherlands*. International Journal of Urban Sustainable Development, 16(1), 282–298. <https://doi.org/10.1080/19463138.2024.2379334>
- Telegraaf. (2024, 20 januari). *Warmtenet in Ede werkt niet goed: 2000 huishoudens in de kou*. Geraadpleegd op 6 januari 2026: <https://www.telegraaf.nl/binnenland/warmtenet-in-edewerkt-niet-goed-2000-huishoudens-in-de-kou/64283371.html>
- Thermo Bello. (z.d.). *Leden van de coöperatie*. Geraadpleegd op 6 januari 2026: <https://www.thermobello.nl/leden>
- TNO Publiek. (2024). *De bereidheid van bewoners om mee te betalen aan een warmtenet (TNO 2024 P10466)*. Geraadpleegd op 6 januari 2026: <https://publications.tno.nl/publication/34642203/KET3mC/TNO-2024-P10466.pdf>
- Transparantie voor Elkaar. (2022, 31 mei). *Geheimzinnige Edese Warmteraad blijkt pseudo-participatie*. Geraadpleegd op 6 januari 2026: <https://transparantievoorelkaar.nl/2022/05/31/geheimzinnige-edese-warmteraad-blijkt-pseudo-participatie/>
- Van Aalderen, et al. (2022). *WarmingUp: 6A Perspectieven en motivaties bewoners*. Geraadpleegd op 6 januari 2026: https://www.warmingup.info/documenten/presentatie-29-sept_6a.PDF
- Warmtebedrijf Ede. (z.d.). *De Warmteraad*. Geraadpleegd op 10 oktober 2025, van: <https://warmtebedrijfede.nl/warmteraad/>
- Warmtebedrijf Ede. (z.d.). *Duurzaamheidsfonds*. Geraadpleegd op 10 oktober 2025, van: <https://warmtebedrijfede.nl/duurzaamheidsfonds/>
- Warmtenet Zandweerd. (z.d.). *Het warmtenet in Zandweerd*. Geraadpleegd op 10 oktober 2025, van: <https://www.warmtenetzandweerd.nl/het-warmtenet-in-zandweerd>
- WarmteStad. (2024, 8 mei). *Gemeente, WarmteStad en Grunneger Power borgen belang bewoner in overstap naar duurzame warmte*. Geraadpleegd op 10 oktober 2025, van: <https://warmtestad.nl/nieuws/gemeente-warmtestad-en-grunneger-power-borgen-belang-bewoner-in-overstap-naar-duurzame-warmte>
- WarmteStad. (z.d.a). *Duurzame verwarming voor nog eens 2000 huurwoningen*. Geraadpleegd op 10 oktober 2025, van: <https://warmtestad.nl/nieuws/duurzame-verwarming-voor-nog-eens-2000-huurwoningen>
- WarmteStad. (z.d.b). *Klantenpanel WarmteStad*. Geraadpleegd op 10 oktober 2025, van: <https://warmtestad.nl/nieuws/oproep-aanmelden-klantenpanel>
- XON Nieuws. (2025, 5 februari). *Spoeddebat: Warmtebedrijf Ede moet verandering in gang zetten*. Geraadpleegd op 10 oktober 2025, van: <https://xon.nu/nieuws/spoeddebat-warmtebedrijf-edemoot-verandering-in-gang-zetten/>