

36387

Wijziging van de Omgevingswet, de Gaswet en de Warmtewet in verband met gemeentelijke instrumenten voor de warmtetransitie in de gebouwde omgeving (Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie)

Inbreng verslag van een schriftelijk overleg

Binnen de vaste commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening hebben de onderstaande fracties de behoefte vragen en opmerkingen voor te leggen aan de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over de brief inzake de voorhang van het ontwerpbesluit Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Kamerstuk 36387, nr. 49).

De voorzitter van de commissie,
Postma

De griffier van de commissie,
De Vos

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie
Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie
Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie
Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie
Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie
Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

II Antwoord / reactie van de minister

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie hebben met interesse en grote zorg kennisgenomen van het ontwerpbesluit Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie. Het kan wat deze leden betreft niet de bedoeling zijn dat betaalbaarheid voor huishoudens verder onder druk komt te staan en dat mensen in de financiële problemen worden gestort.

Op blz. 19 van de nota van toelichting (in het vervolg: nota) valt te lezen dat het belang van betaalbaarheid voor de eindgebruiker bij het inzetten van de aanwijsbevoegdheid een zwaarwegende positie moet hebben in de belangenafweging van een gemeente en een gemeente daar enkel goed gemotiveerd van af kan wijken. De leden van de PVV-fractie zouden van de minister haar visie willen hebben als zich het scenario voordoet dat alle beschikbare alternatieven voor aardgas een verslechterde betaalbaarheid voor eindgebruikers oplevert. Het kan wat deze leden betreft niet de bedoeling zijn dat betaalbaarheid kunstmatig overeind wordt gehouden door belastinggeld in te zetten, bijvoorbeeld via subsidies.

Gemeenten hebben laten weten dat zij zich zorgen maken over beschikbare middelen om de betaalbaarheid voor inwoners, vooral voor kwetsbare huishoudens, te garanderen. De leden van de PVV-fractie willen de minister vragen of dit niet kan resulteren in grote sociaaleconomische verschillen tussen gemeenten.

Op blz. 4 van de nota staat dat dit besluit regelt dat in een gebied waar de gemeenteraad de aanwijsbevoegdheid inzet, ook geen gebruik mag worden gemaakt van andere fossiele brandstoffen dan aardgas voor de voorziening van het afnemen en gebruiken van energie voor bouwwerken. Deze leden willen de minister vragen of het aardgasnetwerk compleet onbruikbaar wordt voor toekomstige generaties die misschien andere keuzes maken voor de energievoorziening, bijvoorbeeld door het gebruik van aardgas weer toe te staan. En is het in het kader van betaalbaarheid niet verstandig om niet alle fossiele brandstoffen buiten de deur te houden?

Op blz. 20 van de nota valt te lezen dat gemeenten rekening moeten houden met de mogelijkheden voor bewoners om de verduurzamingsmaatregelen te financieren, bijvoorbeeld via een hypothecaire lening. De leden van de PVV-fractie willen aan de minister vragen of op deze manier geen schuldenproblematiek wordt gecreëerd met alle mogelijke sociaaleconomische gevolgen van dien. Hoe gaat dat specifieke element gemonitord worden?

Op blz. 22 van de nota valt te lezen dat inzake betaalbaarheid de verwachte kosten over de looptijd vanaf de eerste investering niet mogen uitstijgen boven de verwachte baten voor het overgrote deel van de bewoners, namelijk tenminste 70% van de woningen die binnen het warmtetransitiegebied worden aangewezen. In de praktijk kan dit dus betekenen dat bijna 1/3 van de bewoners te maken krijgt met kosten die uitstijgen boven de verwachte baten. De leden van de PVV-fractie willen de minister vragen waarom niet is gekozen voor 100% betaalbaar en of zij voornemens is om bijvoorbeeld een norm voor maximale overschrijding in te voeren voor de resterende 30% om betaalbaarheid te waarborgen.

Op blz. 23 van de nota staat dat “rekening houden met” betekent dat gemeenten de betreffende instructieregel een zwaarwegende positie moeten geven in de bredere belangenafweging om een warmtetransitiegebied aan te wijzen. Gemeenten kunnen enkel

voldoen of goed gemotiveerd afwijken van deze instructieregel om de aanwijsbevoegdheid te kunnen inzetten. Deze leden willen de minister vragen wat eventuele ‘goede motiveringen’ zouden kunnen zijn om af te wijken van de instructieregel om de aanwijsbevoegdheid in te kunnen zetten en of je hiermee (onbedoeld) niet de deur op een kier zet voor het doordrukken van zaken.

Op blz. 33 en 34 van de nota valt te lezen dat vrijwillige verduurzaming van de gebouwde omgeving niet toereikend is, omdat bij vrijwillige verduurzaming bijvoorbeeld het gasnet in stand moet worden gehouden voor een kleine groep achterblijvers, wat hoge maatschappelijke kosten met zich meebrengt. De leden van de PVV-fractie zouden aan de minister willen vragen of er een inschatting kan worden gemaakt wat de verhouding is tussen genoemde maatschappelijke kosten en de maatschappelijke kosten om deze hele transitie te realiseren (inclusief waarborgen betaalbaarheid).

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het Bgiw en hebben daar enkele vragen en opmerkingen bij.

Het valt deze leden op dat enkele waarborgen voor verduurzaming lijken te zijn verdwenen uit eerdere versies. Ten eerste de eis dat burgers die voor een alternatief kiezen moeten kunnen aantonen dat hun alternatief ten minste net zo duurzaam is. Ten tweede is de bepaling vervallen dat in 2050 het gebruik van aardgas in woningen moet zijn uitgefaseerd. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen zich af waarom deze waarborgen uit eerder versies van het Bgiw zijn gehaald. Deze leden zien deze waarborgen graag opnieuw opgenomen in het besluit.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie maken zich zorgen over de waarborging van betaalbaarheid. Gemeenten kunnen alleen de aanwijsbevoegdheid inzetten als minimaal 70% van de bewoners de kosten binnen 30 jaar terugverdienen. Voor de overige 30% is niks geregeld en deze leden zijn bezorgd dat dit tot schrijnende gevallen leidt. Welke mogelijkheden ziet de minister om een vangnet te bieden voor deze 30% mochten er inderdaad schrijnende gevallen ontstaan?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie onderschrijven het belang van rekening houden met een stijging van de maandelijkse woonlasten, de financierbaarheid van maatregelen, en specifiek kwetsbare huishoudens. Zij vinden ‘rekening houden met’, zoals het nu in het Bgiw staat, echter wel een erg vrijblijvend begrip. Wanneer voldoen gemeenten hieraan? Is de minister bereid dit te concretiseren? En welke handvatten biedt de minister gemeenten om daaraan te voldoen? Hoe kunnen gemeenten bijvoorbeeld in individuele gevallen tijdig inspringen, en op basis van welke data?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn van mening dat voor het goed borgen van betaalbaarheid ook van belang is dat er langjarig duidelijkheid is over de beschikbaarheid van beschikbare subsidies en regelingen. Kan de minister hierop reflecteren?

Deze leden zien dat de wijze waarop utiliteitsbouw moet worden meegenomen in warmtetransitiegebieden nog aan interpretatie onderhevig is. Dat komt door het onderscheid tussen gebouwgebonden en energiegebonden energiegebruik. Het is nu aan gemeenten om daarin de balans te bepalen en dat leidt tot onduidelijkheid voor zowel gemeenten als bedrijven. Is de minister bereid om hierover meer duidelijkheid te bieden? Kan de minister

reflecteren op of er voldoende informatie beschikbaar is over het energiegebruik van bedrijven om de balans tussen gebouwgebonden en energiegebonden energiegebruik te bepalen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie

De leden van de NSC-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerpbesluit Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie en hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de NSC-fractie hebben vragen over de uitvoering van twee moties die zijn ingediend tijdens de behandeling van de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) in de Tweede Kamer. Het gaat allereerst om de motie van het lid Postma over een loket waar huishoudens op een laagdrempelige manier terecht voor en tijdens hun overstap naar een collectieve warmteoplossing en voor hulp bij het halen van hun recht (Kamerstuk 36387, nr. 29). In de nota van toelichting (6.2) wordt aangegeven dat gebruikers gebruik kunnen maken van bestaande ondersteuningsprogramma's zoals energieloketten en doorontwikkeling daarvan. Dit beleid verschilt echter heel sterk per gemeente. Is de minister het met de leden van de NSC-fractie eens dat de bestaande ondersteuningsprogramma's niet een volledige uitvoering zijn van de motie? In de nota van toelichting wordt ook gesproken over 'energiehuizen'. Kan de minister helder schetsen hoe deze energiehuizen er uit gaan zien wanneer deze gerealiseerd zijn? En waar kunnen huishoudens terecht die overstappen op een collectieve warmtevoorziening voor dat deze energiehuizen gerealiseerd zijn? Zijn er ook middelen ter beschikking gesteld aan gemeenten om deze energiehuizen te realiseren?

Deze leden hebben ook een vraag over de uitvoering van de motie van het lid Postma over de participatie-uitgangspunten van het Programma Aardgasvrije Wijken gebruiken en inzetten voor draagvlak voor aansluiting op het warmtenet (Kamerstuk 36387, nr. 32). In de nota van toelichting worden gemeenten opgeroepen om gebruik te maken van deze uitgangspunten. Welke ondersteuning krijgen de gemeenten om dit te doen? Hoe controleert de regering dat dit daadwerkelijk wordt meegenomen? Zijn er andere manieren waarop er op het niveau van de ministerie al gebruik gemaakt kan worden van de lessen uit de proeftuinen?

De leden van de NSC-fractie hebben nog enkele vragen over de borging van de betaalbaarheid. Kan de minister aangeven wanneer gemeenten voldoende rekening hebben gehouden met de stijging van de maandelijkse woonlasten? En met de financierbaarheid van maatregelen? En met specifieke kwetsbare huishoudens? Kan de minister daarnaast aangeven of gemeenten bovenstaande moeten doen op basis van individueel niveau of gebiedsniveau (oftewel rekening houden dat er kwetsbare inwoners wonen in een wijk of rekening houden met individuele kwetsbare inwoners)? Gemeenten geven aan dat ze onvoldoende toegang hebben tot data om rekening te houden met bovenstaande aspecten. Kan de minister aangeven welke data beschikbaar zijn voor gemeenten om voldoende rekening te houden met bovenstaande aspecten? Is de minister bereid in het besluit een grondslag op te nemen die ervoor zorgt dat gemeenten in het kader van de warmtetransitie meer informatie over kwetsbare huishoudens kunnen krijgen? Gaat de minister bovenstaande verder uitwerken in de ministeriële regeling? Kan de regering uitleggen of en hoe het kader voor betaalbaarheid voldoende bescherming biedt aan kwetsbare inwoners (inclusief de 30% voor wie de betaalbaarheid niet geborgd hoeft te worden)? Kan de minister in afstemming met de minister van Klimaat en Groene Groei een onderzoek starten om inzichtelijk te maken welk flankerend beleid nodig is zodat een gemeente bij het besluit om de bevoegdheid in te zetten,

gegarandeerd wordt dat bestaand financieel instrumentarium beschikbaar blijft? Bijvoorbeeld door middel van een reservering van middelen voor een vastgesteld warmtetransitie gebied.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

De leden van de BBB-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerpbesluit Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie. Deze leden hebben echter serieuze zorgen over de uitvoerbaarheid, betaalbaarheid en de gevolgen voor bewoners en gemeenten, met name in landelijk gebied en willen de regering hierover nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de BBB-fractie constateren dat de specifieke uitdagingen van het platteland in beleidsvorming vaak onderbelicht blijven en zij herinneren zich de toezegging van de minister dat bij de uiteindelijke evaluatie van dit wetsvoorstel expliciet gekeken zal worden naar de uitvoerbaarheid voor landelijk gelegen gemeenten. Kan de minister aangeven hoe zij deze toezegging inmiddels heeft uitgewerkt en hoe wordt geborgd dat in de evaluatie ook de specifieke situatie van plattelandsgemeenten en hun bewoners daadwerkelijk centraal komt te staan?

De leden van de BBB-fractie wijzen erop dat warmtenetten in dunbevolkte gebieden vaak onrendabel zijn. Algemene ondersteuning voor gemeenten is volgens hen onvoldoende. Welke concrete middelen en instrumenten stelt de minister beschikbaar om deze onrendabele kosten te dekken, zodat warmtenetten, waar passend, haalbaar worden, zonder dat bewoners of gemeenten onevenredig belast worden?

Deze leden constateren dat corporaties al onder grote druk staan om slecht geïsoleerde woningen te verduurzamen, terwijl dit ten koste kan gaan van nieuwbouw. Hoe voorkomt de minister dat de aanwijsbevoegdheid en bijbehorende verplichtingen deze spanning vergroten? Welke aanvullende maatregelen overweegt zij om ervoor te zorgen dat corporaties én blijven bouwen én verduurzamen?

De leden van de BBB-fractie merken tot slot op dat veel gemeenten, met name kleinere plattelandsgemeenten, onvoldoende middelen en personeel hebben voor de complexe berekeningen en planningen die de warmtetransitie vergt. Hoe gaat de minister waarborgen dat juist deze gemeenten structureel en specifiek ondersteund worden met middelen en expertise?

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw). Zij constateren dat dit besluit een belangrijke stap is in de uitvoering van de warmtetransitie, maar maken zich grote zorgen over de betaalbaarheid en de positie van huurders. Deze leden hebben hierover de volgende vragen en opmerkingen.

De leden van de SP-fractie constateren dat gemeenten de aanwijsbevoegdheid alleen mogen inzetten wanneer voldaan is aan het kader voor betaalbaarheid, waarin is opgenomen dat minimaal 70% van de bewoners de kosten binnen 30 jaar terugverdient. Deze leden vinden dit een te smalle en te vrijblijvende benadering. Voor 30% van de bewoners kunnen de kosten hoger uitvallen zonder enige norm of limiet. Bovendien zegt het criterium niets over de maandlasten op korte termijn, die voor veel bewoners problematisch kunnen stijgen. Is de minister bereid een harde woonlastennorm op te nemen, zodat voor bijvoorbeeld 90% van de

bewoners de maandlasten niet stijgen ten opzichte van het gasreferentiescenario, en voor de resterende groep een duidelijke limiet wordt vastgelegd? Waarom is niet gekozen voor een resultaatsnorm in plaats van het vrijblijvende “rekening houden met”?

De leden van de SP-fractie merken op dat gemeenten volgens het besluit “rekening moeten houden met” stijging van maandlasten, de financierbaarheid van maatregelen en kwetsbare huishoudens. Gemeenten hebben echter onvoldoende zicht op kwetsbare huishoudens, zoals bleek bij het Nationaal Isolatieprogramma. Ook beschikken zij niet over de benodigde data om op individueel niveau de gevolgen in te schatten. Wanneer heeft een gemeente volgens de minister “voldoende rekening gehouden met” deze aspecten? Moet dit gebeuren op individueel niveau of op gebiedsniveau? Welke data zijn nu beschikbaar voor gemeenten om betaalbaarheid en kwetsbaarheid te toetsen? Is de minister bereid in het besluit een grondslag op te nemen die gemeenten toegang geeft tot noodzakelijke gegevens over kwetsbare huishoudens, met inachtneming van privacywaarborgen?

De leden van de SP-fractie constateren dat gemeenten bij de betaalbaarheidstoets rekening mogen houden met beschikbare subsidies en regelingen (zoals Warmtefonds, ISDE, WIS, SAAH), terwijl deze regelingen vaak tijdelijk zijn. Gemeenten moeten echter de betaalbaarheid voor een lange periode borgen. Hoe verwacht de minister dat gemeenten op basis van tijdelijke instrumenten betaalbaarheid structureel kunnen garanderen? Is de minister bereid in overleg met de minister van Klimaat en Groene Groei te onderzoeken welk structureel flankerend beleid nodig is om betaalbaarheid te garanderen, bijvoorbeeld door reservering van middelen per aangewezen transitiegebied?

De leden van de SP-fractie maken zich zorgen over signalen dat de Wgiw kan worden gebruikt om aansluiting op een warmtenet bij huurders als “dringende werkzaamheden” te bestempelen en daarmee medewerking af te dwingen. In Eindhoven is dit via een Samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente en corporaties zelfs als strategie vastgelegd. Acht de minister dit in lijn met het uitgangspunt van keuzevrijheid en betaalbaarheid? Hoe wordt voorkomen dat huurders in de praktijk geen zeggenschap meer hebben, terwijl hun woonlasten kunnen stijgen? Is de minister bereid expliciet vast te leggen dat de Wgiw niet mag worden ingezet als dwangmiddel zonder harde waarborgen voor betaalbaarheid en zonder duidelijke instemmingsrechten voor huurders?

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende ontwerpbesluit. Zij hechten aan zorgvuldige uitwerking en uitvoering van warmteprogramma's met het oog op betaalbaarheid en haalbaarheid, ook voor kwetsbare huishoudens. Zij hebben in dit verband enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben enkele vragen over de voorgestelde verplichting voor gemeenten om binnen vijf jaar na vaststelling van een warmteprogramma, inclusief de aanwijzing van warmtetransitie gebieden, dit door te vertalen in het omgevingsplan.

Deze leden verwachten dat het bij het vaststellen van een warmteprogramma heel lastig zal zijn om voldoende zicht te hebben op de haalbaarheid en betaalbaarheid in de praktijk, zeker nu het flankerend beleid voor een betaalbare warmtetransitie nog beperkt is. Is de minister van mening dat deze uitvoeringsplicht proportioneel is op het moment dat onvoldoende zicht is op de daadwerkelijke haalbaarheid en betaalbaarheid ervan? Gemeenten hebben de mogelijkheid om het warmteprogramma te wijzigen als de beoogde aanpak niet haalbaar lijkt, waardoor de uitvoeringsplicht zou kunnen vervallen. Kan de minister aangeven of het bij deze

(on)haalbaarheid ook gaat om de borging van de betaalbaarheid, en niet alleen om de technische haalbaarheid?

De leden van de SGP-fractie constateren dat het de verantwoordelijkheid van gemeenten wordt om een goede afweging te maken met betrekking tot het afsluiten van het aardgasnet voor in wijken aanwezige bedrijven die aardgas gebruiken in bedrijfsprocessen. Deze leden willen erop wijzen dat het voor gemeenten lastig is om de proportionaliteit te beoordelen, omdat zij onvoldoende inzicht hebben in de energiegebruiksgegevens van bedrijven en de mate van procesgebonden gebruik van aardgas. Kan meer duidelijkheid gegeven worden over de bedrijven en bedrijfsprocessen die wel of niet meegenomen mogen worden in de aanwijzingsbevoegdheid? Hoe wordt ervoor gezorgd dat gemeenten meer inzicht krijgen in de mate waarin bedrijven aardgas nodig hebben voor hun bedrijfsprocessen?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering als toetsregel voorstelt dat voor tenminste 70% van de gebouwen in de wijk de verwachte baten over de looptijd van de investering (dertig jaar) in verhouding zijn met de verwachte kosten. Hoe ziet de regering in dit verband de wens van de Kamer (amendementen van de leden Flach en Erkens c.s.) om rekening te houden met de 5% meest kwetsbare huishoudens? Op welke wijze wordt ervoor gezorgd dat gemeenten voldoende inzicht krijgen in de groep meest kwetsbare huishoudens? Deze leden constateren dat de verschillende relevante financiële regelingen (Warmtefonds, ISDE, enzovoorts) geen onbeperkte looptijd hebben, zodat de lange termijn beschikbaarheid van voldoende subsidiebudget onzeker is. Hoe wordt ervoor gezorgd dat gemeenten voldoende ruimte krijgen om bijvoorbeeld via gemeentelijke verduurzamingsregelingen ondersteuning voor langere termijn te bieden, zeker ook met het oog op de genoemde kwetsbare huishoudens?

De leden van de SGP-fractie constateren dat gemeenten bezwaren hebben bij de relatief korte periode tussen inwerkingtreding van de wet en de verplichte vaststelling van een warmteprogramma, naar verwachting een half jaar. Zij wijzen op de komende gemeenteraadsverkiezingen, waardoor er weinig tijd is voor een ordentelijke behandeling door college en gemeenteraad. Daarnaast hebben de noodzakelijke MER-procedures tijd nodig, omdat er druk zit op de beschikbare capaciteit. Wil de minister gemeenten meer tijd geven voor het vaststellen van een warmteprogramma?

De leden van de SGP-fractie zetten vraagtekens bij het voorstel om de energieprestatie voor technische bouwsystemen in een warmtetransitiegebied aan te scherpen naar de waarde 0,7. Het betekent dat de mogelijkheden voor huiseigenaren om te kiezen voor alternatieve oplossingen als een bioketel of zonnewarmte sterk worden ingeperkt. Deze leden willen erop wijzen dat de warmtetransitie al lastig genoeg is. Waarom is er desondanks voor gekozen de ruimte voor alternatieve oplossingen sterk in te perken? Is de minister bereid de aanscherping van deze norm te heroverwegen?

II Antwoord/reactie van de minister