



Fakton Energy



31 Oktober 2023



## Management samenvatting

### **Aanleiding van deze rapportage is de publieke route in de Wcw en de behoefte aan publieke realisatiekracht**

Met de publieke route voor warmte waarmee in de kamerbrief van oktober 2022 de lijn van de Wcw werd aangekondigd, ontstond in de sector en specifiek bij decentrale overheden direct de behoefte aan concrete handvatten voor de invulling van publieke realisatiekracht: antwoorden op de vragen wie het gaan doen, hoe zij aan de kennis en kunde komen en hoe in de publieke route de kapitaalintensieve collectieve warmtenetten gefinancierd gaan worden. In dit onderzoek gaan wij ervan uit dat deze publieke route doorgang vindt na de aankomende verkiezingen en politieke realiteit die ontstaat in de daaropvolgende formatie.

### **Publiek aandeelhouderschap vraagt van decentrale overheden voor participatie in de publieke warmtebedrijven tussen de €1,75 en €5,25 mrd inbreng van eigen vermogen**

De Wcw schetste de verschillende mogelijke marktordeningsmodellen binnen de publieke route. Publiek aandeelhouderschap en/of zeggenschap is voor alle modellen een belangrijke pijler, wat van decentrale overheden gaat vragen om eigen vermogen in de publieke warmtebedrijven in te brengen. De omvang van dit eigen vermogen schatten wij in een bandbreedte tussen de €1,75 en €5,25 mrd tussen nu en 2050. De bovenkant van deze bandbreedte gaat uit van een door Greenvis<sup>1</sup> becijferde totale investeringsopgave in collectieve warmtenetten van zo'n €35 miljard euro tot 2050, 70% vreemde financiering dus 30% eigen vermogen en 50% daarvan inbreng van eigen vermogen door publieke partijen. De onderkant van deze bandbreedte komt in beeld als de garantie op de financiering door een Waarborgfonds doorgang vindt, waardoor 90% gefinancierd kan worden en dus 10% eigen vermogen nodig is. Dit aanvullend instrument, waarvan EZK momenteel de haalbaarheid onderzoekt, verlaagt in potentie de gevraagde eigen vermogensinbreng bij warmtenetprojecten. Deze bandbreedte voor de inbreng van eigen vermogen door decentrale overheden, kent de volgende nuance:

- Mogelijk benodigde risicobuffers om risico's in de exploitatie van het warmtebedrijf op te vangen, zijn hierin niet meegenomen;
- De weergegeven bandbreedte is een abstracte benadering van het benodigde eigen vermogen gebaseerd op de investeringen die moeten worden gedaan. Het geïnvesteerde eigen vermogen levert echter ook jaarlijkse inkomsten op. Dit maakt dat het daadwerkelijk benodigde eigen vermogen beperkt lager kan uitvallen.

Ondersteuning bij de inbreng van eigen vermogen was nog geen onderdeel van het subsidielandschap.

### **Een nationale deelneming lijkt een effectief instrument voor ondersteuning hierbij**

Voor veel van de gemeenten waar collectieve warmtenetten effectieve oplossingen zijn voor de beweging naar een aardgasvrije gebouwde omgeving zijn deze investeringen te omvangrijk; ondersteuning bij de inbreng van eigen vermogen is noodzakelijk. Gebaseerd op het afwegingskader in de Nota Deelnemingenbeleid<sup>2</sup> van de Rijksoverheid en vanuit de inhoudelijke overwegingen dat eigen vermogen een revolverend karakter heeft, het rijk met aandeelhouderschap zicht en grip houdt op haar investeringen en dat een nationale deelneming een steile leercurve aan de publieke route kan geven, lijkt een nationale deelneming een effectief middel voor ondersteuning van decentrale overheden bij de inbreng van eigen vermogen voor de investeringen in collectieve warmtenetten.

---

<sup>1</sup> Rapportage Greenvis d.d. februari 2022

<sup>2</sup> Nieuwe Nota Deelnemingenbeleid d.d. juli 2022

### Onderzoeksvraag van EZK aan Fakton Energy

*Welk van de bestaande nationale deelnemingen EBN, GasUnie, TenneT en Invest-NL danwel een nieuw op te richten deelneming heeft de beste fit op het profiel van een nationale deelneming in de warmtetransitie en wat heeft deze partij nodig op juridisch, financieel en organisatorisch vlak om deze taak op zich te nemen?*

### Beschrijving van de taken van de nationale deelneming warmte

De hoofdtaak van de nationale deelneming warmte is het professioneel invullen van de rol van actief (mede)aandeelhouder in lokale/regionale warmtebedrijven.

De nationale deelneming heeft daarbij direct belang bij een professionele bedrijfsvoering van de publieke warmtebedrijven waarin zij deelneemt. Daarbij gaan op te richten publieke integrale warmtebedrijven hier een ondersteuningsvraag bij hebben. Deze professionalisering hoeft niet persé door de nationale deelneming warmte ingevuld te worden, maar wij denken dat er grote synergievoordelen gehaald worden als de nationale deelneming hieraan bijdraagt. Vanuit het eigenaarsperspectief worden het meest effectief best practices verzameld en de kennis en kunde moet toch al aanwezig zijn in de nationale deelneming ten behoeve van haar primaire taak. Om deze reden zien wij de volgende taken als belangrijke *ondersteunende* taken:

- Vanuit de rol als professioneel aandeelhouder bijdragen aan de effectieve inrichting en bedrijfsvoering van de integrale warmtebedrijven waarin wordt deelgenomen;
- Vanuit het maatschappelijke doel van de deelneming in de breedte bijdragen aan de groei van de warmtesector.

**Met het maximeren van het aandeel voor de nationale deelneming in integrale warmtebedrijven tot 40%, blijft de balans tussen zeggenschap voor gemeenten versus de benodigde kapitaalbreng vanuit het rijk, behouden**  
Het maximeren van het aandeel van de nationale deelneming op 40% van de aandelen positioneert de nationale deelneming met een significant minderheidsbelang in toekomstige warmtebedrijven en belemmert daarmee niet de regierol van gemeenten door een te groot aandeel. Het is per warmtekavel en gemeente de vraag welke publieke en/of private partijen de andere 60% van het eigen vermogen inbrengen. Ter borging van de lokale betrokkenheid en 'skin in the game', kan de nationale deelneming een minimale risicodragende inbreng van gemeenten als voorwaarde stellen.

### Profielbeschrijving van de nationale deelneming

Om haar taken in te vullen dient de deelneming als organisatie te beschikken over relevante ervaring. Dit betreft onder meer ervaring met het vervullen van de rol van professioneel en strategisch aandeelhouder, het nemen van verantwoorde (investerings)besluiten en het nemen van een sturende rol in de deelnemingen waarin zij een significant minderheidsbelang heeft. Ook betreft dit relevante kennis en ervaring met de bedrijfsvoering en hierbij horende risico's in de warmtesector, zowel ten behoeve van invulling van haar primaire taak als ondersteunende taken. Tot slot is het gezien de benodigde snelheid van uit de startblokken komen van de publieke route voor warmte van belang dat de deelneming als organisatie in staat is om op korte termijn de beschreven taken invulling te gaan geven.

### Weging van de gegadigde nationale deelnemingen TenneT, Invest-NL, GasUnie en EBN

De onderzochte bestaande deelnemingen; EBN, Invest-NL, GasUnie en TenneT, hebben ieder hun kwaliteiten en relevante ervaring die zij kunnen inbrengen in de rol als nationale deelneming in de warmtesector. De rol van nationale deelneming in de warmtetransitie is op papier door al deze partijen op te bouwen. Echter, geen van de gegadigden heeft als organisatie de specifieke ervaring die gevraagd is om de rol van actief aandeelhouder binnen integrale warmtebedrijven te vervullen. Ze moeten allen ingroeien in deze taak en ontdekken op welke wijze betaalbare warmtelevering hand in hand gaat met een gezonde bedrijfsvoering.

De profielen van TenneT en Invest-NL sluiten minder goed aan op het gevraagde profiel voor het vervullen van de rol van nationale deelneming in warmte. Voor TenneT geldt dat de gevraagde rol in de warmtetransitie te ver afstaat van haar huidige rol als TSO. Voor Invest-NL geldt dat het organisatorisch profiel van de organisatie minder goed aansluit bij de gevraagde rol en verantwoordelijkheden van de nationale deelneming in warmte in de breedte en zij zelf nog in de fase van scale-up zit. Zowel GasUnie als EBN hebben de papieren om op korte termijn binnen de eigen organisatie een dochteronderneming op te zetten die invulling geeft aan de geschetste taken en het geschetste profiel. Welke van de twee het moeten worden, hangt af van wat EZK belangrijk vindt in het maken van deze keuze; het profiel van beide verschilt.

### **Oprichten van een nieuwe nationale deelneming brengt niet de gevraagde organisatorische volwassenheid**

Naast de optie van het aanwijzen van een bestaande deelneming kan het Rijk er ook voor kiezen een nieuwe nationale deelneming op te richten. Het voordeel van deze mogelijkheid is dat de deelneming volledig naar de hierboven beschreven taken en volgens het uitgewerkte profiel in te richten is. De keerzijde hiervan is dat de deelneming niet kan groeien vanuit een bestaande en daarmee vaak goed schaalbare organisatie – binnen de bestaande structuur, met huidige medewerkers en management en ondersteund door de opgebouwde back-office. Een nieuwe deelneming heeft daarmee een volledige organisatorische leercurve te doorlopen om tot volwassenheid te komen, terwijl deze volwassenheid direct gevraagd wordt van de nationale deelneming warmte. Dit is minder effectief dan het aanwijzen van een bestaande deelneming en vraagt daarnaast een langer tijdspad tot operatie dan het aanwijzen van een bestaande deelneming. Het oprichten van een volledig nieuwe deelneming leidt daarmee tot kostbare jaren vertraging voor de warmtetransitie.

### **Wanneer kiezen voor EBN en wanneer voor GasUnie?**

Wanneer wij GasUnie en EBN tegen elkaar afwegen, dan zien we een paar verschillen in organisatorisch profiel. Wanneer snelheid van op gang brengen van de warmtetransitie, een rol voor de markt in de publieke warmtebedrijven en met de nationale deelneming aansluiten bij de schaal en type commerciële activiteiten van de warmtebedrijven zwaar wegen, dan heeft EBN de beste fit. Indien echter het krachtig mitigeren van de risico's in de warmtebedrijven en de ervaring met het trekkerschap van de publieke warmtebedrijven zwaar wegen, dan heeft GasUnie de beste fit. Er lijkt hiermee dus ook een versterkend effect op te treden: met de keuze voor EBN is de kans het grootst dat de markt betrokken blijft bij de warmteprojecten, waarbij als dat inderdaad zo is, zij de hun bekende meedenkende rol kunnen invullen. Bij de keuze voor GasUnie lijkt de kans op basis van de interviews die wij hielden kleiner dat de markt betrokken blijft bij de warmteprojecten en daarmee is in een belangrijk deel van de warmtebedrijven ook daadwerkelijk trekkerschap van de nationale deelneming gevraagd.

### **Onze weging: EBN lijkt al met al de beste fit te hebben**

Wij zien dat snelheid in de markt een belangrijke factor is én wij zien dat aan publieke zijde de kennis en kunde om publieke warmtebedrijven te runnen nog beperkt aanwezig is. Blijvende betrokkenheid van de markt binnen de condities van de Wcw zien wij daarom als een pré. EBN geniet dit vertrouwen, EBN is gemotiveerd deze taak op zich te nemen en EBN kan snel uit de startblokken komen. Gecombineerd met de ervaring met participeren in de commerciële bedrijven zoals EBN dat doet en de schaal van bedrijven en activiteiten die aansluit bij EBN, hebben wij het beeld dat EBN de beste fit heeft met een belangrijke randvoorwaarde: EBN moet investeren in een zeer adequate risicobeheersing bij het runnen van de publieke warmtebedrijven, bijvoorbeeld door het aantrekken van ervaren professionals en door bijscholing over het runnen van een warmtebedrijf en de risico's die daarbij komen kijken, zodat zij ook in staat is om de kar helemaal te trekken waar dat soms nodig is.

**Voor een nationale deelneming die volgens een model van lange-termijn aandeelhouderschap participeert in de warmtemarkt is het volgende nodig:**

- Financieel:
  - De totale investeringen van de nationale deelneming tot en met 2050 ongeveer €1,4 miljard euro. Als het Waarborgfonds geen doorgang vindt, kan dit oplopen tot €4,2 miljard euro.
  - Het onderliggende uitgangspunt hierbij is dat het Rijk maximaal voor 40% van de benodigde investeringen participeert in collectieve warmtenetten en dat zij dit bij alle integrale warmtebedrijven in Nederland ook daadwerkelijk doet. Er is geen verplichting tot deelname, dus de totale inbreng vanuit het Rijk kan ook lager uitvallen als decentrale overheden zelf een grotere inbreng doen.
  - De overige 60% van het benodigde eigen vermogen in de publieke warmtebedrijven dient door decentrale overheden en/of marktpartijen ingebracht te worden in een nader te bepalen verhouding.
  - Er is een kans dat marktpartijen niet in de positie van minderheidsaandeelhouder wensen deel te nemen en dat het publieke aandeel eigen vermogen hierdoor hoger wordt dan 50%+1 aandeel. Aangezien de nationale deelneming maximaal 40% inbrengt, blijft de bovenkant van de bandbreedte in dit geval dezelfde 4,2 mrd.
  - Door het revolverend karakter van de investeringen zijn de hierboven genoemde bedragen geen netto cash-out voor het Rijk.
- Organisatorisch:
  - De nationale deelneming warmte wordt opgebouwd binnen de bestaande deelneming EBN of GasUnie. Na bereiken van voldoende schaal, volwassenheid, professionaliteit en autonomie als dochter van een bestaande deelneming om de taken effectief invulling te kunnen geven, kan deze deelneming worden verzelfstandigd. De eigenaarssturing kan na verzelfstandiging zonder bezwaren in de splitsingswet ingevuld worden door het Ministerie van Financiën, conform de nota deelnemingenbeleid.
  - De omvang van de organisatie betreft een groeimodel van 45 FTE vanaf het moment dat definitief duidelijk is wanneer de Wcw wordt aangenomen tot 100 FTE in 2035.
- Juridisch:
  - Indien wordt gekozen voor EBN, is in eerste instantie een aanwijzing op basis van de Mijnbouwwet nodig en op langere termijn inbedding van de aanwijzing in de Wcw en van de taak in de Mijnbouwwet. Als de taak voor lange termijn bij EBN blijft, lijkt een statutenwijziging eveneens gepast;
  - Voor GasUnie is geen aanpassing van wetten direct noodzakelijk, maar wel gewenst voor een heldere eigenaars- en beleidssturinglijn.

## Inhoudsopgave

Management samenvatting.....	2
1. Introductie .....	8
1.1. Aanleiding is de publieke route voor warmte en de daarbij benodigde publieke realisatiekracht.....	8
1.2. Alle governance structuren die passen binnen de Wcw vragen publiek aandeelhouderschap.....	8
1.3. Het pallet aan financiële regelingen mist ondersteuning bij inbreng van publiek eigen vermogen....	9
1.4. Ondersteuning inbreng publiek eigen vermogen effectief te organiseren via nationale deelneming	10
2. Vraagstelling aan Fakton Energy .....	11
3. Onze aanpak.....	12
4. Analyse: waarom een nationale deelneming en wat is haar opgave?.....	14
4.1. De nationale deelneming heeft maximaal €4,2 miljard publiek eigen vermogen in te brengen .....	14
4.2. Verantwoordelijkheid om als aandeelhouder sturing te geven aan integrale warmtebedrijven .....	17
5. Taken van de nationale deelneming.....	18
5.1. De nationale deelneming warmte heeft een primaire en twee hieraan ondersteunende taken .....	18
6. Organisatorisch profiel van de nationale deelneming .....	21
6.1. Gevraagde ervaring en criteria die een bestaande deelneming meer of minder geschikt maken ....	22
7. Gegadigden voor de rol van nationale deelneming en afweging daartussen .....	23
7.1. TenneT lijkt een mindere fit door haar gerichte focus op elektriciteitstransportnetten .....	23
7.2. Invest-NL lijkt voor een deel geschikt, maar voor een belangrijk deel ook niet .....	24
7.3. GasUnie op papier geschikte kandidaat, maar is andere schaal en uitvoerend opereren gewend ...	25
7.4. EBN op papier geschikte kandidaat, maar heeft relatief minder ervaring met sturende rollen .....	26
7.5. Er is geen nationale deelneming die op dit moment volledig voldoet aan het gevraagde profiel.....	27
7.6. Oprichten van een nieuwe nationale deelneming brengt niet tijdig de gevraagde volwassenheid ..	27
7.7. De profielen van GasUnie of EBN lijken het best aan te sluiten .....	28
8. Conclusies .....	31
Bijlagen.....	34
Bijlage A. Lijst met geïnterviewden.....	34
Bijlage B: Rollen en functies binnen de nationale deelneming .....	36
Inschatting omvang van de nationale deelneming in 2025, 2035 en 2045 .....	38
Bijlage C. Profielen per partij .....	40
Bronnen.....	41





# 1. Introductie

## 1.1. Aanleiding is de publieke route voor warmte en de daarbij benodigde publieke realisatiekracht

In de kamerbrief van oktober 2022 kondigde de Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK) aan om te kiezen voor een meer publieke marktordening in de warmtesector. Concreet komt de minister met een wijziging in het wetsvoorstel van de Wet Collectieve Warmte (hierna: Wcw) waarin gemeenten alleen warmtebedrijven mogen aanwijzen voor een warmtekavel als de infrastructuur hiervan in handen is van publieke partijen of waarbij publieke partijen door een meerderheidsaandeel in het warmtebedrijf doorslaggevend zeggenschap hebben over de infrastructuur. Het doel van dit doorslaggevend zeggenschap voor publieke aandeelhouders is dat het deze partijen in staat stelt te sturen op de publieke belangen in de warmtetransitie: duurzaamheid, betaalbaarheid en leveringszekerheid. Invulling geven aan deze meer publieke marktordening vraagt om de opbouw van publieke realisatiekracht.

Publieke realisatiekracht betreft het vermogen van de publieke sector om warmteprojecten en initiatieven succesvol tot ontwikkeling, uitvoering en exploitatie te brengen. Dit omvat het vermogen om voldoende kapitaal, kennis, kunde en mankracht in te zetten om de gestelde doelen te bereiken en resultaten te behalen.

Het Ministerie van EZK onderzoekt diverse instrumenten die het Rijk kan inzetten om bij te dragen aan deze opbouw van publieke realisatiekracht. Eén van deze instrumenten is een nationale deelneming – een onderneming op nationaal niveau die als medeaandeelhouder deelneemt in integrale warmtebedrijven op lokaal en regionaal niveau en zodoende mede stuurt op de publieke belangen. Het doel van dit onderzoek is om te concretiseren wat de taken en het profiel van deze nationale deelneming zouden kunnen zijn, welke bestaande deelneming deze rol het beste kan vervullen of dat een nieuwe deelneming opgericht moet worden en wat hier financieel, organisatorisch en juridisch voor nodig is.

In deze introductie schetsen we de achtergrond van de vraag van EZK – welke governance structuren passen binnen de Wcw, waar het bestaande en in ontwikkeling zijnde financieel instrumentarium reeds in voorziet en waarom EZK concludeert dat een nationale deelneming hier een effectieve aanvulling op is. De stelling ‘bij inwerking treden van de Wcw komt er een nationale deelneming’ is daarmee het vertrekpunt voor dit onderzoek.

Na deze introductie behandelen wij achtereenvolgens de vraagstelling van EZK in hoofdstuk 2, onze aanpak om deze te beantwoorden in hoofdstuk 3 en een verdieping op het waarom van een nationale deelneming en wat de voornaamste opgaven voor de deelneming zijn in hoofdstuk 4. Deze analyse vertalen we in hoofdstuk 5 naar een concreet takenpakket voor de nationale deelneming, waaruit een organisatorisch profiel en gevraagde ervaring volgt in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 7 analyseren we vervolgens de bestaande deelnemingen TenneT, Invest-NL, GasUnie en EBN als gegadigden en matchen we welke van deze organisaties het meest geschikt is voor de beoogde rol. In hoofdstuk 8 vatten we de conclusies van dit onderzoek samen.

## 1.2. Alle governance structuren die passen binnen de Wcw vragen publiek aandeelhouderschap

De huidige opzet van de wettekst voor de Wcw biedt drie mogelijke hoofdpaden om de governance binnen de publieke warmtebedrijven te structureren. Deze vragen in meer of mindere mate publieke realisatiekracht:

- 100% publiek integraal warmtebedrijf. Binnen dit pad is een publieke partij 100% aandeelhouder van een publiek warmtebedrijf dat wordt of is aangewezen voor een warmtekavel. Voorbeelden hiervan bestaan al, zoals HVC, Duurzame Energie Roosendaal of Warmtestad Groningen. De verwachting is dat met de publieke route op vele plekken nieuwe publieke warmtebedrijven zullen worden opgericht. De operatie van het betreffende warmtebedrijf kan door de publieke partij worden ingevuld indien zij de kennis en kunde in huis heeft. Indien dat (nog) niet het geval is, dan heeft het publieke warmtebedrijf de mogelijkheid om via bijvoorbeeld 'Design, Build, Maintain en Operate' contracten (hierna: DBMO-contracten) de gehele ontwikkeling, realisatie, het onderhoud en de exploitatie van het warmtenet integraal uit te besteden aan private partijen die de kennis en kunde wél in huis hebben.
- Integraal warmtebedrijf met minimaal 50%+1 aandeel in publieke handen en met een private partner die een minderheid van de aandelen bezit. In dit geval kan de private partij die deelneemt in de PPS ook de operatie van het warmtebedrijf uitvoeren.
- Een contractuele joint venture tussen een netwerkbedrijf en producent/leverancier, waarbij minimaal 50%+1 aandeel van het netwerkbedrijf in publieke handen is én dit netwerkbedrijf de doorslaggevende zeggenschap heeft over de warmte-joint-venture zoals dit pad in de Wcw gedefinieerd is..

Binnen deze drie paden zijn diverse varianten en uitwerkingen denkbaar – zowel op lokaal als op regionaal niveau. In alle varianten is publiek aandeelhouderschap een gegeven.

### 1.3. Het pallet aan financiële regelingen mist ondersteuning bij inbreng van publiek eigen vermogen

Naast de invulling van de marktordening, zet de Rijksoverheid diverse instrumenten in om de warmtetransitie betaalbarer te maken. Deze financiële regelingen passen binnen het bredere construct van de Wcw en dragen bij aan betaalbaarheid binnen de hele warmteketen en daarmee aan versnelling van de transitie. De regelingen bestaan onder andere uit subsidies voor warmtebronnen, de infrastructuur, eenmalige aansluitkosten voor gebouwigenaren, een nieuwe tariefregulering en mogelijk een Waarborgfonds voor financiers:

- De SDE++ regeling biedt exploitatiesubsidies voor diverse duurzame warmtebronnen. Dit bevordert de ontwikkeling van en investering in deze warmtebronnen door een deel van de kosten van de geproduceerde warmte te subsidiëren. Dit verlaagt de kosten voor inkoop van warmte en leidt hierdoor indirect tot lagere tarieven voor eindafnemers.
- De WIS-regeling (Warmtenetten Investeringssubsidie) stelt warmtebedrijven in staat om een subsidie te krijgen op de infrastructuur van warmtenetten. Het doel hiervan is het afdekken van (een deel van) de onrendabele top van warmtenetten in de gebouwde omgeving. Hierdoor kunnen warmtebedrijven sneller investeringsbeslissingen nemen en de infrastructuur aanleggen gedimensioneerd op een groot aantal aansluitingen zonder het (volledige) volloprisico te dragen.
- De ISDE-subsidie (Investeringssubsidie duurzame energie) is een financiële regeling die zich richt op het stimuleren van duurzame warmteopwekking in de gebouwde omgeving. Deze is gericht op gebouwigenaren. Specifiek voor collectieve warmtenetten bestaat een ISDE-subsidie voor de eenmalige kosten voor een gebouwigenaar om aan te sluiten op een warmtenet.
- De SAH-regeling (Stimuleringsregeling Aardgasvrije Huurwoningen) is een financiële regeling die het versnellen van de verduurzaming van huurwoningen stimuleert. Met de SAH-regeling ontvangen woningcorporaties subsidie voor het aardgasvrij maken van huurwoningen – waaronder het aansluiten op een warmtenet.
- Een instrument dat momenteel onderzocht wordt is een Waarborgfonds voor warmtebedrijven. Het Waarborgfonds is een construct dat garanties afgeeft voor financiers van warmteprojecten wat een financiering met 90% vreemd vermogen mogelijk maakt. Mocht het project in gebreke komen door de

financieringslast, neemt het Waarborgfonds deze last voor twee derde over. Dit instrument maakt dat de eigenvermogensvraag en risico voor decentrale overheden aanzienlijk afneemt.

- Tot slot introduceert de Wcw een nieuw stelsel voor het bepalen van kosten gebaseerde tarieven per warmtekavel. De huidige gasreferentie als maximum voor de warmteprijs wordt hierin vervangen door verdere regulering van de kostenstructuur en tarieven van warmtebedrijven. Dit moet leiden tot transparantie in tarieven, verbeterde financierbaarheid en een gereguleerd rendement voor warmtebedrijven.

Dit brede pakket aan financiële instrumenten draagt op verschillende manieren bij aan de versnelling van de warmtetransitie. Wat echter ontbreekt in dit pakket aan regelingen is dat ze niet voorzien in ondersteuning bij het inbrengen van publiek eigen vermogen door de publieke aandeelhouders in de publieke warmtebedrijven dat zoals gezegd een vereiste is binnen de Wcw.

#### 1.4. Ondersteuning inbreng publiek eigen vermogen effectief te organiseren via nationale deelneming

Het voeren van regie over de warmtetransitie is in het klimaatakkoord bij de gemeenten belegd. De opgave waar zij voor staan is het versnellen van de investeringen in warmtenetten, waarvoor volgens onderzoek van Greenvis tot 2050 ongeveer €35 miljard euro aan kapitaalbehoefte voor gevraagd is. Tot 2030 gaat het volgens het beleidsprogramma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving om zo'n 500.000 nieuwe warmtenetaansluitingen. De mogelijkheden voor gemeenten en andere publieke stakeholders om eigen vermogen in te brengen zijn beperkt en naar verwachting onvoldoende om de gevraagde kapitaalbehoefte voor publieke warmtenetten invulling te geven. De gewenste versnelling van de warmtetransitie komt daardoor zonder aanvullend instrumentarium vanuit het Rijk onvoldoende tot stand. Een nationale deelneming lijkt hiervoor het meest effectieve middel, om vier redenen:

1. Het ingebrachte vermogen betreft een investering in de aandelen van de publieke warmtebedrijven, waarmee het door het verdienvermogen van de warmtebedrijven - na weliswaar een lange tijdshorizon - weer terugvloeit naar de staatskas. Dit in tegenstelling tot het subsidie-instrument.
2. Als aandeelhouder houdt het Rijk grip op de omvangrijke investering die zij te doen heeft in het inbrengen van eigen vermogen in de lokale publieke warmtebedrijven. Zij stuurt hierdoor mede op de beheersing van de risico's in de bedrijfsvoering in een laag renderende sector.
3. Met een nationale deelneming maakt het Rijk een steile leercurve binnen de publieke route mogelijk door het snel van de grond krijgen van de eerste publieke warmtebedrijven en het kunnen verspreiden van opgedane kennis, voorbeeldstructuren en -documenten en *best practices*.
4. In samenloop met het Waarborgfonds (waarover nog te besluiten valt) verlaagt een deelname door de nationale deelneming de drempel voor gemeenten om mede in de rol van publiek aandeelhouder te stappen. Zowel het in te brengen eigen vermogen door gemeenten wordt lager als het te dragen financieel risico.

Deze overwegingen passen binnen het kader van de Nota Deelnemingenbeleid. Deze geeft aan voor de energietransitie te verwachten dat *“deelnemingen een belangrijke rol kunnen spelen, als schakel op het snijvlak tussen publiek en privaat, en daarmee een bijdrage leveren aan het succesvol tot stand brengen van deze transitie”*<sup>3</sup>. Voorwaardelijk is daarbij dat er een gedegen afweging aan het besluit tot een nieuwe deelneming vooraf gaat. Het Ministerie van EZK vroeg daarom Fakton Energy om een onafhankelijk onderzoek naar de nationale deelneming uit te voeren.

<sup>3</sup> Nota Deelnemingenbeleid 2022, p.5

## 2. Vraagstelling aan Fakton Energy

De overwegingen zoals in de inleiding beschreven leidden tot onderstaande vraagstelling van EZK aan Fakton Energy:

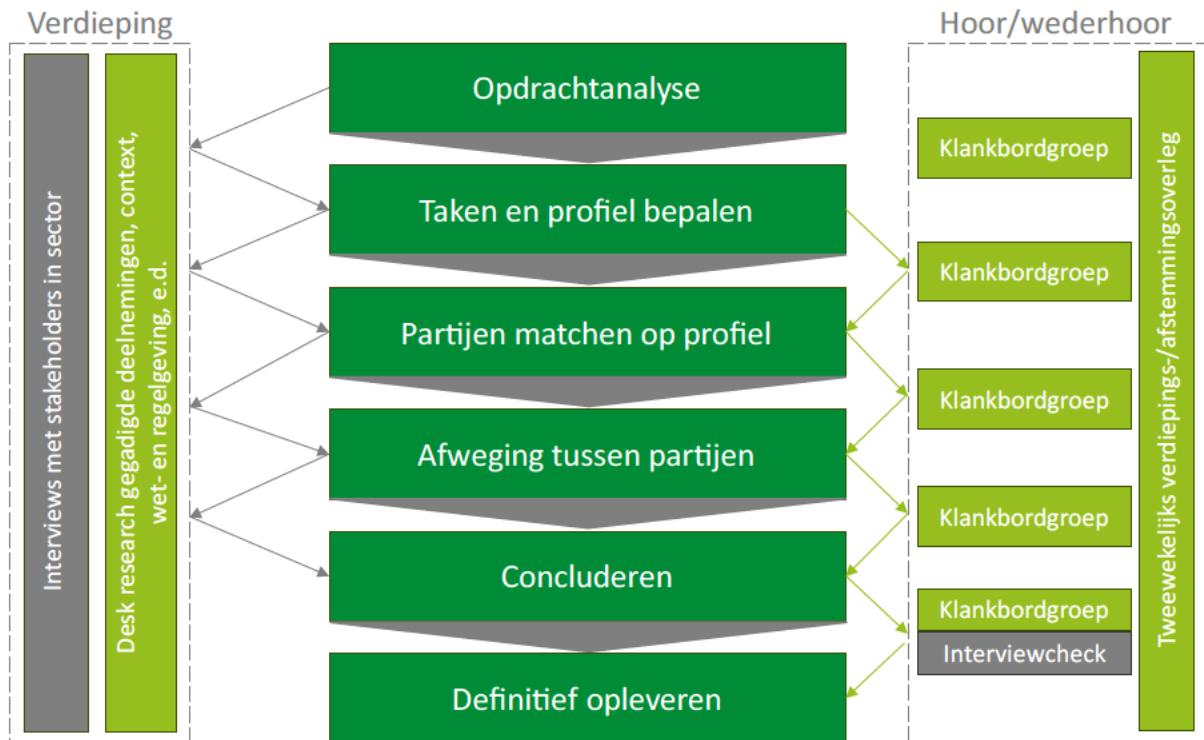
*Welk van de bestaande nationale deelnemingen EBN, GasUnie, TenneT en Invest-NL danwel een nieuw op te richten deelneming heeft de beste fit op het profiel van een nationale deelneming in de warmtetransitie en wat heeft deze partij nodig op juridisch, financieel en organisatorisch vlak om deze taak op zich te nemen?*

Deze vraag beantwoorden we door de volgende sub-vragen en afbakeningen te hanteren:

- *Wat is de financiële opgave voor de nationale deelneming? Wat is op hoofdlijnen de hoeveelheid eigen vermogen die in de nationale deelneming totaal moet inbrengen?*
- *Welke taken heeft de nationale deelneming om aan deze financiële opgave invulling te geven en bij te dragen aan de versnelling van de warmtetransitie?*
- *Wat is het organisatorisch profiel van de nationale deelneming om deze taakomschrijving uit te voeren? Welke omvang in FTE heeft het nationaal warmtebedrijf op hoofdlijnen nodig voor het adequaat uitvoeren van haar taken en hoe verandert deze over de tijd?*
- *Welke aanpassingen in wet en regelgeving en/of statuten of beleidsopdrachten moet het Ministerie maken om een van de bestaande deelnemingen voor deze nieuwe taken in te kunnen zetten?*

### 3. Onze aanpak

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen hanteerden we een aanpak die bestaat uit zes stappen zoals in onderstaande figuur weergegeven, die we toelichten onder de figuur. Gedurende het doorlopen van deze stappen verdiepten we de inhoud en onze inzichten steeds verder door het uitvoeren van deskresearch en het afnemen van interviews met belanghebbenden uit de sector en de potentiële deelnemingen. We organiseerden gedurende het onderzoek kritisch tegenlezen en sparring met EZK in tweewekelijkse afspraken met hen, een klankbordgroep en een toetsing van de uitkomsten bij de geïnterviewden.



Bovenstaande figuur visualiseert de aanpak die wij vormgaven. Hierin zijn de belangrijkste stappen:

1. **Analyse van de opgave:** We startten met een analyse van de uitdagingen en doelstellingen van de nationale deelneming in de warmtetransitie. Hierbij keken we naar de vraagstelling van het Ministerie, huidige situatie en de rol van publieke en private actoren. Deze analyse vormde de basis voor verdere stappen in het onderzoek.
2. **Bepalen van taken en profiel van de nationale deelneming:** We maakten een schets van de taken en verantwoordelijkheden die de nationale deelneming zal hebben en stelden op basis daarvan een profiel op met kennis, kunde en competenties aan de hand van de benodigde ervaring die de deelneming moet hebben. Dit profiel diende als leidraad voor het selecteren en vormgeven van de deelneming. In deze stap keken we ook naar de juridische, financiële en organisatorische implicaties voor de nationale deelneming.
3. **Potentiële deelnemingen matchen op het profiel:** We analyseerden TenneT, GasUnie, EBN en Invest-NL via deskresearch en interviews en beschouwden de optie van het oprichten van een nieuwe deelneming. We putten hierbij uit jaarverslagen, statuten, websites en wet- en regelgeving voor een feitelijk beeld van de ondernemingen. Met de interviews completeerden we het beeld vanuit

verschillende invalshoeken en zorgden we voor input in de breedte. Ook keken we naar mogelijke synergiën en complementariteit tussen de verschillende partijen en de benodigde wets-, mandaat- of statutenwijzigingen voor elk van de gegadigden.

4. **Afweging tussen partijen:** We vergeleken de profielen van de gegadigde deelnemingen met het geschetste profiel van de nationale deelneming om te bepalen welke gegadigde de grootste fit heeft.
5. **Concluderen:** Op basis van de afweging trokken we conclusies over inrichting van de nationale deelneming en welke gegadigde deelneming de beste fit heeft op het profiel ervan. We doen hierbij aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling en implementatie van de deelneming, rekening houdend met de publieke realisatiekracht en de risico's die hiermee gepaard gaan.
6. **Definitief opleveren:** na een laatste iteratie waarbij we de uitkomsten verwerkten van een toets bij zowel de klankbordgroep als de geïnterviewden, leverden we de definitieve versie van het rapport op.

**Verdieping:** We organiseerden een totaal van achttien interviews over de gehele breedte van betrokken partijen. Hierbij spraken we met gemeenten, provincies, netwerkbedrijven, vertegenwoordigers van de Ministeries van Financiën en EZK, marktpartijen en de potentiële deelnemingen. Een lijst met interviews die wij in dit kader voerden is te vinden in [Bijlage A](#). Daarnaast voerden we deskresearch uit. De bronnen die we hiervoor gebruikten zijn te vinden in [Bijlage bronnen](#).

**Klankborden:** We maakten daarnaast gebruik van reflectie door een klankbordgroep bestaande uit elf personen van de ministeries van Economische Zaken en Klimaat en Financiën. In vijf sessies vroegen we de betrokken departementen mee te denken in de vraagstelling, inhoud en uitkomsten van het onderzoek. Daarnaast vond reguliere afstemming plaats met onze directe opdrachtgever bij EZK in tweewekelijkse afspraken. Tot slot organiseerden wij kritisch tegenlezen door de profielen van gegadigden bij deze partijen te toetsen en door een conceptversie van het rapport ter reflectie te delen met alle geïnterviewden.

## 4. Analyse: waarom een nationale deelneming en wat is haar opgave?

Dit hoofdstuk presenteert een beknopte analyse van welke toegevoegde waarde een nationale deelneming in de warmtesector heeft en wat de opgave is die zij in te vullen heeft. Zoals beschreven in de introductie van dit rapport, ziet het ministerie van EZK een nationale deelneming in de warmtesector als één van de instrumenten om de warmtetransitie te versnellen door op nationaal niveau bij te dragen aan de opbouw van publieke realisatiekracht. Het primaire doel van de nationale deelneming is het inbrengen van publiek eigen vermogen. Aanvullend daarop kan deze nationale deelneming vanuit haar rol als medeaandeelhouder sturen op het professionaliseren van de warmtesector. Om een scherpe beschrijving van de taken en het profiel van de nationale deelneming te maken voorziet dit hoofdstuk in een verdere verdieping op deze opgave. Welke realisatiekracht hebben publieke partijen op te bouwen en wat is hierin de opgave voor de nationale deelneming? Waarom is inbreng eigen vermogen nodig? Over welke omvang hebben we het dan? En is de bijdrage van de nationale deelneming puur financieel van aard, of is er meer nodig? Deze analyse is het vertrekpunt voor de hierop volgende beschrijving van de taken van de nationale deelneming in hoofdstuk 5.

### **De consequentie van de keuze voor een publieke route is dat opbouw van publieke realisatiekracht gevraagd is**

De nieuwe koers van de Wcw geeft het kader mee voor de opgave van de nationale deelneming. De keuze van meer publieke sturing op de infrastructuur heeft als consequentie dat publieke partijen een rol als (mede)aandeelhouder vervullen in integrale warmtebedrijven. Hier bestaan diverse mogelijke governance-modellen voor. Na inwerking treden van de Wcw start de zoektocht van publieke en private partijen om samenwerkingsmodellen op te richten die voor beiden passend zijn en voldoen aan het wettelijk kader. De warmtesector is daarmee een sector in ontwikkeling die te versnellen heeft om de klimaatdoelstellingen te halen.

Dit vraagt om de opbouw van publieke realisatiekracht. De warmtesector is nu voor ruim 90% privaat wat maakt dat de realisatiekracht die nu in de sector aanwezig is, zich sterk concentreert bij de private partijen. De publieke sector staat zodoende voor een opgave om zowel voldoende kapitaal, kennis, kunde en mankracht op te bouwen.

### **4.1. De nationale deelneming heeft maximaal €4,2 miljard publiek eigen vermogen in te brengen**

Het eerste onderdeel van de publieke realisatiekracht dat we behandelen is de kapitaalbehoefte. We verkennen hierna op hoofdlijnen de financiële opgave om voor publieke partijen om eigen vermogen in te brengen en beargumenteren a) waarom de nationale deelneming hier een rol in heeft b) in welke verhouding de nationale deelneming dient bij te dragen om de warmtetransitie te versnellen c) hoe groot de totale opgave is en d) hoeveel eigen vermogen de nationale deelneming zodoende tot 2050 te investeren heeft in nieuw aan te leggen warmtenetten.

### **Er is publiek eigen vermogen in te brengen om de warmtetransitie te versnellen, aanvullend op diverse subsidie-instrumenten, een op te richten Waarborgfonds en het maximaal aan boord houden van private partijen**

Het versnellen van de warmtetransitie vraagt grootschalige investeringen in nieuw aan te leggen collectieve warmtenetten – voor een groot deel in de bestaande gebouwde omgeving. Het realiseren van enkele miljoenen nieuwe aansluitingen tot 2050 is een kapitaalintensieve opgave. De keuze voor een meer publieke marktordening heeft als consequentie dat publieke partijen de inbreng van dit kapitaal (mede) te organiseren hebben. De opgave betreft met name het organiseren van publiek eigen vermogen:

- Subsidies laten we in dit overzicht buiten beschouwing – deze zijn bedoeld om een eventuele onrendabele top weg te nemen en/of om het aantrekkelijk te maken voor woningeigenaren om aan te sluiten op het warmtenet. Deze blijven – ook na inwerking treden van de Wcw en het introduceren van de kosten gebaseerde tariefregulering – noodzakelijk om de transitie te versnellen.
- Vreemd vermogen is onder de juiste condities voldoende in de markt beschikbaar. Op dit moment is gebruikelijk 50%-70% van de investeringen in nieuwe warmtenetten te financieren met vreemd vermogen. Het risicoprofiel van investeringen in nieuwe warmtenetten maakt dit percentage relatief laag ten opzichte van bijvoorbeeld duurzame energiebronnen zoals zon en wind of andere typen infrastructuur. Parallel aan dit onderzoek naar een nationale deelneming onderzoekt het Ministerie van EZK de mogelijkheden voor een Waarborgfonds in de warmtesector. Een dergelijk fonds met garantstellingen voor financiers maakt het naar verwachting mogelijk om 90% van de kapitaalinvesteringen met vreemd vermogen te financieren.
- Privaat eigen vermogen is ruim beschikbaar. De keuze voor een meer publieke marktordening in de Wcw maakt het private aandeelhoudersdeel echter maximaal 50% minus één aandeel. De grote bestaande warmtebedrijven zijn nog in overweging in hoeverre zij het in de Wcw voor private partijen beoogde maximale deel ook daadwerkelijk als aandeelhouder gaan investeren in de publieke warmtebedrijven. Dit is daarmee een onzekerheid.
- De resterende opgave is de inbreng van minimaal 50% plus één aandeel publiek eigen vermogen en meer als de private partijen kiezen voor niet investeren. Op lokaal en regionaal niveau kunnen dat de volgende publieke partijen zijn:
  - o **Gemeenten:** Zij hebben de regie over de warmtetransitie binnen hun gemeentegrenzen en zijn daarmee een logische aandeelhouder. Onderzoek van EZK wijst echter uit dat in 2021 ruim 40% van de gemeenten waar warmtenetten moeten komen hun netto schuldquote reeds overschrijden. Hiervoor raadpleegden zij de Findo databank waarin de ‘Data Financiën Decentrale Overheden’ te vinden is. Voor het bepalen van de gemeenten waar warmtenetten moeten komen baseerde EZK zich op de studie van Greenvis<sup>4</sup> naar de investeringsopgave in warmtenetten tot 2050. Gezien de macro-economische ontwikkelingen sinds 2021 en de andere opgaven die gemeenten sindsdien toebedeeld kregen en in de komende jaren op zich af krijgen, is de verwachting dat dit percentage zal oplopen. Een significant deel van de gemeenten kan het gevraagde eigen vermogen daarmee niet opbrengen.
  - o **Provincies:** Diverse provincies overwegen een rol te nemen in de versnelling van de warmtetransitie, vooral waar sprake is van gemeentegrens overstijgende warmtekavels, regionale transportinfrastructuur en/of een regionaal verdelingsvraagstuk. Voor provincies geldt eveneens dat de eigenvermogenspositie sterk verschilt en dat het aantal opgaven in de komende jaren toeneemt.
  - o **Overige publieke partijen:** afvalverwerkingsbedrijven, drinkwaterbedrijven en netwerkbedrijven zijn direct of indirect in handen van gemeenten en/of provincies. De eigen vermogensvraag komt bij een rol voor deze partijen daarom indirect weer terecht bij dezelfde gemeenten en provincies. Een voorbeeld hiervan is HVC, actief als publiek warmtebedrijf in diverse gemeenten die tevens aandeelhouder zijn. Binnen deze gemeenten kan HVC de rol van publiek warmtebedrijf vervullen, mits zij vanuit de rol van aandeelhouder voldoende eigen vermogen kunnen inbrengen om de investeringsopgave van HVC te financieren.
  - o **Warmtegemeenschappen:** na inwerking treden van de Wcw gelden warmtegemeenschappen – mits zij voldoen aan bepaalde voorwaarden – als partijen wiens aandeel in warmtebedrijven telt als publiek. Zij maken daarom deel uit van de toekomstige governance inrichting van warmtebedrijven. De financiële positie van warmtegemeenschappen is echter over het

---

<sup>4</sup> Greenvis, 2022



algemeen onvoldoende om een significant deel van de publieke eigen vermogensvraag in te brengen.

De publieke partijen op lokaal en regionaal niveau zijn niet overal in Nederland in staat om het benodigde eigen vermogen in te brengen. De warmtetransitie moet echter overal in Nederland invulling krijgen, niet alleen daar waar de middelen ervoor beschikbaar zijn. De primaire opgave voor de nationale deelneming is daarom om een deel van dit publieke eigen vermogen in te brengen. Als instrument van de Rijksoverheid mag de nationale deelneming niet discrimineren tussen gemeenten of provincies die wel of geen middelen hebben om zelf te investeren in de warmtetransitie. In principe is de nationale deelneming daarom overal inzetbaar. Andersom geldt echter ook: een aandeel voor de nationale deelneming is niet verplicht. Daar waar de middelen lokaal beschikbaar zijn kunnen partijen ervoor kiezen om zonder bijdrage van de nationale deelneming het benodigde publieke eigen vermogen in te brengen. Dit is voor die gemeenten en provincies een aantrekkelijke route, aangezien zij in dit geval de volledige zeggenschap behouden.

### **Het maximaliseren van het aandeel voor de nationale deelneming op 40% in integrale warmtebedrijven behoudt balans tussen zeggenschap voor gemeenten op lokaal niveau en de benodigde financiële inbreng**

Gezien het klimaatakkoord ligt de regie voor de warmtetransitie bij gemeenten; het zou dus passend zijn als het doorslaggevend zeggenschap en aandeelhouderschap ook op dit lokale niveau bij gemeenten ligt. Via de Wcwo en Wgiw zijn instrumenten in de maak waarmee zij in stelling worden gebracht om die regierol uit te voeren. Wanneer gemeenten op lokaal niveau echter niet in staat zijn eigen vermogen in te brengen, verschuift de financiële opgave naar de nationale deelneming. Vanuit de kaders van de Nota Deelnemingenbeleid volgt dat wanneer het Rijk significant deelneemt, hier ook de bijpassende zeggenschap bij hoort. Een meerderheidsbelang van de nationale deelneming op lokaal niveau is beleidsmatig voor het ministerie van EZK echter een onwenselijke uitkomst gezien de hiervoor benoemde regierol voor gemeenten.

Een route om dit dilemma te doorbreken is het maximaliseren van het aandeel van de nationale deelneming op 40% van de aandelen. Dit positioneert de nationale deelneming met een significant minderheidsbelang in toekomstige warmtebedrijven en daarmee een groot deel van de zeggenschap, zonder hiermee de regierol weg te nemen bij gemeenten. Zij dienen immers – samen met andere potentiële publieke partijen en/of warmtegemeenschappen – minimaal de resterende 10%+1 van het publieke deel van het eigen vermogen in te brengen. De nationale deelneming kan een bepaalde mate van risicodragende inbreng van gemeenten als voorwaarde stellen. Dit verzekert lokale betrokkenheid en verantwoordelijkheid voor de invulling van de regierol door gemeenten.

### **De financiële opgave voor de nationale deelneming is €1,4 miljard tot maximaal €4,2 miljard euro tot 2050**

De hiervoor genoemde analyse van Greenvis uit 2022 laat zien dat de totale investeringsopgave in collectieve warmtevoorzieningen tot 2050 ongeveer €35 miljard euro bedraagt, waarvan €5,6 miljard euro investeringen tot 2030.

- Het aandeel in te brengen eigen vermogen in deze opgave varieert van €3,5 miljard euro – wanneer het Waarborgfonds doorgang vindt dat 90% vreemd vermogen inbreng mogelijk maakt – tot €10,5 miljard euro, wanneer de huidige condities die 70% vreemd vermogen toestaan blijven gelden.
- Door de regel van 50%+1 aandeel publiek aandeelhouderschap, is de eigen vermogensvraag voor publieke partijen minimaal de helft hiervan, ofwel €1,75 miljard euro tot €5,25 miljard euro.
- Uitgaande van het maximaliseren van het aandeel van de nationale deelneming op 40%, is de financiële opgave voor de nationale deelneming €1,4 miljard tot maximaal €4,2 miljard euro tot 2050. Er is een kans dat marktpartijen niet in de positie van minderheidsaandeelhouder wensen deel te nemen en dat het publieke aandeel eigen vermogen hierdoor hoger wordt dan 50%+1 aandeel. Aangezien de nationale deelneming maximaal 40% inbrengt, blijft de bovenkant van de bandbreedte in dit geval dezelfde 4,2 mrd.

Dit zijn renderende investeringen die bij een verantwoorde bedrijfsvoering door de integrale warmtebedrijven terugvloeien naar de nationale deelneming in de vorm van dividenduitkeringen. Door het revoluerend karakter van de investeringen zijn de hierboven genoemde bedragen geen netto cash-out voor het Rijk.

#### **4.2. Verantwoordelijkheid om als aandeelhouder sturing te geven aan integrale warmtebedrijven**

Het tweede onderdeel van de publieke realisatiekracht is de behoefte aan kennis en kunde. Als aandeelhouder heeft de nationale deelneming de verantwoordelijkheid om verantwoorde investeringsbeslissingen te nemen. Daarbij heeft zij als eigenaar de verantwoordelijkheid bestuursplannen goed te keuren en in te grijpen bij zwaar weer. Dit kan zij alleen invullen vanuit de juiste kennis en expertise van de bedrijfsvoering van integrale warmtebedrijven waarin zij participeert. De warmtesector is in transitie en het aardgasvrij maken van bestaande woningen vormt een risicovolle investering en grote uitdaging. Het is een laag renderende en na inwerking treden van de Wcw sterk gereguleerde sector, waarin het opereren van een gezond warmtebedrijf scherpe bedrijfsvoering vraagt. Het is daarom essentieel om een grondig begrip te hebben van het functioneren van een warmtebedrijf om de rol van aandeelhouder met omvangrijke zeggenschap effectief te kunnen vervullen. Dit vereist uitgebreide kennis en expertise over het ontwikkelen van een warmtenet, het oprichten van een warmtebedrijf, het aansturen van de aanleg vanuit een opdrachtgeversrol en het effectief inrichten en runnen van de exploitatie.

Omdat deze kennis en kunde bij publieke partijen zeer beperkt aanwezig is en de nationale deelneming er vanuit haar rol als aandeelhouder belang bij heeft dat deze kennis en kunde ook publiek opgebouwd wordt, zien wij veel synergie ontstaan als de nationale deelneming mede bijdraagt aan de opbouw hiervan. Daarnaast zijn alle partijen in de warmtesector erbij gebaat de kennis en kunde die aanwezig is bij private warmtebedrijven inzetbaar te houden voor de sector. De waardevolle kennis, kunde en operationele uitvoeringskracht die deze bedrijven opbouwden, moet inzetbaar blijven voor de sector om een versnelling te realiseren. Een deel van de opgave van de nationale deelneming is daarom om met deze partijen samen te werken.

## 5. Taken van de nationale deelneming

Dit hoofdstuk presenteert de taken van de nationale deelneming, gericht op het invullen van de hiervoor beschreven analyse van het waarom en de opgave om de publieke realisatiekracht te versterken.

### 5.1. De nationale deelneming warmte heeft een primaire en twee hieraan ondersteunende taken

Het doel van de nationale deelneming in warmte is het versnellen van de ontwikkeling, realisatie en exploitatie van collectieve warmtenetten in de gebouwde omgeving. Daartoe heeft zij de volgende primaire taak:

**De primaire taak is het professioneel invullen van de rol van (mede)aandeelhouder in lokale/regionale warmtebedrijven** Dit omvat:

- Het actief deelnemen in en mede oprichten van lokale en regionale integrale warmtebedrijven.
- Het inbrengen van publiek eigen vermogen in deze integrale warmtebedrijven. Uitgaande van maximaal 40% aandeelhouderschap voor de nationale deelneming is haar inbreng €1,4 miljard tot €4,2 miljard euro tot 2050, volgens de uitgangspunten zoals in Hoofdstuk 4 beschreven.
- Het nemen van verantwoorde investeringsbeslissingen in projecten die delen van of juist de gehele integrale warmteketen beslaan – van bron tot levering. De nationale deelneming warmte zal voor het grootste deel deelnemen in nieuw op te richten integrale warmtebedrijven die na oprichting gaan investeren in nieuw te realiseren warmtenetten. De benodigde inbreng van eigen vermogen in deze ondernemingen is daarmee sterk afhankelijk van de projectbusinesscase van de omvangrijke investeringen die dat vraagt, waarbij binnen dergelijke warmteprojecten sprake is van relatief hoge risico's en tegelijkertijd relatief laag rendement. De nationale deelneming heeft deze businesscases, risico's en financiële consequenties te doorzien om verantwoorde investeringsbeslissingen te kunnen nemen.
- Het aanwijzen van geschikte bestuurders voor deze warmtebedrijven. Als actief aandeelhouder in integrale warmtebedrijven heeft de nationale deelneming een belang bij een professionele aansturing van de onderneming waar zij in deelneemt. Als aandeelhouder heeft de nationale deelneming de zeggenschap hierover in de verhouding van de aandelen, tenzij in de statuten anders overeengekomen.
- Het op en/of vaststellen van statuten voor de publieke warmtebedrijven waarin de nationale deelneming participeert en vervolgens verantwoordelijkheid dragen voor alle aandeelhoudersverantwoordelijkheden zoals in deze statuten bepaald. Gangbare aandeelhoudersverantwoordelijkheden zijn beslissen over zaken die de kern van de onderneming raken, zoals inkoop of vervreemding van aandelen, aangaan van financieringen, e.d.. Daarbij kunnen aandeelhouders in de statuten specifieke beslissingen als mandaat van de aandeelhouders oormerken, wat betekent dat het bestuur van de onderneming die beslissingen aan de aandeelhouders moet voorleggen alvorens tot uitvoering over te gaan.

**Veel publieke warmtebedrijven zullen een ondersteuningsvraag hebben, die niet persé bij de nationale deelneming hoeft te liggen, maar wat ons wel logisch lijkt.**

Om haar primaire taak effectief invulling te geven, met name op het onderdeel verantwoorde investeringsbeslissingen nemen, heeft de nationale deelneming groot belang bij een professionele inrichting van het warmtebedrijf. Hiermee opereert het warmtebedrijf effectief en efficiënt en ontvangt de deelneming volledige, goed onderbouwde en transparante managementinformatie ten behoeve van verantwoorde investeringsbeslissingen. Het grootste deel van de publieke partijen die overgaan tot het oprichten van een publiek warmtebedrijf, zal onervaren zijn met het inrichten van warmtebedrijven. Veel publieke warmtebedrijven zullen daarom een hulpvraag hebben om hen met de juiste expertise te ondersteunen bij het

oprichten van het publieke warmtebedrijf. Dit hoeft niet persé de taak te zijn van de nationale deelneming; dit kan ook ondergebracht worden bij bijvoorbeeld het Nationaal Programma Lokale Warmte (NPLW) of bij expertpools van bijvoorbeeld provincies. Dat vraagt nadere uitwerking en inrichting. Echter, gezien het directe belang van de nationale deelneming bij de professionele bedrijfsvoering van de publieke warmtebedrijven en het feit dat deze ondersteuningsvraag sowieso invulling zal moeten krijgen, denken wij dat er grote synergievoordelen gehaald worden als de nationale deelneming bijdraagt aan een effectieve inrichting, bedrijfsvoering en standaardisatie van structureren en documenten. Vanuit een rol als aandeelhouder met direct belang zal de ondersteuning doelgericht zijn en juist vanuit dat directe belang vindt er sturing en invulling plaats gericht op effectiviteit voor het Rijk en de maatschappij. Om deze reden zien wij de volgende taken als belangrijke ondersteunende taken:

**Vanuit de rol als professioneel aandeelhouder bijdragen aan de effectieve inrichting en bedrijfsvoering van de integrale warmtebedrijven waarin wordt deelgenomen.** Dit omvat:

- Het structureren van de integrale warmtebedrijven op aandeelhoudersniveau – standaardiseren van samenwerkingsmodellen, aandelenverhoudingen hierin en aandeelhoudersovereenkomsten met goede balans tussen zeggenschap en risico- en winstverdeling passend bij de inbreng van de publieke en private partners in de onderneming.
- Het professioneel inrichten van de governance – benoemen van een onafhankelijke Raad van Commissarissen, aanstellen van bestuurders, statutair en reglementair vastleggen van besluitvormingsprocessen met mandatering en bevoegdheden per beslisorgaan en structureren van de bedrijfsonderdelen en aansturing daarvan.
- Het standaardiseren van contracten in de warmtesector – zoals structureringswijzen van aandeelhoudersovereenkomsten, samenwerkingsovereenkomsten voor eventuele contractuele Joint Ventures, integrale en in percelen verdeelde DBMO-contracten, warmte inkoop- en verkoopcontracten, dienstverlening overeenkomsten en aansluit- en leveringsovereenkomsten.
- Het ontwikkelen van standaarden in projectontwikkeling en -financiering – zoals stage-gate-processen, LOI's en SOK's met gebiedspartners en lokale stakeholders, ontwerpoptimalisatieproces van schetsontwerp, voorlopig ontwerp, definitief ontwerp tot en met uitvoeringsontwerp, communicatie- en participatiestrategieën, aanbestedingsvormen en -leidraden, bankabele businesscases met risicoanalyses en structurering van de financiering tot aan financial close.
- Het streven naar operational excellence – sturen op optimalisatie van projectmanagement en risicomanagement tijdens de realisatie en exploitatie van warmtenetten bij de integrale warmtebedrijven waarin wordt deelgenomen.

**Vanuit het maatschappelijke doel van de deelneming in de breedte bijdragen aan de groei van de warmtesector.**

Dit omvat bijvoorbeeld, maar niet limitatief:

- De rol van strategisch partner vervullen voor medeoverheden op lokaal, regionaal en landelijk niveau op afstand van de lokale politiek. Dit betekent bijvoorbeeld het aanbieden van ondersteuning en strategische advisering aan gemeenten en provincies om standaardisering te bewerkstelligen voor het oprichten / inrichten van integrale warmtebedrijven – ook wanneer de nationale deelneming hier niet in deelneemt.
- Het optimaal betrekken en inzetten van de private sector binnen de kaders van de Wcw. Dit betekent bijvoorbeeld het ontwikkelen van samenwerkingsmodellen passend binnen de Wcw die het interessant maken voor private warmtebedrijven om te blijven investeren in de warmtetransitie en het introduceren van langjarige contracten en dienstverleningsovereenkomsten die aannemers en uitvoerders de zekerheid bieden om hun bedrijfsvoering uit te breiden en te investeren in het opleiden van gekwalificeerd personeel.

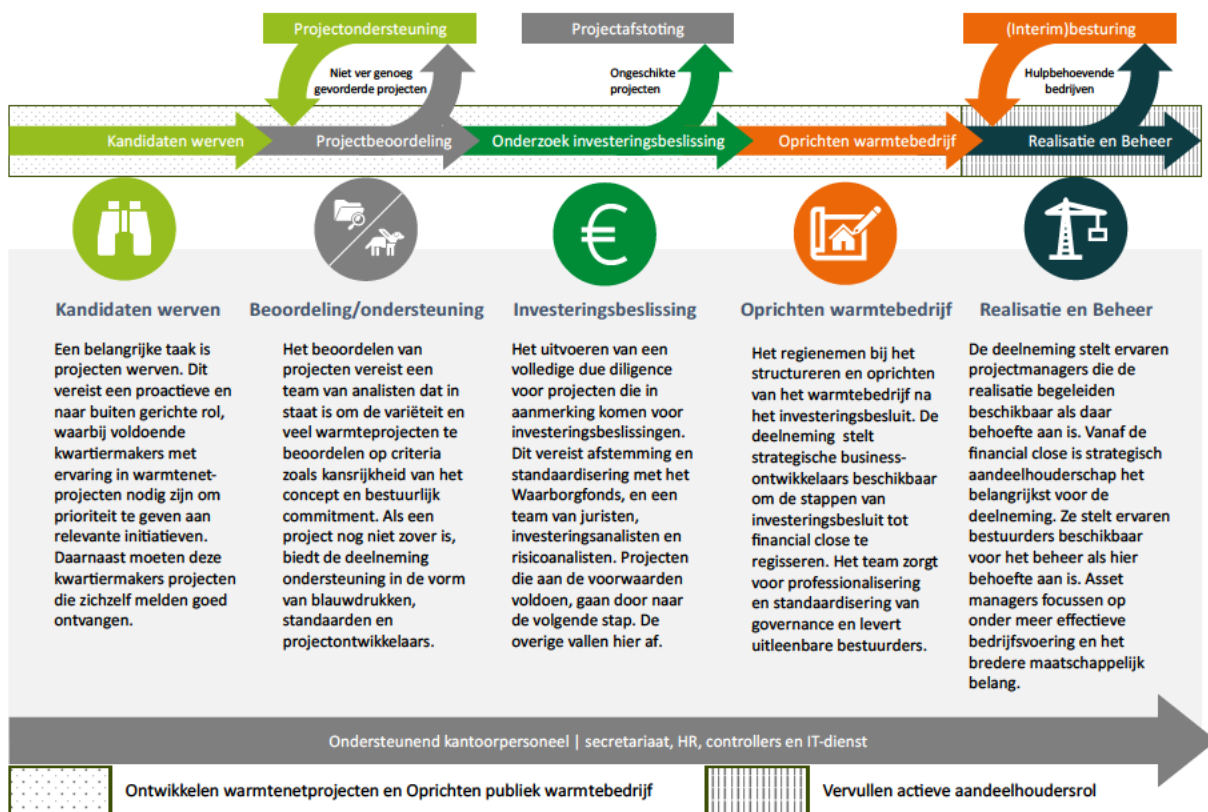
- Het betrekken van institutioneel kapitaal op regionaal of nationaal niveau door het bundelen van de financiering van warmtenetprojecten in portfolio's, wat het risicoprofiel verlaagt en de investeringsomvang vergroot.

Het doel en de meerwaarde van een nationale deelneming in de warmtetransitie is het inbrengen van publiek eigen vermogen in integrale warmtebedrijven om de warmtetransitie te versnellen. Het concretiseren van de taken die daarbij horen toont echter aan dat het effectief invullen van die rol een bredere verantwoordelijkheid vraagt van deze deelneming. Vanwege de omvang van de opgave, het maatschappelijk belang van verantwoord sturen op publieke investeringen en de noodzaak om bij te dragen aan de professionalisering, standaardisering en kennisopbouw in de warmtesector, is de rol van de nationale deelneming een langdurig betrokken en actief aandeelhouderschap. In het volgende hoofdstuk werken wij het organisatorisch profiel dat hierbij hoort, verder uit.

## 6. Organisatorisch profiel van de nationale deelneming

Op basis van de taakomschrijving uit het voorgaande hoofdstuk maakten wij een eerste inschatting van het organisatorische profiel van de nationale deelneming. Het geeft een beeld van hoe de nationale deelneming eruit kan komen te zien door verder te concretiseren welke expertise gevraagd is om effectief invulling te geven aan de hiervoor beschreven taken. Het doel hiervan is het schetsen van een scherper profiel waaraan wij hierna de bestaande deelnemingen toetsen: van welke van de bestaande deelnemingen matcht het organisatorisch profiel het beste met het in dit hoofdstuk beschreven profiel? Deze uitwerking is een eerste aanzet die in een later stadium uitgewerkt dient te worden in een ondernemingsplan voor de deelneming.

Effectieve invulling van de taken van de nationale deelneming vraagt het koppelen van functies aan deze taken. Uit de taakomschrijving van de nationale deelneming volgt een herkenbare stage-gate werkmethode. Deze kent een aantal stappen, met daarin andere taken voor de nationale deelneming. Wij maakten per stap een inschatting van de gevraagde taken en welke functieprofielen daarbij horen. Dit zijn de volgende stappen en rollen:



De uitwerking van deze stappen en functies namen wij op in Bijlage B: Rollen en functies binnen de nationale deelneming. Wij baseerden ons hierbij op onze ervaring met de inrichting en structurering van warmteontwikkelingsbedrijven, investeringsmaatschappijen, integrale warmtebedrijven en ons oordeel welke expertise noodzakelijk en voor een beperkt deel wenselijk is om binnen de organisatie te hebben om effectief de rol van actief aandeelhouder te kunnen vervullen. Wij schatten in dat de organisatie in omvang zal groeien van 45 kort na de start naar ongeveer 100 FTE in 2035, wanneer de warmtetransitie op haar hoogtepunt is. Waar de organisatie in de opstartfase vooral gericht is op het opstarten van warmtenetprojecten en inrichten en structureren van integrale warmtebedrijven, verschuift de focus richting 2045 steeds meer naar strategisch

assetmanagement vanuit de aandeelhoudersrol. Ook de onderbouwing bij deze omvang en groei van de nationale deelneming als organisatie namen wij op in Bijlage B.

### **6.1. Gevraagde ervaring en criteria die een bestaande deelneming meer of minder geschikt maken**

De taken van de nationale deelneming, het organisatorisch profiel en het geschetste pad van opschaling geven een indruk van de organisatorische ervaring die gevraagd is om de rol van nationale deelneming in de warmtesector in te vullen.

**Om haar taken in te vullen dient de deelneming als organisatie te beschikken over de volgende ervaring:**

- Ervaring met het vervullen van de rol van professioneel en strategisch aandeelhouder voor de lange termijn in de energiesector;
- Ervaring met deelnemen met significant minderheidsbelang in commerciële ondernemingen in de energiesector.
- Ervaring met het zakelijk inrichten en professionaliseren van governance, PPS-structuren en contractering in de energiesector;
- Ervaring met het zakelijk inrichten en professionaliseren van projectontwikkeling, opzetten businesscases en financiering in de energiesector;
- Ervaring met het nemen van verantwoorde FID's in projecten in de energiesector;
- Ervaring met het sturen op projectmanagement en risicomanagement in complexe energieprojecten;
- Ervaring met het sturen op besluitvorming in complex bestuurlijk speelveld, vanuit een positie op afstand en onafhankelijk van politiek;

**De deelneming is als organisatie in staat om op korte termijn de beschreven taken in te vullen:**

- De deelneming is organisatorisch op korte termijn op te schalen;
- De nieuwe taken bieden kansen op synergie en conflicteren niet met de andere taken waar de deelneming op stuurt;
- De deelneming geniet het vertrouwen van zowel publieke als private partijen in de warmtesector;
- Is als organisatie in staat zelfstandig en proactief te opereren om binnen het speelveld van een ontwikkelende warmtemarkt een effectieve positie te nemen.
- Er zijn beperkte wijzigingen nodig in mandaat / statuten / wetgeving om de deelneming deze taak te geven.

Een belangrijk aandachtspunt hierbij en specifiek bij het laatste liggend streepje, is dat de splitsingswet die bij de positionering van bijvoorbeeld EBN en Tennet nog een belangrijke rol vervulde – levering en transport mogen niet onder één aandeelhouder vallen – voor warmte geen rol speelt. Met de Wcw verdwijnt deze splitsing juist volledig door benadrukking van het belang van integrale warmtebedrijven.



## 7. Gegadigden voor de rol van nationale deelneming en afweging daartussen

In dit hoofdstuk toetsen we de gegadigden voor de rol van nationale deelneming in de warmtesector aan het organisatorisch profiel en de criteria die we hiervoor schetsten. Allereerst presenteren we de vier gegadigden – TenneT, Invest-NL, GasUnie en EBN – en wat er per partij juridisch nodig is om deze rol toe te wijzen en wat de voors en tegens zijn van het aanwijzen van deze rol per partij. In Bijlage C namen we per organisatie een beknopt profiel op. Daarna beschrijven we in dit hoofdstuk ook de overwegingen voor en tegen een nieuw op te richten deelneming. We sluiten dit hoofdstuk af met een integrale afweging tussen de partijen.

Conform de vraag beperkten wij de juridische analyse tot alleen het in beeld brengen van de benodigde aanpassingen in relevante wet- en regelgeving en in de statuten van de gegadigden.

### 7.1. TenneT lijkt een mindere fit door haar gerichte focus op elektriciteitstransportnetten

Het primaire doel van TenneT is om elektriciteitstransportnetten aan te leggen, te exploiteren, te beheren en te onderhouden. Onderstaande tabel presenteert de uitkomsten van onze analyse naar de factoren die TenneT een geschikte of minder geschikte kandidaat maken voor de rol van nationale deelneming in de warmtetransitie.

Wat maakt TenneT een geschikte bestaande nationale deelneming voor een rol in de warmtetransitie?	Wat maakt TenneT een minder geschikte bestaande nationale deelneming voor een rol in de warmtetransitie?
TenneT heeft ervaring in het uitvoeren van grote investeringsopdrachten en de sturing op projectmanagement en risicomanagement in de realisatie en exploitatie ervan.	TenneT richt zich vooral op transport van elektriciteit en heeft hierdoor beperkte ervaring met het integraal ontwikkelen en exploiteren van de gehele energiewaardeketen – van bron tot levering.
TenneT heeft kennis en kunde op het gebied van het ontwikkelen, realiseren en exploiteren van energie-infrastructuur.	TenneT heeft geen eerstehands kennis van of ervaring met de operationele bedrijfsvoering van integrale warmtebedrijven en welke risico's dat met zich meebrengt.
TenneT heeft ervaring met het deelnemen als minderheids- en meerderheidsaandeelhouder in transportnetten en gerelateerde ondernemingen.	TenneT's focus ligt op internationaal/landelijk/regionaal niveau en heeft hierdoor minder ervaring met het managen van complexe belangen in een multistakeholderveld op lokaal niveau.
TenneT heeft een groot aantal FTE (5.203 waarvan 2.196 in NL) en is hierdoor op korte termijn schaalbaar.	Een rol in de warmtetransitie past niet bij de strategie en andere kerntaken die TenneT heeft in de bredere energietransitie.

**Het aanwijzen van TenneT als nationale deelneming in de warmtetransitie past binnen de statutaire mogelijkheden en vraagt enkel een aanwijzing van de taak door de minister**

De doelen die TenneT vastlegde in de statuten wijzen, op twee uitzonderingen na, allemaal taken toe ter behoeve van de elektriciteitsvoorziening. De relevante uitzondering slaat op het bevorderen van marktwerking



op het gebied van energie en milieu. Ook specificeren de statuten van TenneT dat activiteiten verwant aan de doelstellingen en alle overige taken die wettelijk of bij aanwijzing van de minister worden opgedragen, een onderdeel vormen van haar bedrijfsvoering. Als laatste is een onderdeel van het mandaat van TenneT dat ze mogen deelnemen in en het beheren van andere ondernemingen om deze doelen te behartigen. Het toebedelen van de taken als nationale deelneming voor warmte-infrastructuur kan dus rusten op twee mogelijkheden die worden geboden in de statuten. Ten eerste kan het ministerie de taken als nationale deelneming in de warmtemarkt interpreteren als het bevorderen van marktwerking op het gebied van energie en milieu. Ten tweede kan de minister van EZK TenneT aanwijzen om de officiële taak uit te voeren. Er zijn dus weinig tot geen wettelijke of statutaire wijzigingen nodig om TenneT de rol te geven van nationale deelneming in de warmtetransitie. De splitsingswet die toeziet op splitsing van transport en levering is niet van toepassing voor warmte en is hierop dus niet van invloed.

## 7.2. Invest-NL lijkt voor een deel geschikt, maar voor een belangrijk deel ook niet

Invest-NL beschikt over een tweeledig doel: het financieren en realiseren van maatschappelijke transitieopgaven en het bieden van toegang tot ondernemersfinanciering. Onderstaande tabel presenteert de uitkomsten van onze analyse naar de factoren die Invest-NL wel of juist geen geschikte kandidaat maken voor de rol van nationale deelneming in de warmtetransitie.

Wat maakt Invest-NL een geschikte bestaande nationale deelneming voor een rol in de warmtetransitie?	Wat maakt Invest-NL een minder geschikte bestaande nationale deelneming voor een rol in de warmtetransitie?
<p>Invest-NL beschikt over ruime expertise op het gebied van het structureren van de financiering van snelgroeiende ondernemingen.</p> <p>Invest-NL geniet vertrouwen bij vooral publieke partijen om de rol van publieke mede-aandeelhouder te vervullen.</p> <p>Het vervullen van de rol van nationale deelneming in de warmtetransitie past juridisch binnen het bestaansrecht van Invest-NL.</p> <p>Door (markt)onderzoeken en propositiebegeleiding heeft Invest-NL een visie op hoe zij in de rol van nationale deelneming kan helpen de warmtetransitie te versnellen.</p>	<p>Invest-NL heeft als organisatie een beperkte track-record in de rol van lange termijn strategisch aandeelhouder met een sturende rol in ondernemingen.</p> <p>De financiële opgave voor de nationale deelneming in de warmtetransitie staat niet goed in verhouding tot de reeds gecommiteerde investeringen van Invest-NL.</p> <p>Invest-NL is een scale-up die voor de gevraagde verdere opschaling voor deze taak door moet groeien naar een volwassen onderneming met de bijbehorende organisatorische uitdagingen.</p> <p>Invest-NL heeft geen eerstehands kennis van of ervaring met de operationele bedrijfsvoering van integrale warmtebedrijven en de risico's die dat met zich meebrengt.</p>

**Het aanwijzen van Invest-NL als nationale deelneming in de warmtetransitie past binnen de statutaire mogelijkheden en vraagt enkel een aanwijzing van de taak door de minister**

De statuten van Invest-NL schrijven voor dat zij moet bijdragen aan de financiering en realisatie van maatschappelijke transitieopgaven door financieringsoplossingen te bieden waar de markt tekortschiet. Met dit doel in gedachten, is het toewijzen van de (financierings)taken van de nationale deelneming aan Invest-NL een

passende keuze binnen het huidige mandaat van de onderneming. Invest-NL heeft weinig tot geen juridische aanpassingen nodig om de rol van nationale deelneming op zich te nemen.

### 7.3. GasUnie op papier geschikte kandidaat, maar is andere schaal en uitvoerend opereren gewend

GasUnie heeft een tweeledig doel: het beheren van het gastransportbedrijf en het bevorderen van goede energie-infrastructureur die bijdraagt aan de versnelling van de energietransitie. Onderstaande tabel presenteert de uitkomsten van onze analyse naar de factoren die GasUnie een geschikte of minder geschikte kandidaat maken voor de rol van nationale deelneming in de warmtetransitie.

Wat maakt GasUnie een geschikte bestaande nationale deelneming voor een rol in de warmtetransitie?	Wat maakt GasUnie een minder geschikte bestaande nationale deelneming voor een rol in de warmtetransitie?
GasUnie heeft ervaring in het uitvoeren van grote investeringsopdrachten en de sturing op projectmanagement en risicomanagement in de realisatie en exploitatie ervan.	GasUnie richt zich vooral op transport en opslag en heeft hierdoor beperkte ervaring met het integraal ontwikkelen en exploiteren van de gehele energiewaardeketen – van bron tot levering.
GasUnie heeft kennis en kunde op het gebied van het ontwikkelen, realiseren en exploiteren van energie-infrastructureur.	GasUnie heeft beperkte kennis van en ervaring met de operationele bedrijfsvoering van integrale warmtebedrijven en welke risico's dat met zich meebrengt.
GasUnie heeft ervaring met het deelnemen als minderheids- en meerderheidsaandeelhouder in transport en opslagfaciliteiten in de energiesector.	GasUnie's focus ligt op landelijk/regionaal niveau en heeft hierdoor minder ervaring met het managen van complexe belangen in een multistakeholderveld op lokaal niveau.
GasUnie ontwikkelt WarmteLinQ wat maakt dat ze ervaring hebben op het gebied van het creëren van warmte-infrastructureur. De rol van transportnetbeheerder levert in potentie synergievoordelen op.	De rol van nationale deelneming in de warmtetransitie past in beperkte mate bij de huidige strategie en andere taken die GasUnie heeft in de bredere energietransitie.
GasUnie is een grote organisatie met meer dan 1.500 FTE. Dit maakt de organisatie op korte termijn schaalbaar.	
GasUnie is een grote organisatie met meer dan 1.500 FTE. Dit maakt de organisatie op korte termijn schaalbaar.	

#### Het aanwijzen van GasUnie als nationale deelneming in de warmtetransitie past binnen de statutaire mogelijkheden en vraagt enkel een aanwijzing van de taak door de minister

GasUnie krijgt ruimte vanuit haar statuten om zich in ruimere zin bezig te houden met energie. Zo mag zij marktwerking op het gebied van energievoorziening bevorderen in de meest ruime zin van het woord. Ook spreken de statuten over het uitoefenen, bevorderen van energie-infrastructureur en het versnellen van de energietransitie. Daarbij is het deelnemen, belangnemen en beheren van ondernemingen een integraal deel van

de manier waarop GasUnie deze doelen mag nastreven. Deze omschrijvingen geven GasUnie de mogelijkheid om bij aanwijzing van de minister de rol van nationale deelneming in de warmtetransitie te vervullen. Hier zijn geen aanvullende wetswijzigingen voor nodig. Evenals bij TenneT is de splitsingswet bij GasUnie niet van toepassing.

#### 7.4. EBN op papier geschikte kandidaat, maar heeft relatief minder ervaring met sturende rollen

EBN heeft statutair een tweeledig doel: het deelneming in de exploitatie van en bijdragen aan de optimale afzet van koolwaterstoffen en het voeren van beheer over activiteiten en deelnemingen zoals bedoeld in de Mijnbouwwet. Onderstaande tabel presenteert de uitkomsten van onze analyse naar de factoren die EBN een geschikte of minder geschikte kandidaat maken voor de rol van nationale deelneming in de warmtetransitie.

Wat maakt EBN een geschikte bestaande nationale deelneming voor een rol in de warmtetransitie?	Wat maakt EBN een minder geschikte bestaande nationale deelneming voor een rol in de warmtetransitie?
<p>EBN heeft ervaring in de warmtesector door het investeren in geothermie. Dit levert in potentie synergievoordelen op.</p> <p>EBN heeft ervaring met het structureren van governance van ondernemingen in de energiesector. Dit is een kerncompetentie die gevraagd is bij de nationale deelneming.</p> <p>EBN geniet vertrouwen bij publieke én private partijen om de rol van publieke mede-aandeelhouder te vervullen.</p> <p>EBN beschikt over 150 FTE, waarvan een deel inzetbaar gemaakt kan worden in de warmtesector. Dit maakt EBN relatief schaalbaar.</p> <p>EBN heeft een visie op hoe zij in de rol van nationale deelneming kan helpen de warmtetransitie te versnellen.</p>	<p>EBN heeft beperkte kennis van en ervaring met de operationele bedrijfsvoering van integrale warmtebedrijven en de sectorspecifieke risico's die dat met zich meebrengt.</p> <p>EBN heeft ervaring in de rol van aandeelhouder met een significant minderheidsbelang naast ervaren commerciële partijen, maar beperkte ervaring met het vervullen van een sturende rol als grootaandeelhouder.</p> <p>EBN heeft een historische focus specifiek op koolwaterstoffen, mijnbouw en de diepe ondergrond. Dit sluit niet vanzelfsprekend aan bij de uitbreiding van hun takenpakket naar de rol van nationale deelneming in de warmtetransitie</p>

Het aanwijzen van EBN als nationale deelneming in de warmtetransitie vraagt een aanwijzing die past binnen de Mijnbouwwet, aanpassing van de Wcw en Mijnbouwwet en tot slot aanpassing van de statuten van EBN. De statuten van EBN richten zich volledig op deelname in exploitatie van koolwaterstoffen en het bijdragen aan een optimale afzet van koolwaterstoffen. Ook mag EBN het beheer voeren over activiteiten en deelnemingen zoals bedoeld in de Mijnbouwwet. Sinds de aanpassing van de Mijnbouwwet in juli 2023 valt hier deelname in geothermieprojecten onder. Diezelfde Mijnbouwwet verschaft de minister de mogelijkheid om een aanvullende taak aan EBN toe te wijzen, onder artikel 82, derde lid. Het toewijzen van de taak van nationale deelneming in de warmtetransitie kan in eerste instantie en op korte termijn door het benutten van die clauseule. Dit is een mogelijkheid omdat deelname door de nationale deelneming in een warmtebedrijf niet verplicht wordt gesteld. De aanwijzing van de nieuwe taak moet eveneens wettelijk geborgd worden door aanpassing in de Wcw en door in de Mijnbouwwet ruimte te creëren om niet-mijnbouwactiviteiten uit te voeren. De taak komt voor EBN dusdanig ver van het originele doel van de organisatie in de statuten te staan, dat een statutenwijziging

eveneens passend is. Als de taak tijdelijk aan EBN wordt toegewezen, bijvoorbeeld omdat op termijn verzelfstandiging aan de orde is, is een dergelijke statutenwijziging niet noodzakelijk.

### **7.5. Er is geen nationale deelneming die op dit moment volledig voldoet aan het gevraagde profiel**

Alle gegadigde deelnemingen; EBN, Invest-NL, GasUnie en TenneT, brengen veel ervaring en bewezen kwaliteiten op hun gebied mee. De rol van nationale deelneming in de warmtetransitie is op papier door al deze partijen op te bouwen. Ze hebben echter ook allemaal flink werk te verrichten voordat ze invulling geven aan het gewenste profiel, zoals in de vorige paragrafen per deelneming beschreven. Dit geldt natuurlijk ook voor de optie van het oprichten van een nieuwe nationale deelneming.

De kern hiervan is dat warmte een relatief laag renderende activiteit is afgezet tegen de risico's waar een warmtebedrijf aan is blootgesteld. Het runnen van een gezond warmtebedrijf vraagt een scherpe bedrijfsvoering met een volwassen op elkaar ingespeelde organisatie die de gehele keten van ontwikkelen, realiseren en investeren en 30 jaar of langer managen en exploiteren van de assets, beheerst. Als aandeelhouder in dergelijke bedrijven moet je voor zorgvuldige en verantwoorde investeringsbeslissingen deze bedrijfsvoering goed doorleven.

Geen van de gegadigden heeft een dergelijke rol binnen integrale warmtebedrijven eerder vervuld. Dit betekent dat voor allemaal geldt dat ze moeten ingroeien in deze taak en ontdekken op welke wijze betaalbare warmtelevering hand in hand gaat met een gezonde bedrijfsvoering. Dit vraagt leergeld. Binnen elke laag van de overheid, van lokaal tot nationaal, is nog zeer beperkt ervaring met het bezitten en aansturen van een warmtebedrijf. Wel zijn er enkele voorbeelden van publieke warmtebedrijven die de gehele of een deel van de keten bestieren, zoals AEB, Warmtebedrijf Rotterdam, HVC, Twence, Warmtebedrijf Groningen, Veenendaal, Roosendaal en Eindhoven, met een wisselend beeld van succes.

Wij zien enkele van de gegadigde deelnemingen wel relatief snel in staat om het gevraagde profiel te verwezenlijken binnen de eigen organisatie. De afweging is via welke deelneming het Rijk het meest effectief, efficiënt en snel de nationale deelneming voor warmte kan opzetten.

### **7.6. Oprichten van een nieuwe nationale deelneming brengt niet tijdig de gevraagde volwassenheid**

Naast de optie van het aanwijzen van een bestaande deelneming kan het Rijk er ook voor kiezen een nieuwe nationale deelneming op te richten. Het voordeel van deze mogelijkheid is dat de deelneming volledig naar de hierboven beschreven taken en volgens het uitgewerkte profiel in te richten is. De keerzijde hiervan is dat de deelneming niet kan groeien vanuit een bestaande organisatie – binnen de bestaande structuur, met huidige medewerkers en ondersteund door de beschikbare back-office. Ook beschikt een nieuwe deelneming nog niet over een profiel en geloofwaardigheid bij de publieke en private partners in de warmtemarkt.

Uit onderzoeken van van Ierschoot (2018), Panihar (2023) en Hollink (2023) blijkt dat een onderneming verschillende fasen van groei doormaakt voordat het een volledig ontwikkeld volwassen karakter heeft. Uit deze 'HR road to scale up', komt naar voren dat een organisatie met de hierboven beschreven omvang onder andere om moet gaan met uitdagingen op het gebied van in dienst name, onboarding, organisatiestructuur, persoonlijke groeiomgankelijkheden voor werknemers, kwaliteit en productiviteit van het werk en HR-operatie.

Deze uitdagingen vergroten de kans op het realiseren van niet-duurzame groei die prestatie van de onderneming op een later moment in het geding brengt. Ook vergt het realiseren van deze groei rekening houdend met de uitdagingen iteraties, tijd en andere vormen van leiderschap dan de eerdere fasen van groei. Een nieuw op te richten deelneming heeft al deze organisatorische groeistappen te doorlopen en kan hiervoor niet voorbouwen op ervaring binnen een bestaande organisatie.

Een nieuwe deelneming heeft zodoende een volledige organisatorische leercurve te doorlopen om tot volwassenheid te komen, terwijl deze volwassenheid direct gevraagd wordt van de nationale deelneming in de warmtesector. Dit is minder effectief dan het aanwijzen van een bestaande deelneming en vraagt daarnaast een langer tijdspad tot operatie dan het aanwijzen van een bestaande deelneming. Het oprichten van een volledig nieuwe deelneming schiet hiermee het doel voorbij om de warmtetransitie te versnellen.

### 7.7. De profielen van GasUnie of EBN lijken het best aan te sluiten

De profielen van TenneT en Invest-NL sluiten beiden minder aan op het gevraagde organisatorische profiel voor het vervullen van de rol van nationale deelneming in warmte zoals beschreven in Hoofdstuk 6.1. Zowel GasUnie als EBN hebben de papieren om op korte termijn binnen de eigen organisatie een dochteronderneming op te zetten die invulling geeft aan de geschetste taken en het geschetste profiel van de nationale deelneming warmte. Welke van de twee het moeten worden, hangt af van wat EZK belangrijk vindt in het maken van deze keuze; het profiel van beide verschilt. Onderstaand beschrijven we deze verschillen, waarna we afsluiten met onze weging en meest effectieve keuze.

**TenneT** zou in theorie organisatorisch in staat zijn de rol van nationale deelneming in te vullen. De warmtesector en -transitie staat echter eenvoudigweg te ver af van het organisatorisch profiel van de organisatie TenneT, die gericht is op elektriciteitstransportnetten. Het opbouwen van een warmtedochter onder TenneT is daardoor qua op te bouwen kennis, kunde en ervaring vergelijkbaar met de route om een volledig nieuwe deelneming op te starten.

**Invest-NL** lijkt op het eerste oog een goede match voor de rol van nationale deelneming in de warmtesector. Immers, het vertrekpunt voor de nationale deelneming is voor een groot deel invulling geven aan de financiële opgave om publiek eigen vermogen in te brengen. De onderzoeken die Invest-NL in de warmtesector heeft uitgevoerd en propositiebegeleiding die zij heeft gebracht in de initiatieffase zijn daarbij waardevol, evenals de visie die Invest-NL heeft ontwikkeld op het versnellen van de ontwikkeling van warmteprojecten. Vanuit deze opgedane kennis en ervaring kan Invest-NL bijdragen aan het ontwikkelen van standaarden voor financiering, governance en contractvormen. Echter, de rol van nationale deelneming in de warmtesector vraagt veel meer dan dat – zoals blijkt uit de uitwerking van de taken in hoofdstuk 5 en het organisatorisch profiel in hoofdstuk 6. Het organisatorisch profiel van de organisatie sluit daarmee minder goed aan bij die rol. Invest-NL heeft immers een beperkte track-record in de rol van lange termijn strategisch aandeelhouder met een sturende rol in de onderneming. Daarbij zit Invest-NL zelf nog in de fase van scale-up met alle managementopgaven die dat met zich meebrengt, wat niet de optimale omgeving is voor een vliegende start van de nieuwe start-up wat de nationale deelneming warmte bij aanvang natuurlijk is. Tot slot, de financiële opgave voor de nationale deelneming in de warmtetransitie staat niet goed in verhouding tot de reeds gecommiteerde investeringen van Invest-NL.

**EBN** heeft de schaal, volwassenheid en professionaliteit in huis en komt met haar huidige activiteiten het dichtst in de buurt van de benodigde ervaring: grootaandeelhouder zijn van een commercieel energiebedrijf op het schaalniveau dat voor de publieke warmtebedrijven aan de orde is, publiek-private samenwerkingen optuigen,



effectief publieke resultaten bereiken in complexe multi-stakeholder speelvelden en verantwoord publieke investeringen doen, deze vanuit een actieve aandeelhoudersrol monitoren en de effectiviteit ervan daarmee borgen. Vanuit hun geothermie-ervaring staan ze dichtbij de warmtemarkt, de inhoud daarvan en de spelers in de sector. Gezien de integraliteit van de warmteketen zien wij een rol in zowel geothermie bronnen als distributie van warmte als een potentieel synergievoordeel. EBN geeft daarbij aan graag deze rol te willen vervullen, heeft al een aantal mensen met het juiste profiel hiertoe en vanuit de interviews maakten wij op dat de markt op voorhand vertrouwen heeft in EBN.

**Een belangrijke nuance** hierbij is dat in de markten waar EBN actief is, voor het grootste deel de olie- en gasector en een deel in de geothermie, zij nooit een meerderheidsbelang heeft en in de projecten en bedrijven waarin zij deelneemt, bijna altijd sterke partners heeft die de kar trekken en die de bedrijfsvoering en de ermee gepaard gaande risico's compleet doorleven. Voor de nationale deelneming warmte zal dit anders zijn. Wellicht is op een aantal plekken sprake van sterke marktpartijen die de kar trekken, maar dan altijd vanuit een minderheidsbelang. Tegelijkertijd zal altijd sprake zijn van andere publieke partners voor wie geldt dat zij weinig tot geen ervaring hebben met het besturen van een warmtebedrijf. Daarmee zal de nationale deelneming warmte zeker in de eerste fase meer blootstelling aan risico's met zich meebrengen en daarmee meer actief trekker- en leiderschap vragen van EBN dan zij tot nu toe in haar projecten gewend is.

**Ook GasUnie** heeft de schaal, volwassenheid en professionaliteit in huis en komt met haar huidige activiteiten dicht in de buurt van wat van de nationale deelneming warmte gevraagd wordt. Met name binnen Warmteling is inmiddels veel kennis opgedaan over de warmtemarkt en de dynamiek hierbinnen. Door de integraliteit van de warmteketen zien wij een rol in zowel transport als distributie als een potentieel synergievoordeel. Gezien het feit dat GasUnie actief deelnemingen aangaat en beheert, ervaring heeft met het regisseren van publiek-private samenwerkingen in grootschalige uitvoeringsprojecten zoals de LNG-terminals in de Eemshaven en de aanleg van Warmteling, en bovendien op een nog grotere schaal opereert dan EBN, heeft zij ook alle benodigde kwalificaties om een organisatie op te bouwen die de beschreven taken kan vervullen. GasUnie is daarbij gewend om zelf met de kop in de wind te staan, het kartrekterschap invulling te geven en de risico's die gepaard gaan met dit soort grootschalige projecten effectief te mitigeren. **De nuance voor GasUnie** is dat haar organisatie gewend is aan en gericht is op projecten met grote schaal en dan vooral in de ontwikkel- en uitvoeringsfase. De complexiteit van multi-stakeholderprojecten op kleinere schaal, met consumenten als eindafnemer, sluit minder aan bij de organisatie, ervaring en de voorkeuren van GasUnie zelf. GasUnie sprak daarbij zelf ook uit dat ze deze rol niet persé ambiëren, maar wanneer de opdracht aan hen gegeven wordt, ze deze vanzelfsprekend zorgvuldig en serieus invulling zullen geven. Een nieuw organisatieonderdeel voor warmte opbouwen, zal daarmee meer tijd kosten dan voor de organisatie die deze taak graag op zich neemt en die al visie heeft op de wijze van opbouwen van dit organisatieonderdeel binnen de organisatie.

#### **Wanneer kiezen voor EBN en wanneer voor GasUnie?**

Wanneer wij GasUnie en EBN tegen elkaar afwegen, dan zien we een paar verschillen in organisatorisch profiel. Wanneer snelheid van op gang brengen van de warmtetransitie, een rol voor de markt in de publieke warmtebedrijven en met de nationale deelneming aansluiten bij de schaal en type commerciële activiteiten van de warmtebedrijven zwaar wegen, dan heeft EBN de beste fit. Indien echter het krachtig mitigeren van de risico's in de warmtebedrijven en de ervaring met het trekkerschap van de publieke warmtebedrijven zwaar wegen, dan heeft GasUnie de beste fit. Er lijkt hiermee dus ook een versterkend effect op te treden: Met de keuze voor EBN is de kans het grootst dat de markt betrokken blijft bij de warmteprojecten, waarbij als dat inderdaad zo is, zij de hun bekende meedenkende rol kunnen invullen. Bij de keuze voor GasUnie lijkt de kans op basis van de interviews die wij hielden kleiner dat de markt betrokken blijft bij de warmteprojecten en daarmee is ook daadwerkelijk vol trekkerschap van de nationale deelneming gevraagd.

**Onze weging: Het profiel van EBN lijkt al met al het beste aan te sluiten**

Wij zien dat snelheid in de markt een belangrijke factor is én wij zien dat aan publieke zijde de kennis en kunde om publieke warmtebedrijven te runnen nog beperkt aanwezig is. Blijvende betrokkenheid van de markt binnen de condities van de Wcw zien wij daarom als een pré. EBN geniet dit vertrouwen, EBN is gemotiveerd deze taak op zich te nemen en EBN kan snel uit de startblokken komen. Gecombineerd met de ervaring met participeren in de commerciële bedrijven zoals EBN dat doet en de schaal van bedrijven en activiteiten die aansluit bij EBN, hebben het beeld dat EBN de beste fit heeft met een belangrijke randvoorwaarde: EBN moet investeren in een zeer adequate risicobeheersing bij het runnen van de publieke warmtebedrijven, bijvoorbeeld door het aantrekken van ervaren professionals en door bijscholing over het runnen van een warmtebedrijf en de risico's die daarbij komen kijken, zodat zij ook in staat is om de kar helemaal te trekken waar dat soms nodig is.

## 8. Conclusies

### **Er is geen nationale deelneming die op dit moment volledig voldoet aan het geschetste profiel**

De onderzochte bestaande deelnemingen; EBN, Invest-NL, GasUnie en TenneT, hebben ieder hun kwaliteiten en relevante ervaring die zij kunnen inbrengen in de rol als nationale deelneming in de warmtesector. De rol van nationale deelneming in de warmtetransitie is op papier door al deze partijen op te bouwen. Echter, geen van de gegadigden heeft als organisatie de specifieke ervaring die gevraagd is om de rol van actief aandeelhouder binnen integrale warmtebedrijven te vervullen. Ze moeten allen ingroeien in deze taak en ontdekken op welke wijze betaalbare warmtelevering hand in hand gaat met een gezonde bedrijfsvoering.

Wij zien enkele van de gegadigde deelnemingen wel relatief snel in staat om het gevraagde profiel te verwezenlijken binnen de eigen organisatie. De afweging is via welke deelneming het Rijk het meest effectief, efficiënt en snel de nationale deelneming voor warmte kan opzetten.

### **Voor een effectieve 'publieke route' moet dit profiel opgebouwd worden**

De publieke route vraagt het nationaal organiseren van eigen vermogen voor de lokale publieke warmtebedrijven. Een nationale deelneming lijkt hiervoor het meest effectieve middel, om vier redenen:

1. Het ingebrachte vermogen betreft een investering in de aandelen van de publieke warmtebedrijven, waarmee het door het verdienvermogen van de warmtebedrijven - na weliswaar een lange tijdshorizon - weer terug komt. Dit in tegenstelling tot het subsidie-instrument.
2. Als aandeelhouder houdt het Rijk grip op de omvangrijke investering die zij te doen heeft in het inbrengen van eigen vermogen in de lokale publieke warmtebedrijven.
3. Met een nationale deelneming maakt het Rijk een steile leercurve binnen de publieke route mogelijk door het snel van de grond krijgen van de eerste publieke warmtebedrijven en het kunnen verspreiden van opgedane kennis, voorbeeldstructuren en -documenten en *best practices*.
4. In samenloop met het Waarborgfonds (waarover nog te besluiten valt) verlaagt een deelname door de nationale deelneming de drempel voor gemeenten om mede in de rol van publiek aandeelhouder te stappen. Zowel het in te brengen eigen vermogen door gemeenten wordt lager als het te dragen financieel risico.

Een nationale deelneming is kortom nodig; Invulling van het geschetste profiel vraagt het opbouwen van de capaciteit en deze specifieke inhoud binnen een bestaande deelneming of het oprichten van een nieuwe deelneming. Er is snelheid geboden in het opbouwen van deze nationale deelneming om na het inwerking treden van de Wcw de transitie naar collectieve warmtevoorzieningen te versnellen.

### **Een nieuwe deelneming kan direct ingericht worden conform het profiel, maar dit kost te veel tijd**

Het voordeel van het oprichten van een nieuwe deelneming, is dat deze direct ingericht kan worden in lijn met het benodigde inhoudelijke profiel én in lijn met de voor het Rijk gangbare en wenselijke inrichting van de eigenaars- en beleidssturing. Echter, invulling geven aan de taak vraagt schaal, professionaliteit en volwassenheid van de deelneming. De opbouw van een nieuwe deelneming vraagt simpelweg het volledig doorlopen van de route van starting-up en vervolgens scaling-up met alle tijdrovende onderdelen daarbinnen zoals kwartiermaken en mensen werven en inwerken aan de voorkant tot de verdere in dienst name, onboarding, organisatiestructuur, persoonlijke groei mogelijkheden voor werknemers, kwaliteit en productiviteit van het werk en HR-operatie om te komen tot de benodigde professionaliteit, volwassenheid en schaal. Deze optie leidt tot kostbare jaren vertraging voor de warmtetransitie.



**Het opzetten van een aparte tak binnen een bestaande deelneming, die op termijn apart gezet kan worden, ligt daarmee voor de hand**

De meest voor de hand liggende optie is om binnen een bestaande deelneming een warmtedochter op te bouwen die in een later stadium verzelfstandigd kan worden. De bestaande deelneming waarbinnen dit plaatsvindt dient te beschikken over de organisatorische schaal en professionaliteit, een deel van de benodigde ervaring en de volwassenheid om op korte termijn invulling te geven aan de gevraagde taken. De voordelen van het oprichten van een nieuwe onderneming kunnen op later moment alsnog worden bereikt door de als een aparte tak binnen de bestaande deelneming opgebouwde organisatie te verzelfstandigen zodra deze zelf de benodigde omvang, volwassenheid en professionaliteit bereikt heeft.

**De profielen van EBN en GasUnie sluiten het beste aan. Keuze tussen deze twee vraagt welke argumenten voor EZK het zwaarst wegen**

De profielen van TenneT en Invest-NL sluiten minder goed aan op het gevraagde profiel voor het vervullen van de rol van nationale deelneming in warmte. Voor TenneT geldt dat de gevraagde rol in de warmtetransitie te ver afstaat van haar huidige rol als TSO. Voor Invest-NL geldt dat het organisatorisch profiel van de organisatie minder goed aansluit bij de gevraagde rol en verantwoordelijkheden van de nationale deelneming in warmte in de breedte en zij zelf nog in de fase van scale-up zit.

Zowel GasUnie als EBN hebben de papieren om binnen de eigen organisatie een dochteronderneming op te zetten die invulling geeft aan de geschetste taken en het geschetste profiel van de nationale deelneming warmte. Welke van de twee het moeten worden, hangt af van wat EZK belangrijk vindt in het maken van deze keuze; het organisatorisch profiel van beide verschilt.

- EBN heeft de schaal, volwassenheid en professionaliteit in huis en komt met haar huidige activiteiten het dichtst in de buurt van de benodigde ervaring. Vanuit hun geothermie-ervaring staan ze dichtbij de warmtemarkt en EBN geeft daarbij aan graag deze rol te willen vervullen. De rol van nationale deelneming in warmte vraagt van EBN echter meer actief trekkerschap en doorgronding van de sector specifieke bedrijfsvoering en risico's die ermee gepaard gaan dan zij tot nu toe gewend is.
- Ook GasUnie heeft de schaal, volwassenheid en professionaliteit in huis en komt met haar huidige activiteiten dicht in de buurt van wat van de nationale deelneming warmte gevraagd wordt. Met name binnen Warmteling is inmiddels veel kennis opgedaan over de warmtemarkt. GasUnie is daarbij gewend om zelf met de kop in de wind te staan, het kartrekkerschap invulling te geven en de risico's die gepaard gaan met grootschalige projecten effectief te mitigeren. GasUnie is echter gewend en preferereert om op een ander – groter – schaalniveau te opereren dan wat de nationale deelneming warmte zal doen.

**Wanneer kiest EZK voor EBN en wanneer voor GasUnie?**

Wanneer wij GasUnie en EBN tegen elkaar afwegen, dan zien we een paar verschillen in organisatorisch profiel. Wanneer snelheid van op gang brengen van de warmtetransitie, een rol voor de markt in de publieke warmtebedrijven en met de nationale deelneming aansluiten bij de schaal en type commerciële activiteiten van de warmtebedrijven zwaar wegen, dan heeft EBN de beste fit. Indien echter het krachtig mitigeren van de risico's in de warmtebedrijven en de ervaring met het trekkerschap van de publieke warmtebedrijven zwaar wegen, dan heeft GasUnie de beste fit. Er lijkt hiermee dus ook een versterkend effect op te treden: Met de keuze voor EBN is de kans het grootst dat de markt betrokken blijft bij de warmteprojecten, waarbij als dat inderdaad zo is, zij de hun bekende meedenkende rol kunnen invullen. Bij de keuze voor GasUnie lijkt de kans op basis van de interviews die wij hielden kleiner dat de markt betrokken blijft bij de warmteprojecten en daarmee is ook daadwerkelijk vol trekkerschap van de nationale deelneming gevraagd.

### Onze wegging: Het profiel van EBN lijkt al met al het beste aan te sluiten

Wij zien dat snelheid in de markt een belangrijke factor is én wij zien dat aan publieke zijde de kennis en kunde om publieke warmtebedrijven te runnen nog beperkt aanwezig is. Blijvende betrokkenheid van de markt binnen de condities van de Wcw zien wij daarom als een pré. EBN geniet dit vertrouwen, EBN is gemotiveerd deze taak op zich te nemen en EBN kan snel uit de startblokken komen. Gecombineerd met de ervaring met participeren in de commerciële bedrijven zoals EBN dat doet en de schaal van bedrijven en activiteiten die aansluit bij EBN, hebben het beeld dat EBN de beste fit heeft met een belangrijke randvoorwaarde: EBN moet investeren in een zeer adequate risicobeheersing bij het runnen van de publieke warmtebedrijven, bijvoorbeeld door het aantrekken van ervaren professionals en door bijscholing over het runnen van een warmtebedrijf en de risico's die daarbij komen kijken, zodat zij ook in staat is om de kar helemaal te trekken waar dat soms nodig is.

### Voor een nationale deelneming die volgens een model van lange-termijn aandeelhouderschap participeert in de warmtemarkt is het volgende nodig:

- Financieel:
  - De totale investeringen van de nationale deelneming tot en met 2050 ongeveer €1,4 miljard euro. Als het Waarborgfonds geen doorgang vindt, kan dit oplopen tot €4,2 miljard euro.
  - Het onderliggende uitgangspunt hierbij is dat het Rijk maximaal voor 40% van de benodigde investeringen participeert in collectieve warmtenetten en dat zij dit bij alle integrale warmtebedrijven in Nederland ook daadwerkelijk doet. Er is geen verplichting tot deelname, dus de totale inbreng vanuit het Rijk kan ook lager uitvallen als decentrale overheden zelf een grotere inbreng doen.
  - De overige 60% van het benodigde eigen vermogen in de publieke warmtebedrijven dient door decentrale overheden en/of marktpartijen ingebracht te worden in een nader te bepalen verhouding.
  - Er is een kans dat marktpartijen niet in de positie van minderheidsaandeelhouder wensen deel te nemen en dat het publieke aandeel eigen vermogen hierdoor hoger wordt dan 50%+1 aandeel. Aangezien de nationale deelneming maximaal 40% inbrengt, blijft de bovenkant van de bandbreedte in dit geval dezelfde 4,2 mrd.
  - Door het revoluerend karakter van de investeringen zijn de hierboven genoemde bedragen geen netto cash-out voor het Rijk.
- Organisatorisch:
  - De nationale deelneming warmte wordt opgebouwd binnen de bestaande deelneming EBN of GasUnie. Na bereiken van voldoende schaal, volwassenheid, professionaliteit en autonomie als dochter van een bestaande deelneming om de taken effectief invulling te kunnen geven, kan deze deelneming worden verzelfstandigd. De eigenaarssturing kan na verzelfstandiging zonder bezwaren in de splitsingswet ingevuld worden door het Ministerie van Financiën, conform de nota deelnemingenbeleid
  - De omvang van de organisatie betreft een groeimodel van 45 FTE vanaf het moment dat definitief duidelijk is wanneer de Wcw wordt aangenomen tot 100 FTE in 2035.
- Juridisch:
  - De splitsingswet die voorschrijft dat levering en transport niet onder één aandeelhouder mogen vallen, speelt voor warmte geen rol. Met de Wcw verdwijnt deze splitsing juist volledig door benadrukking van het belang van integrale warmtebedrijven. Indien wordt gekozen voor EBN, is in eerste instantie een aanwijzing op basis van de Mijnbouwwet nodig en op langere termijn inbedding van de aanwijzing in de Wcw en van de taak in de Mijnbouwwet. Als de taak voor lange termijn bij EBN blijft, lijkt een statutenwijziging eveneens gepast;
  - Voor GasUnie is geen aanpassing van wetten direct noodzakelijk, maar wel gewenst voor een heldere eigenaars- en beleidssturingsslijn.

## Bijlagen

### Bijlage A. Lijst met geïnterviewden

Voor dit onderzoek namen wij een totaal van negentien interviews af. Deze interviews voerde wij uit om een compleet beeld te krijgen van de warmtesector en de potentiële deelnemers zelf. Centraal stonden hierin onderstaande vragen:

- Welke toegevoegde waarde heeft een nationale deelneming in de warmtesector volgens u?
- Wat zouden volgens u de activiteiten van een nationale deelneming moeten zijn?
- Wat heeft de nationale deelneming wat u betreft nodig om genoemde activiteiten effectief uit te voeren? Met betrekking tot structuur, Juridisch, organisatorisch, financieel?
- Wat mag in de profielbeschrijving van een nationale deelneming daarom niet ontbreken?
- Welke kaders vind u dat vanuit het Rijk gesteld moeten worden aan deze nationale deelneming?
- Welke partij is in jullie ogen het meest geschikt om deze rol te vervullen?

De formulering van deze vragen stemden wij af op de specifieke partij die wij interviewden. De strekking bleef echter hetzelfde.

In onderstaande tabel geven wij een overzicht van de partijen die wij gesproken hebben en de personen die hierbij aanwezig waren.

Categorie	Afdeling / organisaties	Persoon


## Bijlage B: Rollen en functies binnen de nationale deelneming

In Hoofdstuk 6 beschrijven we het organisatorisch profiel van de nationale deelneming. De verdere concretisering hiervan in rollen en functies binnen de nationale deelneming en verdieping op de omvang en groei van de organisatie vindt plaats in deze bijlage. Hieronder werken we per stap in het stage-gate proces van de ontwikkeling van nieuwe warmteprojecten en oprichting van nieuwe warmtebedrijven uit op welke wijze de nationale deelneming interacteert met de integrale warmtebedrijven waarin zij potentieel deelneemt en wat voor type werknemers zij daarvoor nodig heeft. Daarna vertalen we dit naar een inschatting van de benodigde FTE per beschreven functie in 2025, 2035 en 2045. Dit is een indicatieve uitwerking van het organisatorisch profiel om een beeld te vormen bij het type expertise en ervaring dat gevraagd is binnen de nationale deelneming en hoeveel FTE dit betreft door de tijd. Een nadere uitwerking door de toekomstige deelneming in een ondernemingsplan kan hiervan afwijken.

### Het werven van geschikte kandidaat integrale warmtebedrijven vraagt kwartiermakers

De nationale deelneming heeft de kandidaat integrale warmtebedrijven te werven waarin zij gaat deelnemen. In de versnelling die de warmtesector doormaakt zijn dit naar verwachting veelal nieuwe publieke warmtebedrijven en publiek-private samenwerkingen die nog in de ontwikkelings- en/of oprichtingsfase zijn. De nationale deelneming zal in deze vroege fase al betrokken raken om mede vorm te geven aan deze op te richten en in te richten warmtebedrijven. Dit vraagt een naar buiten gerichte en proactieve rol in de warmtesector. Concreet betekent dit dat de nationale deelneming dient te beschikken over voldoende kwartiermakers om landelijke dekking te opereren en zicht te hebben op de ontwikkelingen die op regionaal en lokaal niveau spelen. Deze kwartiermakers dienen te beschikken over ruime ervaring met het ontwikkelen van warmtenetprojecten om te beoordelen aan welke initiatieven zij prioriteit moeten geven.

### Na aanmelding volgt een initiële projectbeoordeling door een klein team businessanalisten

De eerste formele stap op weg naar een eventuele deelneming in een integraal warmtebedrijf is dat het (in oprichting zijnde) warmtebedrijf of gemeente zich met een concreet project meldt bij de nationale deelneming. Een samenwerking van projectpartners ontwikkelt een warmtenet en er is behoefte aan een professionele medeaandeelhouder en/of aan inbreng van (publiek) eigen vermogen. Dergelijke initiatieven melden zich bij de nationale deelneming en de nationale deelneming maakt een initiële beoordeling van de projecten en samenwerking: is het concept en de businesscase kansrijk, zijn projectpartners aan boord, is er sprake van bestuurlijk commitment en dergelijke criteria maken dat een project wel of niet in potentie voldoet aan de voorwaarden van de nationale deelneming. Concreet vraagt dit om een aantal businessanalisten die de grote variëteit en op termijn grote aantallen warmteprojecten beoordelen die zich bij de nationale deelneming aanmelden of door de kwartiermakers aangedragen worden.

### Indien noodzakelijk, biedt de nationale deelneming ondersteuning bij projectontwikkeling door projectontwikkelaars

De uitkomst van de initiële projectbeoordeling kan zijn dat het project nog onvoldoende ontwikkeld is om in aanmerking te komen voor een investeringsbeslissing en medeaandeelhouderschap van de nationale deelneming. In dergelijke situaties biedt de nationale deelneming de helpende hand aan kansrijk beoordeelde initiatieven om de noodzakelijke stappen te maken om het project te laten voldoen aan de voorwaarden van de nationale deelneming. Deze hulp bestaat minimaal uit het beschikbaar stellen van blauwdrukken, standaarden en formats waarin men kan werken. Zeker in de opstartfase van de nationale deelneming – de fase waarin ook de versnelling van de warmtetransitie op gang gebracht moet worden – zal dit ook actievere ondersteuning bij projectontwikkeling zijn, bijvoorbeeld door het uitlenen van ervaren projectontwikkelaars die zodoende op lokaal en regionaal niveau projecten versnellen. De gedachte achter de inzet van deze ontwikkelaars is om daar waar dit lokaal niet effectief georganiseerd kan worden gericht ondersteuning te bieden. Het profiel van deze

projectontwikkelaars is vergelijkbaar met de kwartiermakers die hierboven beschreven zijn in de wervingsfase. Beschikken over een dergelijke pool aan ervaren ontwikkelaars, is essentieel in het opbouwen van de juiste kennis en kunde binnen de nationale deelneming en uiteindelijk in het dissemineren van deze kennis in de rest van Nederland.

#### **Projecten die voldoende ontwikkeld zijn, komen in aanmerking voor een investeringsbeslissing door analisten**

Projecten die voldoende ontwikkeld zijn om over te gaan tot een investeringsbeslissing komen in aanmerking voor een definitieve projectbeoordeling door de nationale deelneming. Anders dan bij de initiële projectbeoordeling betreft dit een complete due diligence zoals gebruikelijk voorafgaand aan een besluit tot deelname en/of investering. De voorwaarden die de nationale deelneming stelt, zijn in grote mate overlappend met de voorwaarden die gesteld worden aan deelname aan Waarborgfonds. Dit vraagt onderlinge afstemming en standaardisering tussen deze twee loketten om de synergie zoveel mogelijk te benutten. Voor het uitvoeren van de definitieve projectbeoordeling dient de nationale deelneming te beschikken over een beperkt team juristen, investeringsanalisten en risicoanalisten.

#### **Na besluit tot deelname structureren en richten strategische businessontwikkelaars het warmtebedrijf op**

Na het besluit om deel te nemen in het op te richten warmtebedrijf en om te investeren in het voorliggende warmteproject, dient het warmtebedrijf daadwerkelijk gestructureerd, opgericht en ingericht te worden. Dit is het punt waarop één van de kerntaken van de nationale deelneming begint en waar zij meer regie pakt. Dit doet zij door het aanstellen van strategische businessontwikkelaars die de stappen regisseren van investeringsbesluit tot financial close. In deze stappen worden statuten en aandeelhoudersovereenkomsten opgesteld, het warmtebedrijf opgericht, een onafhankelijke Raad van Commissarissen benoemd, bestuurders aangesteld, bedrijfsonderdelen en aansturing daarvan ingericht en handboeken en werkwijzen vastgesteld. In deze stap ligt de regierol bij de nationale deelneming om de gewenste professionalisering en standaardisering van governance inrichting en werkwijzen te borgen. Dit vraagt een team van strategische businessontwikkelaars intensief een deze oprichting en inrichting werken.

#### **Als noodzakelijk biedt de nationale deelneming ondersteuning bij realisatie door ervaren projectmanagers en interim bestuurders**

Als de onderneming is opgericht die het toekomstige warmtenet gaat exploiteren, begint het werk 'buiten' – de aanleg van het warmtenet. Gedurende deze realisatiefase is de businesscase het meest vatbaar voor risico's: met name risico's die leiden tot kostenverhogingen in de aanleg, vertraging in de uitrol van het warmtenet of een lagere volloop dan verwacht. Het realiseren van een warmtenet is complex en vraagt specialisten en gekwalificeerd personeel. De nationale deelneming heeft geen rol in deze operationele uitvoeringskracht, maar heeft vanuit de rol van aandeelhouder vanaf dit punt wel degelijk een groot belang om te sturen op operational excellence en risicobeheersing. Het is daarom denkbaar dat de nationale deelneming beschikt over beperkte pool aan ervaren projectmanagers die het projectmanagement in de realisatiefase kunnen overzien en die over de diverse projecten heen in staat zijn om standaarden en handreikingen te ontwikkelen, bijvoorbeeld voor het aanbesteden van werkzaamheden, projectmanagement en risicobeheersing en het organiseren van communicatie- en participatietrajecten. De nationale deelneming leent deze projectmanagers uit aan de integrale warmtebedrijven – vergelijkbaar met de hierboven beschreven projectontwikkelaars. Naast een team ervaren projectmanagers is het zinvol dat de nationale deelneming beschikt over een kleine pool aan uitleenbare bestuurders die op interimbasis de rol van directeur kunnen vervullen bij recent opgerichte integrale warmtebedrijven. Het beschikken en inzetbaar hebben van dergelijke profielen maakt de nationale deelneming een betrouwbare en robuuste partner die in staat is om (tijdelijk) bij te springen als er op lokaal of regionaal niveau niet direct een geschikte kandidaat voorhanden is.

**Strategisch assetmanagers vervullen de rol van aandeelhouder en sturen op excellente operatie en exploitatie**

Vanaf financial close is strategisch assetmanagement van belang voor de nationale deelneming. Dit is in ieder integraal warmtebedrijf te organiseren en voor de nationale deelneming eveneens op het niveau van het gehele portfolio aan deelnemingen. De strategisch assetmanagers vervullen de rol van aandeelhouder in de diverse warmtebedrijven waar de nationale deelneming medeaandeelhouder van is. Zij sturen op het lange termijn belang van de aandeelhouder: een effectieve operatie van het warmtenet, gezonde bedrijfsvoering en het bredere maatschappelijke belang van het versnellen van de warmtetransitie door het doen van nieuwe investeringen in uitbreidingen en ontwikkeling van warmtenetten vanuit de inmiddels opgerichte en functionerende onderneming. Zij brengen de gewenste zakelijkheid in een aandeelhoudersveld met meerdere publieke aandeelhouders en vervullen de rol van brug tussen de publieke en private aandeelhouders om belangenstrijd te voorkomen bij bijvoorbeeld keuzen over maatregelen bij tegenvallers. Het aantal strategisch assetmanagers zal groeien met de hoeveelheid deelnemingen van de nationale deelneming.

**Stafpersoneel ondersteunt het team van hierboven beschreven functies binnen de nationale deelneming**

Aanvullend op de functieprofielen direct gekoppeld aan deze stappen in de opbouw van de publieke warmtebedrijven op lokaal en regionaal niveau, dient de nationale deelneming te beschikken over ondersteunend stafpersoneel – zeker wanneer de organisatie groeit naar de omvang zoals hieronder gepresenteerd. Dit ondersteunend stafpersoneel bestaat minimaal uit een secretariaat, HR-manager(s), controller(s) en IT-manager(s).

**Inschatting omvang van de nationale deelneming in 2025, 2035 en 2045**

Wij maakten een inschatting van de omvang van de nationale deelneming op hoofdlijnen. De organisatorische groei van de nationale deelneming en het zwaartepunt van de taken volgt naar verwachting een S-curve, met een piek van ongeveer 100 FTE in 2035. Onderstaande figuur presenteert onze ruwe inschatting van de aantallen medewerkers per functieprofiel in de jaren 2025, 2035 en 2050. Wij verwachten een verschuiving van de aandacht naarmate de warmtetransitie versnelt en op een gegeven moment de ontwikkeling van nieuwe warmtenetten en nieuwe warmtebedrijven afvlakt.

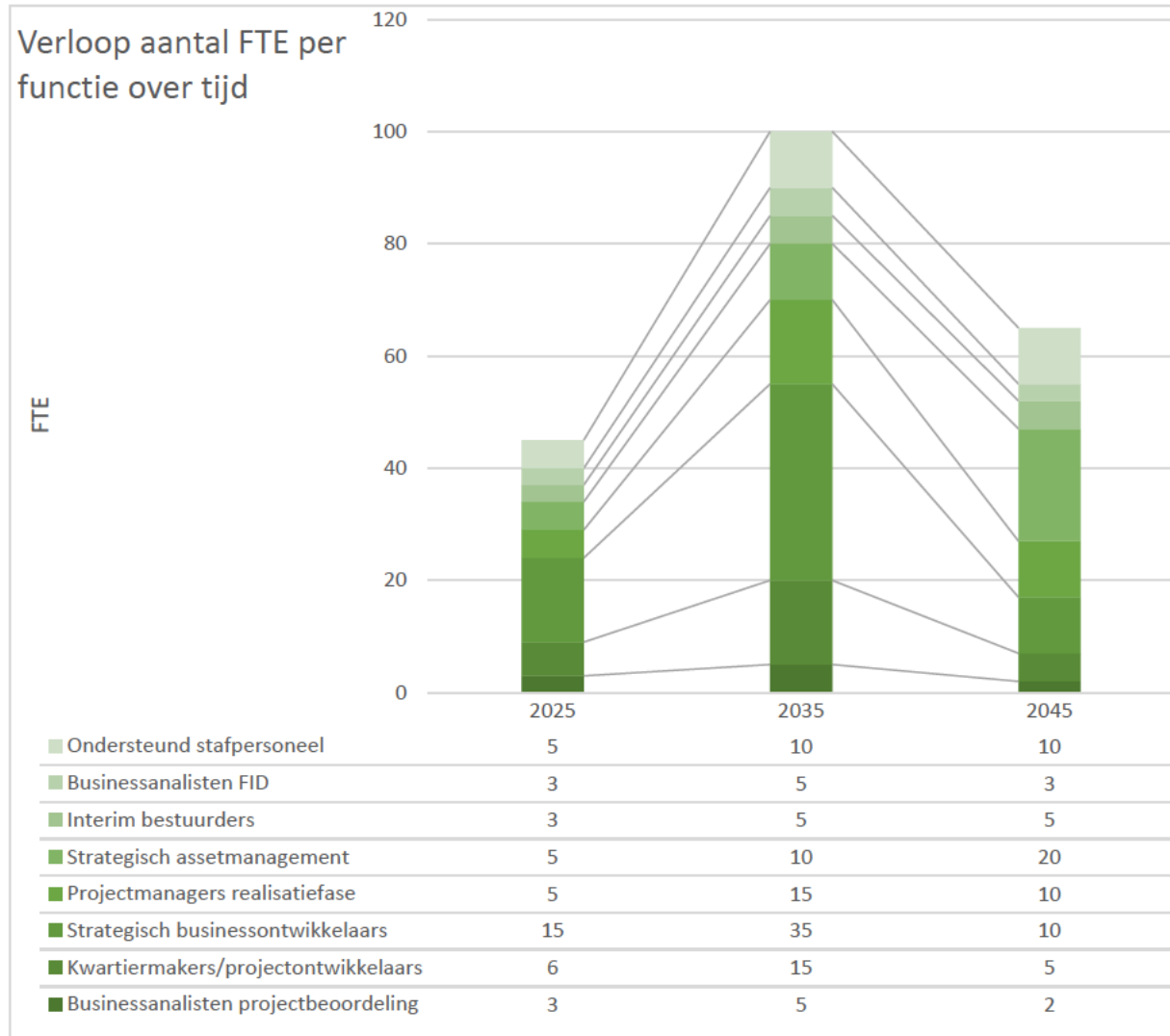
**Opstartfase – 2025 en enkele jaren daarna**

2025 en de jaren daarna beschouwen we als de opstartfase. In deze fase heeft de nationale deelneming haar eigen positie in de warmtesector nog te verwerven en een ‘track-record’ op te bouwen van ervaring en behaalde successen. In deze fase is relatief veel aandacht nodig voor de standaardiseren van governance structuren, overeenkomsten en werkwijzen bij de inrichting van de eerste (publieke) warmtebedrijven waar de nationale deelneming aandeelhouder van wordt. Gemeenten, provincies en regio’s die als koplopers reeds de eerste stappen zetten, kloppen in deze fase aan bij de nationale deelneming om een impuls te geven aan de projecten die zij ontwikkelen. Organisatorisch vraagt dit om ongeveer 45 FTE, waarvan minimaal de helft rollen betreft die ruime ervaring en kennis en kunde vragen van de ontwikkeling en realisatie van warmtenetten en de exploitatie van warmtebedrijven.

**Versnellingsfase – rond 2035**

Rond 2035 is de versnelling van de warmtetransitie op haar hoogtepunt. De nationale deelneming ontwikkelde standaarden, bracht de publieke realisatiekracht op orde en realiseerde de eerste warmtenetten en breidt deze inmiddels volop uit. Gemeenten die de eerste curve afwachtten sluiten nu aan, waardoor de transitie verder versnelt. De nationale deelneming vestigde in deze fase haar naam als betrouwbare publieke partner voor zowel publieke als private partijen. Het grootste deel van de organisatie bestaat nog steeds uit de kwartiermakers, projectontwikkelaars, strategische businessontwikkelaars en projectmanagers. De deelneming

zet ze effectief in op de plekken waar ze nodig zijn. Waarschijnlijk organiseert de deelneming de projectontwikkelaars en -managers op regionaal niveau. De aandacht verschuift langzaam naar strategisch assetmanagement en het vervullen van de rol van aandeelhouder op de lange termijn. Organisatorisch vraagt dit om ongeveer 100 FTE, waar de organisatie gestaag naartoe groeit.



### Marktbestendinging – rond 2045

Rond 2045 is de grootste opgave van de warmtetransitie voltooid: de bestaande gebouwde omgeving is bijna volledig aardgasvrij en collectieve warmtenetten dragen daar significant aan bij. Het speelveld is verschoven van de ontwikkeling van nieuwe warmtenetten en het oprichten van nieuwe warmtebedrijven naar het overnemen van, en herinvesteren in warmtenetten van private partijen waarvan de aanwijsperiode als gevolg van het overgangsrecht is verlopen. Er is dus nog altijd behoefte aan strategisch businessontwikkelaars en projectmanagers, maar de nadruk ligt inmiddels bij het strategisch assetmanagement en het vervullen van de rol van professioneel aandeelhouder. De organisatie is in deze fase geslonken naar ongeveer 65 FTE.



## Bijlage C. Profielen per partij

# Factsheet TenneT

*TenneT's primaire focus is op het aanleggen, exploiteren, beheren en onderhouden van elektriciteitstransportnetten. Daarnaast is ook het bevorderen van marktwerking op het gebied van energie een doel.*



## Statutaire taken en wettelijk mandaat

- Transport en dispatch van elektrische energie alsmede de aanleg, exploitatie, beheer en/of onderhoud van elektriciteitstransportnetten.
- Bevorderen van marktwerking op het gebied van energie en milieu.
- Activiteiten verwant aan deze doelstellingen en alle overige taken die wettelijk of bij aanwijzing worden opgedragen.
- Rechtstreeks of middellijk deelnemen in en het beheren van andere ondernemingen die direct dit of soortgelijke doelen dienen als hier beschreven.
- Binnen Nederland zijn de taken ook vastgelegd in Nederlandse wetgeving. De Duitse gereguleerde taken moeten voldoen aan de daar geldende wettelijke eisen.
- TenneT voert investeringsopdrachten uit en beschikt daarnaast over mandaat voor investeringsbeslissingen tot €50 miljoen en besluit tot deelname in ondernemingen tot €25 miljoen. Daarboven moet de RvC toestemming geven.



## Corporate governance

- TenneT is een groep vennootschappen die bestaat uit TenneT Holding B.V. Hieronder hangen vier vennootschappen met gereguleerde taken waarvan de Duitse businessunit voor 90% in handen is van TenneT. Dit is één van de vier TSOs in Duitsland. Ook heeft TenneT drie vennootschappen die de niet gereguleerde taken uitvoeren.
- De holding is een besloten vennootschap met als enig aandeelhouder het ministerie van Financiën.
- De Raad van Commissarissen houdt toezicht op het gevoerde beleid, op de algemene gang van zaken en op het functioneren van de directie.
- De directie van TenneT is het gemeenschappelijk overlegorgaan waarin alle managementbesluiten ten aanzien van TenneT worden besproken. De directie bestaat uit de CEO, CFO en twee COO's voor NL en DE.



## Organisatie en relevante ervaring

- Bij TenneT werken ruim 5.300 FTE (2022). Hiervan zijn geen medewerkers betrokken bij ontwikkelingen in de warmtetransitie.
- De balans van TenneT bedraagt ruim 40 miljard. Ongeveer 700 miljoen hiervan investeerde TenneT in deelnemingen en joint ventures in Nederland – voornamelijk de internationale transportverbindingen met Noorwegen en Engeland. Slechts vier miljoen hiervan zit in minderheidsdeelnemingen.
- De investeringen zijn vooral gericht op het ontwikkelen/versterken van elektriciteitslijnen, -kabels en -stations in het hoogspanningsnet.
- TenneT onderkent de toegevoegde waarde van het ontwikkelen van warmtenetten op grote schaal om een verdere toename aan elektriciteitsvraag voor warmte te beperken. TenneT heeft als organisatie zelf geen ervaring met of rol in de warmtetransitie.

# Profiel TenneT

*Wat maakt TenneT een meer of minder geschikte kandidaat voor de rol van nationale deelneming in de warmtetransitie?*



## **Wat maakt TenneT een geschikte bestaande nationale deelneming voor een rol in de warmtetransitie?**

- ⊕ TenneT heeft ervaring in het uitvoeren van grote investeringsopdrachten en de sturing op projectmanagement en risicomangement in de realisatie en exploitatie ervan.
- ⊕ TenneT heeft kennis en kunde op het gebied van het ontwikkelen, realiseren en exploiteren van energie-infrastructuur.
- ⊕ TenneT heeft ervaring met het deelnemen als minderheid- en meerderheidsaandeelhouder in transportnetten en gerelateerde ondernemingen.
- ⊕ TenneT heeft een groot aantal FTE (5.203 waarvan 2.196 in NL) en is hierdoor op korte termijn schaalbaar.



## **Wat maakt TenneT een minder geschikte bestaande nationale deelneming voor een rol in de warmtetransitie?**

- ⊖ TenneT richt zich vooral op transport van elektriciteit en heeft hierdoor beperkte ervaring met het integraal ontwikkelen en exploiteren van de gehele energiewaardeketen – van bron tot levering.
- ⊖ TenneT heeft geen eerstehands ervaring met de operationele bedrijfsvoering van integrale warmtebedrijven en welke risico's dat met zich meebrengt.
- ⊖ TenneT's focus ligt op internationaal/landelijk/regionaal niveau en heeft hierdoor minder ervaring met het managen van complexe belangen in een multistakeholderveld op lokaal niveau.
- ⊖ Een rol in de warmtetransitie past niet bij de strategie en andere kerntaken die TenneT heeft in de bredere energietransitie.

# Factsheet Invest-NL

*Invest-NL is opgericht met een tweeledig doel: het financieren en realiseren van maatschappelijke transitieopgaven en het bieden van toegang tot ondernemersfinanciering.*



## Statutaire taken en wettelijk mandaat

- Bijdragen aan de financiering en realisatie van maatschappelijke transitieopgaven door bedrijven en het bieden van toegang tot ondernemingsfinanciering wanneer de markt hierin tekortschiet.
- Deelnemen aan en beheren van andere bedrijven, evenals het verstrekken van financiering en zekerheid aan derden, allemaal met als doel het realiseren van de eerder genoemde transitieopgaven.
- Ondersteunen van de ontwikkeling van initiatieven of bedrijven die bijdragen aan maatschappelijke transitieopgaven.
- Direct of indirect financieren van ondernemingen die bijdragen aan maatschappelijke transitieopgaven, evenals MKB-ondernemingen die binnen enkele jaren groei willen realiseren en daarmee bijdragen aan de Nederlandse economie.
- Samenwerken met instellingen en organen van de Europese Unie, andere internationale organisaties en ontwikkelings- en financieringsinstellingen om de taken en doelen van Invest-NL te realiseren.
- Invest-NL heeft het mandaat om zowel rechtstreeks te investeren in bedrijven en projecten (directe investeringen) als om dit indirect te doen via andere investeringsfondsen. Hiervoor beschikt zij over een initieel budget van €1,7 miljard.



## Corporate governance

- Invest-NL is een groep vennootschappen die bestaat uit Invest-NL N.V. (holding), de (investerings)dochtermaatschappij Invest-NL Capital N.V. (Capital) en de (ontwikkel)dochtermaatschappij Invest-NL Business Development B.V. (Business Development). In 2023 is Publiek-Private Product Structureern BV (PPPS) opgericht om financieringen door ministeries aan ondernemingen te verstrekken en beheren.
- De holding is een naamloze vennootschap met als enig aandeelhouder het ministerie van Financiën. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat is de beleidscoördinator en subsidieverstrekker van Invest-NL Business Development.
- De Raad van Commissarissen houdt toezicht op het gevoerde beleid, op de algemene gang van zaken en op het functioneren van de directie.
- De directie van Invest-NL is het gemeenschappelijk overlegorgaan waarin alle managementbesluiten ten aanzien van Invest-NL worden besproken. De directie bestaat uit de CEO, CFO en COO (per 1 september 2023) en de directeuren Strategy, Capital en Business Development.



## Organisatie en relevante ervaring

- Bij Invest-NL werken 94 FTE (2022). Hiervan zijn 6-8 medewerkers betrokken bij ontwikkelingen in de warmtetransitie.
- Van de initiële €1,7 miljard is volgens het jaarverslag van 2022, €617 miljoen gecommiteerd in 65 investeringen.
- Hiervan is €380 miljoen gecommiteerd aan 16 fondsen en €237 miljoen gecommiteerd aan directe investeringen in 40-50 bedrijven.
- Van de directe investeringen betreft €110 miljoen een aandelenbelang en €127 miljoen diverse vormen van finance – leningen, converteerbare leningen en garanties.
- De investeringen en projecten gericht op energie betreffen vooral het ontwikkelen / marktklaar maken van innovatieve technieken en concepten en het deelnemen in en verstrekken van financiering aan startups die deze innovaties introduceren in de markt.
- In de warmtetransitie is Invest-NL betrokken bij de ontwikkeling van diverse warmtenetprojecten in de rol van propositiebegeleider. Invest-NL voerde diverse studies uit naar governance en financiering van warmtenetprojecten en ontwikkelde een visie hierop. Vanuit die rol draagt Invest-NL bij aan de ontwikkeling van diverse samenwerkingsvormen en financieringsinstrumenten.

# Profiel Invest-NL

*Wat maakt Invest-NL een meer of minder geschikte kandidaat voor de rol van nationale deelneming in de warmtetransitie?*



## **Wat maakt Invest-NL een geschikte bestaande nationale deelneming voor een rol in de warmtetransitie?**

- ⊕ Invest-NL beschikt over ruime expertise op het gebied van het structureren van de financiering van snelgroeiende ondernemingen.
- ⊕ Invest-NL geniet vertrouwen bij vooral publieke partijen om de rol van publieke medeaandeelhouder te vervullen.
- ⊕ Het vervullen van de rol van nationale deelneming in de warmtetransitie past juridisch binnen het bestaansrecht van Invest-NL.
- ⊕ Door (markt)onderzoeken en propositiebegeleiding heeft Invest-NL een visie op hoe zij in de rol van nationale deelneming kan helpen de warmtetransitie te versnellen.



## **Wat maakt Invest-NL een minder geschikte bestaande nationale deelneming voor een rol in de warmtetransitie?**

- ⊖ Invest-NL heeft als organisatie een beperkte track-record in de rol van lange termijn strategisch aandeelhouder met een sturende rol in ondernemingen.
- ⊖ De financiële opgave voor de nationale deelneming in de warmtetransitie staat niet goed in verhouding tot de reeds gecommitteerde investeringen van Invest-NL.
- ⊖ Invest-NL is een scale-up die voor de gevraagde verdere opschaling voor taak door moet groeien naar een volwassen onderneming met de bijbehorende organisatorische uitdagingen.
- ⊖ Invest-NL heeft geen eerstehands kennis van of ervaring met de operationele bedrijfsvoering van integrale warmtebedrijven en de risico's die dat met zich meebrengt.

# Factsheet GasUnie

*GasUnie is opgericht met een drieledig doel: Zorgdragen voor een veilige, betrouwbare, betaalbare en duurzame gasinfrastructuur in ons kerngebied, Bijdragen aan efficiënte gasinfrastructuur en diensten voor een goed functionerende Europese aardgas- en LNG-markt. Versnellen van de transitie naar een CO2-neutrale energievoorziening.*



## Statutaire taken en wettelijk mandaat

- De voornaamste taak van GasUnie is zorgen voor een veilig en betrouwbaar transport van aardgas, inclusief het onderhoud en beheer van het netwerk en de infrastructuur.
- Het aanbieden van transport- en opslag diensten van GasUnie op een open access en non-discriminatoire wijze aan marktpartijen.
- Het bijdragen aan een CO2-neutrale energievoorziening door het ontwikkelen en aanleggen van infrastructuur voor warmte, waterstof, groen gas en CO2.
- Deelnemen, belang nemen en het financieren van derden alsmede het voeren van beheer over ondernemingen voor het waarborgen van bovenstaande doelen.



## Corporate governance

- GasUnie bestaat uit drie businessunits waarvan er twee gastransportnetten beheren. Dit zijn GasUnie Transportservices (NL) en GasUnie Deutschland (DE). De derde unit, Deelnemingen, biedt energie-infrastructuurdiensten vanuit diverse dochterondernemingen en deelnemingen.
- De holding is een naamloze vennootschap met als enig aandeelhouder het ministerie van Financiën.
- De Raad van Commissarissen houdt toezicht op het gevoerde beleid, op de algemene gang van zaken en op het functioneren van de directie.
- De directie is het gemeenschappelijk overlegorgaan waarin alle managementbesluiten ten aanzien van GasUnie worden besproken. De directie is vierhoofdig en bestaat uit de CEO, de CFO, de directeur GasUnie Transport Services en de specialist Business Development en Deelnemingen.



## Organisatie en relevante ervaring

- Bij GasUnie werken ruim 2200 medewerkers waarvan 1500 in NL. Hiervan werken zo'n 50-60 interne en externe medewerkers aan de warmtetransitie binnen de warmte holding en Warmteling Transport Services.
- GasUnie heeft een geïnvesteerd vermogen van 10 miljard in vaste activa. Hiervan is 380 miljoen geïnvesteerd in joint ventures en deelnemingen.
- De investeringen en projecten in joint ventures betreffen met name de belangen van GasUnie in Gate, ACE, German LNG en Porthos.
- De Minister van EZK heeft GasUnie aangewezen als het warmtetransportbedrijf dat de warmtetransportverbinding Warmteling te realiseren en exploiteren heeft. GasUnie voert deze taak uit vanuit de 100% dochteronderneming Warmteling, die voor dit doel is opgericht.
- GasUnie heeft door deze aangewezen taak ervaring met het ontwerpen, aanbesteden en als opdrachtgever laten realiseren van een warmtetransportleiding, het opstellen van een businesscase hiervan ondersteunend aan een investeringsbeslissing en de ervaring met business development om transportcapaciteit te verkopen aan afnemers.



# Profiel GasUnie

*Wat maakt GasUnie een meer of minder geschikte kandidaat voor de rol van nationale deelneming in de warmtetransitie?*

## Wat maakt GasUnie een geschikte bestaande nationale deelneming voor een rol in de warmtetransitie?

- ⊕ GasUnie heeft ervaring in het uitvoeren van grote investeringsopdrachten en de sturing op projectmanagement en risicomanagement in de realisatie en exploitatie ervan.
- ⊕ GasUnie heeft kennis en kunde op het gebied van het ontwikkelen, realiseren en exploiteren van energie-infrastructuur.
- ⊕ GasUnie heeft ervaring met het deelnemen als minderheid- en meerderheidsaandeelhouder in transport en opslagfaciliteiten in de energiesector.
- ⊕ GasUnie ontwikkelt WarmteLinQ wat maakt dat ze ervaring hebben op het gebied van het creëren van warmte-infrastructuur. De rol van transportnetbeheerder levert in potentie synergievoordelen op.
- ⊕ GasUnie is een grote organisatie met meer dan 1.500 FTE. Dit maakt de organisatie op korte termijn schaalbaar.



## Wat maakt GasUnie een minder geschikte bestaande nationale deelneming voor een rol in de warmtetransitie?

- ⊖ GasUnie richt zich vooral op transport en opslag en heeft hierdoor beperkte ervaring met het integraal ontwikkelen en exploiteren van de gehele energiewaardeketen – van bron tot levering.
- ⊖ GasUnie heeft beperkte eerstehands ervaring met de operationele bedrijfsvoering van integrale warmtebedrijven en welke risico's dat met zich meebrengt.
- ⊖ GasUnie's focus ligt op landelijk/regionaal niveau en heeft hierdoor minder ervaring met het managen van complexe belangen in een multistakeholderveld op lokaal niveau.
- ⊖ De rol van nationale deelneming in de warmtetransitie past in beperkte mate bij de huidige strategie en andere taken die GasUnie heeft in de bredere energietransitie.



# Factsheet EBN

*EBN is opgericht met als doel het doelmatige winnen, planmatig beheer en de optimale afzet van koolwaterstoffen. Daarnaast voert EBN activiteiten zoals vastgelegd in de Mijnbouwwet en in opdracht van de minister uit.*



## Statutaire taken en wettelijk mandaat

- EBN focust vanuit statutair oogpunt op koolwaterstoffen. Dit omvat de doelmatige winning, planmatig beheer en de optimale afzet van koolwaterstoffen.
- Daarnaast voert EBN als statutaire taak ook beheer over activiteiten en deelnemingen zoals bedoeld in de mijnbouwwet uit.
- Middels een directe aanwijzing van de minister heeft EBN o.a. ook de taak tot het deelnemen in geothermieprojecten toebedeeld gekregen. Deze activiteit is recent vastgelegd in de mijnbouwwet.
- EBN heeft het mandaat om zowel rechtstreeks als middellijk te investeren in bedrijven en projecten (directe investeringen). Investerings tot €200 mln mogen gedaan worden zonder specifieke toetsing door de RvC.



## Corporate governance

- EBN B.V. (holding) is een besloten vennootschap met als enig aandeelhouder het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- EBN is een groep vennootschappen die bestaat uit EBN B.V. (holding) en vier businessunits die daaronder hangen. Deze bestaan uit CO<sub>2</sub>-transport en opslagsystemen, gastransitie, energiesystemen en warmtetransitie.
- De Raad van Commissarissen houdt toezicht op het gevoerde beleid, op de algemene gang van zaken en op het functioneren van de Raad van Bestuur.
- De Raad van Bestuur van EBN is het gemeenschappelijk overlegorgaan waarin alle managementbesluiten ten aanzien van EBN worden besproken. De directie bestaat uit de CEO, CFO en de COO.



## Organisatie en relevante ervaring

- Bij EBN werken 180 medewerkers (2022). Hiervan zijn 50 medewerkers betrokken bij ontwikkelingen in de warmtetransitie.
- De omzet komt voor 99,8% uit de verkoop van olie en gas en bedroeg 12 miljard in 2022. De balans is 15,8 miljard waarvan 13,5 miljard in vlottende activa en het grootste deel hiervan financiële activa betreffen.
- De investeringen en projecten gericht op energie betreffen vooral winnings- en opslagactiviteiten. In 2023 verwacht EBN voor 405 miljoen te investeren in olie- en gasexploratie, CCS en geothermie.
- In de warmtetransitie is EBN bij opdracht van de minister betrokken bij de ontwikkeling van diepe geothermiebronnen. In deze gevallen wordt een belang genomen in de project (vennootschap) variërend van 20% tot 40%. EBN heeft inmiddels ongeveer 20 deelnemingen in geothermieprojecten.

# Profiel EBN

*Wat maakt EBN een meer of minder geschikte kandidaat voor de rol van nationale deelneming in de warmtetransitie?*

## **Wat maakt EBN een geschikte bestaande nationale deelneming voor een rol in de warmtetransitie?**

- ⊕ EBN heeft ervaring in de warmtesector door het investeren in geothermie. Dit levert in potentie synergievoordelen op.
- ⊕ EBN heeft ervaring met het structureren van governance van ondernemingen in de energiesector. Dit is een kerncompetentie die gevraagd is bij de nationale deelneming.
- ⊕ EBN geniet vertrouwen bij publieke en private partijen om de rol van publieke mede-aandeelhouder te vervullen.
- ⊕ EBN beschikt over 150 FTE, waarvan een deel inzetbaar gemaakt kan worden in de warmtesector. Dit maakt EBN relatief schaalbaar.
- ⊕ EBN heeft een visie op hoe zij in de rol van nationale deelneming kan helpen de warmtetransitie te versnellen.



## **Wat maakt EBN een minder geschikte bestaande nationale deelneming voor een rol in de warmtetransitie?**

- ⊖ EBN heeft beperkte kennis van en ervaring met de operationele bedrijfsvoering van integrale warmtebedrijven en de sectorspecifieke risico's die dat met zich meebrengt.
- ⊖ EBN heeft ervaring in de rol van aandeelhouder met een significant minderheidsbelang naast ervaren commerciële partijen, maar beperkte ervaring met het vervullen van een sturende rol als grootaandeelhouder.
- ⊖ EBN heeft een historische focus specifiek op koolwaterstoffen, mijnbouw en de diepe ondergrond. Dit sluit niet vanzelfsprekend aan bij de uitbreiding van hun takenpakket naar de rol van nationale deelneming in de warmtetransitie.

## Bronnen

EBN. (2017, 7 februari). Akte van Statutenwijziging.

EBN. (2022, 1 november). Memo EBN in warmtenetten.

EBN. (2023, maart). Jaarverslag 2022 (maart 2023).

GasUnie. (2021, 18 januari). Articles of association.

GasUnie. (2023, maart). Jaarverslag 2022.

Greenvis (2022, 2 februari). Investeringsopgave warmte-infrastructuur.

Hollink, L (2023). Hoe werkt HR in scale-up organisaties?

Ierschot, van (2018). HR Road to Scale up. [HR Road to Scale up. The HR Roadmap for Scale-Ups show you... | by Wendy van Ierschot | VIEpeople | Medium](#)

Invest-NL. (2018, 5 december). Statuten voor de oprichting van Invest-NL.

Invest-NL. (2023). Jaarverslag 2022 (maart 2023).

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2022, 21 oktober) Kamerbrief besluit infrastructuur collectieve warmtevoorziening in publieke handen. [Kamerbrief besluit infrastructuur collectieve warmtevoorziening in publieke handen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

[Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. \(2023, 21 april\). Notitie overzicht verstreken publieke realisatiekracht.](#)

Ministerie van Financiën. (2022, juli). Nieuwe nota deelnemingenbeleid.

Mijnbouwwet – BWBR0014168. (2023, 1 juli). [wetten.nl - Regeling - Mijnbouwwet - BWBR0014168 \(overheid.nl\)](#)

Panihar, J. (2023, mei). Pivotal HR challenges to address when scaling up organizations. [Pivotal HR Challenges To Address When Scaling Up Organizations \(pazcare.com\)](#)

TenneT. (2020, 8 december). Statuten.

TenneT. (2023). Jaarverslag 2022 (maart 2023).

Wet houdende regels omtrent productie, transport en levering van warmte (Wet collectieve warmte). (2023, 1 juli).