



Provinciale Staten

Clustercode PP
Ons kenmerk DOC-00840248
Bijlage(n) 1

Uw kenmerk -
Maastricht 21 oktober 2025
Verzonden 21 oktober 2025

Onderwerp

GEWIJZIGD G-25-018 Statenvoorstel Inrichting Provinciale Energiediensten Maatschappij

Geachte Staten,

Hierbij bieden wij u het gewijzigd Statenvoorstel 'Inrichting Provinciale Energiediensten Maatschappij' aan. In dit gewijzigd Statenvoorstel is op pagina 7 een nieuwe paragraaf toegevoegd '*Marktfalen in relatie tot overheidsingrijpen*'.

Wij willen u tevens attenderen op de [explainer video](#) die ten behoeve van dit statenvoorstel is gemaakt.

Gedeputeerde Staten van Limburg

voorzitter

secretaris

Energie van en voor Limburg

Zelfredzaam, sociaal
en lokaal verankerd

provincie
Limburg



Inhoud

1. Samenvatting	5
2. Bestuurlijke context	11
2.1. Bevoegdheid	11
2.2. Beoogd resultaat	11
3. Aanleiding	13
3.1. Waarom de PEM	14
4. Pijler 1: Lokale energie autonomie vergroten	17
4.1. Inleiding	17
4.2. A. Energiegemeenschappen	17
4.3. B. Warmtegemeenschappen	20
4.4. C. Coöperatieve energiehubs	20
4.5. D. Groen Gas	21
4.6. Relatie ontwerp Provinciale Omgevingsvisie	22
4.7. Verankeren PEM	22
4.8. Vervolgstappen realisatie PEM	24
4.9. Conclusie pijler 1	26
5. Pijler 2: Energiearmoede bestrijding	27
5.1. Inleiding - aanleiding	27
5.2. Aanpak tot nu toe en de noodzaak tot veranderen	28
5.3. Pijler 2 PEM: Doel en aanpak	29
5.4. Financieel	31
5.5. Vervolgstappen aanpak armoedebestrijding	33
5.6. Conclusie pijler 2	35
6. Argumenten & Governance	37
6.1. Argumenten	37
6.2. Governance	37
7. Risico's en kanttekeningen	39

8.	Financiën	41
8.1	Financieel voorstel	41
8.2	Pijler 1: Lokale energieautonomie vergroten	42
8.3.	Pijler 2: Energie armoede bestrijding	43
9.	Communicatie	45
10.	Vervolg	46
11.	Bijlagen	49

1. Samenvatting

Energiearmoede is in Limburg een groeiend en urgent vraagstuk. Steeds meer huishoudens ervaren dat de energierekening onbetaalbaar wordt, terwijl bedrijven hun investeringsplannen zien vastlopen door hoge kosten. Dit raakt direct de basisvoorwaarden om gezond te wonen, te leren en te werken. Tegelijkertijd bevinden we ons midden in een energietransitie: een fundamentele omslag van fossiele brandstoffen naar duurzame bronnen. Die transitie gaat niet alleen om het behalen van klimaatdoelen, maar óók om een sociale opgave waarin het terugdringen van energiearmoede een cruciale plaats inneemt.

De energietransitie van de 21e eeuw verschilt fundamenteel van eerdere systeemveranderingen. Waar het energiesysteem decennialang sterk centraal was georganiseerd – met grootschalige productie (zoals kolencentrales, gasvelden, wind op zee) en grootschalige netten – ontstaat nu een nieuw evenwicht, waarin ook decentrale bronnen, netwerken en gebruikers een volwaardige rol spelen.

Ook in Limburg is de samenhang tussen energie en economie historisch zichtbaar. Vanaf het begin van de 20e eeuw werden er in Zuid-Limburg grootschalige steenkoolmijnen geëxploiteerd. Deze mijnen voorzagen in werkgelegenheid, inkomenszekerheid en energievoorziening. Met de mijnsluitingen in de jaren zestig en zeventig kwam er een einde aan deze industrietak. Dit betekende zowel het verlies van een belangrijke regionale economische sector als het stopzetten van de eigen kolenproductie voor de Nederlandse energievoorziening. De voorziening verschoof naar internationale markten en grote multinationals, waardoor ons land in sterke mate afhankelijk werd van externe krachten.

Onze provincie kent vandaag de dag een jaarlijkse energierekening van vele miljarden euro's. Daar staat waardecreatie tegenover via onze maakindustrie, landbouw, dienstensector en toerisme, maar van de directe opbrengst van de opwek en verkoop van energie blijft weinig tot niets in Limburg achter. Bovendien hebben we nauwelijks grip op waar de energie vandaan komt en op de mate waarin die beschikbaar is. Dat maakt de regio kwetsbaar en afhankelijk, juist op een moment dat meer weerbaarheid en slagkracht nodig zijn om economie en samenleving draaiende te houden.

De Provinciale Energiediensten Maatschappij (PEM) is het instrument waarmee Limburg deze situatie wil doorbreken. Het uitgangspunt is: *“Lokale hernieuwbare energie, betaalbaar voor iedereen.”* Het gaat om het herwinnen van eigenaarschap over de energievoorziening, het eerlijk verdelen van kosten en baten, en het structureel terugdringen van energiearmoede. De PEM ondersteunt lokale energiegemeenschappen van burgers (of vertegenwoordigingen ervan zoals woningcorporaties en energiecoöperaties), gemeenten en bedrijven. Zij produceren en leveren samen duurzame energie, zonder winstoogmerk. Zo vloeien de opbrengsten terug naar Limburg en ontstaat er meer grip op beschikbaarheid en betaalbaarheid.

Daarnaast biedt de PEM concrete ondersteuning aan huishoudens die nu buiten de boot vallen. Waar subsidies en regelingen vaak niet bij deze doelgroep terechtkomen, zorgt de PEM voor persoonlijke begeleiding en maatwerk. Zo kan de energierekening structureel met 30–40% omlaag, waardoor energiearmoede niet tijdelijk wordt verzacht, maar duurzaam wordt opgelost.

De energietransitie is daarmee niet alleen een technische of economische opgave, maar vooral een maatschappelijke beweging. Een beweging waarin Limburg zelf verantwoordelijkheid neemt voor wat lokaal kan en actief de verbinding zoekt voor wat nationaal moet worden geregeld. De PEM is het begin van die beweging: vanuit een bescheiden start bouwen we stap voor stap aan een bredere organisatie die structurele impact maakt. Eerst in Limburg, straks in heel Nederland.

Doel en focus van de PEM

De PEM beoogt de maatschappelijke beweging rondom de energietransitie te ondersteunen en te verbreden, met als uitgangspunt: “Lokale hernieuwbare energie, betaalbaar voor iedereen.” Dit vraagt om een nieuw perspectief, waarbij het leveren van betaalbare, hernieuwbare energie centraal staat en opbrengsten terugvloeien naar Limburgse inwoners. De PEM ondersteunt en begeleidt lokale initiatieven tot volwaardige, operationele energiegemeenschappen. Deze initiatieven realiseren niet alleen de omslag naar hernieuwbare energie, maar zorgen ook voor een verschuiving in sociaaleconomische verhoudingen: burgers worden prosumenten—zowel producenten als afnemers van hun eigen duurzame energie—en delen gezamenlijk in de voordelen van het collectief.

De liberalisering van de energiemarkt voor consumenten (sinds 2004) heeft slechts deels aan haar beloftes voldaan. Hoewel consumenten kunnen kiezen tussen leveranciers, zijn de prijzen niet significant gedaald en is innovatie beperkt gebleven. Energiearmoede is niet opgelost; gevestigde energiebedrijven richten zich doorgaans niet op deze doelgroep vanwege het relatief grote aandeel wanbetalers. Zonder gerichte, externe ondersteuning blijft deze groep buiten beschouwing. De PEM vult bestaande regelingen en subsidies voor de verduurzaming van de woning aan, nadat alle verduurzamingsmaatregelen uitgevoerd zijn, de energierekening voor deze doelgroep structureel met 30–40 procent t.o.v. de actuele energieprijzen kan worden verlaagd.

Het streven is om met deze gerichte aanpak vanuit Limburg uiteindelijke impact op nationale schaal te genereren. Hiervoor is nauwe samenwerking en effectieve coördinatie essentieel—een kernfunctie van de PEM.

De PEM kent twee pijlers

1. Het verlagen van de energiearmoede is het algemene doel van de PEM. Daarvoor zetten we in op het verduurzamen van woningen en het vergroten van de lokale energieautonomie.
2. Ondersteuning van energiegemeenschappen, coöperatieve energiehub's, kleinschalige warmteprojecten en initiatieven op het gebied van Groen Gas.

Marktfalen in relatie tot overheidsingrijpen

De inrichting van de PEM vindt haar grondslag in aantoonbaar marktfalen binnen de Limburgse energiemarkt. Conform het strategisch kader Sturing in Samenwerking is marktfalen een valide reden voor provinciale interventie wanneer de markt of samenleving onvoldoende voorziet in de realisatie van maatschappelijke belangen.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) stelt dat overheidsingrijpen pas aan de orde is als de markt of samenleving niet goed genoeg functioneert om publieke belangen te borgen. De WRR onderscheidt vijf redenen voor overheidsinterventie:

1. marktfalen,
2. publieke goederen of diensten,
3. sociale rechtvaardigheid,
4. externe effecten, en consumentenbescherming.

De Sociaal-Economische Raad (SER) onderschrijft deze benadering en wijst daarbij op het risico van overheidsfalen: overheidsmaatregelen dienen realistisch en uitvoerbaar te zijn en daadwerkelijk tot verbetering te leiden. De PEM voldoet aan deze uitgangspunten doordat zij complementair optreedt aan de markt en gericht is op het herstellen van marktverstoringen, niet op het vervangen van marktwerking.

In het geval van de PEM is met name sprake van marktfalen; de overige gronden zijn minder direct van toepassing maar geven richting aan de bredere beoordeling van publiek belang. In Limburg manifesteert dit marktfalen zich op verschillende manieren:

a. Externe effecten en publieke baten

De transitie naar een duurzaam energiesysteem kent aanzienlijke maatschappelijke baten, zoals reductie van CO₂-uitstoot, versterking van lokale energiezekerheid en sociale cohesie. Deze baten worden door de markt niet of onvoldoende verdisconteerd, terwijl de initiële investeringskosten hoog zijn. Marktpartijen investeren daardoor beperkt in lokale energie-opwekking en -opslag. De PEM internaliseert deze baten door kennis, coördinatie en financiering te bundelen, waardoor projecten met publieke meerwaarde haalbaar worden.

b. Informatie-asymmetrie en beperkte uitvoeringskracht

Veel lokale initiatieven beschikken niet over de juridische, financiële of technische kennis om duurzame energieprojecten zelfstandig te realiseren. Hierdoor blijven kansen onbenut en worden beschikbare rijks- en Europese middelen onvoldoende benut. De PEM vervult een publieke ondersteuningsrol door deze kennis- en capaciteitskloof te dichten en initiatieven te begeleiden naar volwaardige, operationele energiegemeenschappen.

c. Marktmacht en schaalnadelen

De huidige energiemarkt wordt gedomineerd door enkele grote commerciële partijen. Lokale energiegemeenschappen en coöperaties hebben hierdoor onvoldoende toegang tot infrastructuur, kapitaal en afzetmarkten. De PEM creëert via een provinciale structuur een gelijk speelveld door collectieve inkoop, gezamenlijke projectontwikkeling en ondersteuning bij aansluiting op netten. Dit bevordert eerlijke concurrentie en versterkt de lokale energieautonomie.

Met de komst van de nieuwe Energiewet (inwerkingtreding 1 januari 2026) wordt dit marktfalen ook op nationaal niveau onderkend. De wet beoogt burgers meer zeggenschap te geven en concurrentie te bevorderen door de introductie van lokale energiegemeenschappen als nieuwe marktdeelnemer. Deze gemeenschappen kunnen zelf energie produceren en leveren, en daarmee rechtstreeks invloed uitoefenen op de prijs. De PEM zal deze energiegemeenschappen actief stimuleren en ondersteunen om lokaal eigenaarschap en betaalbaarheid te versterken.

d. Coördinatie- en systeemfalen

De energietransitie vergt nauwe samenwerking tussen gemeenten, netbeheerders, bedrijven en inwoners. In Limburg ontbreekt momenteel een structureel mechanisme om deze samenwerking te organiseren. De PEM vervult hierin een coördinerende rol door initiatieven te verbinden, kennis te delen en schaalvoordelen te realiseren.

Marktfalen betekent dat de markt er niet in slaagt om een maatschappelijk gewenste activiteit tot stand te brengen, omdat er geen voldoende financieel rendement is of te hoge risico's zijn voor marktpartijen. De PEM pakt dit marktfalen aan door regie te voeren, kennis en capaciteit te bundelen, ontwikkelfinanciering te bieden en projecten te begeleiden tot ze volwassen genoeg zijn voor marktfinanciering.

De PEM is daarmee een doelmatig instrument om structureel marktfalen in de energiemarkt te corrigeren. Door in te grijpen waar de markt tekortschiet, draagt de Provincie Limburg bij aan de realisatie van publieke waarden: betaalbaarheid, energiezekerheid en lokaal eigenaarschap. De rol van de provincie is daarbij stimulerend en faciliterend, gericht op het versterken van maatschappelijke meerwaarde zonder taken van marktpartijen of andere overheden over te nemen.

De PEM als zelfstandige entiteit

Wanneer wordt overgegaan tot investeringen in de oprichting en uitvoering van energie-gemeenschappen, is het wenselijk om een zelfstandige entiteit (investeringsfonds) te vormen. Ook het inrichten en beheren van een centraal platform, inclusief uitvoerende organisatie, vereist een zelfstandige entiteit.

Naar verwachting volgt medio 2026 een voorstel aan Provinciale Staten voor het oprichten van deze entiteiten. Tot die tijd begeleidt een speciaal ingestelde Taskforce (programma-organisatie) de lopende projecten.

Financieel

Vanuit het beleidskader Nieuwe Energie en Schoon Leefmilieu (NESL) is nog circa € 8.3 mln aan middelen beschikbaar. Voor pijler 1 is er € 4,8 mln. voorzien voor het up & running krijgen van energiegemeenschappen. Van deze € 4,8 mln. wordt € 500.000 aangewend om energiegemeenschappen live te krijgen en € 4,3 mln. voor investeringen in opwek-installaties. De verwachting is echter dat de totale investeringsbehoeften vele malen groter zullen zijn dan de beschikbare € 4,3 mln.. De PEM zal op basis van onderbouwde business-cases van gemeenschappen bij uw Staten voorstellen indienen voor additionele financiële middelen. Binnen de regels van SIS3.0, en vallend binnen overig provinciale ambities en kaders, brengen wij PS in positie verdere financiering te beslissen. Via de Propositie Energie lobbyen wij bij Rijk, EU en andere fondsen voor additionele middelen.

Voor armoedebestrijding middels verduurzaming in pijler 2 zijn € 3,5 mln. provinciale middelen beschikbaar. Deze middelen zijn aanvullend aan de reeds beschikbare subsidies en regelingen. Met het totaal kunnen ongeveer 1.000 woningen verduurzaamd worden. Daarmee is de energiearmoede in Limburg niet opgelost. Het is een pilot. Met 1.000 woningen laten we zien dat de aanpak werkt en dat structureel aanpakken beter werkt dan incidentele middelen. Er moet doorgepakt worden. Er zullen nieuwe fondsen ter hoogte van € 100 mln. toegevoegd moeten worden om een substantieel deel (35.000) Limburgse huishoudens van energiearmoede te verlossen. Daar zal de Provincie samen met de gemeenten en actieve regio's een intensieve lobby (via de Energie Propositie) bij Rijk en EU voor moeten starten.

	Pijler 1	Pijler 2	Organisatie vorm
Ontwikkelen	• 40 pilot projecten ondersteunen en omvormen • Professionaliseren werkveld • Werving en opleiden personeel	• Ontzorgen kwetsbare groepen • Hiaten subsidiëren	Projectteam en tendering
Groeien	• Normeren energie-gemeenschappen • Initiëren nieuwe gemeenschappen	• Regionale blauwdruk voor samenhangend instrumentenpakket • 1000 woningen aanpakken • Impactanalyse op 1000 showcase woningen	Taskforce en programma-team
Verankeren	• Energieplatform • Financieren en investeren • Wetgeving beïnvloeden op basis van voorbeeldrol	• Rijksregeling initiëren naar Limburgs voorbeeld • Ontsluiten Europese middelen	Rechtsvorm

Figuur 1: Overzicht fases PEM pijlers

2. Bestuurlijke context

Dit voorstel komt voort uit het **Coalitieakkoord 2023-2027 ‘Elke Limburger telt’**. Eén van de speerpunten daarin is het stimuleren en ondersteunen van lokale initiatieven, en het uitwisselen van energie tussen particulieren en/of (samenwerkende) bedrijven via een Provinciale Energiemaatschappij. De opdracht uit het coalitieakkoord luidt: *“Wij richten een Provinciale Energiemaatschappij op die bestaande provinciale activiteiten bundelt en gericht is op het verbinden van kennis en uitvoeringskracht van onze partners, om de energietransitie de komende jaren in goede banen te leiden”*.

Op **12 april 2024** hebben uw Staten het **beleidskader ‘Nieuwe Energie & Schoon Leefmilieu’** vastgesteld. Daarin staat het doel om in 2025 een Statenbesluit te nemen inzake de Provinciale Energiediensten Maatschappij (PEM). Alle voor- en nadelen van alternatieven inzichtelijk gemaakt met een afwegingskader. Dit is opgenomen in het sonderend stuk dat de Statencommissie LEO op **29 november 2024** heeft behandeld. Daarin zijn ook de contouren van de PEM geschetst.

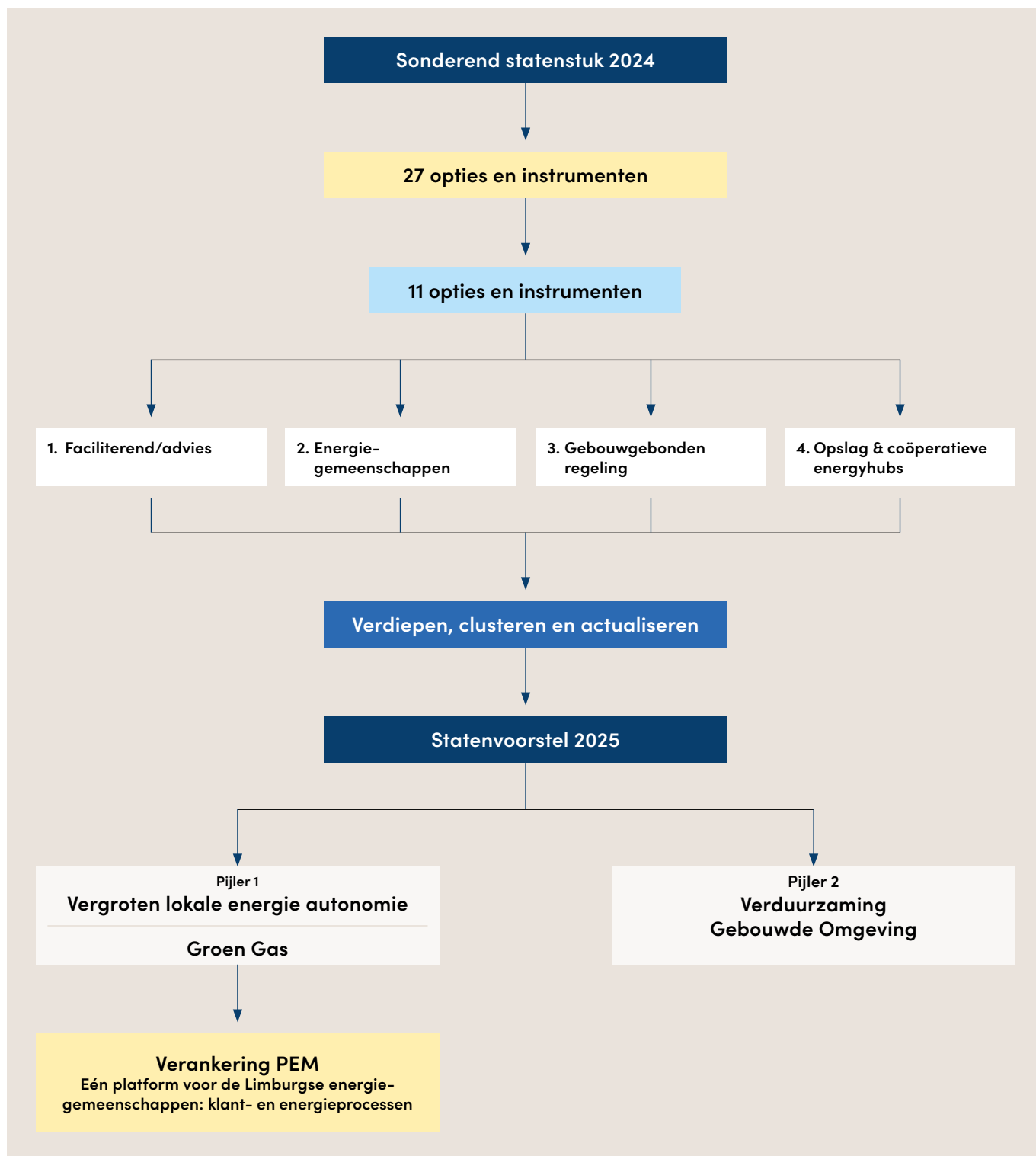
Nu wordt het nader uitgewerkte Statenvoorstel ‘Inrichting Provinciale Energiediensten Maatschappij’ ter besluitvorming aangeboden aan uw Staten.

2.1 Bevoegdheid

Vanuit uw budgetrecht is een besluit van uw Staten vereist om de daarvoor gebudgetteerde middelen vanuit het coalitieakkoord 2023-2027 – ‘Elke Limburger telt!’ in te kunnen zetten voor de PEM (onderdeel van het programma Nieuwe Energie). Ook voor het vaststellen van de voorgestelde opzet van de PEM is uw besluit nodig gezien uw kaderstellende rol.

2.2 Beoogd resultaat

Instemming van uw Staten met de voorgestelde opzet van de Provinciale Energiediensten Maatschappij waarmee ook de gebudgetteerde middelen van € 8.3 mln. afgeroepen en ingezet kunnen worden voor de Provinciale Energiediensten Maatschappij.



Figuur 2: Van
sonderend stuk
(2024) naar
Statenvoorstel
(2025)

3. Aanleiding

In het sonderend stuk (behandeld in de Statencommissie Leefomgeving op 29 november 2024) is aangegeven dat we ons gezien de doelen en doelgroepen op 4 zaken gaan richten t/m 2027 in de start van de PEM, nl:

- I. Kennis- en adviesfunctie;
- II. Ondersteuning van energiegemeenschappen;
- III. Energiearmoedebestrijding;
- IV. Opslag en coöperatieve Energiehubs.

Deze 4 zaken zijn in de verdere uitwerking richting dit Statenvoorstel verwerkt in 2 pijlers waar de PEM op bouwt:

1. Lokale energie autonomie vergroten
 - De PEM vergroot en versnelt de lokale energieautonomie door het ondersteunen van energiegemeenschappen, coöperatieve energiehubs en kleinschalige warmte-gemeenschappen tot operationele entiteiten (incorporeert I, II en IV zoals hierboven benoemd) op het gebied van elektriciteit, warmte en opslag.
 - De PEM ondersteunt in het aanjagen van Groen Gas productielocaties (onder voorbehoud van besluitvorming rondom Groen Gas Statenvoorstel).
2. Energiearmoedebestrijding
 - Deze pijler richt zich op het verduurzamen van de woningen/gebouwen waardoor de energiekosten structureel dalen. Er is weliswaar een veelheid aan stimuleringsregelingen op rijks, provinciaal en gemeentelijk niveau; maar veel burgers, vooral die waarbij de nood het hoogst is, missen de boot. De PEM draagt bij aan het bereiken van deze burgers en deze adequaat te ondersteunen in het realiseren van de verduurzaming van hun woning (incorporeert I en III zoals hierboven benoemd).

3.1 Waarom de PEM

Lokaal voor lokaal

Op 01-01-2026 treedt de nieuwe Energiewet in werking. Deze nieuwe Energiewet vertaalt deze EU-afspraken en kaders naar Nederlands recht. In de wet krijgen burgers, overheden en bedrijven ruimere mogelijkheden om lokaal zelf energie op te wekken én te delen. En er komen in de wet duidelijke rollen en eisen voor nieuwe spelers, zoals aggregatoren, partijen die vraag en aanbod uit kleine bronnen bundelen.

De PEM zal, in lijn met de nieuwe Energiewet, de rol op zich nemen om de energie autonomie in Limburg te vergroten en lokaal eigenaarschap te faciliteren. De PEM zet zich actief in de energiearmoede te bestrijden. Dat vindt enerzijds plaats door het vergroten van de lokale energie autonomie en anderzijds door gerichte ondersteuning van mensen in energiearmoede. Voor het behalen van de klimaatdoelstellingen pakken de gevestigde energiebedrijven en de industrie de energietransitie op in omvangrijke projecten. Tegelijkertijd ontstaan er lokaal initiatieven van overheden, instellingen, bedrijven én burgers die duurzame energieprojecten starten vanuit andere motieven dan commerciële winst. Deze beweging luidt een systeemverandering in: strategische autonomie, lokaal eigenaarschap en bestrijding van energiearmoede.

De energietransitie luidt een systeemverandering in: strategische autonomie, lokaal eigenaarschap en bestrijding van energiearmoede.

Lokale energieopwekking is een belangrijk onderdeel van de energietransitie. Het vult de meer centrale duurzame oplossingen aan en helpt de groeiende energie vraag op te vangen. Dat verlaagt de druk op het elektriciteitsnet, vermindert de CO₂ – uitstoot en versnelt de transitie. Ook maakt lokale opwek ons minder afhankelijk van externe fossiele energiebronnen en betreft het inwoners directer bij de energietransitie.

De impact van lokale energieopwekking is:

- vermindering van transportverliezen;
- verlaging van de energiekosten;
- verhoging van de energieautonomie;
- stimulering van duurzame energiebronnen;
- versterking van de lokale economie;
- vergroting van de betrokkenheid bij de energietransitie;
- verlaging van de druk op het elektriciteitsnet.

Vanaf 1 januari 2026 mogen de gevestigde commerciële energiebedrijven volgens de Energiewet geen energiegemeenschappen meer bedienen. Zij investeren in grootschalige duurzame projecten, oplossingen voor netcongestie en bieden ook producten voor consumenten om hun woning te verduurzamen. De energiegemeenschappen zelf ontstaan van onderop, in samenwerkingsverbanden van burgers, gemeenten en bedrijven. De PEM versnelt dit proces: zij helpt initiatieven uit te groeien tot operationele energiegemeenschappen en bundelt die vervolgens tot één Limburgs energiebedrijf. Dat bedrijf werkt volgens het principe: 'lokaal voor lokaal, zonder winstoogmerk en iedereen kan meedelen'.

De energiegemeenschappen zijn nieuwe spelers op de energiemarkt en kunnen marktaandeel afsnoepen van de gevestigde commerciële energiebedrijven.

Energiearmoede verergert

De energiearmoede in Nederland neemt toe. Volgens een voorlopige schatting van TNO en het CBS kampten in 2024 ongeveer 510.000 huishoudens met energiearmoede, bijna 180.000 meer ten opzichte van 2023. Volgens CBS/TNO heeft Zuid-Limburg zelfs de hoogste energiearmoede van Nederland. In Heerlen leeft maar liefst 13,4% van de huishoudens in energiearmoede. Ook gemeenten als Vaals (12,3%), Kerkrade (10%) en Brunssum (9,2%) scoren hoog.

In Limburg leven in totaal 35.000 huishoudens¹ in energiearmoede. Een lagere energieprijis via lokale energiegemeenschappen helpt deze huishoudens wel, maar is onvoldoende hen structureel uit de armoede te halen. Voor gevestigde energiebedrijven vormen zij vaak een kostenpost, doordat er relatief veel wanbetaling voorkomt, wat zorgt voor hoge operationele kosten en incassokosten.

Huishoudens in energiearmoede hebben externe hulp nodig, zij kunnen dit probleem niet zelf oplossen.

Het doel van de PEM is de energierekening voor deze groep structureel met 30-40 procent te verlagen. Samen met gemeenten worden daarvoor woningen verduurzaamd. Met de middelen van de PEM, aanvullend op bestaande regelingen en subsidies, kunnen ongeveer 1.000 woningen worden aangepast. Dat is slechts een marginaal deel van de totale opgave in Limburg. De belangrijkste taak van de PEM en Provincie is het vliegwiel draaiende te houden. Zij zetten zich dan ook vanaf het begin in om nieuwe fondsen toe te voegen, zodat de verduurzaming van woningen voor huishoudens in energiearmoede verder kan worden opgeschaald. In de aanpak van deze pijler zullen wij aanhaking zoeken met initiatieven op dit vlak die er reeds zijn, zoals de MCO NIP aanpak van de RES NML.

1 De 35.000 huishoudens in energiearmoede betreft particuliere huur, woningeigenaren en woningcorporaties. .

4. Pijler 1: Lokale energie autonomie vergroten

4.1 Inleiding

De reikwijdte van de PEM omvat de volgende energieprojecten²:

- A. Energiegemeenschappen
- B. Warmte gemeenschappen
- C. Coöperatieve energiehubs
- D. Groen Gas

4.2 A. Energiegemeenschappen

Marktpartijen richten zich niet op het creëren van lokale energie autonomie, terwijl juist lokale energiesystemen kunnen bijdragen aan het oplossen van problemen door netcongestie en het behoud van een betrouwbaar en betaalbaar energiesysteem (RVO (2023), *Stappenplan lokale energiesystemen*). Lokale initiatieven kunnen beter inspelen op de specifieke behoeften en omstandigheden van een regio, daardoor maken zij een meer op maat gemaakte energietransitie mogelijk. Door participatie van burgers, overheden en bedrijven zijn kleinschaligere projecten sneller te realiseren dan één grootschalig project. Energiegemeenschappen zorgen er bovendien voor dat de opbrengsten van de energieproductie ten goede komen aan de lokale gemeenschap, in plaats van aan grote energiebedrijven.

Een belangrijk uitgangspunt voor de inrichting van de energiegemeenschappen is dat iedereen kan meedelen in de resultaten van een energiegemeenschap. Dus niet alleen de initiatiefnemers of investeerders maar iedereen deelt mee en kan zonder extra voorwaarden of kosten energie afnemen van een energiegemeenschap. Omdat dit nog niet vanzelfsprekend is, zal de PEM een normenkader ontwikkelen dat vereist dat voor alle projecten die ondersteuning ontvangen van de PEM, een gelijke en eerlijke verdeling van de opbrengsten geborgd is.

² Energiegemeenschappen en warmtegemeenschappen kennen een wettelijk kader (respectievelijk Energiewet per 1 januari 2026 en de Wet collectieve warmte vanaf 3 juli 2025). Voor coöperatieve energiehubs geldt de vigerende regelgeving van de netbeheerders. Voor Groen Gas locaties geldt de invoedcode gas LNB en in detail, ten aanzien van kwaliteit, samenstelling en druk, in de Ministeriële regeling gaskwaliteit. Voor alle projecten geldt de Omgevingswet.

De Provincie speelt een belangrijke rol bij het gang brengen van lokale initiatieven. Zij ondersteunt vooral projecten die op eigen kracht onvoldoende vooruitkomen. Uit onderzoek naar de lopende initiatieven blijkt welke vormen van ondersteuning daarbij nodig zijn.

Het doel is om vóór 2030 minimaal 15 energiegemeenschappen/ -hubs e.d. operationeel te hebben.

De PEM ondersteunt het opzetten en laten groeien van energiegemeenschappen. Na een oproep aan gemeenten zijn er 40 energieprojecten aangedragen. Deze projecten zijn gebruikt om te beoordelen waar de PEM van meerwaarde kan zijn. Het gaat hier om een momentopname. Er kunnen projecten afvallen en bijkomen.

Via het up & running brengen van de energiegemeenschappen, dragen we bij aan de RES doelen voor grootschalige opwek conform de zoekgebieden in de POVI.

De behoefte van de gemeenschappen is divers en hangt niet alleen af van de fase waarin een initiatief/project zich bevindt, maar ook van de lokale kennis, capaciteit en expertise. De toegevoegde waarde van de PEM zit in bijvoorbeeld de kennis om een gemeenschap op te zetten, ondersteuning in het vinden van de juiste governance, het ondersteunen in onderhandelingen met ontwikkelaars en leveranciers, in coördinatie, etc..

We onderkennen vier fasen in de levenscyclus van projecten:

Fase 1: Inspiratie & initiatie

Eerste ideeën en verkenning, mobiliseren van de gemeenschap.

Fase 2: Samenwerking & structurering

Formuleren van visie, opzetten van samenwerkingsstructuren, eerste afspraken en gesprekken met stakeholders.

Fase 3: Ontwikkeling & uitwerking

Opstellen van projectplanen businesscase, aanvragen van vergunningen en subsidies, uitwerken van contracten.

Fase 4: Operationalisatie

Project is gereed voor financiering, bouw en start van activiteiten; inkomsten worden gegenereerd.

Uit de analyse van de 40 projecten blijkt dat geen van de onderzochte projecten zich in fase 4 bevindt. Dat betekent dat tot en met fase 3 enkel operationele kosten zijn voor de PEM. De kosten voor bemensing van het PEM-team voor de inzet in de fasen 1 t/m 3 worden gedekt uit CDOKE middelen t/m 2030. De analyse wijst tevens uit dat er investeringsbehoeften te verwachten zijn. Deze investeringsaanvragen zullen het SIS3.0 proces doorlopen en indien passend zal provinciale financiering ingezet worden.

In fase 1 en 2 is de rol van de PEM begeleiding, informatievoorziening, kennisdeling, advisering, mobiliseren van partijen, ondersteuning bij structurering etc. De partijen moeten in deze fasen zelf investeren.

De PEM hanteert een afwegingskader ter beoordeling van welke projecten ondersteund worden en in welke volgorde ondersteuning geboden wordt. In dit afwegingskader wordt de haalbaarheid van het project beoordeeld en de mate waarin het project kan leiden tot versnelling en vergroting van de lokale autonomie.

In fase 3 richt de inzet van de PEM zich op een intensievere begeleiding, standaardiseren van juridische structuren en contracten, collectieve business development en delen van opgedane kennis. In deze fase kan de PEM subsidies verstrekken voor ontwikkeling van producten (met kennisdeling als voorwaarde), opdrachten voor collectieve producten, voorfinanciering (terug betaalbaar voorschot of lening) voor specifieke ontwikkelkosten. De inzet van de PEM in deze fase is voorwaardelijke financiële ondersteuning gericht op een sluitende businesscase en het voldoen aan normenkaders³.

Voor de ondersteuning van 40 projecten in deze fase is op basis van de analyse van de projecten een post voorzien van € 0,5 mln. Deze post wordt aangewend voor bijvoorbeeld het inhuren van aanvullende externe kennis, of het laten uitvoeren van onderzoek, oplossen van locatievraagstukken, opzetten van juridische modellen etc.

In fase 4 worden de projecten geoperationaliseerd. De rol van de PEM is begeleiding bij de afronding en monitoring. Financiële inzet van de PEM ontstaat in fase 4 door de mogelijkheid tot revolverend te investeren bij die projecten die ook daadwerkelijk operationeel worden. Dat kan een directe- of indirecte financiering (lening, garantie, aandelenparticipatie) zijn voor die projecten die voldoen aan het normenkader. Voor de financiële ondersteuning van projecten in fase 4 is een post voorzien van € 4,3 mln. Op basis van de analyse van de projecten blijkt dat er echter meer investeringsbudget noodzakelijk is. Voor deze investeringsaanvragen zullen de vigerende processen doorlopen worden (SIS3.0) en Rijk en EU.

Fase project	Totaal
Fase 1: Inspiratie & initiatie	€ 0
Fase 2: Samenwerking & structurering	€ 0
Fase 3: Ontwikkeling & uitwerking	€ 500.000
Fase 4: Operationalisatie	€ 4.300.000
Totaal	€ 4.800.000

De nadruk ligt op niet-financiële ondersteuning in de vroege fasen 1 t/m 3. In fase 4 kunnen voorwaardelijke financiële instrumenten worden ingezet welke een financieel rendement kunnen opleveren. Er dienen duidelijke regelingen en contracten ontwikkeld te worden voor de inzet van revolverende financiële instrumenten bij projecten in ontwikkelingsfase 4. Indien aan de voorwaarden voldaan is het vormen van zelfstandige entiteiten zonder winstoogmerk zoals een verbonden partij voor de Provincie Limburg een overweging. Alsdan wordt het strategisch kader van Sturing in Samenwerking doorlopen en bezien we welk instrument het meest geschikt is (subsidie, opdracht, financiering, verbonden partij).

3 Het normenkader bepaalt bijvoorbeeld dat niet alleen de investeerders/deelnemers maar iedereen die energie afneemt van de energiegemeenschap deelt in de voordelen die de gemeenschap realiseert. Het is nodig dit normenkader toe te voegen omdat de energiewet 2026 daar geen bepalingen over kent.

4.3 B. Warmtegemeenschappen

Aan de hand van de Wet Collectieve Warmte kan er onderscheid worden gemaakt tussen grootschalige en kleinschalige warmtenetten. De kleinschalige warmtenetten, met maximaal 1.500 aansluitingen, lenen zich om te ontwikkelen vanuit een warmte-gemeenschap. Hierin kunnen verschillende initiatiefnemers in gemeenschappelijk verband in de eigen warmtebehoefte voorzien. In de huidige situatie is er slechts een beperkt aantal concrete plannen om kleine warmteprojecten op te zetten. Maar de opportuniteiten zijn er, of gaan zich aandienen. Er lijkt op basis van gesprekken met gemeenten behoefte aan kennis, coördinatie en wellicht vreemd vermogen om warmtegemeenschappen van de grond te krijgen.

De PEM kan ondersteuning bieden om de ideeën en initiatieven van de grond te krijgen door de ontbrekende kennis, coördinatie, etc., toe te voegen en bijvoorbeeld een blauwdruk voor het opzetten van een warmtegemeenschap ontwikkelen. In de toekomst staan we open voor andere kansen in de warmte transitie die nu nog niet bekend zijn.

4.4 C. Coöperatieve energiehubs

Coöperatieve energiehubs

Onder een energiehubs verstaan we een slim gestuurd, decentraal energiesysteem waarin verduurzaming van het energiesysteem voor een gebied mogelijk wordt gemaakt en tegelijk het bovenliggende energiesysteem wordt ontlast en/of versterkt, door lokaal zoveel mogelijke vraag en aanbod van verschillende energiedragers te balanceren, door lokale productie, consumptie, opslag en conversie te combineren.

Rol PEM in stimuleren coöperatieve energiehubs

In de haalbaarheidsfase kan de PEM een rol spelen in het stimuleren van energiegemeenschappen zelf; zij moeten het organiserend vermogen krijgen, en de professionaliteit ontwikkelen om zelf coöperatieve energiehubs te identificeren en stimuleren met capaciteit en middelen.

In de ontwerpfase bestaat er een lacune in mogelijkheden om coöperatieve energiehubs te ondersteunen. Procesmiddelen voldoen vaak niet meer, maar een definitieve investeringsbeslissing is nog niet genomen en dus staan marktpartijen niet te springen om hierin te stappen. De PEM kan met leningen en garantstellingen helpen om dit gat te overbruggen, zodat coöperatieve energiehubs die kansrijk zijn, daadwerkelijk van de grond komen.

In de realisatie fase staat financiering voorop; in de markt zijn hier al wel mogelijkheden voor, omdat er per definitie een positieve businesscase gemaakt moet zijn vooraleer tot deze fase over kan worden gegaan. De PEM kan met financiële deelname wel betrokken en sturend blijven opereren als dit gewenst is.

4.5 D. Groen Gas

Groen Gas is een aparte tak binnen pijler 1 van de PEM. De mogelijkheden voor Groen Gas in Limburg zijn groot, zeker met het oog op de bijmengverplichting die 1 januari 2027 zal ingaan. Deze bijmengverplichting zorgt er namelijk voor dat energieleveranciers óf zelf Groen Gas moeten toevoegen óf certificaten moeten kopen, waardoor de businesscase van Groen Gas sterk verbetert. Om de kansen voor Limburg te benutten, zijn er volgens onderzoek in opdracht van de Provincie ongeveer 15 tot 20 collectieve vergistingsinstallaties nodig, verspreid over de provincie. Hiermee wordt een potentiële opwek voorzien van 100 mln. m³ Groen Gas. De PEM kan helpen bij het opzetten van collectieve monomest-vergistingscentrales.

De PEM wil meewerken aan oplossingen waarin kleine agrarische ondernemingen samenwerken. Bijvoorbeeld door grote agrarische ondernemingen over te halen om extra capaciteit te maken voor enkele kleinere agrariërs in zijn omgeving. Of door te ondersteunen bij het opzetten van een gespecialiseerde vergister die voor verschillende boeren werkt. We kijken tevens naar koppelkansen met energiegemeenschappen.

Het aangekondigde separate Statenvoorstel Groen Gas (medio 2026 naar PS zoals besloten in de GS vergadering van 26 augustus 2025 en met PS gecommuniceerd via mededeling portefeuillehouder verstuurd op 8 september 2025, kenmerk GS DOC-00813872) kent de volgende hoofdlijnen:

- a. Er wordt een uitvoeringsteam opgericht binnen de PEM dat zich volledig richt op Groen Gas. Dit team ontwikkelt initiatieven en faciliteert bij de vorming van clusters, locatie, vergunningen, modelcontracten. Wanneer de transitie gemaakt is en men over gaat tot beheer kan de capaciteit weer afnemen. Deze inzet vereist volgens de huidige inzichten ca. € 5 mln. (via apart Statenvoorstel verder te detailleren) aan middelen.
- b. We werken aan verschillende vormen van deelname. Dat kan zijn via leningen, financiële garanties of een deel van de aandelen. Ook kunnen we mogelijk de locatie faciliteren en de grond in erfpacht houden.
- c. Door als Provincie mee te doen, kunnen we sturen. Zodat er zoveel mogelijk milieuwinst en energieproductie hand in hand gaan met een goed werkend verdienmodel.
- d. De opbrengsten komen terug bij de PEM en worden opnieuw ingezet. Zo kunnen we meer projecten steunen met hetzelfde budget.
- e. Het doel is om 5 tot 10 projecten aan te kunnen jagen in Limburg. De projecten vereisen volgens de huidige inzichten ca. € 25 mln. risicodragend vermogen (additioneel t.o.v. eerder genoemde € 5 mln.).

Omdat het externe rapport in relatie tot Groen Gas potentie pas recent is opgeleverd, is voor bovenstaande actiepunten nog uitwerking nodig. Voor zowel de inhoudelijke uitwerking als de specificatie van de benodigde middelen komen we met een separaat Statenvoorstel. Binnen de Taskforce PEM zal het Statenvoorstel Groen Gas de komende maanden worden vormgegeven.

4.6 Relatie ontwerp Provinciale Omgevingsvisie

In de ontwerp Provinciale Omgevingsvisie (POVI) zijn gebieden aangewezen waar ruimte is voor energieprojecten (zoekgebieden) en geven we tevens aan dat het energiesysteem decentraal wordt opgebouwd en centraal wordt aangevuld. De Provincie speelt een actieve rol bij initiatieven in deze zoekgebieden. De provinciale rol en de voorwaarden worden verder uitgewerkt. Belangrijke uitgangspunten zijn: lokaal eigendom, lokaal gebruik van energie en een goede inrichting van de omgeving. Een proces waarin inwoners kunnen meedenken en meedoen is hierbij belangrijk. Wij zetten in op energiebesparing én we stimuleren energiegemeenschappen en Groen Gas productie. De PEM voert deze rol namens de Provincie uit.

In de ontwerp Provinciale Omgevingsvisie (ontwerp-POVI) geven we aan dat het energiesysteem decentraal wordt opgebouwd en centraal wordt aangevuld. De locatie, de situering ten opzichte van een aansluitpunt op het netwerk, de mogelijkheid tot opslag, de energiebron en de energievragers zullen bepalende factoren zijn in de ontwikkeling van het energielandschap in Limburg. Energiegemeenschappen en energiehub's zullen voor decentrale opwek onderdeel gaan uitmaken van het energiesysteem. Hierin kan de PEM een faciliterende rol gaan vervullen.

4.7 Verankeren PEM

De PEM is ontwikkeld met het oog op de lange termijn. In eerste instantie richt de PEM zich op het zo snel en effectief mogelijk operationeel maken van duurzame, lokale energie-initiatieven. Zodra meerdere energiegemeenschappen functioneren, vormt het samenbrengen en als één geïntegreerd systeem beheren van de verschillende onderdelen van het energielandschap de volgende stap. Dit bevordert verdere kostenbesparingen, verlaagt risico's, vergroot de uniformiteit binnen de markt en biedt aanzienlijke kansen op lagere energieprijzen. De PEM wil deze bundeling tot stand brengen en wordt daarbij ondersteund door de nieuwe Energiewet die per 01-01-2026 in werking treedt.

Eén centraal platform voor alle energiegemeenschappen

Het doel van de PEM is om burgers, lokale overheden en bedrijven te voorzien van een betaalbare en stabiele energierekening. De Limburgse energiemix kenmerkt zich door diversiteit en duurzaamheid en bestaat uit o.a. zon, wind en Groen Gas. De lokaal opgewekte energie wordt lokaal geleverd. Na 2030 zal het Limburgse energielandschap bestaan uit een groot aantal operationele energiemaatschappijen, wat leidt tot een versnipperd energielandschap.

Deze versnippering is suboptimaal. Een overkoepelend platform/organisatie biedt kansen tot optimalisatie en verdien capaciteit:

- a. Het platform groepeerde de producerende opwekeenheden tot één energiepool (VPP: virtual power plant). Het biedt de mogelijkheid om opwek en verbruik, zowel geografisch als in de tijd op elkaar af te stemmen, waarbij elektriciteit zoveel mogelijk lokaal kan worden uitgewisseld met andere partijen, leveranciers onafhankelijk en tot op aansluiting niveau. Hierbij biedt het platform volledige transparantie over zowel de elektriciteitsstromen als de bijbehorende financiële stromen. Hoe groter de pool, hoe meer stabiliteit in energieprijzen, hoe meer inertie voor bewegingen van de (met name) de fossiele

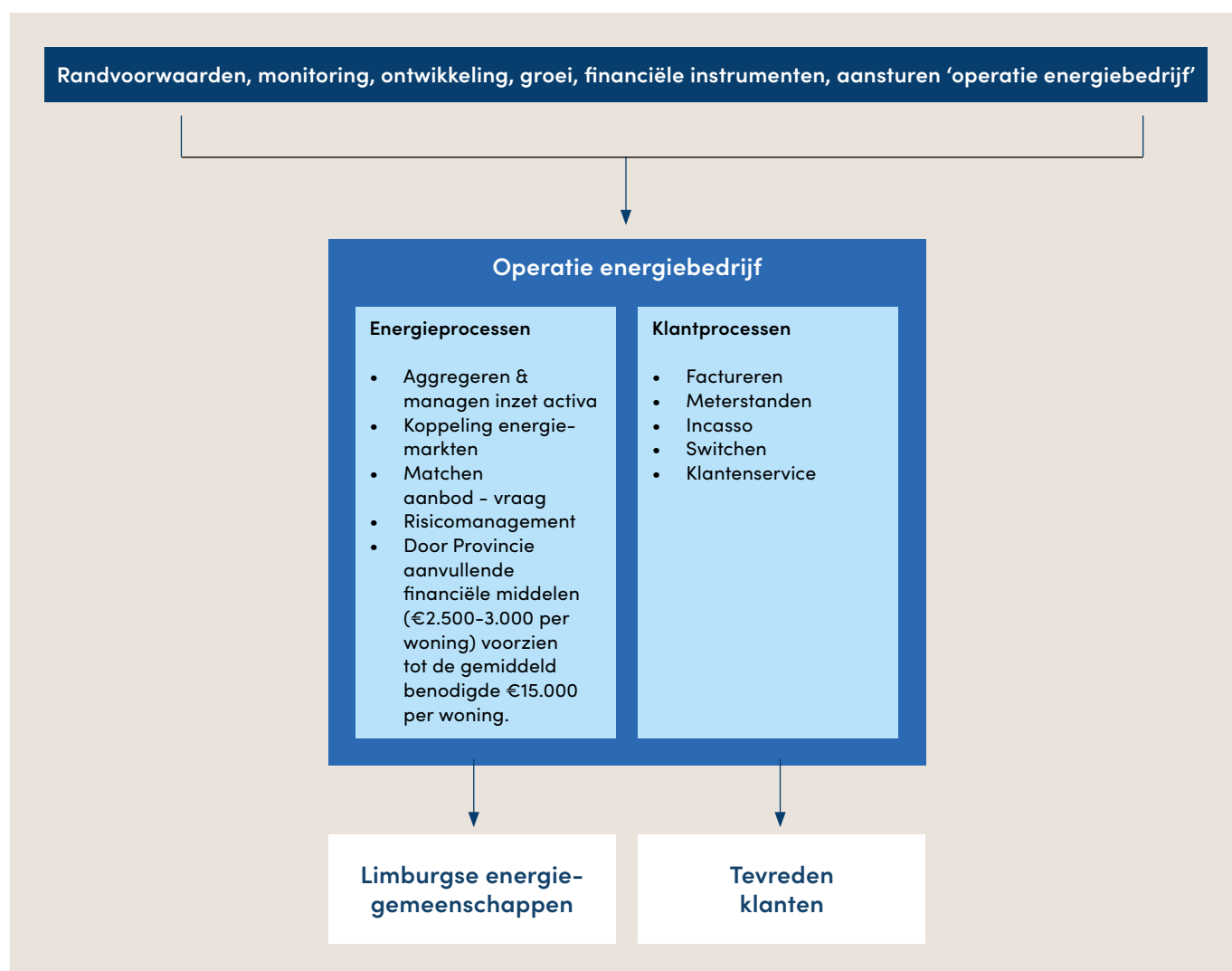
energiemarkt en hoe lager de risico's voor afzonderlijke gemeenschappen.

- b. Het platform brengt de klantprocessen (facturering, incasso, meterstanden, verhuizen, switchen etc.) van de gemeenschappen onder in één platform/organisatie. Dat leidt tot forse operationele kostenbesparingen, verlaging van de financiële risico's voor de afzonderlijke gemeenschappen en een professionele en eenduidige uitvoering van de klantprocessen.

De PEM lijkt een logische partij om deze overkoepelende en samenbrengende rol op zich te nemen, maar zal de bijbehorende activiteiten laten uitvoeren door een professionele dienstverlener. De Provincie moet een keuze maken welke dienstverlener en welk platform te prefereren is om de overkoepelende processen uit te voeren. Het ligt daarbij voor de hand dat de Provincie Limburg/PEM een samenwerkingsverband aangaat of participeert in een van de reeds bestaande en operationele platformen in Nederland. Op deze manier kan in Limburg een zo groot mogelijk aantal gemeenschappen en coöperaties worden aangesloten op één gezamenlijk platform. Hoe groter de energiepool, des te groter immers de voordelen, zowel voor het collectief als voor de individuele gemeenschappen.

Figuur 3:
Operatie
Energiebedrijf

De PEM-rol zou in dit proces richtinggevend moeten zijn; door het vaststellen van een normenkader kan zij energiegemeenschappen ondersteunen bij het maken van een weloverwogen keuze voor een geschikt platform. Het uiteindelijke doel is om zoveel mogelijk Limburgse energiegemeenschappen op één platform samen te brengen.



4.8 Vervolgstappen realisatie PEM

De PEM is momenteel een organisatieonderdeel binnen de Provincie Limburg. Dit past bij de ontwikkelingsfasen van de pilotprojecten. Naarmate projecten verder gevorderd raken en de behoefte aan financiële investeringen toeneemt (met name in fase 4), kan het wenselijk zijn de PEM in een aparte rechtspersoon (zoals een BV of stichting) onder te brengen. Dit biedt meer mogelijkheden voor deelnemingen, risicospreiding en het aanbieden van revoluerende financieringsinstrumenten. Ook het inrichten en runnen van een gemeenschappelijk platform vereist een aparte rechtspersoon.

Om te evolueren tot robuuste, blijvende entiteiten zijn de volgende stappen te zetten:

4.8.1 Voorbereiding

Het bemensen van het PEM team als organisatieonderdeel binnen de Provincie Limburg, dat hands-on de energiegemeenschappen gaat ondersteunen en anderzijds de benodigde vervolgstappen zet om te komen tot een robuuste en blijvende PEM.

Producten die het team gaat opleveren:

- Keuze platform.
- Normenkader toe te passen bij de inrichting van de energiegemeenschappen.
- Instrumentarium t.b.v. ondersteuning energiegemeenschappen incl. afwegingskader prioritering projecten.
- Business cases PEM.
- Statenvoorstel oprichting PEM entiteiten en Statenvoorstel Groen Gas.
- Op hoofdlijnen (nadere uitwerking in business cases PEM): organisatie model (bemensing en governance) en procesbeschrijvingen energiegemeenschappen in samenwerking met het centrale platform.

4.8.2 Ontwikkelen en toepassen PEM Instrumentarium

De PEM biedt ondersteuning aan energiegemeenschappen. Om ondersteuning van de PEM te krijgen, moeten de projecten voldoen aan een aantal eisen. Dat is in eerste instantie in het belang van de energiegemeenschappen zelf; het versnelt het operationeel krijgen van energiegemeenschappen, het verlaagt de risico's voor de afzonderlijke energiegemeenschappen en biedt de afnemers meer zekerheid voor structureel lage energieprijzen.

In de fase 1 t/m 4 hanteert de PEM het volgende instrumentarium:

1. Normenkader:

Eisen waaraan projecten moeten voldoen om ondersteuning te krijgen in de operationele fase.

- Voorbeeld 1: het normenkader geeft aan dat iedereen die energie afneemt van een gemeenschap, dus ook niet-leden of investeerders, meedelen in de voordelen die gerealiseerd worden (om zo energiearmoede te reduceren).
- Voorbeeld 2: de energiegemeenschappen die aansluiten bij de PEM maken gebruik van het centrale PEM platform.

2. Prioritering ondersteuning projecten:
 - Afwegingskader
 - Beoordelen potentie van het project. Is het project kansrijk?
 - Zijn de initiatiefnemers voldoende gedreven en bedreven?
3. Collectieve business development:

Generieke knelpunten en leerpunten collectief maken.

 - Bijvoorbeeld door standaardisering van juridische structuren en contracten of productontwikkeling.
4. Juridisch en administratieve kaders:

Juridische en administratieve kaders voor het inzetten van subsidies, leningen, garanties en opdrachten.
5. Revolverende instrumenten:

Regelingen en contracten voor de inzet van revolverende financiële instrumenten bij projecten in ontwikkelingsfase 4.

4.8.3 Opstellen Business case PEM

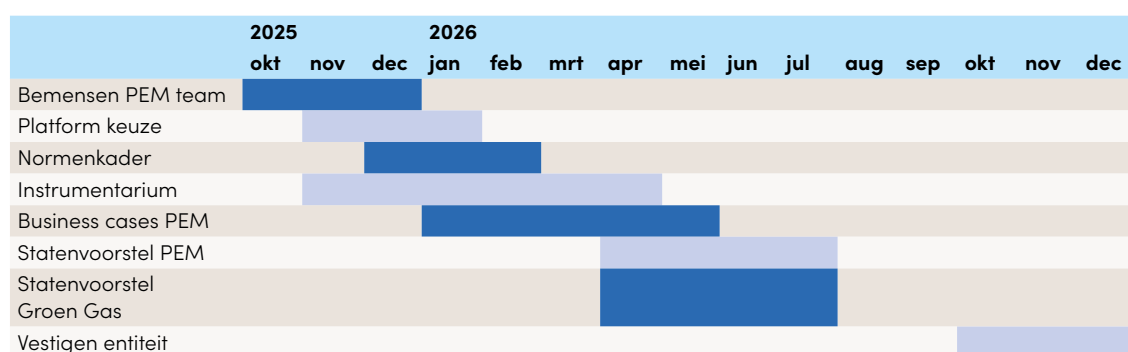
De PEM fungeert als dienstverlener voor de aangesloten energiegemeenschappen. Voor het vestigen van de PEM entiteiten zijn gestructureerde business cases op te stellen. Op hoofdlijnen bevatten de business cases:

- Financieel plan en verdienmodel
- Risicoanalyse en beheersmaatregelen
- Marktanalyse en behoeftebepaling
- Stakeholderanalyse
- Maatschappelijk rendement (aantonen dat energiearmoede wordt tegengegaan en dat autonomie energiesysteem Limburg toeneemt).
- Monitoring, evaluatie en succescriteria

4.8.4 Statenvoorstel oprichting (mogelijke) PEM entiteiten

De PEM heeft twee aandachtsgebieden die een blijvende aanwezigheid van de PEM vereisen. Enerzijds zal de PEM mede investeren in energieprojecten, anderzijds zal onder de vlag van de PEM een dienstverlener aangestuurd worden die het centrale operationele processen uitvoert. Voor beide taken zijn naar waarschijnlijkheid (onder voorbehoud van doorlopen SIS) twee afzonderlijke entiteiten nodig: een investeringsfonds en een operationele entiteit. Naar verwachting zal de PEM medio 2026 een statenvoorstel gereed hebben voor de oprichting van deze entiteiten.

Tevens zal de PEM medio 2026 een statenvoorstel voor Groen Gas gereed hebben.



Planning PEM

4.9 Conclusie pijler 1

Lokale autonomie, lokaal eigenaarschap, energiearmoede

De inzet van pijler 1 op de totstandkoming van energiegemeenschappen, warmtegemeenschappen, (coöperatieve) energiehubbs en productielocaties voor Groen Gas draagt bij aan de ambities van de PEM om de lokale autonomie over energie te vergroten en de energietransitie te versnellen. Concreet zetten we daarbij in op de volgende doelstellingen:

- Een minimum van 15 energiegemeenschappen volledig operationeel te hebben in 2030;
- Statenvoorstel Groen Gas (rol provincie/PEM en benodigde middelen) medio 2026;
- Statenvoorstel PEM inrichting medio 2026.

Effect van lokale energieautonomie op energiearmoede

Mensen in energiearmoede zijn gebaat bij lokale energiegemeenschappen. Het realiseren van vele lokale energiegemeenschappen gebundeld in één pool, kan leiden tot lagere en stabielere energieprijzen. Er blijft echter een beperkt risico dat afzonderlijke gemeenschappen vanwege kosten/afschrijvingen boven de gemiddelde marktprijs moeten aanbieden. De PEM heeft als taak en verantwoordelijkheid de businesscases van de energiegemeenschappen kritisch te beoordelen en te borgen dat iedereen kan meedelen in de voordelen.

PEM als entiteit

Naar verwachting zal de PEM medio 2026 een Statenvoorstel gereed hebben voor de oprichting van een tweetal entiteiten die nodig zijn voor de ondersteuning investeringen en operationele tak.

Onderbouwing basis van PwC-analyse 2025

De Provincie heeft PwC gevraagd een analyse uit te voeren op basis van de aangedragen projecten. PwC heeft geadviseerd over de ontwikkelfasen van de initiatieven, de benodigde ondersteuning per projecttype, en de randvoorwaarden voor mogelijke toekomstige financiële betrokkenheid van de Provincie. De bevindingen van PwC zijn integraal verwerkt in dit voorstel en vormen de onderbouwing van de gekozen aanpak voor pijler 1. De bevindingen van PwC treft u in bijlage 2.

5. Pijler 2: Energiearmoede bestrijding

5.1 Inleiding - aanleiding

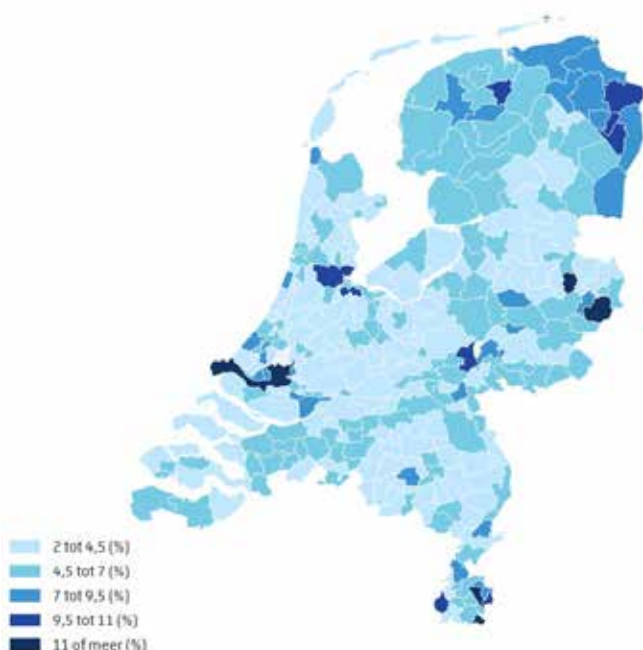
In het Nederlandse beleid is het bestrijden van energiearmoede een belangrijk thema.

Een uitgangspunt in de Energiewet (ingangsdatum 1 januari 2026) is het tegengaan van energiearmoede. Volgens TNO en CBS kampte 6,1 procent van de huishoudens in 2024 met energiearmoede (ruim een half miljoen huishoudens). Dit is een toename van 180 duizend huishoudens ten opzichte van 2023. De belangrijkste verklaring voor de toename is dat er geen financiële steunmaatregelen meer van kracht waren.

Het beeld voor Limburg is nog somberder: 7,1% van de huishoudens leeft in energiearmoede. Dit komt neer op ruim 35.000 Limburgse huishoudens. Energiearmoede komt vaker voor in Zuid-Limburg dan in Midden- en Noord-Limburg. De top 5 gemeenten met energiearmoede zijn Heerlen (13,4%), Vaals (12,3%), Maastricht (10,3%), Kerkrade (10%) en Brunssum (9,2%) (bron CBS, TNO 2024).

Van energiearmoede is sprake bij de combinatie van hoge energiekosten, een slecht geïsoleerde woning en een laag inkomen. Huishoudens in energiearmoede hebben vaker lichamelijke en geestelijke gezondheidsklachten dan huishoudens die niet met energiearmoede worden geconfronteerd. Daarnaast bestaat nog verborgen energiearmoede: huishoudens die veel minder energie gebruiken om de energierekening betaalbaar te houden. Dit een toenemend probleem binnen de groep van kwetsbare huishoudens (laag inkomen en slechte kwaliteit woning).

Er is een groeiende behoefte aan een structurele oplossing voor het probleem van energiearmoede. Het subsidiëren van de energierekening is geen duurzame oplossing. Daar waar huishoudens wel enige invloed hebben op hun verbruik, is dat voor de hogere energieprijzen niet het geval.



Figuur 2: Percentage energiearme huishoudens per gemeente 2024.
Bron CBS, TNO 2024 25 juli 2025

5.2 Aanpak tot nu toe en de noodzaak tot veranderen

Verduurzaming is goed voor het klimaat, verlaagt de energiekosten en verkleint onze afhankelijkheid van aardgas uit het buitenland. Daarnaast zorgt verduurzaming voor een hoger wooncomfort, een positieve invloed op de woningwaarde en een verbeterde verkoopbaarheid (bron: Brainbay).

De aanpak van energiearmoede door het Rijk richt zich met name op inkomenssteun aan huishoudens, waaronder de energietoeslag, die in 2024 is komen te vervallen. Deze regeling gold zowel voor bewoners van corporatiewoningen als van koopwoningen.

Corporatiewoningen

Voor corporatiewoningen in Nederland zijn de Nationale Prestatieafspraken van toepassing. Deze afspraken, die in december 2024 zijn geactualiseerd, zijn gemaakt tussen het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Aedes en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Woningcorporaties zijn voortvarend gestart met de verduurzamingsopgave. Uit de Aedes-benchmark 2023 blijkt dat het aantal huurwoningen met energielabel E, F of G in 2022 met circa 25% is verminderd; van 247.000 naar 180.000 woningen. Deze nota gaat verder niet in op de verduurzaming van corporatiewoningen, gezien de reeds lopende afspraken hierover.

Pilot met particuliere koopwoningen

Wij stellen een pilot voor met mensen in particuliere koopwoningen in energiearmoede. Mensen die in particuliere huurwoningen wonen worden na de pilot in de grootschalige uitrol van het project meegenomen. Ze kunnen nu ook al meedoen, maar dan via de eigenaar van de woning. De woningeigenaren hebben ook verplichtingen naar hun huurders om woningen energiezuiniger te maken. De huurder kan in samenspraak met de eigenaar aan de PEM-pilot meedoen (tot een maximum van 1.000 woningen in Limburg).

De reden voor deze keuze is dat de pilot een test is voor de aanpak die we toepassen. De focus op particuliere koopwoningen lijkt hierbij het snelst te kunnen leiden tot een bewezen succesvolle aanpak. En een bewezen succesvolle aanpak is nodig om een verdere uitrol te rechtvaardigen waarin dan ook mensen in particuliere huurwoningen een plek in hebben.

De huidige benadering bestaat uit het verstrekken van subsidies, zoals de Investerings-subsidie Duurzame Energie (ISDE) en de gemeentelijke SPUK Lokale Aanpak Isolatie, en het aanbieden van leningen via het Nationaal Warmtefonds. Deze aanpak biedt ruimte voor maatwerk, maar kent ook enkele belangrijke nadelen. Zo bieden tijdelijke financiële middelen geen structurele oplossing. Daarnaast vereist de gedecentraliseerde uitvoering de inzet van capaciteit bij (vooral kleinere) gemeenten, die daar niet altijd over beschikken. Bovendien is een deel van de huishoudens – bijvoorbeeld door taal- of kennisachterstand – niet in staat om zelfstandig subsidie aan te vragen.

Ook functioneren de bestaande instrumenten vaak versnipperd. De specifieke uitkering (SPUK) voor de Lokale Aanpak Isolatie, die via gemeenten bij woningeigenaren terechtkomt, is doorgaans niet voldoende om een woning daadwerkelijk een aanzienlijke verbetering in energielabel te laten maken. Meestal blijft het beperkt tot het uitvoeren van een enkele isolatiemaatregel; zoals de vloer, in plaats van een integrale aanpak. Hierdoor ontbreekt het vaak aan een samenhangende en structurele oplossing.

De eerder ontwikkelde verduurzamingsinstrumenten – soms door of in samenwerking met de Provincie Limburg – bereikten kwetsbare huishoudens onvoldoende. Binnen deze doelgroep spelen bovendien vaak meerdere sociaal-maatschappelijke problemen, is er sprake van wantrouwen ten opzichte van de overheid, en is het lastig om daadwerkelijk in contact te komen en ondersteuning te bieden ‘achter de voordeur’. Hoewel de Duurzaam Thuis (DT)-regeling succesvol was, constateerden we dat vooral meer vermogende Limburgers hier gebruik van maakten, met name om zonnepanelen aan te schaffen. Maatregelen als isolatie of energiebesparing waren minder populair. Voor Limburgers met een kleiner inkomen was de DT-regeling minder aantrekkelijk: het bleef immers een lening, met verplichtingen tot rente en aflossing en strikte eisen, waaronder een BKR-toets.

Ook landelijke regelingen blijken moeilijk toegankelijk voor de meest kwetsbare huishoudens. In 2022 werd slechts 16% van de ISDE-subsidies toegekend aan huishoudens met een verzamelinkomen tot modaal inkomensniveau. Ook de toegang tot het Nationaal Warmtefonds – recentelijk zelfs renteloos tot een bepaald inkomensniveau – blijft beperkt binnen deze groep.

Voor een effectieve verduurzaming van de particuliere woningvoorraad is een integrale aanpak nodig die ontzorgt en ondersteunt. Het is essentieel om woningeigenaren die vanwege een gebrek aan kennis of financiële middelen niet tot investeren of isoleren komen, actief te begeleiden. Alleen door deze groep bij de hand te nemen, kan de verduurzamingsopgave worden versneld.

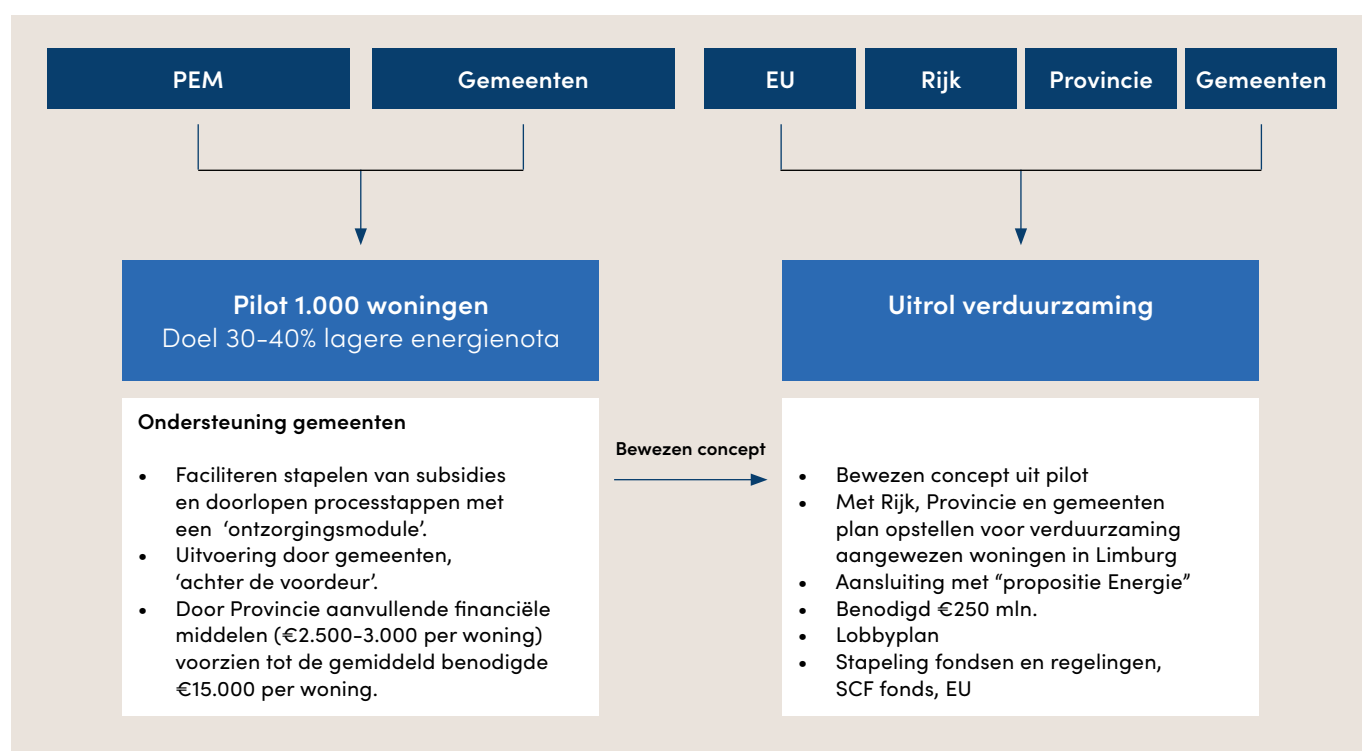
5.3 Pijler 2 PEM: Doel en aanpak

Daarom richt de tweede pijler van de PEM zich in de pilot fase op woningeigenaren in energiearmoede. Doel is om de energierekening van deze woningeigenaren structureel met 30-40% te verlagen. Hiervoor zal het energielabel van de woning gemiddeld met twee stappen verbeterd moeten worden. De instrumenten die de PEM toepast om het energielabel twee stappen te verbeteren door de woning te verduurzamen zijn:

1. De PEM zal de gemeenten ondersteunen met een “ontzorgingsmodule” met aandacht voor de technische en financiële mogelijkheden. De module ondersteunt tevens de gemeenten in het stapsgewijs doorlopen van het proces om te komen tot daadwerkelijke verduurzaming van een woning. Uit gesprekken met gemeenten maken we op dat hier grote belangstelling voor is.
2. De PEM zal per woning en bovenop de bestaande subsidies en regelingen de financiële middelen aanvullen met een subsidie van maximaal € 2.800 euro per woning. In totaal is er budget voor ca. 1.000 woningen voorzien.

Pilot met proven track record

De beschikbare financiële middelen die de Provincie vooralsnog kan inzetten, zijn echter beperkt in het licht van de totale opgave van de eerder genoemde 35.000 huishoudens (het totaal van particulier koop, -huur en corporaties) in energiearmoede. De aanpak is gericht om een eerste contingent (ongeveer 1.000) woningen te verduurzamen van mensen met een koopwoning. De gekozen aanpak is dan ook een pilot. Een pilot die moet leiden tot een bewezen staat van succes én een breed politiek en maatschappelijk draagvlak. Een 'proven track record' als resultante uit de pilot dient, met de steun in de rug van de partners en gemeenten, als basis voor een nieuw statenvoorstel t.b.v. het alloceren van additionele financiële middelen. De aanpak en het succes dient ook inzet te worden in een lobby (via Propositie Energie) voor anderen bronnen/fondsen (bv SCF). De PEM zet het vliegwiel in gang en zal zich inzetten dat het vliegwiel niet stil komt te staan.



Met gemeentelijke regie, met name gericht op de kwetsbare doelgroepen (energiearmoede, kennis- en taalachterstand, etc.), geholpen door een integraal werkende ontzorgingsmodule kan een versnelling teweeg gebracht worden in de verduurzaming van de particuliere woningvoorraad. Het blijft de taak van gemeenten om 'achter de voordeur' te komen. Gemeenten schakelen hiervoor meestal energiecoaches en externe ontzorgende partijen voor in. Zij zouden door gemeenten met de integrale module op pad gestuurd moeten worden.

De PEM draagt zorg voor een ontzorgingsmodule die de energiecoaches van de gemeenten ondersteunt in de uitvoering van de pilot fase. Functioneel biedt de module:

1. Het stapelen van financiële instrumenten (SPUK LAI, ISDE, eventuele gemeentelijke subsidies, etc.).
2. Ondersteuning in het soepel doorlopen van de stappen bewonerscontact – intake – inspectie – begeleiding – uitvoering en nazorg.
3. Technische als financiële inzichten (inclusief terugverdiendtijden).

De PEM zal een marktconsultatie uitvoeren naar beschikbare dienstverleners en/of ontzorgingsmodulen in de markt.

In het geval dat de pilot succesvol is, er nieuwe omvangrijke middelen beschikbaar komen en er een grote uitrol van verduurzaming van woningen in het verschiet ligt, dient de module verder uitgebreid en geprofessionaliseerd te worden. De module dient dan geschikt gemaakt te worden voor een verscheidenheid aan gebruikers (woningeigenaren, gemeenten, corporaties, bedrijven etc.). De module is dan breed inzetbaar, gebruikersvriendelijk en toekomstbestendig.

De Provincie heeft in de afgelopen periode met diverse gemeenten in Limburg en daarbuiten gesproken die met de Provincie willen samenwerken aan de ontwikkeling van een integraal ontzorgingsconcept. Enkele gemeenten zijn daar al concreet mee gestart. Zo zijn er in een Coalition of the Willing van de RES NML, Maastricht, Roerdalen, Heerlen, Utrecht en in de Provincie Groningen voorbeelden van ontzorgingsconcepten die als voorbeeld of springplank kunnen dienen voor de tweede pijler van de PEM ten aanzien van energiearmoede bestrijding. Om te leren van lessen, best practices over te nemen en zo snel mogelijk tot implementatie over te kunnen gaan, is de Provincie voornemens om op basis van wat er al wordt ontwikkeld in Limburg (en daarbuiten) de ontzorgingsmodule vorm te geven. Hierbij kan de Provincie een rol pakken als het gaat om het stapelen van middelen in een module. Een voorbeeld is het ontsluiten van het potentieel dat de 0% lening van het Warmtefonds heeft, deze te combineren met bestaande subsidies en dit integraal beschikbaar te stellen aan huishoudens in samenwerking met gemeenten.

5.4 Financieel

De gemiddelde investeringskosten voor het isoleren van een woning in energiearmoede bedragen circa €13.000 (bron: marktpartijen en ervaringscijfers). Na het isoleren bedraagt de gemiddelde besparing 40 tot 50%. Echter kan een woningeigenaar in energiearmoede dit bedrag niet zelf opbrengen. De bestaande subsidies en financieringsfaciliteiten schieten tekort.

Steun voor mensen in (acute) energiearmoede of steun voor verduurzaming is vaak incidenteel. Bekende voorbeelden zijn het Noodfonds Energie, of de SPUK-gelden 'Lokale Aanpak Isolatie' die via gemeenten voor verduurzaming voor woningen kunnen worden ingezet. Noodzakelijk, maar niet probleemoplossend. Om echt de energierekening te laten dalen en het wooncomfort te laten stijgen zijn structurele en fundamentele ingrepen noodzakelijk. Het te investeren bedrag voor de woningeigenaar moet omlaag. Dat wordt bereikt door in de verduurzamingsaanpak oog te hebben voor een maximale stapeling van subsidies: SPUK-Lokale Aanpak Isolatie, ISDE-subsidie van het Rijk, eventuele gemeentelijke subsidies. Sinds 1 februari 2024 kunnen gemeenten voor woningeigenaren de ISDE-subsidie aanvragen en ontvangen. Dat maakt dat gemeenten ook de financiering aan woning-eigenaren kunnen voorschieten. Voor met name (kwetsbare) huishoudens neemt dit een drempel weg; immers, zij hoeven de investering niet uit eigen portemonnee voor te schieten.

Een rekensom:

- ISDE-subsidie dekt ongeveer 30% van de gemiddelde kosten (Bron: consumentenbond): ca. € 4.000.
- SPUK-LAI is bedoeld voor de aanpak van slecht geïsoleerde woningen van huishoudens in energiearmoede of die hier een risico op lopen (woning met energielabel D, E, F of G). De gemiddelde bijdrage voor de doelgroep in energiearmoede bedraagt per woning circa € 4.000.

Om een gemiddelde woning grondig te verduurzamen resteert dan € 13.000 minus (€ 4.000 + € 4.000) = € 5.000. Nog altijd een aanzienlijk bedrag, waarvoor externe financiering dient te worden gevonden.

Voor pijler 2 (energiearmoedebestrijding) is gekozen voor het instrument subsidie. Deze keuze volgt uit het stappenplan van Sturing in Samenwerking 3.0. Het gaat hier om een maatschappelijke opgave waarbij geen financieel rendement te behalen valt, maar waarbij het maatschappelijk rendement – structurele verlaging van de energielasten en het vergroten van bestaanszekerheid – centraal staat. Subsidie is in dit geval het meest geëigende instrument, omdat het maatwerk mogelijk maakt, aansluit bij bestaande regelingen en specifiek kan worden ingezet voor de doelgroep die anders niet wordt bereikt.

Stap SIS 3.0	Afweging	Waarom subsidie passend is
1. Publiek belang & marktfalen	Energiearmoede raakt direct de bestaanszekerheid van duizenden Limburgse huishoudens. Marktpartijen pakken dit niet op, omdat er geen winst te behalen valt.	Alleen met publieke middelen kunnen deze gezinnen geholpen worden.
2. Relatie met portefeuille	Deze investering levert geen geld terug, maar wel een grote maatschappelijke winst: lagere energielasten, minder schulden en gezondere leefomstandigheden.	Past daarom in de categorie niet-revolverend investeren.
3. Rol & sturing	De Provincie neemt een aanjagende en ondersteunende rol, samen met gemeenten en de PEM.	Met subsidie kan de Provincie voorwaarden stellen en sturen op uitvoering en resultaten.
4. Financiële toets	De middelen keren niet terug naar de Provincie, maar zorgen ervoor dat huishoudens structureel 30–40% minder betalen aan energie, omdat de woning twee energie labels omhoog gaat.	Dat maakt het voor gezinnen leefbaar en voorkomt hogere maatschappelijke kosten op termijn.
5. Instrumentkeuze	Andere instrumenten (lening, participatie) zijn niet geschikt, omdat terugbetaling door de doelgroep, die in armoede leeft, onmogelijk is.	Subsidie geeft zekerheid, bereikt direct de juiste doelgroep en vult bestaande regelingen aan.

Vanuit de PEM dragen we in totaal € 2,8 miljoen aan subsidies bij, te verdelen over 1.000 woningen van huishoudens die dit het hardst nodig hebben (dus € 2.800 per woning). Voor deze woningeigenaren daalt de benodigde financieringsbehoefte tot € 2.200 euro. Voor de pilotfase is het belangrijk om aan te tonen dat het regelen van de restfinanciering een werkbare oplossing is. De besparing op de energierekening biedt daarvoor de benodigde ruimte. Volledig subsidiëren is niet wenselijk. Voor de opschalingsfase zal dat ook niet haalbaar worden, waardoor we in de pilotfase vergelijkbare randvoorwaarden als voor de opschalingsfase voorstellen.

Uitgangspunt is dat de besparing op de energienota groter is dan de financieringslasten. Voor de resterende financieringsbehoefte biedt het Nationaal Warmtefonds leenmogelijkheden voor eigenaar-bewoners met beperkte leenruimte (dus ook voor BKR-geregistreerde personen).

En de rente van de lening is zelfs 0% voor eigenaar-bewoners met verzamelinkomen van minder dan € 60.000. Uiteraard kan ook met eigen middelen worden geïnvesteerd, maar gezien de aard van de kwetsbare doelgroep lijkt deze mogelijkheid weinig reëel. En tot slot is in enkele gemeenten is een Gebouwgebonden fiscale regeling van kracht. In Limburg vooralsnog alleen in de gemeente Roerdalen. De verduurzamingsinvestering wordt 'voorgeschoten' en de woningeigenaar betaalt de investering via een gemeentelijke belasting terug. Omdat dit een gemeentelijke belasting betreft heeft de Provincie hier geen zeggenschap over.

Begroting	
Website (www.limburgbespaart.nl) incl. backoffice	€ 100.000
Ontzorgingsmodule ontwikkelen	€ 100.000
Bijdragen aan gem. buurtteams bereiken kwetsbare huishoudens (1.000 x 500 per woning)	€ 500.000
Provinciale subsidiebijdrage (1.000 x 2.800 per woning)	€ 2.800.000
	€ 3.500.000

5.5 Vervolgstappen aanpak armoedebestrijding middels verduurzaming gebouwde omgeving

Samenwerking met gemeenten

De Limburgse gemeenten, energiecoöperaties en bijvoorbeeld de WoonWijzerWinkel zijn al actief op het gebied van het verduurzamen van woningen, aanpakken van energiearmoede en stimuleren van energiegemeenschappen. Door verschillende gemeenten wordt hiertoe al intensief samengewerkt om schaalvoordelen te behalen. In de verdere uitwerking van de PEM zal samen met onze partners worden gezien hoe succesvolle aanpakken kunnen worden benut en uitgerold. Dit om dubbel werk te voorkomen en de resultaten van gezamenlijke inspanningen maximaal te laten landen bij huishoudens en bedrijven.

De geschetste aanpak is de resultante van de verkennende gesprekken die gevoerd zijn met diverse gemeenten. De gemeenten worstelen met het bij elkaar brengen van subsidies en regelingen en vragen om een regierol van de Provincie. De mensen waar het om draait, ontbreekt het aan het vinden van de juiste loketten en daarnaast ontbreekt een deel van de benodigde middelen om hun woning structureel en dusdanig te verduurzamen dat hun energiearmoede wordt aangepakt.

De PEM gaat een aantal zaken ontwikkelen om een start te geven aan de pilot en de eerste verduurzamingen van woningen:

1. Ontzorgingsmodule t.b.v. de pilot die gericht is op het 'stapelen' van beschikbare regelingen en subsidies en die ondersteunt in het doorlopen van het proces.
 - Marktconsultatie ontzorgingsmodule.
2. Uitvoeringsprocessen op hoofdlijnen beschrijven en afstemmen met gemeenten.
3. Afspraken maken met een aantal gemeenten over aanpak, planning en ondersteuning.
4. Monitoren uitvoering pilot.
5. Kennis en ervaring vergaren t.b.v. uitrol.
6. Lobbyplan voor financiering van de grootschalige uitrol opstellen.
7. Lobby uitvoeren.

	2025			2026											
	okt	nov	dec	jan	feb	mrt	apr	mei	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec
Keuze ontzorgings-module															
Beschrijven processen															
Afspraken met gemeenten															
Eerste verduurzaming															
Verduurzaming 1.000 woningen															tot 2027
Lobbyplan opstellen															
Uitvoeren lobby															

Pilot armoedebestrijding

Na een succesvolle pilot met een bewezen concept én garanties voor verdere financiering kan er verder ontwikkeld worden t.b.v. een grootschalige uitrol:

1. Verbreding van de scope, alle mensen in energiearmoede ongeacht of het koop- of huurwoningen betreft.
2. Beschrijven c.q. herijken rol en positie van de PEM voor de grootschalige uitrol van verduurzaming.
3. Van een ontzorgingsmodule voor enkel het stapelen van regelingen en subsidies naar een meer complete en integrale ontzorging:
 - De PEM neemt een andere positie in; namens de woningeigenaar zorgt de PEM ervoor dat de juiste energiebesparingsmaatregelen worden getroffen. De PEM zorgt eveneens voor de financiering van die maatregelen. Een woningeigenaar betaalt dan een bepaald bedrag per maand aan de PEM.
 - De PEM kan de gemeenten ondersteunen door te zorgen voor een gezamenlijke pool van aannemers.
4. Statenvoorstel uitrol (onder voorbehoud van verkrijgen van additionele financiering van externe partijen).

	2026				2027				2028				2029		
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3
Scope aanpassen															
Herijken positie PEM															
Statenvoorstel uitrol															
Grootschalige uitrol															

Planning grootschalige uitrol verduurzaming (onder de voorwaarde van beschikbare middelen)

5.6 Conclusie pijler 2

De activiteiten die de PEM vanuit pijler 2 wil uitvoeren, dienen een maatschappelijk doel. De PEM richt zich daarbij primair op het tegengaan van energiearmoede. De PEM wil daaraan een substantiële bijdrage leveren. Doel is de energienota van de mensen die in energiearmoede leven met 30-40% te verlagen. Daarvoor dient de woning verduurzaamd te worden met maatregelen die minimaal een verbetering opleveren van twee energielabel stappen. De beschikbare subsidies en regelingen zijn veelal ontoereikend en de benodigde maatregelen te nemen. In dat geval wil de PEM de beschikbare middelen aanvullen tot het bedrag dat nodig is om het energielabel van de woning met twee stappen te verbeteren. Met de beschikbare middelen van € 2.8 mln kunnen 1.000 woningen verduurzaamd worden. De gemeenten nemen de uitvoering voor hun rekening en zullen met energie-coaches 'achter de voordeur' de verduurzaming van de woning samen met de woning-eigenaar oppakken.

Omdat bestaande subsidies en regelingen niet met elkaar gealigneerd zijn, zal de PEM een eenvoudige "ontzorgingsmodule" ontwikkelen voor de gemeenten die de verschillende subsidies en regelingen kanaliseert en zicht geeft op de ontbrekende financiële ruimte (aan te vullen met de Provincie middelen) voor een verbetering van minimaal twee energielabels.

De inzet van de provincie middelen en de inzet van de gemeenten om 1.000 woningen in energiearmoede te verduurzamen, moet gezien worden als een start, een pilot. Met het verduurzamen van 1.000 woningen is de energiearmoede in Limburg niet opgelost.

De resultante van de pilot moet zijn een proven track record van verduurzaamde woningen en behaalde doelstellingen. Er zal met deze resultaten uit de pilot én een breed draagvlak voor de aanpak, met de gezamenlijke overheden (provincie, rijk, gemeenten en EU) een plan/lobby opgezet moeten worden om nieuwe fondsen te laten aanhaken teneinde voldoende middelen bijeen te brengen voor de verduurzaming van de woningvoorraad in energiearmoede in Limburg.

Als er garanties zijn voor een verdere financiering, zal de positie van de PEM herijkt worden waarbij er een meer prominente en meer blijvende rol voor de PEM is weggelegd om op provinciaal niveau de armoedebestrijding efficiënt en effectief te kunnen verlagen.

Aligneren met de propositie Energie in aanpak en uitvoering is noodzakelijk. Nieuwe grote fondsen moeten aanhaken anders gaat het uit als een kaars. SCF fonds, EU etc.

Wij hebben PwC gevraagd om een review op het plan van aanpak pijler 2, deze review is integraal meegenomen in voorliggend voorstel. De review is toegevoegd als bijlage 5.

6. Argumenten & governance

6.1 Argumenten

1. De gekozen opzet van de PEM zorgt voor een middel om de lokale autonomie op energie te vergroten, energiearmoede te verlagen en de energietransitie te versnellen.
2. De gekozen opzet van de PEM komt voort uit de behoefte-inventarisatie die met de pilot uitvraag is opgehaald.
3. De gekozen opzet van de PEM zorgt voor een aanvulling op datgene wat door anderen reeds wordt aangeboden, maar waar een aanvulling in instrumenten de energietransitie kan helpen versnellen.
4. Het budget is benodigd om de voorgestelde activiteiten van de PEM te bekostigen zoals onderbouwd in de paragraaf Financiën.

6.2 Governance

Een projectorganisatie c.q. taskforce binnen de Provincie zoals vanuit de PEM wordt opgezet, is geen samenwerking of instrument in de zin van Sturing in Samenwerking. Het gaat hier om een interne organisatievorm die in de opstartfase vooral bedoeld is om richting te geven, coördinatie te verzorgen en de basis op orde te brengen. Deze tijdelijke organisatie zorgt voor samenhang tussen de verschillende pijlers van de PEM, bundelt expertise en maakt de verbinding met gemeenten, corporaties en maatschappelijke partners.

Wanneer de Provincie middelen inzet ten behoeve van derden, bijvoorbeeld via subsidies aan energiegemeenschappen of in samenwerking met woningcorporaties, is het strategisch kader van Sturing in Samenwerking wél van toepassing. In dat geval wordt steeds volgens de menukaart een afweging gemaakt over de juiste rol van de Provincie, het gewenste instrument en de mate van sturing. Daarmee wordt geborgd dat besluiten transparant, toetsbaar en consistent zijn, en dat de Provincie haar rol als publieke aandeelhouder in de energietransitie zorgvuldig invult.

De activiteiten rondom energiegemeenschappen en het verlenen van subsidies aan gemeenten als accelerator voor de bestrijding van energiearmoede lenen zich op voorhand niet noodzakelijkerwijs en uitsluitend voor het instrument verbonden partij. Voor activiteiten rondom energiegemeenschappen en Groen Gas kan het op termijn wel nodig zijn om die activiteiten vanuit een verbonden partij te doen uitvoeren. Voor de borging van een publiek belang moet dan een actieve en meer permanente betrokkenheid van de Provincie wenselijk of noodzakelijk worden geacht. De Provincie moet daarbij dan actief op inhoud kunnen sturen. Bijvoorbeeld wanneer er gelden risicodragend worden geïnvesteerd en met derden wordt geparticipeerd en belangen in (activa van) energiegemeenschappen dan wel collectieve Groen Gas installaties worden verkregen.

Zodra de activiteiten rondom energiegemeenschappen en Groen Gas verder vorm krijgen, zullen voorafgaand aan inzet van extra financiële middelen de stappen inclusief vragen en overwegingen moeten worden doorlopen (onder meer publiek belang, reden overheidsinterventie, marktfalen en vervolgens de stappen rondom rol- en instrumentkeuze Provincie Limburg). Als uit deze afweging blijkt dat het oprichten van één of meer entiteiten noodzakelijk is, dan wordt daartoe een voorstel aan uw Staten gedaan waarbij u in de gelegenheid wordt gesteld wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

7. Risico's en kanttekeningen

De PEM is opgezet als een publiek instrument om marktfalen in de energietransitie op te vangen, met name waar initiatieven (zoals energiegemeenschappen) nog onvoldoende toegang hebben tot kennis, capaciteit en financiering. Daarmee is het geen commercieel model met een sluitende businesscase, maar een strategische publieke interventie. Dat brengt de volgende risico's en aandachtspunten met zich mee:

Ontbreken van een verdienmodel in vroege fase

Omdat de PEM is gebaseerd op het aanpakken van marktfalen, is er in de opstartfase bewust geen sprake van een verdienmodel. De projecten hebben geen opbrengsten en zijn vaak afhankelijk van vrijwillige inzet. De PEM biedt ondersteuning, maar genereert in deze fase geen directe financiële returns.

Beperkte sturingsmacht richting energiegemeenschappen

De energiegemeenschappen die nu ontstaan zijn zelfstandig, lokaal georganiseerd en sluiten langjarige contracten met derden (zoals energieleveranciers, installateurs of net-beheerders). De Provincie kan deze partijen niet verplichten gebruik te maken van PEM-diensten of de PEM toe te laten tot governance- of participatiestructuren. Hierdoor bestaat het risico dat ondersteuning wordt geboden zonder structurele betrokkenheid van de Provincie in de verdere levensfase van het project.

Onzekerheid over schaalgrootte en reikwijdte

De vraag hoe groot en robuust een energiegemeenschap moet of mag zijn om succesvol te zijn, is niet eenduidig te beantwoorden. Er is een risico dat projecten te klein blijven om structureel rendabel te worden, of juist te groot om lokaal draagvlak en zeggenschap te behouden. De PEM zal op basis van ervaring, monitoring en good practices moeten bijsturen.

Uitvoeringscapaciteit bij partners

Zeker bij pijler 2 (verduurzaming Gebouwde Omgeving) zijn gemeenten en maatschappelijke partners medeverantwoordelijk voor uitvoering. Beperkte capaciteit bij deze partners kan de effectiviteit van de PEM-inzet beperken.

Juridische en governance vragen bij toekomstige participaties

Zodra projecten investeringsrijp zijn en revolverende inzet of participatie aan de orde komt, zal de PEM haar rol juridisch moeten verankeren, bijvoorbeeld via een verbonden partij. Hiervoor is aanvullende besluitvorming nodig, met afweging van risico's, publieke belangen en sturingsmogelijkheden.

8. Financiën

Vanuit de programmareserve Nieuwe Energie en Schoon Leefmilieu (NESL) is € 8,3 mln. beschikbaar. Daarnaast worden de personele kosten voor het multidisciplinaire ondersteuningsteam gedekt uit het CDOKE-budget van maximaal €3,0 mln. De totale investeringsbehoefte om de volledige ambitie en opgave van de PEM te realiseren is echter, zoals hiervoor eerder beschreven, aanzienlijk groter. Daarom worden de beschikbare middelen primair ingezet voor de initiële ontwikkelfase, gericht op het realiseren van pilots die als blauwdruk dienen voor toekomstige opschaling. Hierna volgt een verder uiteenzetting van de financiële consequenties van onderhavig voorstel.

8.1. Financieel voorstel

Voor het opstarten van de PEM is op dit moment in totaal een bedrag van € 8,3 mln. nodig. Dit bedrag wordt ten laste gebracht van de Programmareserve Energie.

	PEM	Bedrag	Planning uitgaven		Inzet capaciteit
			2026	2027 e.v.	
Pijler 1	Lokale energie-autonomie vergroten	€4.800.000	€500.000	€4.300.000	via SPUK CDOKE max. €3.000.000
Pijler 2	Energie armoede bestrijding	€3.500.000	€3.500.000	pm	
	Inzet PR Energie	€8.300.000	€4.000.000	€4.300.000	

Voorgesteld wordt om middels voorliggend besluit in te stemmen met de inzet van € 3,5 mln. voor pijler 2 en €500.000 voor pijler 1 en deze financiële consequentie te verwerken middels een begrotingswijziging bij de Voorjaarsnota 2026. Voor pijler 1 wordt een bedrag van € 4,3 mln. gealloceerd binnen de Programmareserve Energie.

Onderstaand een nadere toelichting:

Pijler 1: Lokale energieautonomie vergroten – inzet van € 4,8 mln. uit de programmareserve Energie. Hiervan wordt € 0,5 mln. aangewend voor operationele ondersteuning (fase 1-3) en € 4,3 mln. voor investeringen in projecten die voldoende ontwikkeld en investeringsrijp zijn (fase 4). Voor deze investeringen worden zoveel mogelijk revolverende instrumenten toegepast (leningen, garanties, participaties). De personele inzet van het multidisciplinaire team wordt voor de periode 2025 tot en met 2027 volledig uit de beschikbare SPUK CDOKE- bekostigd. En voor de periode 2028 e.v. onder voorbehoud van verlenging van de bestaande regeling CDOKE

Pijler 2: Energiearmoede bestrijding – inzet van € 3,5 mln. als subsidie voor een pilot gericht op de verduurzaming van 1.000 woningen, inclusief de ontwikkeling van een ontzorgingsmodule en ondersteuning van gemeentelijke uitvoeringsteams. De personele inzet van het multidisciplinaire team wordt volledig vanuit het bestaand ambtelijk apparaat. De personele inzet van het team wordt voor de periode 2025 tot en met 2027 volledig uit de beschikbare SPUK CDOKE- bekostigd. En voor de periode 2028 e.v. onder voorbehoud van verlenging van de bestaande regeling CDOKE.

Mandatering – zolang de uitvoering van de PEM binnen de door Provinciale Staten verleende kaders mandaten plaatsvindt, ligt de bevoegdheid bij Gedeputeerde Staten. Indien aanvullende financieringsbehoeften ontstaan die het mandaat van Provinciale Staten raken, zoals bijvoorbeeld opschaling of risicodragende investeringen, wordt PS hierover separaat een voorstel voorgelegd.

Onderstaand volgt nog een uitgebreidere financiële toelichting op beide pijlers.

8.2. Pijler 1: Lokale energieautonomie vergroten

De PEM zal, indien de beschikbare middelen ontoereikend blijken, op basis van onderbouwde businesscases voorstellen indienen voor aanvullende financiering. Waar nodig gebeurt dit binnen het SIS-kader en passend binnen de provinciale ambities. Via de Propositie Energie wordt bij Rijk, EU en andere fondsen gelobbyd voor extra middelen; daarbij liggen met name in Europees verband kansen door de toenemende focus op sociale doelstellingen zoals energiearmoedebestrijding. Ook worden gesprekken gevoerd met het LEF.

Voor de ondersteuning van energiegemeenschappen, coöperaties en energiehubbs in pijler 1 is € 4,8 mln. voorzien. De ondersteuning is tweeledig:

- **Operationele ondersteuning (fase 1-3):** inzet van een multidisciplinair team voor maatwerkondersteuning bij de circa 40 geïnventariseerde pilotprojecten, gericht op kennis, procesbegeleiding en juridische structuur. Hiervoor is € 0,5 mln. beschikbaar. De personele inzet wordt gedekt uit het CDOKE-budget.
- **Ondersteuning en investeringen (fase 4):** voor projecten die voldoende ontwikkeld en investeringsrijp zijn, is het restant beschikbaar voor inzet van experts en voorwaardelijke investeringen in o.a. opwekinstallaties en energieopslag. De PEM zet hierbij zoveel mogelijk revolverende instrumenten in (leningen, garanties, participaties). Concrete investeringen worden vanaf 2027 verwacht. Over de inzet en instrumentkeuze worden Provinciale Staten separaat geïnformeerd en in positie gebracht voor besluitvorming.

Revolverende financiering en kapitaalparticipaties

De inzet in pijler 1 richt zich primair op het versterken van de basis via operationele ondersteuning (kennis, capaciteit en procesbegeleiding) om energiegemeenschappen en hubs te professionaliseren en te structureren. Het doel is deze initiatieven te ontwikkelen tot een volwassen projectstatus met een realistische businesscase. Pas na afronding van vergunningen en vastlegging van governance- en eigendomsstructuren komt inzet van revolverende instrumenten (zoals leningen, garanties of participaties) in beeld.

8.3. Pijler 2: Energiearmoede bestrijding

Voor pijler 2 is € 3,5 mln. beschikbaar. Deze middelen worden aanvullend ingezet op bestaande subsidies en regelingen, specifiek gericht op huishoudens die buiten de reguliere verduurzamingsinstrumenten vallen. De inzet is tijdelijk, additioneel en niet revolverend, met als doel acute knelpunten in energiearmoede te verlichten.

Met dit budget wordt een pilot uitgevoerd voor de verduurzaming van 1.000 woningen. Daarmee wordt een werkende aanpak aangetoond, maar de problematiek in Limburg wordt niet structureel opgelost. Voor een integrale aanpak is circa € 100 mln. (34.000 woningen met een provinciale subsidie van gemiddeld € 2.800 per woning) extra nodig. De Provincie zal hiervoor, samen met gemeenten, via de Energie Propositie lobbyen bij Rijk en EU. Voor de uitvoering van deze pijler is tevens ambtelijke inzet benodigd. Deze personele capaciteit wordt gedekt vanuit het bestaande ambtenarenapparaat.

CDOKE

Naast de inzet van de programmareserve Energie wordt gebruikgemaakt van middelen uit het CDOKE-budget (Capaciteit Decentrale Overheden voor Klimaat- en Energiebeleid). Dit betreft een Rijksbijdrage in de vorm van een specifieke uitkering. Deze middelen zijn specifiek bedoeld voor de dekking van de personele kosten van het multidisciplinaire ondersteuningsteam dat energiegemeenschappen begeleidt in de ontwikkelfasen 1-4. De inzet omvat onder meer kennisoverdracht, procesbegeleiding, juridische ondersteuning en governance vraagstukken.

De CDOKE-middelen zijn in de huidige regeling beschikbaar tot en met 2027, zijnde €1,5 mln. Daarmee wordt de initiële ontwikkelfase van de PEM ondersteund, zijnde € 1,5 mln. Er wordt op dit moment rekening gehouden met een mogelijke verlenging van de regeling na 2027, waardoor ook in latere jaren dekking van personele kosten via CDOKE in het vooruitzicht ligt (maximaal €1,5 mln. voor de PEM). Provinciale Staten worden hierover te zijner tijd geïnformeerd.

De financiële consequenties van pijler 1 en pijler 2 worden verwerkt bij de Voorjaarsnota 2026. Voor pijler 1 wordt in aanloop naar de Voorjaarsnota bezien of dit bedrag in totaliteit dan al nodig is. Op dit moment is dit nog niet duidelijk. In dat geval zullen de middelen (of een deel daarvan) voor pijler 2 bij gelegenheid van de Najaarsnota 2026 worden aangewend.

9. Communicatie

Communicatie is een essentiële succesfactor voor het slagen van de PEM. Een heldere, samenhangende communicatiestrategie en gerichte aandacht voor stakeholders ondersteunen het behalen van de doelstellingen van het programma.

Om richting te geven aan alle communicatieactiviteiten binnen de PEM, ontwikkelen we een overkoepelende communicatiestrategie. In deze strategie staan de diverse doelgroepen en stakeholders centraal. Het versterken van het netwerk wordt actief gestimuleerd, de doelgroepen worden geïnformeerd en betrokken bij de PEM en een eigen webpagina op limburg.nl fungeert als het centrale informatiepunt voor alle betrokkenen. Door structurele en tijdige communicatie wordt het project optimaal ondersteund.

Communicatie in de voorbereidingsfase

In de aanloop naar dit voorstel vonden bijeenkomsten en gesprekken plaats met uiteenlopende groepen stakeholders. Hierbij waren onder meer gemeentebestuurders, vertegenwoordigers uit het MKB, LLTB, LWV, RES-Zuid en RES NML, bestaande energiecoöperaties en het Rijk betrokken. Deze dialogen leverden een directe bijdrage aan de huidige inhoud van het Statenvoorstel en zorgen voor steun vanuit deze partijen voor dit voorstel. Ook namen leden van Provinciale Staten op 29 augustus jl. deel aan een werkbezoek aan een energiegemeenschap in wording in de gemeente Leudal. Met alle 40 aangedragen pilots zijn gesprekken gevoerd over hun situatie en behoeften. Op 30 september a.s. worden deze pilots opnieuw samengebracht om ervaringen uit te wisselen en op de hoogte te blijven van de laatste ontwikkelingen binnen de PEM.

Op 3 oktober is er nog een technische sessie over dit voorstel, in voorbereiding op de behandeling in de Statencommissie LEO van 9 oktober.

10. Vervolg

Om te komen tot daadwerkelijke oprichting van de PEM (zoals verwoord in het coalitieakkoord '**Elke Limburger telt**' en het beleidskader 'Nieuwe Energie en een Schoon Leefmilieu') moeten een aantal fasen worden doorlopen.

Als afsluiting van de eerste fase heeft u op 29 november 2024 het Sonderend stuk 'Verkenning Provinciale Energiediensten Maatschappij' behandeld. Voorliggend Statenvoorstel betreft de tweede fase waarin de concrete invulling van de PEM wordt voorgesteld. Met dit Statenvoorstel worden de financiële middelen die in het coalitieakkoord zijn voorzien voor de PEM van € 8,3 mln. afgeroepen. De afroep en inzet van deze middelen is noodzakelijk om de derde en laatste fase in te gaan voor de concrete oprichting van de PEM.

Als besluitvorming heeft plaatsgevonden tot inrichting van de PEM (fase 2) zoals voorgesteld, wordt inhoudelijk aan de slag gegaan met oprichting van de PEM entiteiten (fase 3) nadat alle voorbereidende activiteiten en werkzaamheden zoals hierboven geschetst. Dit kan pas zodra de bemensing van de Taskforce op vlieghoogte is. Hiervoor zijn we afhankelijk van tijdige beschikbaarheid en kwaliteit van de gevraagde competenties in de arbeidsmarkt.

Een tussentijdse evaluatie van de PEM is voorzien in Q1 2027.

In het kader van transparantie en voortgangsmonitoring wordt voorgesteld om een evaluatie uit te voeren naar de PEM. Deze evaluatie zal zich richten op het functioneren, de effectiviteit en de doelmatigheid van de PEM in relatie tot de gestelde beleidsdoelen op het gebied van energietransitie en duurzaamheid. Daarbij wordt gekeken naar de organisatie, de gerealiseerde projecten, de samenwerking met interne en externe partners, en de financiële aspecten. De uitkomsten van de evaluatie zullen dienen als input voor eventuele bijsturing van beleid en uitvoering, en worden ter besluitvorming voorgelegd aan het college van Gedeputeerde Staten. In Q1 2027 zal een eerste evaluatie plaatsvinden en via een mededeling portefeuillehouder aan Provinciale Staten worden gestuurd.

Een update over de actualiteiten en eerste resultaten van de PEM wordt meegenomen in fase 3 parallel aan het opstellen van het Statenvoorstel 'Oprichting PEM entiteiten'.

Onderstaand volgt een overzicht van het proces en het vervolg nadat u een besluit genomen heeft.

Fase 1 Beeldvorming en Oordeelsvorming	2024	Sonderend stuk – Verkenning PEM	Voorafgegaan door een beeldvormende fase (gesprekken en sessies met de omgeving, informatiesessie PS 6 september 2024, technische vragensessie PS 22 november 2024) is op 29 november 2024 het sonderend stuk besproken in de Statencommissie LEO.
Fase 2 Besluitvorming	2025	Statenvoorstel – Inrichting PEM	Op basis van de opgehaalde input in de beeldvormende en sonderende fase is het Statenvoorstel 'Provinciale Energiediensten Maatschappij' opgesteld. Met dit voorstel worden de in het coalitieakkoord gereserveerde middelen voor de PEM afgeroepen. Deze middelen zijn nodig als 'vliegwiel' om zo een inleg- en multipliereffect te creëren zodat ook andere partijen gaan participeren in de PEM. Het doorlopen van dit proces is noodzakelijk om te komen tot de volgende fase.
Fase 3 Besluitvorming	2026	1. Statenvoorstel Oprichting PEM entiteiten 2. Statenvoorstel Groen Gas	De PEM heeft twee aandachtsgebieden die een blijvende aanwezigheid van de PEM vereisen. Enerzijds zal de PEM mede investeren in energieprojecten, anderzijds zal onder de vlag van de PEM een dienstverlener aangestuurd worden die het centrale operationele processen uitvoert. Voor beide taken zijn twee afzonderlijke entiteiten nodig: een investeringsfonds en een operationele entiteit. Zodra de activiteiten rondom energie-gemeenschappen verder vorm krijgen, zullen voorafgaand aan inzet van additionele financiële middelen de stappen inclusief vragen en overwegingen moeten worden doorlopen (onder meer publiek belang, reden overheidsinterventie, marktfalen en vervolgens de stappen rondom rol- en instrumentkeuze Provincie Limburg). Indien daaruit volgt dat het oprichten van, c.q. deelnemen in, een verbonden partij het meest passend is, wordt daartoe een voorstel aan uw Staten gedaan waarbij u in de gelegenheid wordt gesteld wensen en bedenkingen kenbaar te maken.
Fase 4 Toetsing en uitvoering	2027	Informerend stuk	Nadat besluitvorming door uw Staten heeft plaatsgevonden met betrekking tot de oprichting van de benodigde entiteiten en de PEM enige tijd operationeel is, zal een tussentijdse evaluatie zijn opgesteld die middels een Informerend stuk zal worden aangeboden op basis waarvan het effect van de PEM tot dan toe kan worden getoetst.

Bijlagen

Bijlage 1

Toelichting analyse projecten

Bijlage 2

PwC, Advisering Provinciale Energiediensten Maatschappij Pijler 1

Bijlage 3

Maas Concepts, Inventarisatie regelingen en ontzorgingsfaciliteiten (pijler 2)

Bijlage 4

Juridische kaders

Bijlage 5

PwC, Review Pijler 2

ONTWERPBESLUIT

PROVINCIALE STATEN

VAN LIMBURG

No: G-25-018

Onderwerp: Inrichting Provinciale Energiediensten Maatschappij

Provinciale Staten van Limburg;

gezien het voorstel van Gedeputeerde Staten van Limburg van 16 september 2025

besluiten:

In te stemmen met voorliggend kader voor de inrichting van de Provinciale Energiediensten Maatschappij;

In te stemmen het afroepen van € 8,3 mln. uit programmareserve Energie, waarvan € 4,8 mln, bestemd is pijler 1 'Lokale energieautonomie vergroten' en € 3,5 mln. voor pijler 2 'Energiearmoede bestrijding' en dit te verwerken in de Voorjaarsnota 2026 en de inzet van deze middelen t/m 2030 te borgen.

Aldus vastgesteld door Provinciale Staten van Limburg in hun vergadering van 31 oktober 2025.

De heer mr. A.O.J. Pregled, griffier

De heer E.G.M. Roemer, voorzitter

Bijlage 1 Toelichting analyse energieprojecten

De provincie Limburg staat voor de opgave om haar energievoorziening toekomstbestendig, betaalbaar en duurzaam te maken. Daarbij kiezen wij nadrukkelijk voor een koers waarin lokaal eigendom en zeggenschap centraal staan. Dat is ook zichtbaar bij de pilots die we hebben opgehaald binnen onze provincie. Verspreid over Limburg zijn inmiddels circa 38 pilots gestart of in voorbereiding die de eerste bouwstenen vormen van een provinciaal dekkend netwerk van energiegemeenschappen.

Deze pilots variëren in schaal en fase van ontwikkeling – van kleinschalige projecten op dorps- en wijkniveau tot samenwerkingsverbanden die toewerken naar regionale energiebedrijven die impact gaan maken. Wat zij gemeen hebben, is dat zij laten zien hoe inwoners, bedrijven en gemeenten samen verantwoordelijkheid nemen voor de productie, opslag en levering van duurzame energie. Daarmee geven zij concreet invulling aan het uitgangspunt “zoveel mogelijk lokaal regelen wat lokaal kan”.

De Provinciale Energiediensten Maatschappij (PEM) vervult hierin een coördinerende en faciliterende rol. Zij zorgt ervoor dat de kennis en ervaring die in de pilots wordt opgedaan, breed beschikbaar komt en helpt initiatieven om door te groeien van kleinschalige projecten naar robuuste energiegemeenschappen. Daarmee wordt voorkomen dat initiatieven versnipperd blijven, en wordt gebouwd aan een samenhangend systeem dat Limburg energie-onafhankelijker maakt en waarin baten lokaal terugvloeien.

De 38 pilots laten zien dat er in Limburg brede maatschappelijke bereidheid is om de energietransitie gezamenlijk vorm te geven en we krijgen vrijwel elke paar weken nieuwe vragen voor deelname. De nood voor ondersteuning is hoog. Door hun diversiteit en verspreiding over de provincie tonen zij hoe decentrale initiatieven, mits ondersteund en verbonden, kunnen uitgroeien tot een structureel onderdeel van de Limburgse energievoorziening. De PEM borgt hierbij de provinciale regierol: zij ondersteunt gemeenten en lokale partijen met juridische, organisatorische en technische expertise, en brengt afzonderlijke initiatieven samen tot één provinciaal geheel.

De meerwaarde van de provincie in de PEM projecten

Gemeenten, lokaal bedrijfsleven en burgerinitiatieven zijn onmisbaar in de energietransitie, maar in de praktijk blijkt dat veel lokale initiatieven moeite hebben om hun plannen verder te brengen. Zo lopen energiecoöperaties tegen complexe wet- en regelgeving, gebrek aan financiële slagkracht en organisatorische uitdagingen aan. Ook de benodigde energie-infrastructuur overstijgt vaak de schaal en het mandaat van een enkele gemeente. Dit maakt duidelijk dat de opbouw van een toekomstbestendig energiesysteem geen individuele, maar een gezamenlijke opgave is.

Juist hier ligt de meerwaarde van de provincie. De PEM is opgericht om waar marktfalen optreedt, de schakel te zijn die kennis, capaciteit en middelen bundelt. Via een taskforce ondersteunt de PEM gemeenten en energiegemeenschappen bij het aanjagen en verder brengen van projecten, door organisatorische, juridische, technische en financiële expertise beschikbaar te stellen en opgedane kennis breed te verspreiden.

Op die manier groeit het collectieve kennisniveau en slagkracht tot realisatie in Limburg, wat leidt tot een aanzienlijke versnelling van de energietransitie en tot weerbaardere lokale gemeenschappen.

De werkwijze van de PEM gaat uit van het eigen organiserend vermogen van lokale projecten. In de vroege fasen worden initiatieven begeleid en geprofessionaliseerd door onder meer de taskforce, waarna de PEM in latere fasen ook met substantiële financiële instrumenten kan bijdragen. Daarmee wordt de stap direct gezet van losse initiatieven naar operationele energiegemeenschappen die daadwerkelijk bijdragen aan een decentrale energievoorziening in Limburg. Van plan naar realisatie!

Tegelijkertijd vervult de PEM een rol die voor afzonderlijke gemeenten niet haalbaar is: het coördineren van een steeds groter groeiend collectief van energiegemeenschappen, het bieden van centrale diensten zoals administratie en inkoop van onbalans op de energiemarkt, en het via provinciale invloed slechten van belemmeringen die buiten gemeentelijk bereik liggen – bijvoorbeeld in de contacten met het Rijk en landelijke netbeheerders.

Zo ontstaat een breed palet aan ondersteuningsopties, waarbij provincie, inwoners en bedrijven samen bouwen aan een robuust, eerlijk en toekomstbestendig energiesysteem voor Limburg.

Tabellen met analyse Pilots, energievorm, typering en hulpvragen

Samenvatting kernvragen pilots PEM

Onderwerp inzet PEM	Aantal	Toelichting
Expertise	26	Behoeftte aan technische en organisatorische expertise om projecten verder te brengen
Projectleiding	12	Verzoek om projectleiding en procesbegeleiding bij opstart en uitvoering
Energiearmoede	3	Ondersteuning bij initiatieven gericht op aanpak van energiearmoede
Warmte	2	Vraagstukken rond warmtevoorziening en lokale warmtegemeenschappen
Juridisch	6	Juridische vraagstukken zoals structuren, contracten en regelgeving
Samenwerking	1	Hulp bij het organiseren en structureren van samenwerking tussen partijen

Tabel Typering projecten en fasering

Gemeente	Fase 1 - Inspiratie & Initiatie	Fase 2 - Samenwerking & Structurering	Fase 3 - Ontwikkeling en Uitwerking	Fase 4 - Operationalisatie en financiering
Beekdalen			1	
Beekdalen	1			
Bergen		1		
Bergen			1	
Echt-Susteren			1	
Echt-Susteren		1		
Eijsden-Margraten	1			
Eijsden-Margraten	1			
Eijsden-Margraten	1			
Eijsden-Margraten	1			
Gennep		1		
Gulpen-Wittem			1	
Heerlen				
Heerlen	1			
Heerlen		1		
Heerlen		1		
Heerlen		1		
Heerlen		1		
Horst a/d Maas			1	
Horst a/d Maas			1	
Kerkrade			1	
Landgraaf			1	
Leudal		1		
Maastricht		1		
Maastricht		1		
Maastricht		1		

Maastricht			1
Maastricht	1		
Maastricht		1	
Mook & Middelaar		1	
Mook & Middelaar		1	
Simpelveld			1
Valkenburg		1	
Valkenburg		1	
Valkenburg		1	
Venlo			1
Venray		1	
Voerendaal			1
Weert			1
Weert			1
Nederweert			1

Tabel typen energievorm per Pilot:

Gemeente	Pilot project/vraagstelling	Elektriciteit	Groen Gas	Opslag	Warmte
Beekdal	Zonnepark (grensoverschrijdend)-lokale levering				
Beekdal	Bedrijventerrein met aanliggende woonwijk				
Bergen	Energielandschap (energiegemeenschap met meerdere gemeenten, bedrijfsleven en inwoners collectief eigenaar van project)				
Bergen	casus energiegemeenschap minivorm - bedrijventerrein met off grid ambities en woonwijk (uitwisseling energie).				
Echt-Susteren	Woonwijk met warmte vraag				
Echt-Susteren	Bedrijventerrein met optie om coöperatieve energiehub te worden voor energiegemeenschap				
Eijsden-Margraten	Energiearmoede project - naar PEM besparing overhevelen				
Eijsden-Margraten	MKB				

Eijsden-Margraten	Energie-hub industrieterreinen				
Eijsden-Margraten	zon op dak irt energiearmoede				
Gennep	Warmtegemeenschap of coop-energiehub op ontwikkellocatie met multifunctioneel doel				
Gulpen-Wittem	Lokale warmtegemeenschap met mix groengas en stroom via agrocluster				
Heerlen	OER + nabijheid bedrijven				
Heerlen	Buurt batterij				
Heerlen	Energy hub,				
Heerlen	Energy Hub ziekenhuis				
Heerlen	Bedrijventerrein				
Heerlen	Bedrijventerrein coöperatieve energiehub				
Horst a/d Maas	Lokaal dorpsproject voor warmtetransitie, inwoners initiatief met lokaal bedrijfsleven en rol gemeente				
Horst a/d Maas	zon energiegemeenschap, lokaal eigendom, agro transitie.				
Kerkrade	Grensoverschrijdende leverings energiegemeenschap, ook warmte project				
Landgraaf	Zonnedak-Plein met energiegemeenschap op gebiedsniveau als start voor groter gebied				

Leudal	Opbouw energiegemeenschap met twee voorbeeld dorpen waar al concreet energie wordt opgewekt (gemeente lokaal bedrijfsleven energie coöperatie en inwoners betrokken)				
Maastricht	Maastricht warmtenet lokaal, warmtegemeenschap lokale initiatiefnemers bedrijfsleven, gemeente en inwoners				
Maastricht	Haven - warmtenet pilot				
Maastricht	Gezamenlijke lokale energiesystemen: twee wijken				
Maastricht	Uitbreiding warmte net				
Maastricht	Opwek grote daken bedrijventerreinen				
Maastricht	Waterkrachtcentrale				
Mook & Middelaar	Mook en middelaar, groengas en energiegemeenschap				
Mook & Middelaar	Zonneberm tbv energiegemeenschap				
Simpelveld	Mini energiehub - Stoommaatschappij				
Valkenburg	Warmtenet met woonwijk en bedrijventerrein				
Valkenburg	Solarparking				
Valkenburg	Zorgcomplex met aquathermie				
Venlo	warmte Pilot				
Venray	3 energie coöperaties die samen willen werken en aanvraag energieproject				
Voerendaal	Zonneproject 3 stuks, energiegemeenschap en toestemming voor realisatie				
Weert	Energiehub Kempen en Kanaalzones				

Weert	Bedrijventerrein met smart energie system
Nederweert	Pilot groen gas /warmte coöperatief model



Advisering Provinciale Energiediensten Maatschappij (PEM)

19 augustus 2025



Over dit rapport

Uitgangspunten voor ons werk

Wij hebben onze werkzaamheden gebaseerd op de aan ons ter beschikking gestelde informatie. Wij hebben aangenomen dat deze informatie juist, volledig en niet misleidend is. Wij hebben geen accountantscontrole uitgevoerd met betrekking tot deze informatie, noch een beoordeling gericht op het vaststellen van volledigheid en juistheid daarvan conform internationale audit- of reviewstandaarden.

Toegang tot ons rapport

Wij stellen het document uitsluitend op voor de provincie Limburg als opdrachtgever, in overeenstemming met de opdrachtbevestiging. Wij accepteren richting geen enkele andere partij aansprakelijkheid en/of een zorgplicht op basis van de inhoud van ons document. De provincie Limburg vrijwaart PwC te allen tijde tegen vordering van derden die voortvloeien uit of samenhangen met door ons verrichte werkzaamheden in relatie tot de provincie Limburg, behoudens indien en voor zover sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid van PwC.

In het geval u een verzoek ontvangt op grond van de Wet open overheid (hierna: 'Woo verzoek') ter zake van schriftelijke uitingen van PwC, verzoeken wij u ons hierover onverwijld (in ieder geval voorafgaand aan de te nemen beslissing op het Woo verzoek en derhalve voorafgaand aan eventuele openbaarmaking) schriftelijk te informeren. In dat kader is het verzoek ons alle beschikbare achtergrondinformatie met betrekking tot het Woo verzoek te verstrekken. Daarbij stelt u ons in de gelegenheid om onze visie te geven op het Woo verzoek, vooruitlopend op de door u te nemen beslissing op het Woo verzoek.

Overige opmerkingen

Dit rapport alsmede enig geschil voortvloeiende uit of verband houdend met (de inhoud van) het rapport worden uitsluitend beheerst door Nederlands recht.

Managementsamenvatting (1)

Aanleiding

De provincie Limburg heeft de ambitie om de energietransitie te versnellen, energiearmoede te bestrijden en lokaal eigenaarschap te stimuleren. In het coalitieakkoord 'Elke Limburger telt' is daarom de oprichting van de PEM aangekondigd. De PEM richt zich op twee kerntaken: (1) het ondersteunen van energiegemeenschappen en energiehubs, en (2) het ontzorgen van huishoudens die niet door bestaande regelingen worden bereikt. Dit rapport van PwC richt zich op het eerste spoor en biedt een kritische toets op de voorgenomen inzet van de PEM, met bijzondere aandacht voor de bestaande portefeuille van pilotprojecten.

Kernvragen

Het rapport beantwoordt vier deelvragen:

- i. *Wat zijn energiegemeenschappen en energiehubs en wat is de maatschappelijke meerwaarde van deze lokale energiesystemen?*
- ii. *Welke verschillende ontwikkelingsfasen onderscheiden wij en in welke fasen bevinden de verschillende pilotprojecten zich?*
- iii. *Wat zijn, per ontwikkelingsfase, de financiële en niet-financiële instrumenten die de PEM kan aanwenden om de verschillende pilotprojecten naar de operationele fase te begeleiden en wat betekent dat voor de inzet van de PEM?*
- iv. *Wat is de meest geëigende organisatievorm voor de PEM (wel of geen afzonderlijke rechtspersoon)?*

Aan de hand van deze vier deelvragen wordt inzicht gegeven in de wijze waarop de PEM energiegemeenschappen en energiehubs uit de portefeuille van pilotprojecten kan ondersteunen.

Energiegemeenschappen, energiehubs en hun maatschappelijke meerwaarde

Energiegemeenschappen zijn samenwerkingsverbanden van inwoners, bedrijven en overheden die gezamenlijk hun energievoorziening optimaliseren (productie, opslag, levering van elektriciteit, warmte of groen gas). Energiehubs zijn lokale samenwerkingen, vaak tussen bedrijven, gericht op het afstemmen van productie, transport, opslag en verbruik van energie.

De maatschappelijke meerwaarde is duidelijk zichtbaar en erkend in Europese en Nederlandse wet- en regelgeving: bijdrage aan energietransitie, vergroten lokaal eigenaarschap, stimuleren participatie en zeggenschap, en bestrijden energiearmoede.

Ontwikkelingsfasen van Projecten

Vanuit de PEM is al contact met een aantal pilotprojecten. Deze projecten bevinden zich in vier ontwikkelingsfasen:

Fase 1: Inspiratie & Initiatie – Eerste ideeën en verkenning, mobiliseren van de gemeenschap.

Fase 2: Samenwerking & Structurering – Formuleren van visie, opzetten van samenwerkingsstructuren, eerste afspraken en gesprekken met stakeholders.

Fase 3: Ontwikkeling & Uitwerking – Opstellen van projectplan en business case, aanvragen van vergunningen en subsidies, uitwerken van contracten.

Fase 4: Operationalisatie – Project is gereed voor financiering en start van activiteiten; inkomsten worden gegenereerd. Voor deze fase moet duidelijk zijn aan welke normen de projecten moeten voldoen.

Van de 38 pilotprojecten waar de PEM contact mee heeft bevinden zich zeven in fase 1, zeventien in fase 2, veertien in fase 3 en geen in fase 4. Doel van de PEM moet zijn te zorgen dat projecten operationeel zijn (fase 4) om zo maatschappelijk rendement te behalen.

Managementsamenvatting (2)

Instrumenten per ontwikkelingsfase

De PEM beschikt over een breed instrumentarium, waarvan de inzet afhankelijk is van de ontwikkelingsfase:

Fase 1 & 2: Niet-financiële ondersteuning zoals informatievoorziening, kennisdeling, advisering en het mobiliseren van partijen. Geen inzet van financiële middelen; partijen moeten zelf investeren.

Fase 3: Intensieve begeleiding, standaardiseren van juridische structuren en contracten, collectieve business development, subsidies voor ontwikkeling van producten (met kennisdeling als voorwaarde), opdrachten voor collectieve producten, voorfinanciering (terugbetaalbaar voorschot of lening) voor specifieke ontwikkelkosten.

Fase 4: Directe of indirecte financiering (lening, garantie, aandelenparticipatie), mits projecten voldoen aan het normenkader uit fase 4. In deze fase is revolverend investeren mogelijk.

De nadruk voor de PEM ligt op niet-financiële ondersteuning in de eerdere ontwikkelingsfasen en (voorwaardelijke) financiële instrumenten in de latere fasen. Doel is de projecten naar fase 4 te begeleiden.

Organisatievorm PEM

De PEM is momenteel een organisatieonderdeel binnen de provincie Limburg. Dit past bij de ontwikkelingsfasen van de pilotprojecten. Naarmate projecten verder gevorderd raken en de behoefte aan financiële investeringen toeneemt (met name in fase 4), kan het wenselijk zijn de PEM in een aparte rechtspersoon (zoals een BV of stichting) onder te brengen. Dit biedt meer mogelijkheden voor deelnemingen, risicospreiding en het aanbieden van revolverende financieringsinstrumenten.

Aanbevelingen en vervolgstappen

In dit rapport staat een aantal aanbevelingen en vervolgstappen voor de PEM:

Collectieve business development: Pak generieke knelpunten en leerpunten collectief op, bijvoorbeeld door standaardisering van juridische structuren en contracten of productontwikkeling.

Normenkader: Stel een normenkader op voor fase 4, zodat duidelijk is aan welke eisen projecten moeten voldoen in de operationele fase.

Speciale aandacht voor warmtegemeenschappen: Informeer warmtegemeenschappen over wettelijke verplichtingen en maak afspraken met gemeenten over hun wettelijke regierol.

Concretiseer het instrumentarium: Werk juridische en administratieve kaders uit voor het inzetten van subsidies, leningen, garanties en opdrachten.

Revolverende instrumenten: Ontwikkel duidelijke regelingen en contracten voor de inzet van revolverende financiële instrumenten bij projecten in ontwikkelingsfase 4.

Business case PEM als dienstverlener: Onderzoek de mogelijkheden voor de PEM om als dienstverlener op te treden voor energiegemeenschappen en energiehubs.

Conclusie

De PEM kan een cruciale rol spelen in het versnellen van de energietransitie in Limburg door het ondersteunen van lokale energie-initiatieven, vooral waar sprake is van marktfalen. De focus moet liggen op het begeleiden van projecten naar de operationele fase, het realiseren van maatschappelijk en financieel rendement, en het flexibel inzetten van instrumenten afhankelijk van de ontwikkelingsfase. Een heldere organisatievorm en een goed uitgewerkt instrumentarium zijn essentieel voor het succes van de PEM.

1

Vraagstelling en methodiek

Ter voorbereiding op besluitvorming is een kritische toets nodig over de ondersteuning van de pilotprojecten door de PEM

Aanleiding

In het coalitieakkoord ‘Elke Limburger telt’ staat dat de provincie een Provinciale Energiedienstenmaatschappij (PEM) gaat oprichten. Het doel van de PEM is om de energietransitie in de provincie Limburg te versnellen, energiearmoede tegen te gaan en lokaal eigenaarschap te stimuleren.

Er zijn stappen gezet om de PEM operationeel te krijgen (zie ook de tijdlijn op pagina 10). De PEM richt zich op twee kerntaken:

- i. Energiedienstenbedrijf: het ondersteunen van energiegemeenschappen en coöperatieve energiehubbs* (productie, opslag en levering elektriciteit, warmte en groen gas), en
- ii. Dienstencentrum: het bieden van integrale ontzorging aan doelgroepen die niet door bestaande regelingen worden bereikt (zoals faciliterend advies),

Dit rapport gaat in op het eerste onderdeel. In de afgelopen tijd is er contact geweest met verschillende initiatiefnemers van pilotprojecten die energiegemeenschappen of energiehubbs willen opstarten. De PEM kan deze projecten gaan ondersteunen.

Provinciale Staten van Limburg zullen in september 2025 een besluit nemen over de start en inrichting van de PEM. Ter voorbereiding op deze besluitvorming is aan PwC gevraagd een toets uit te voeren op de voorgenomen inzet van de PEM, met bijzondere aandacht voor de bestaande portefeuille van pilotprojecten.

De toets van PwC moet inzicht geven in de effectiviteit, haalbaarheid en toegevoegde waarde van de PEM bij ondersteuning van de pilotprojecten. Provinciale Staten kunnen de resultaten van deze toets gebruiken in hun besluitvorming.

*Wanneer er in dit rapport over de ondersteuning van energiehubbs wordt gesproken, wordt bedoeld op coöperatieve energiehubbs. Voor de leesbaarheid van het rapport benoemen we het coöperatieve element niet iedere keer opnieuw.

Doelstelling en vraag aan PwC

De provincie Limburg en PwC hebben gezamenlijk de volgende onderzoeksvraag vastgesteld:

Geef inzicht in de wijze waarop de PEM de energiegemeenschappen en energiehubbs uit de portefeuille van pilotprojecten kan ondersteunen.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, hebben de provincie en PwC gezamenlijk de volgende deelvragen geformuleerd waar in dit rapport antwoord op wordt gegeven:

- i. *Wat zijn energiegemeenschappen en energiehubbs en wat is de maatschappelijke meerwaarde van deze lokale energiesystemen?*
- ii. *Welke verschillende ontwikkelingsfasen zijn te onderscheiden en in welke fasen bevinden de verschillende pilotprojecten zich?*
- iii. *Wat zijn, per ontwikkelingsfase, de financiële en niet-financiële instrumenten die de PEM kan aanwenden om de verschillende pilotprojecten naar de operationele fase te begeleiden en wat betekent dat voor de inzet van de PEM?*
- iv. *Wat is de meest geëigende organisatievorm voor de PEM (wel of geen afzonderlijke rechtspersoon) en wanneer is een rechtspersoon benodigd?*

Om de deelvragen te beantwoorden voert PwC een toets uit op de portefeuille van pilotprojecten van energiegemeenschappen en energiehubbs zoals aangeleverd door de provincie. Wij hebben geen individuele projecten of business cases beoordeeld.

Met dit rapport geven wij inzicht hoe de PEM maatschappelijk en financieel rendement (revolverendheid) kan behalen door te zorgen dat de projecten daadwerkelijk operationeel worden. Daarmee geven wij met dit rapport inzicht in het ontwikkelingspotentieel en het verdienmodel van de PEM. Wij sluiten ons rapport af met een schets van de vervolgstappen voor de PEM.

Om inzicht te geven in de ondersteuning van de PEM van de portefeuille van projecten zijn verschillende stappen doorlopen



PwC heeft diverse – door de provincie Limburg aangeleverde – documenten ten aanzien van de PEM bestudeerd.



Er zijn verschillende overleggen geweest met de provincie Limburg. Hierbij is het gegaan over het voortraject van de PEM, de wensen van de provincie Limburg en de projectenportfolio. PwC heeft geen inzage gehad in de onderliggende documenten van de pilotprojecten zelf en geen informatie ontvangen met betrekking tot individuele pilotprojecten. PwC heeft de portefeuille van projecten op hoofdlijnen beoordeeld via interviews met de provincie en de door de provincie aangeleverde data over de portefeuille.



Aan de hand van de ter beschikking gestelde documentatie en de informatie die PwC in de overleggen met de provincie Limburg heeft vergaard, heeft PwC haar rapportage uitgewerkt, waarbij inzicht wordt gegeven in de verschillende pilotprojecten en instrumenten die de PEM kan aanwenden om deze projecten te ondersteunen.



De analyse die PwC heeft uitgevoerd, leidt tot verschillende aanbevelingen en vervolgstappen voor de provincie en de PEM. Deze aanbevelingen en mogelijke vervolgstappen zijn in deze rapportage opgenomen en toegelicht.



Elk hoofdstuk wordt aangevangen met de belangrijkste bouwblokken voor de uitrol van de PEM die uit dat hoofdstuk volgen

Leeswijzer hoofdstukken

In elk hoofdstuk gaan wij in op een aantal onderwerpen die van belang zijn voor de ondersteuning van de pilotprojecten door de PEM. De onderwerpen sluiten aan bij de stappen zoals die uiteen zijn gezet in het strategisch investeringsbeleid en uitvoeringskader 'Sturing in samenwerking 3.0' (SIS) (zie pagina 12).

Uit de beschrijving van de onderwerpen volgt een aantal aandachtspunten die wij aan de provincie meegeven voor de verdere uitrol van de PEM. Deze aandachtspunten geven wij voor elk hoofdstuk weer. De provincie kan dit overzicht gebruiken als 'bouwblokken' bij de uitrol van de PEM. Aan het begin van elk hoofdstuk geven wij een overzicht van de bouwblokken. Daarna volgt een beschrijving of onderbouwing van het onderwerp.

Dit rapport heeft de volgende opzet:

1. Vraagstelling en methodiek
2. Achtergrond en doelstelling PEM
3. Lokale energiegemeenschappen, energiehubs en maatschappelijk rendement
4. Ontwikkelingsfasen projecten
5. Instrumentkeuze en sturingsmogelijkheden
6. Conclusie en vervolgstappen



2

Achtergrond en doelstelling PEM

De op- en inrichting van de PEM vloeit voort uit het coalitieakkoord en nadien zijn verschillende stappen gezet

In onderstaande tijdlijn staat hoe de PEM stapsgewijs tot stand is gekomen, beginnend bij het coalitieakkoord in 2023 gevolgd door beleidsvorming, verkenningen en pilots in 2024 en 2025. In deze periode zijn de mogelijkheden en instrumenten van de PEM onderzocht, pilots geselecteerd en getoetst en is de voortgang van de PEM besproken in de Provinciale Staten. De doelstelling is in september 2025 een voorstel voor de PEM in de Provinciale Staten te bespreken en hen hierover een besluit te laten nemen. Binnen de gewenste tijdlijn kan de PEM vervolgens vanaf 2026 operationeel zijn en gericht bijdragen aan de energietransitie en het tegengaan van energiearmoede in Limburg.

2023

Coalitieakkoord 'Elke Limburger telt' wordt gesloten. In het coalitieakkoord is de ambitie opgenomen om een provinciale energiemaatschappij op te richten.

April 2024

Beleidskader 'Nieuwe energie en schoon leefmilieu' wordt vastgesteld. In dit beleidskader wordt de PEM als instrument gepositioneerd om de energietransitie te versnellen en energiearmoede tegen te gaan.

Tweede helft 2024

De ambtelijke verkenning na de oprichting van de PEM vindt plaats. In de ambtelijke verkenning worden de elf mogelijke instrumenten en rollen van de PEM onderzocht.

Oktober 2024

Er is **quickscan** uitgevoerd op de ambtelijke verkenning waarin de meest kansrijke opties voor de inrichting van de PEM geschetst zijn.

November 2024

Het sonderende document is besproken in de Statencommissie Leefomgeving. Tijdens deze vergadering is besloten dat het voorstel voor de PEM verder moet worden uitgewerkt op basis van de uitgangspunten en randvoorwaarden zoals opgenomen in het sonderende document.

Eind 2024 / begin 2025

De PEM voert gesprekken met **pilotprojecten** en inventariseert de haalbaarheid van de projecten.

Juli en augustus 2025

Er wordt een **kritische toets uitgevoerd** op de benodigde mate van ondersteuning door de PEM, door de benodigde instrumenten om maatschappelijk rendement te realiseren per ontwikkelingsfase te analyseren.

1 september 2025

Besluitvorming over voorstel operationalisering PEM in Provinciale Staten.

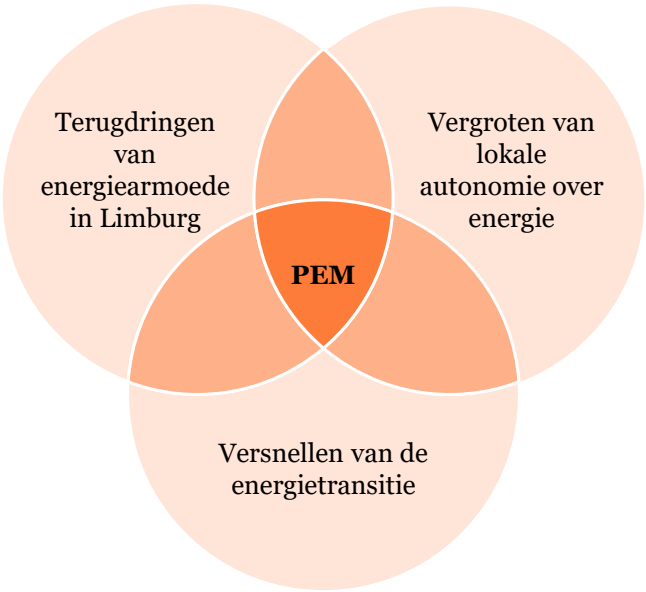
De missie en visie van de PEM leiden tot een drietal doelstellingen en tweetal activiteiten

Missie en visie

De **missie** van de PEM is het versnellen van de energietransitie in Limburg op een sociaal rechtvaardige, inclusieve en toekomstbestendige manier, zodat energie voor iedere Limburger bereikbaar en betaalbaar wordt, met bijzondere aandacht voor consumenten en het midden- en kleinbedrijf.

De **visie** is dat de energietransitie niet alleen een technische, maar vooral een maatschappelijke opgave is, waarbij lokaal eigendom, participatie en zeggenschap centraal staan.

Doelstellingen PEM



Activiteiten van de PEM

I – Energiedienstenbedrijf: Ondersteuning van energiegemeenschappen en energiehubs

De PEM gaat lokale energiesystemen ondersteunen (energiegemeenschappen en energiehubs). Dit zijn samenwerkingsverbanden van inwoners, lokale bedrijven en overheden die lokaal hun energievoorziening willen optimaliseren (productie zonne- of windenergie, opslag in batterijen, onderlinge levering en verbruik elektriciteit, warmtelevering en groen gas).

De PEM ondersteunt initiatieven met een breed palet aan instrumenten, zoals kennisdeling, subsidies of financiering.

De PEM fungeert als aanjager, verbinder en kennispartner en richt zich op projecten of het aanbieden van diensten waar sprake is van marktfalen en waar andere organisaties geen rol oppakken.

II – Dienstencentrum: Integrale ontzorging

Hier gaat het om het ontzorgen van huishoudens zodat woningen energiezuinig worden. De PEM ondersteunt huishoudens die niet kunnen deelnemen aan reguliere verduurzamingsregelingen. De PEM ontzorgt door het aanbieden van een totaalconcept. Het doel is financiering en uitvoering van verduurzamingsmaatregelen gebouw gebonden.

In dit rapport gaan wij niet nader in op deze activiteit van de PEM.

Voor beoordeling van de inzet van de PEM geldt het strategisch investeringsbeleid en uitvoeringskader als basis

SIS als toetsingskader

De PEM is onderdeel van de provincie Limburg en is niet opgezet als een aparte juridische entiteit, zoals een BV of een stichting. Dit betekent dat de PEM opereert binnen de kaders en het instrumentarium van de provincie zelf. Voor de keuzes rondom de inzet van het instrumentarium van de PEM vormt het strategisch investeringsbeleid en uitvoeringskader 'Sturing in Samenwerking 3.0' (SIS) het centrale uitgangspunt.

Het SIS is het strategisch investeringsbeleid en uitvoeringskader van de provincie Limburg, vastgesteld door Provinciale Staten. Het SIS beschrijft op integrale wijze de principes, richtlijnen en procedures voor het verantwoord inzetten van provinciaal vermogen. Het kader is ontwikkeld om te waarborgen dat investeringen van de provincie – of deze nu plaatsvinden via financieringen, subsidies, deelnemingen of andere instrumenten – altijd bijdragen aan een maximaal reëel lange termijn financieel én maatschappelijk rendement voor de inwoners van Limburg. Het SIS bevat een gestructureerd afwegingskader (de zogenaamde 'menukaart') dat in zes stappen leidt tot een onderbouwde keuze voor het meest passende instrument, met aandacht voor onder meer het publiek belang, de impact op de provinciale portefeuille, de gewenste rol en sturingsvorm, en de financiële en maatschappelijke toets (zie rechts op deze pagina).

De provincie Limburg hanteert het SIS als de standaard voor al haar investeringsbeslissingen. Dit betekent dat de provincie alle investeringsvoorstellen, ongeacht het beleidsveld of de uitvoerende eenheid, toetst aan de uitgangspunten, spelregels en procedures van het SIS. Ook voor de PEM geldt dat het SIS leidend is bij de afbakening en inzet van haar instrumentarium. Om te komen tot een optimale ondersteuning van de projecten door de PEM is het noodzakelijk dat bij elk project een beoordeling plaatsvindt op alle genoemde stappen uit het SIS. In de opvolgende hoofdstukken hebben wij waar nodig aangegeven hoe de stap past binnen het SIS.



Energiegemeenschappen, energiehubs en maatschappelijke meerwaarde

3

De PEM speelt in op marktfalen en richt zich daarbij op de creatie van maatschappelijk rendement in de provincie Limburg

Uit de in dit hoofdstuk behandelde onderwerpen volgt een aantal aandachtspunten die wij aan de provincie meegeven voor de verdere uitrol van de PEM. De provincie kan dit overzicht gebruiken als bouwblokken bij de uitrol van de PEM. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvraag ‘Wat zijn energiegemeenschappen en energiehubs en wat is de maatschappelijke meerwaarde van deze lokale energiesystemen?’

Onderwerp	Toelichting	Observaties en aanbevelingen
Maatschappelijke meerwaarde	Uit het toetsingskader van de provincie (SIS) volgt dat de PEM moet aantonen dat het maatschappelijk rendement creëert door de ondersteuning van energiegemeenschappen en energiehubs. De PEM moet een rol oppakken die de markt niet op zich neemt (marktfalen).	Observatie • <u>Maatschappelijke meerwaarde</u>: Wanneer de energiegemeenschappen of energiehubs operationeel zijn dan wordt maatschappelijke meerwaarde behaald (lokale participatie stimuleren, energiearmoede tegengegaan). Dit is erkend in Europese en Nederlandse wet- en regelgeving. • <u>Marktfalen</u>: In dit rapport staat een aantal aandachtspunten bij de ontwikkeling van energiegemeenschappen en energiehubs. De PEM kan hieruit afleiden dat het niet aannemelijk is dat alle energiegemeenschappen of energiehubs zelfstandig tot een uitrol komen. Wij sluiten niet uit dat er marktpartijen zijn die, tegen een vergoeding, collectief oplossingen aandragen voor de genoemde aandachtspunten of andere diensten aanbieden. De PEM kan meerwaarde bieden om de aandachtspunten collectief op te pakken of uit te zoeken en ervaringen te delen. Op deze manier kan de PEM bijdragen aan de collectieve business development van energiegemeenschappen en energiehubs. • <u>Maatschappelijk rendement</u>: Wanneer de energiegemeenschappen of energiehubs operationeel zijn dan wordt maatschappelijk rendement behaald. Aanbeveling voor de PEM • Gebruik de argumentatie in de Europese en Nederlandse regulering voor onderbouwing van erkenning van het maatschappelijk belang voor energiegemeenschappen en energiehubs. • Ga na in hoeverre marktpartijen de uitrol van energiegemeenschappen en energiehubs ondersteunen. Pak als PEM de rol op om collectief de aandachtspunten voor energiegemeenschappen en energiehubs op te lossen (collectieve business development). • Geef de PEM de taak om te zorgen dat de projecten operationeel worden om maatschappelijk rendement te behalen.

De PEM kan ondersteunen met het faciliteren van nieuwe marktvormen en het collectief oplossen van aandachtspunten

Uit de in dit hoofdstuk behandelde onderwerpen volgt een aantal aandachtspunten die wij aan de provincie meegeven voor de verdere uitrol van de PEM. De provincie kan dit overzicht gebruiken als bouwblokken bij de uitrol van de PEM. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvraag ‘*Wat zijn energiegemeenschappen en energiehubs en wat is de maatschappelijke meerwaarde van deze lokale energiesystemen?*’

Onderwerp	Toelichting	Observaties en aanbevelingen
Nieuwe marktvormen en collectief oplossen aandachtspunten	Het is noodzakelijk om onderscheid te maken tussen elektriciteit en gas enerzijds en warmte anderzijds. Voor beide onderdelen gelden afzonderlijke wettelijke regimes. De Energiewet is van belang voor projecten die gaan om uitwisseling van elektriciteit en gas. De concept Wet collectieve warmte geldt voor warmteprojecten.	Observatie • In de Energiewet (ingangsdatum 1 januari 2026) is een aantal nieuwe marktvormen uitgewerkt (bijvoorbeeld energiedelen) waar energiegemeenschappen optimaal gebruik van kunnen maken. • Bij energiegemeenschappen die energie onderling gaan uitwisselen volgt een aantal aandachtspunten die in de Energiewet staan, zoals een vergunningplicht bij levering. Voor energiegemeenschappen geldt een uitzondering als voldaan is aan de voorwaarden uit de Energiewet. De PEM kan (toekomstige) projecten over deze aandachtspunten informeren en adviseren. • Voor warmtegemeenschappen gelden de voorwaarden uit de huidige warmtewetgeving, waarbij er nieuwe warmtewetgeving komt. Gemeenten spelen hierin een centrale rol. Gemeenten moeten toestemming aan een warmtegemeenschap geven om een warmtesysteem te kunnen exploiteren. Aanbevelingen voor de PEM • De PEM kan een rol spelen om te zorgen dat de energiegemeenschappen en energiehubs optimaal gebruik maken van de nieuwe marktvormen in de energiemarkt en kan helpen bij het oplossen van de aandachtspunten. De PEM kan informatie over de wetgeving delen met de energiegemeenschappen, kan zorgen voor standaardiseren van de marktvormen of onderlinge afspraken. De PEM kan opgedane ervaringen delen met andere projecten. Op deze manier kan de PEM bijdragen aan een collectieve business case voor energiegemeenschappen en energiehubs. • De PEM kan voor warmtegemeenschappen een rol oppakken om met gemeenten afspraken te maken over de wijze waarop de gemeenten hun toestemming voor warmtegemeenschappen gaan vormgeven. De PEM kan warmtegemeenschappen informeren over de verplichtingen die volgen uit de regelgeving voor warmteprojecten.

De maatschappelijke meerwaarde van lokale energiesystemen is duidelijk zichtbaar en erkend in wet- en regelgeving (1)

Maatschappelijke meerwaarde van energiegemeenschappen en energiehubs

Lokale energiegemeenschappen en energiehubs zijn in Europese en Nederlandse wet- en regelgeving erkend als belangrijke instrumenten om de doelstellingen van de energietransitie te realiseren. De maatschappelijke meerwaarde van deze lokale energiesystemen is dat zij bijdragen aan een duurzamer, betaalbaarder en inclusiever energiesysteem. In deze paragraaf is de maatschappelijke meerwaarde en hoe het juridisch kader deze meerwaarde ondersteunt en borgt uitgewerkt.

Kenmerken van energiegemeenschappen en energiehubs

Energiegemeenschappen en energiehubs bieden energieconsumenten de mogelijkheid om actief deel te nemen aan de energiemarkt. Dit betekent dat zij de elektriciteit die zij bijvoorbeeld met hun eigen zonnepanelen opwekken, zelf kunnen verbruiken, opslaan en verkopen. Door deze actieve rol ontstaat er meer draagvlak voor de energietransitie en wordt energie betaalbaarder voor de leden of aandeelhouders van de gemeenschap. De primaire zorg van een energiegemeenschap is immers het leveren van betaalbare energie aan haar leden, in plaats van het maximaliseren van winst. Dit zorgt ervoor dat energiegemeenschappen minder prioriteit geven aan winst, waardoor zij een rol kunnen spelen in het bevorderen van energie-efficiëntie en het bestrijden van energiearmoede. Daarnaast dragen lokale samenwerkingsverbanden bij aan een grotere participatie van burgers en leiden zij tot meer investeringen in de energietransitie.

De maatschappelijke meerwaarde van energiegemeenschappen en energiehubs is daarmee concreet zichtbaar in het:

- vergroten van het draagvlak voor de energietransitie;
- leveren van betaalbare energie;
- bevorderen van energie-efficiëntie;

- bestrijden van energiearmoede;
- stimuleren van lokale participatie en investeringen.

Erkenning maatschappelijke meerwaarde in wet- en regelgeving

De maatschappelijke meerwaarde van energiegemeenschappen en energiehubs is erkend in de wet- en regelgeving. In de Europese regelgeving is als uitgangspunt vastgelegd dat energieconsumenten actief moeten kunnen deelnemen aan de energiemarkt. Lidstaten moeten obstakels wegnemen en ervoor zorgen dat de energieconsument voldoende kan deelnemen aan de energiemarkten. Een energiegemeenschap is in de Europese regelgeving benoemd als een manier voor energieconsumenten om actief aan de energiemarkt deel te nemen.

Deze uitgangspunten zijn overgenomen in de Nederlandse Energiewet, die op 1 januari 2026 in werking treedt en de huidige energiewetgeving vervangt. In de Energiewet staan alle regels waar de deelnemers van de energiemarkt aan moeten voldoen, waaronder producenten, systeembeheerders, leveranciers en verbruikers. De energiegemeenschap is expliciet benoemd als een juridische entiteit waarbij een energieconsument in collectief verband actief kan zijn op de energiemarkt. Op pagina's 18 – 20 gaan wij nader in op de verschillende vereisten uit de Energiewet.

De regels voor warmtegemeenschappen staan nu nog in de Warmtewet, maar komen te staan in de Wet collectieve warmte (concept-Wcw). In deze regulering zijn strikte regels opgenomen voor het lidmaatschap van warmtegemeenschappen. Het maatschappelijk belang van warmtegemeenschappen is expliciet erkend. Zo behartigen warmtegemeenschappen collectieve belangen zonder winst oogmerk, wat doorgaans geen spanning oplevert met andere publieke belangen. De leden van een warmtegemeenschap moeten wel in de nabije omgeving van de collectieve warmtevoorziening wonen, wat de lokale betrokkenheid versterkt.

De maatschappelijke meerwaarde van lokale energiesystemen is duidelijk zichtbaar en erkend in wet- en regelgeving (2)

Decentrale ontwikkelingen en beleidskaders

De maatschappelijke meerwaarde van energiegemeenschappen en energiehubs wordt verder onderstreept door het kabinetsbeleid. In juni 2025 heeft de minister van Klimaat en Groene Groei aangekondigd dat het kabinet sterker wil inzetten op decentrale ontwikkelingen binnen het energiesysteem. Energie wordt steeds meer decentraal opgewekt en de energietransitie wordt lokaal en regionaal veel zichtbaarder in onze leefomgeving. Kernpunten zijn:

- i. het optimaal in balans brengen van vraag en aanbod van energie;
- ii. het beter organiseren van samenhang tussen gebiedsontwikkeling en het energiesysteem; en
- iii. regie vanuit een sociaal-maatschappelijk perspectief.

Het belang van de ontwikkeling van decentrale energiesystemen is eveneens opgenomen in het Nationaal Programma Regionale Energiestrategieën (NPRES). In het NPRES is als doelstelling uitgewerkt dat energiegemeenschappen de democratische vernieuwing kunnen ondersteunen.

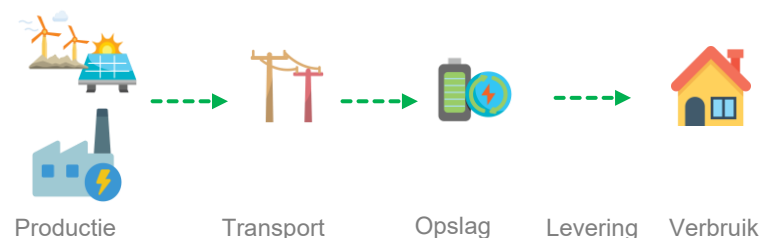
Concluderend kan de PEM onderbouwen dat lokale energiesystemen, waaronder energiegemeenschappen en energiehubs, maatschappelijke meerwaarde opleveren en erkend zijn in Europese en Nederlandse wet- en regelgeving.



Energiegemeenschappen en energiehubs moeten als lokale energiesystemen voldoen aan de voorwaarden uit de energiewetgeving

Omschrijving van een (lokaal) energiesysteem

Energiegemeenschappen en energiehubs zijn lokale energiesystemen. Bij de beschrijving van een energiesysteem is een onderscheid nodig tussen de volgende onderdelen:



Een kenmerk van een lokaal energiesysteem is dat de genoemde onderdelen (productie, transport, opslag, levering en verbruik) in de provincie Limburg plaatsvinden. Dit betekent dat Limburgse huishoudens, gemeenten of lokale bedrijven (een deel van) hun eigen energievoorziening organiseren. Dit kan bijvoorbeeld door zonnepanelen, windparken (beiden productie), batterij (opslag), warmtesystemen of de uitwisseling van groen gas op Limburgs grondgebied te plaatsen en de opgewekte energie lokaal uit te wisselen.

Wij hebben begrepen dat het uitgangspunt van de PEM is dat lokale energiesystemen altijd tripartiet moeten zijn opgezet. Dat betekent dat de PEM uitgaat van lokale energiesystemen met betrokkenheid van een gemeente, bedrijven en bewoners. Op deze manier is het lokale draagvlak geborgd. Voor alle energiegemeenschappen en energiehubs geldt dat een keuze nodig is over de exacte markttrollen die een energiegemeenschap gaat opzetten, wat de verantwoordelijkheden van de leden zijn en wat de juridische invulling is (coöperatie, BV of een stichting). Daarnaast moeten de projecten rekening houden met mogelijke voorwaarden die voortvloeien uit de geldende energiewetgeving. Op de volgende pagina's staat op hoofdlijnen een overzicht van een aantal kansen en aandachtspunten uit de energieregulering.

Geldende regels voor een (lokaal) energiesysteem

Onderscheid in de energiewetgeving

De PEM kan alleen projecten ondersteunen die voldoen aan de wet- en regelgeving (toets op rechtmatigheid zoals volgt uit de SIS) binnen de energiesector. De energiesector is uitgebreid gereguleerd. Om de wettelijke voorwaarden in beeld te krijgen is een onderscheid nodig tussen projecten waar het gaat om i) elektriciteit of gas **of** ii) warmte. Dit onderscheid is van belang omdat er verschillende wet- en regelgeving gelden voor elektriciteit en gas respectievelijk warmte.

1. Energiewet: deze geldt vanaf 1 januari 2026 voor alle projecten die uitgaan van een uitwisseling van elektriciteit en gas. Deze wet vervangt de huidige Elektriciteits- en Gaswet. In de Energiewet staan de regels die gelden voor productie, transport, opslag, levering en verbruik van elektriciteit en (groen) gas.
2. Warmte: voor warmteprojecten gelden de kaders van de Warmtewet. De Tweede Kamer heeft in juli 2025 ingestemd met de Wet collectieve warmte (concept-Wcw) die de Warmtewet moet gaan vervangen.

Bij onze beoordeling van de pilotprojecten gaan wij uit van deze regulatoire kaders. De PEM kan een rol spelen om de pilotprojecten te informeren en gezamenlijk eventuele obstakels weg te nemen. Daarnaast kan de PEM opgedane ervaring of kennis gebruiken voor andere pilotprojecten. Op die manier draagt de PEM bij aan de business development van projecten.

Energieprojecten in de fysieke ruimte

De projecten moeten, vanwege hun effect op de fysieke ruimte, eveneens rekening houden met de Omgevingswet. De PEM kan een rol spelen in de collectieve informatievoorziening en kan in samenwerking met gemeenten helpen om te komen tot een Omgevingsvisie en Omgevingsprogramma gericht op energie- of warmtegemeenschappen.

Uit de Energiewet volgen kansen én aandachtspunten waar de pilotprojecten rekening mee moeten houden (1)

Aandachtspunten voor energiegemeenschappen

In de Energiewet staan de uitgangspunten die gelden voor elk Limburgs huishouden of bedrijf. De Energiewet faciliteert energiegemeenschappen en energiehubs actief deel te nemen aan de energiemarkt (elektriciteit en gas). Daarnaast volgt uit de Energiewet een aantal aandachtspunten waar de energiegemeenschappen of energiehubs bij de uitwerking van hun ondernemingsplan rekening mee moeten houden.

Optimaal gebruik maken van nieuwe marktvormen

Het uitgangspunt in de Energiewet is dat elke Limburger actief moet kunnen deelnemen aan de energiemarkt. Limburgers kunnen dat doen via een energiegemeenschap of een energiehub. In de Energiewet is een aantal manieren uitgewerkt voor actieve deelname aan de energiemarkt. Een voorbeeld is dat de Energiewet het delen van energie, via een energiegemeenschap, mogelijk maakt.

De PEM kan een rol spelen door energiegemeenschappen en energiehubs te informeren over deze mogelijkheden en te zorgen dat de projecten optimaal gebruik maken van de nieuwe marktvormen. De PEM kan zorgen voor standaardisering van de afspraken over de nieuwe marktvormen en kan opgedane ervaringen gebruiken voor andere projecten.

Definitie energiegemeenschap

Een energiegemeenschap kan onder voorwaarden aan de leden leveren als voldaan is aan de voorwaarden zoals die gelden in de Energiewet. De energiegemeenschap moet passen binnen de definitie van een energiegemeenschap: *“juridische entiteit die ten behoeve van haar leden, vennoten of aandeelhouders activiteiten op de energiemarkt verricht en als hoofddoel heeft het bieden van milieuvoordelen of economische of sociale voordelen aan haar leden, vennoten of aandeelhouders of aan de plaatselijke gebieden waar ze werkzaam is, en niet is gericht op het maken van winst”*.

Voorwaarden aan een energiegemeenschap

Een energiegemeenschap moet aan de volgende voorwaarden voldoen die in de statuten of, bij een personenvennootschap, in een overeenkomst moeten komen te staan.

- De participatie moet open en vrijwillig zijn, leden moeten het recht hebben om de gemeenschap te verlaten.
- De zeggenschap moet bij natuurlijke personen, micro-ondernemingen, kleine ondernemingen of publieke entiteiten zoals gemeenten of een provincie liggen.
- Voor gemeenschappen die hernieuwbare energieprojecten ontwikkelen, kunnen de statuten specificeren dat alleen natuurlijke personen en bepaalde organisaties deelnemen, dat de zeggenschap bij lokale betrokkenen ligt, en dat alle leden gelijke stemrechten hebben.

Het kan zijn dat de energiegemeenschap energie wil gaan leveren aan de leden. De hoofdregel bij het leveren van energie aan huishoudens is dat een vergunning van de ACM nodig is. Voor een energiegemeenschap geldt een uitzondering als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- Op jaarbasis mag de energiegemeenschap niet meer leveren dan is ingevoed op het elektriciteitsnet.
- Een Limburgse energiegemeenschap mag alleen aan Limburgers met een kleine aansluiting leveren die lid of aandeelhouder van de energiegemeenschap zijn.
- Het aantal leden of aandeelhouders van de energiegemeenschap is beperkt tot een nog vast te stellen maximum (waarschijnlijk 500 leden of aandeelhouders).

De PEM kan nagaan bij welke energiegemeenschappen sprake is van levering aan de leden en of voldaan is aan de voorwaarden om geen vergunning te hoeven aanvragen bij de ACM.

Uit de Energiewet volgen kansen én aandachtspunten waar de pilotprojecten rekening mee moeten houden (2)

Aandachtspunten uitwisselen energie binnen een energiegemeenschap

Bij energiegemeenschappen die tussen de leden energie uitwisselen zien wij een aantal aandachtspunten waar de pilotprojecten rekening mee moeten houden:

- Elk lid van de energiegemeenschap heeft altijd een eigen aansluiting op het openbare elektriciteitsnet. Enexis beheert het elektriciteitsnet in Limburg. Een energiegemeenschap met alleen huishoudens kan niet zelf een elektriciteitsnet beheren. Er is dus altijd medewerking van Enexis nodig.
- Elk lid van de energiegemeenschap heeft het recht zelf één of meerdere leveranciers te kiezen. Een energiegemeenschap of energiehub mag een Limburger niet belemmeren in deze vrije-leveranciers-keuze. Voor het lid van de energiegemeenschap betekent dit dat deze altijd de keuze heeft om energie af te nemen van de energiegemeenschap, maar ook een andere partij kan kiezen die beter aansluit bij zijn of haar wensen. Voor de energiegemeenschap betekent dit dat zij in de business case rekening moeten houden met de mogelijkheid dat sommige leden geen gebruik maken van de diensten.
- Voor het leveren en delen van energie zijn er landelijke datasystemen. De energiegemeenschappen hebben daar geen toegang toe. Dit kan betekenen dat een energiegemeenschap een eigen datasysteem moet ontwikkelen of een bedrijf moet inschakelen dat een energiedatasysteem beschikbaar stelt.
- Bij het leveren van energie moet een energiegemeenschap in de business case rekening houden met het betalen van energiebelasting.

- Bij levering aan huishoudens gelden bepaalde waarborgen die bedoeld zijn om de huishoudens te beschermen. De leverancier moet aan deze waarborgen voldoen. De leverancier moet bijvoorbeeld zorgen voor een jaarlijkse afrekening en moet inzicht geven in het verbruik van een huishouden. De naleving van deze waarborging rust op de energiegemeenschap.

De PEM kan pilotprojecten over deze aandachtspunten informeren en adviseren. De PEM kan daarmee ondersteuning bieden in de beginfasen van het project en kan hiermee helpen de projecten verder te brengen.

Invoeding van energie (elektriciteit en groen gas)

Een onderdeel van de pilotprojecten kan zijn dat de energiegemeenschap of de leden de opgewekte elektriciteit of groen gas willen terug leveren aan de elektriciteits- of gastransportnet (invoeden).

Voor de teruglevering kunnen huishoudens of energiegemeenschappen een vergoeding krijgen. Voor een huishouden geldt dat deze opgewekte elektriciteit altijd kan terug leveren aan de eigen leverancier. Het kan zijn dat deze leverancier terugleverkosten in rekening brengt.

De PEM heeft contacten met een energiegemeenschap die groen gas wil gaan invoeden in het gastransportnet. Het gaat hier om een samenwerking tussen gemeenten en agrariërs. Voor invoeding op het gastransportnet van Enexis geldt dat voldaan moet zijn de technische eisen die Enexis stelt. Bij het uitwerken van de business case kan het verder raadzaam zijn om rekening te houden met mogelijke invoedtarieven die Enexis in de toekomst rekening gaat brengen. De ACM heeft aangekondigd dat zij invoedtarieven vast wil gaan stellen. Dit kan gevolgen voor de business case hebben.

Energiehubs kennen geen wettelijke definitie en moeten alle afspraken contractueel vastleggen

Energiehubs

Een energiehub kent geen wettelijke definitie. Voor dit rapport omschrijven wij een energiehub als een lokale samenwerking, gebaseerd op overeenkomsten tussen meerdere partijen op het gebied van energie. Het uitgangspunt is dat de partijen de energieproductie, -transport, -opslag, en -verbruik op elkaar afstemmen. Het zijn meestal bedrijven, bijvoorbeeld op een bedrijventerrein, die deel nemen aan een energiehub.

De bedrijven kunnen een entiteit oprichten (bijvoorbeeld een BV of een coöperatie) die een coördinerende taak heeft. Er zijn mogelijkheden voor energiehubs om met Enexis als netbeheerder afspraken te maken over een gecoördineerd gebruik van het elektriciteitsnet (groepstransportovereenkomst).

De energiehubs zullen alle onderlinge afspraken in overeenkomsten vast moeten leggen. Er zijn standaardovereenkomsten beschikbaar waar energiehubs gebruik van kunnen maken. InvestNL stelt deze beschikbaar.

In de portefeuille van de PEM zitten vijf energiehubs. De PEM kan ervoor zorgen dat alle standaardovereenkomsten beschikbaar zijn en kan een rol spelen bij de afstemming of coördinatie tussen de partijen. De PEM kan de opgedane kennis en ervaringen delen met andere partijen. Op deze manier kan de PEM bijdragen aan de collectieve business development van energiehubs.



Warmtegemeenschappen moeten voldoen aan de voorwaarden die volgen uit specifieke warmte wetgeving

Warmtegemeenschap

Definitie van een warmtegemeenschap

In de portefeuille van de PEM zitten twee pilotprojecten die een warmtesysteem willen opzetten. De pilotprojecten moeten dan voldoen aan de voorwaarden zoals die in de Warmtewet en de concept-Wcw staan. In de concept-Wcw staat een definitie van een warmtegemeenschap:

“rechtspersoon of personenvennootschap die:

- a) ten behoeve van haar leden, vennoten of aandeelhouders actief is als warmtebedrijf;*
- b) als hoofddoel heeft het bieden van milieuvoordelen of economische of sociale voordelen aan haar leden, vennoten of aandeelhouders of aan de plaatselijke gebieden waar ze werkzaam is;*
- c) niet gericht is op het maken van winst; en*
- d) gebruik maakt van duurzame warmtebronnen als belangrijkste warmtebron.”*

Warmtegemeenschappen moeten in hun statuten onder andere opnemen dat deelname open en vrijwillig is en dat de zeggenschap binnen de gemeenschap bij de lokale leden ligt.

Rol van de gemeente

Het uitgangspunt van de concept-Wcw is dat gemeenten een regierol moeten gaan vervullen bij de ontwikkeling van een warmtesysteem. Dat betekent onder andere dat gemeenten moeten bepalen waar een warmtesysteem komt te liggen. Ook moet een gemeente toestemming geven voor de exploitatie van een warmtesysteem. Dit staat bekend als een aanwijzing door een gemeente. De hoofdregel is dat een warmtegemeenschap pas een warmtesysteem mag exploiteren nadat een gemeente de warmtegemeenschap heeft beoordeeld.

Voorafgaand aan zo'n aanwijzing van de gemeente moet de ACM de bedrijfsvoering van een warmtegemeenschap beoordelen. De ACM gaat dan onder andere na of de bedrijfsvoering van een warmtegemeenschap op orde is (zie ook pagina 28).

Na aanwijzing door de gemeente moet een warmtegemeenschap de wettelijke taken uitvoeren en zich houden aan alle verplichtingen uit de wetgeving. De ACM stelt vast welke tarieven de warmtegemeenschap in rekening mag brengen. De warmtegemeenschap moet in de business case met de gereguleerde tarieven rekening houden.

Een optie kan zijn dat de Limburgse warmtegemeenschappen een zogenoemd klein warmtesysteem (minder dan 1.500 aansluitingen) gaan exploiteren. Hiervoor moet de gemeente een ontheffing verlenen. In dat geval gelden minder zware eisen.

De PEM kan hier een rol spelen en kan de warmtegemeenschappen informeren over de vereisten uit de concept-Wcw. Daarnaast kan de PEM, mede namens de warmtegemeenschappen, in overleg treden met de gemeenten. De PEM kan afspraken met de gemeenten maken over de mogelijkheden van een ontheffing. De PEM kan er eveneens voor zorgen dat de warmtegemeenschappen voldoen aan de normen die de ACM stelt.

4

Ontwikkelingsfasen projecten

De projecten zitten in verschillende ontwikkelingsfasen; het doel is om de projecten in de fase van operationalisatie te brengen

Uit de in dit hoofdstuk behandelde onderwerpen volgt een aantal aandachtspunten die wij aan de provincie meegeven voor de verdere uitrol van de PEM. De provincie kan dit overzicht gebruiken als bouwblokken bij de uitrol van de PEM. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvraag ‘Welke verschillende ontwikkelingsfasen onderscheiden wij en in welke fasen bevinden de verschillende pilotprojecten zich?’

Onderwerp	Toelichting	Observaties en aanbevelingen
Ontwikkelingsfasen projecten	De Provincie en PwC onderscheiden gezamenlijk de volgende vier ontwikkelingsfasen voor pilotprojecten: Fase 1 - Inspiratie en Initiatie, Fase 2 - Samenwerking en Structurering, Fase 3 - Ontwikkeling en Uitwerking, en Fase 4 - Operationalisatie	Observatie - De pilotprojecten zijn te verdelen over de verschillende ontwikkelingsfasen. Van de 38 pilotprojecten bevinden zich: 7 projecten in de eerste fase; 17 projecten in de tweede fase; 14 projecten in de derde fase; en 0 projecten in de vierde fase. - De PEM kan maatschappelijke meerwaarde realiseren zodra de projecten in de fase van operationalisatie zitten, doordat operationele projecten bijdragen aan de doelstellingen van de PEM (vergroten van de lokale autonomie over energie, terugdringen van energiearmoede en versnellen van de energietransitie). Aanbeveling voor de PEM - Geef als taak mee aan de PEM om te zorgen dat de energiegemeenschappen en energiehubs zo snel als mogelijk in de fase van operationalisatie komen (fase 4). - Werk een normenkader uit waar de projecten aan moeten voldoen in de fase van operationalisatie (fase 4). Stel dit vast zodat voor de PEM en de projecten duidelijk is wat het einddoel is waar de projecten naar toe moeten groeien.

De PEM heeft een portfolio van verschillende pilotprojecten die voor ondersteuning in aanmerking kunnen komen

Toelichting op pilotprojecten

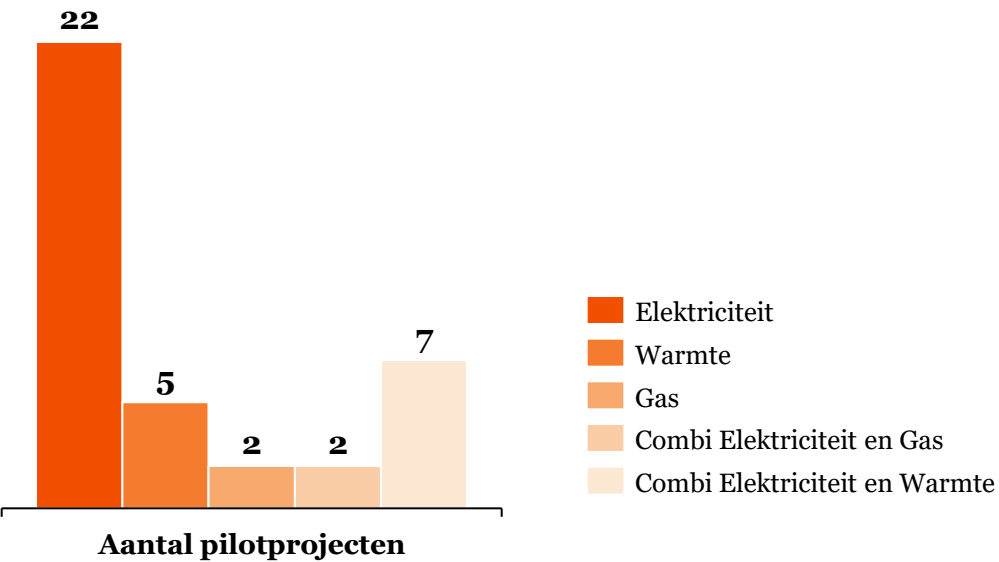
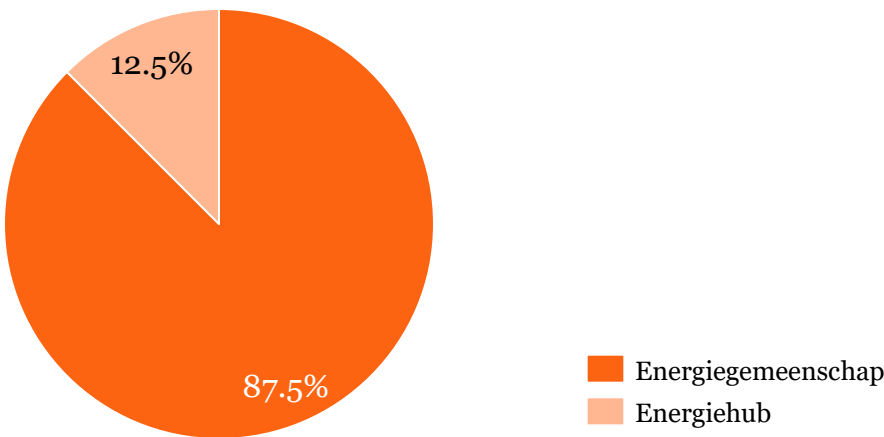
De PEM heeft in de aanloop naar haar oprichting een brede inventarisatie uitgevoerd onder Limburgse gemeenten. Hieruit zijn 40 lokale energie-initiatieven als potentiële pilots naar voren gekomen, variërend van kleinschalige zonnedaken op provinciaal vastgoed tot grotere samenwerkingen tussen gemeenten, inwoners en bedrijven rond energieproductie, opslag en biogas. De pilots zijn geselecteerd op basis van hun potentie om lokaal eigendom, samenwerking en maatschappelijke meerwaarde te realiseren, en sluiten aan bij de doelstellingen van de PEM: versnelling van de energietransitie, aanpak van energiearmoede en versterking van lokale autonomie.

De PEM kiest alleen pilots waar zij daadwerkelijk toegevoegde waarde kan leveren, met name waar sprake is van marktfalen of waar andere partijen (zoals gemeenten of woningcorporaties) geen rol oppakken. Projecten moeten snel resultaat kunnen opleveren, uitvoerbaar zijn binnen het beschikbare budget en moeten passen binnen de wettelijke kaders en beleidsdoelen van de provincie. De PEM richt zich op projecten die bijdragen aan de bestrijding van energiearmoede, MKB-ondersteuning en het stimuleren van lokaal eigendom.

In de portefeuille van projecten is een verdeling zichtbaar tussen energiegemeenschappen en energiehubs. Daarnaast is er een variatie tussen de energievorm waar de pilotprojecten op zien. Deze verdelingen staan hiernaast afgebeeld.

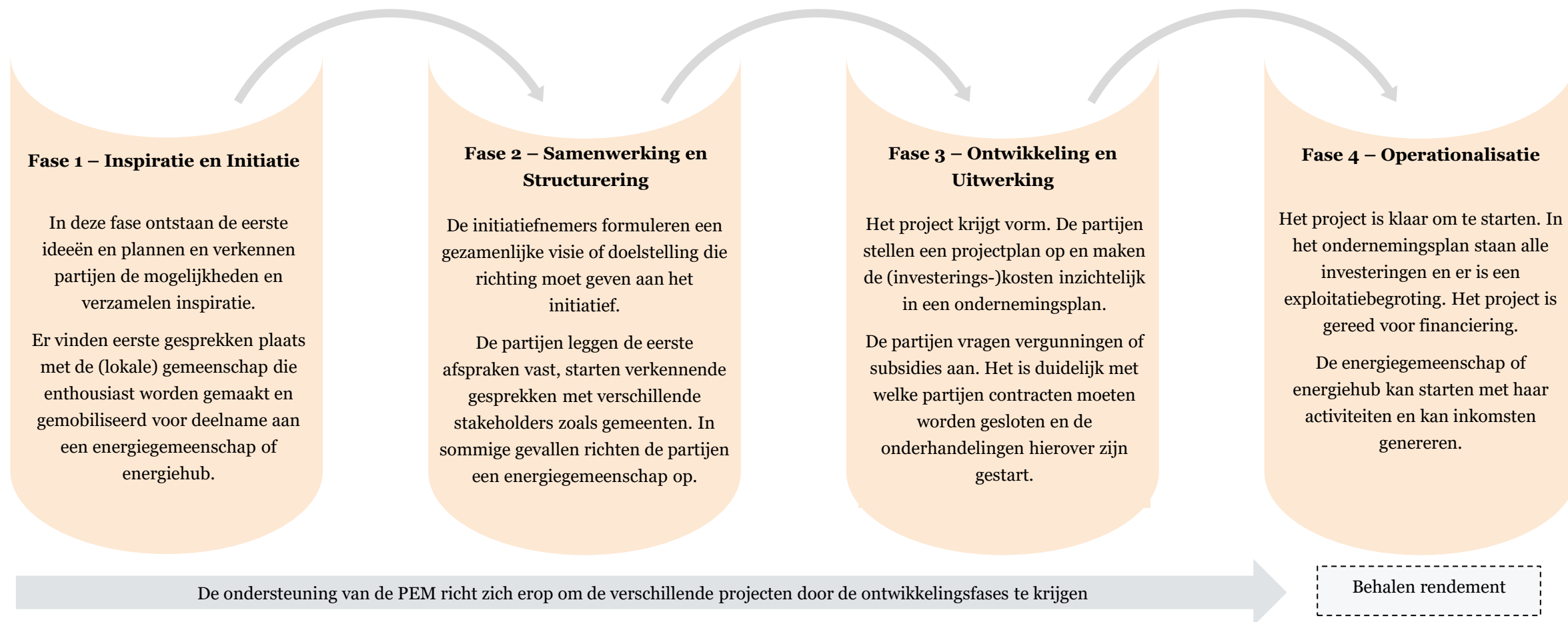
Om meer inzicht te geven in de verschillende projecten hebben wij de projecten opgedeeld in vier opeenvolgende ontwikkelingsfasen, die elk hun eigen doelstellingen, aandachtspunten en beoordelingscriteria kennen. Deze ontwikkelingsfasen vormen een gestructureerd kader dat bijdraagt aan een zorgvuldige voorbereiding, realisatie, monitoring en afronding van projecten. Op de volgende pagina's geven wij een uitleg voor elke ontwikkelingsfase en gaan wij in op specifieke eisen en uitgangspunten.

Organisatievorm pilotprojecten



De pilotprojecten bevinden zich in één van de vier te onderscheiden ontwikkelingsfasen

De pilotprojecten in de portefeuille van de PEM bevinden zich in verschillende fasen van ontwikkeling. PwC en de provincie hebben gezamenlijk de onderstaande vier fasen van ontwikkeling onderscheiden. Deze ontwikkelingsfasen zijn voor de PEM van belang. De PEM realiseert immers alleen haar doelstellingen om lokale autonomie over energie te vergroten en energiearmoede tegen te gaan, en daarmee maatschappelijke meerwaarde, als de energiegemeenschappen en energiehubs operationeel zijn (fase 4).



Voor maatschappelijk en financieel rendement moet de PEM pilotprojecten naar de operationele fase begeleiden

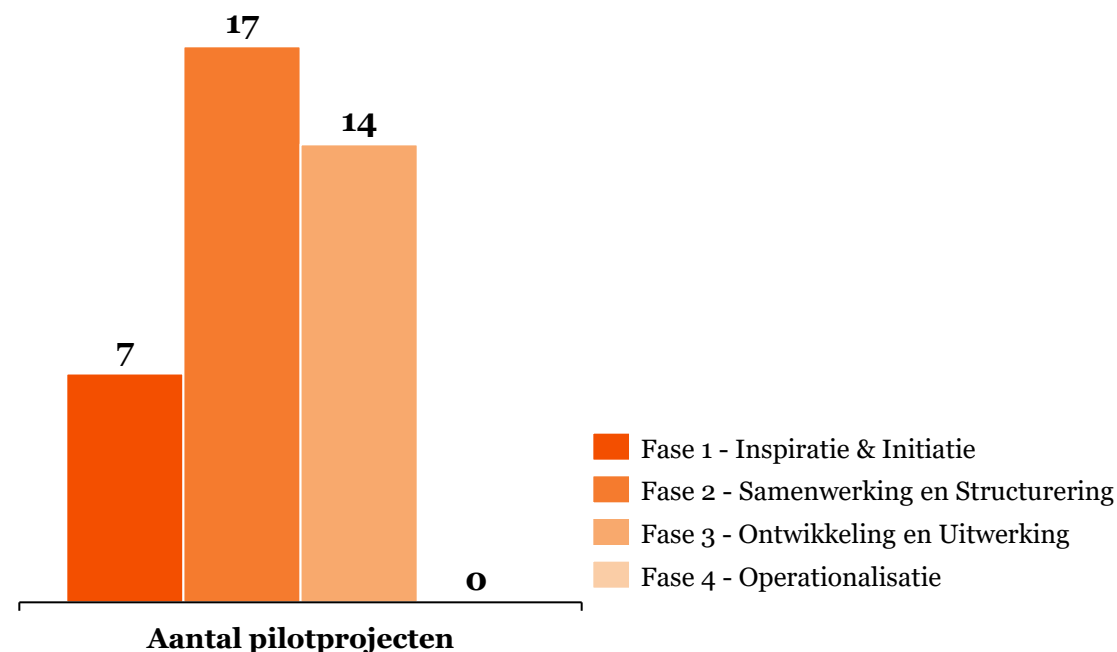
Verdeling van de projecten over de verschillende ontwikkelingsfasen

In totaal zijn er momenteel 38 pilotprojecten, die verspreid zijn over de verschillende ontwikkelingsfasen. Op de rechterzijde van deze pagina is de verdeling van deze projecten per fase visueel weergegeven. Om maatschappelijk rendement te realiseren, is het van belang dat de pilotprojecten intensief worden begeleid met als doel zoveel mogelijk projecten door te laten stromen naar de vierde fase, te weten de ‘operationalisatie’.

Zodra projecten operationeel worden, dragen de projecten bij aan het tegengaan van energiarmoede in Limburg en vergroot het de autonomie van de Limburger over energie. Hiermee dragen operationele projecten direct bij aan de doelstellingen van de PEM. In de operationele fase is duidelijk wat het financiële rendement is en in welke mate de PEM revolverend kan financieren. Dit brengt met zich dat de PEM investeringen die zij in operationele projecten doet, ook kan terugverdienen.

Om te kunnen bepalen wanneer een project voldoende volwassen is om als operationeel te worden aangemerkt, is een normenkader noodzakelijk. Hiervoor presenteren wij op de volgende pagina een aanzet. Dit is slechts ter illustratie, maar kan wel dienen als basis. Uiteraard kan de PEM kiezen om een ander toetsingskader, zoals het kader van LEF of LIOF, te hanteren.

In de komende periode zal de PEM circa acht miljoen euro investeren. Van de provincie Limburg hebben wij begrepen dat er vooralsnog géén pilotprojecten in de operationele fase zijn en dat de pilotprojecten ook nog geen business case hebben. Derhalve zal deze investeringsruimte in hoofdzaak worden ingezet om projecten te ondersteunen in hun ontwikkeling richting de operationele fase. Per ontwikkelingsfase worden hiervoor verschillende instrumenten ingezet, die nader zijn uitgewerkt op pagina's 33 tot en met 37. In de huidige fasen is het nog niet mogelijk om revolverendheid te realiseren; dit zal naar verwachting pas in een latere fase van de PEM aan de orde zijn. Verder gaan wij in op het mogelijke financiële rendement en de mate van revolverendheid bij de inzet van de instrumenten van de PEM (zie pagina 36).



Vaststelling van een normenkader is cruciaal om te beoordelen wanneer projecten de operationele fase bereiken

Normenkader voor operationele fase

De PEM kan een maatschappelijk rendement behalen als de pilotprojecten in de operationele fase terecht komen. Dat brengt met zich dat de PEM moet vaststellen aan welke normen de pilotprojecten in die fase moeten voldoen. Als het normenkader vaststaat kan de PEM erop sturen om de pilotprojecten in de operationele fase te krijgen. Het vaststellen van een normenkader voor de fase van operationalisatie past in het uitgangspunt van de nieuwe zakelijkheid zoals opgenomen in SIS.

In het tekstvak hiernaast staat een voorbeeld van een normenkader dat de PEM kan hanteren. Dit is het normenkader dat de ACM* hanteert om te beoordelen of een leverancier van elektriciteit of gas op een betrouwbare manier haar taken uit kan voeren. Dit normenkader is de basis voor het verlenen van een vergunning. Voor een warmtegemeenschap is in de concept-Wcw opgenomen dat de ACM een toets moet doen op de organisatorische en technische bekwaamheid van een warmtegemeenschap om de wettelijke taken uit te kunnen voeren. Mogelijk gaat de ACM een vergelijkbaar normenkader hanteren.

Het normenkader van de ACM is vrij streng en kan een drempel voor energiegemeenschappen of energiehubs zijn in hun ontwikkeling. De PEM kan ook kiezen voor een alternatief normenkader. Zo kan de PEM aansluiten bij de certificering van energiegemeenschappen die het Nationaal Programma Regionale Energiestrategieën (NPRES) uitwerkt. NPRES werkt standaardnormen uit voor borging van de kwaliteit en governance van energiegemeenschappen. Een andere mogelijkheid is dat de PEM aansluiting zoekt bij het normenkader zoals gehanteerd door het Limburgse Energiefonds (LEF). Het is dan in ieder geval duidelijk aan welke normen een project moet voldoen om voor financiering vanuit het LEF in aanmerking te komen. De PEM kan het normenkader eventueel uitwerken in samenspraak met LEF.

*Bron: <https://www.acm.nl/system/files/documents/openbaar-besluit-beleidsregel-betrouwbare-levering-en-continuïteit.pdf>

ACM-normenkader voor een betrouwbare levering

- 1. Ondernemingsplan en risicomanagement:** Er moet een vastgesteld ondernemingsplan zijn dat minimaal drie jaar vooruitkijkt. Dit plan moet inzicht geven in het beleid voor het beheersen van bedrijfs- en financiële risico's. Er moet een beschrijving zijn van alle processen in een AO/IC.
- 2. Inkoopstrategie:** De organisatie moet kunnen aantonen dat er geen inkooprisico's zijn. Voor alle verkochte energie moet de organisatie voor dezelfde leveringsperiode en prijs energie hebben ingekocht.
- 3. Financiële positie:** Er moet een solvabiliteitsprognose zijn voor minimaal de komende drie jaar, waaruit blijkt dat het eigen vermogen positief blijft en de vermogensstructuur voldoende weerbaar is voor de geïdentificeerde risico's. Maandelijks moet de organisatie een liquiditeitsprognose opstellen voor de komende twaalf maanden. De organisatie moet stresstests uitvoeren met scenario's (verdubbeling energieprijzen, verhoogd gasverbruik en 5% oninbare omzet). Uit de stresstest moet blijken dat zij in alle scenario's aan de betalingsverplichtingen kan voldoen.
- 4. Herstelmaatregelen:** Indien financiële problemen dreigen, moet de organisatie direct maatregelen nemen en moet binnen veertien dagen een herstelplan opstellen.
- 5. Jaarrapportage:** Jaarlijks moet de organisatie in het eerste kwartaal de jaarcijfers en een rapportage over de uitvoering van het ondernemingsplan opstellen.
- 6. Risicomanagementfunctie:** Er moet minimaal één interne of externe risicomanager zijn, die onafhankelijk rapporteert en niet betrokken is bij inkoop of verkoop.

5

Instrumentkeuze en sturingsmogelijkheden

De inzet van de instrumenten is sterk afhankelijk van de ontwikkelingsfase van de projecten

Uit de in dit hoofdstuk behandelde onderwerpen volgt een aantal aandachtspunten die wij aan de provincie meegeven voor de verdere uitrol van de PEM. De provincie kan dit overzicht gebruiken als bouwblokken bij de uitrol van de PEM. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvragen ‘Wat zijn, per ontwikkelingsfase, de financiële en niet-financiële instrumenten die de PEM kan aanwenden om de verschillende pilotprojecten naar de operationele fase te begeleiden en wat betekent dat voor de inzet van de PEM?’ en ‘Wat is de meest geëigende organisatievorm voor de PEM (wel of geen afzonderlijke rechtspersoon)?’

Onderwerp	Toelichting	Observaties en aanbevelingen
Instrumenten die de PEM kan aanwenden	Het SIS biedt de provincie (en daarmee de PEM) een breed instrumentarium om publieke doelen te realiseren. De PEM moet beslissen welke instrumenten voor welke ontwikkelingsfase geschikt is.	Observatie - De PEM opereert binnen het strategisch investeringsbeleid en het uitvoeringskader van de provincie (SIS 3.0). Dit stelt eisen aan rechtmatigheid, doelmatigheid en het aantonen van marktfalen. - De PEM kan maatwerk leveren door per initiatief het meest passende instrument te kiezen. In fase 1 en 2 is vooral personele ondersteuning nodig; in fase 3 komen subsidies, opdrachten en voorfinanciering in beeld; in fase 4 zijn leningen, garanties en deelnemingen mogelijk. Aanbeveling voor de PEM - Maak per project en per fase een bewuste keuze voor het in te zetten instrument, afgestemd op de ontwikkelingsfase en het marktfalen. Houd het instrumentarium flexibel en schaalbaar.
Revolverendheid	De mate van revolverendheid hangt af van de business cases van de projecten en de gekozen instrumenten.	Observatie - In de eerdere ontwikkelingsfasen is revolverendheid beperkt; pas in de operationele fase kan de PEM investeren met het oog op terugverdienen. Aanbeveling voor de PEM - Stuur op het ontwikkelen van solide business cases in fase 3, zodat in fase 4 revolverende instrumenten effectief kunnen worden ingezet. Monitor de financiële prestaties en leer hiervan voor toekomstige projecten.

Collectieve business development en dienstverlening als taken van de PEM zorgt voor schaalvoordelen

Uit de in dit hoofdstuk behandelde onderwerpen volgt een aantal aandachtspunten die wij aan de provincie meegeven voor de verdere uitrol van de PEM. De provincie kan dit overzicht gebruiken als bouwblokken bij de uitrol van de PEM. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvragen ‘Wat zijn, per ontwikkelingsfase, de financiële en niet-financiële instrumenten die de PEM kan aanwenden om de verschillende pilotprojecten naar de operationele fase te begeleiden en wat betekent dat voor de inzet van de PEM?’ **en** ‘Wat is de meest geëigende organisatievorm voor de PEM (wel of geen afzonderlijke rechtspersoon)?’

Onderwerp	Toelichting	Observaties en aanbevelingen
Collectieve business development	Veel projecten lopen tegen vergelijkbare uitdagingen aan; collectieve oplossingen en standaardisering vergroten de efficiëntie en effectiviteit.	Observatie - De PEM kan schaalvoordelen realiseren door kennisdeling, standaardcontracten, gezamenlijke ontwikkeling van ondersteunende systemen en het delen van ervaringen tussen projecten. Aanbeveling voor de PEM - Zet actief in op collectieve business development: faciliteer kennisdeling, standaardisatie en gezamenlijke productontwikkeling. Stimuleer projecten om van elkaars ervaringen te leren en borg deze kennis voor nieuwe initiatieven.
Dienstverlening door de PEM	De PEM kan centrale diensten aanbieden aan projecten, zoals administratie, energiemanagementsystemen of facturatie, mits er sprake is van marktfalen en aanvullende behoefte.	Observatie - Door centrale dienstverlening kan de PEM efficiëntie en kostenvoordelen realiseren voor energiegemeenschappen en energiehubs. Dit is aanvullend op bestaande marktinitiatieven en vereist een business case. Aanbeveling voor de PEM - Onderzoek waar marktfalen is en waar de PEM als dienstverlener kan optreden. Ontwikkel een business case voor collectieve diensten en borg dat deze aanvullend zijn op het bestaande markt- en dienstenaanbod.

Het oprichten van een entiteit voor de PEM kan opportuun zijn bij structurele participatie of als de PEM dienstverlener wordt

Uit de in dit hoofdstuk behandelde onderwerpen volgt een aantal aandachtspunten die wij aan de provincie meegeven voor de verdere uitrol van de PEM. De provincie kan dit overzicht gebruiken als bouwblokken bij de uitrol van de PEM. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvragen ‘Wat zijn, per ontwikkelingsfase, de financiële en niet-financiële instrumenten die de PEM kan aanwenden om de verschillende pilotprojecten naar de operationele fase te begeleiden en wat betekent dat voor de inzet van de PEM?’ en ‘Wat is de meest geëigende organisatievorm voor de PEM (wel of geen afzonderlijke rechtspersoon)?’

Onderwerp	Toelichting	Observaties en aanbevelingen
Oprichten van entiteit	De PEM is momenteel geen aparte juridische entiteit. Naarmate projecten verder gevorderd raken en de behoefte aan financiële investeringen en/of dienstverlening toeneemt, kan het wenselijk zijn de PEM in een aparte rechtspersoon onder te brengen.	Observatie - Een zelfstandige rechtspersoon biedt meer mogelijkheden voor deelnemingen, risicospreiding en het aanbieden van diensten. Dit wordt vooral relevant bij groeiende financiële participaties of commerciële dienstverlening. Aanbeveling voor de PEM - Evalueer periodiek of de huidige organisatievorm volstaat. Bereid de oprichting van een aparte entiteit voor als de PEM structureel wil participeren, leningen wil verstrekken of als dienstverlener wil optreden.

Uit het SIS volgen een aantal instrumenten, die in verschillende mate geschikt zijn voor de PEM

Binnen het SIS beschikt de provincie over een breed palet aan instrumenten om publieke doelen te realiseren. Deze instrumenten bieden de mogelijkheid om, afhankelijk van de aard en ambitie van een initiatief, maatwerk te leveren in de wijze van ondersteuning en sturing. Hieronder wordt nader uiteengezet over welke instrumenten de provincie beschikt en welke overwegingen centraal staan bij het kiezen voor een instrument. Op pagina's 34 en 35 gaan wij nader in op de per ontwikkelingsfase voor de PEM geschikte instrumenten en geven we een globale indicatie van het door de PEM te besteden budget.

Instrument	Toelichting
Communicatie en (personele) ondersteuning*	Communicatie wordt ingezet om effectief en duurzaam te informeren en te verbinden. Daarnaast kan (personele) ondersteuning geboden worden, waarbij de provincie partijen bijvoorbeeld kan helpen door het inzetten van specialisten op verschillende vakgebieden, als governance, juridisch en financieel.
Subsidie	Een subsidie is een bijdrage van de provincie aan een partij voor het uitvoeren van bepaalde activiteiten, zonder dat daar een directe tegenprestatie aan de provincie tegenover staat. Dit wordt voornamelijk ingezet voor het stimuleren van activiteiten die bijdragen aan provinciale beleidsdoelen, vooral wanneer deze zonder steun niet tot stand komen.
Opdracht	De provincie koopt diensten, leveringen of werken in via een opdracht, vastgelegd in een overeenkomst. Hierbij is het uitgangspunt dat de provincie werkzaamheden of producten laat leveren ten behoeve van de provincie zelf.
Financiering	De provincie verstrekt, voor het mogelijk maken van projecten die zonder provinciale steun niet gefinancierd kunnen worden, met als doel het realiseren van maatschappelijke opgaven, leningen of borgstellingen aan derden, meestal wanneer sprake is van marktfalen en het publieke belang gediend is.
Verbonden partij	Een verbonden partij is een samenwerkingsverband waarin de Provincie Limburg een bestuurlijk en/of financieel belang heeft. Dit kan verschillende vormen aannemen, zoals deelnemingen in vennootschappen, stichtingen of gemeenschappelijke regelingen. De provincie kan hierbij optreden als mede-eigenaar, beleidsbepaler of beslissingsbevoegde.
Eigendom	De provincie kan optreden als eigenaar van grond of vastgoed, bijvoorbeeld via aankoop, erfpacht of exploitatie.

De inzet van de instrumenten is gekoppeld aan de ontwikkelingsfase van de pilotprojecten (1)

Instrumenten in ontwikkelingsfase 1 en 2

In te zetten instrumenten

In ontwikkelingsfase 1 en 2 zijn er nog geen projecten, alleen partijen die de intentie hebben om samen te werken (fase 1) of partijen die meer structuur aan hun samenwerking geven (fase 2). Het in te zetten instrument van de PEM zal vooral zijn om partijen te informeren over de mogelijkheden en inzicht te geven in de verschillende fasen die de partijen moeten doorlopen. In deze fasen is het voor de PEM van belang te onderzoeken welke projecten voldoende potentieel hebben en het beste passen bij de doelstellingen van de PEM.

In deze fase voorzien wij niet in de inzet van het beschikbaar stellen van geld. De reden hiervoor is dat de projecten eigenhandig moeten laten zien dat zij door willen groeien naar opvolgende fasen. Dat betekent dat de partijen zelf moeten investeren. De rol van de PEM is in deze fase dan meer ondersteunend van aard en gericht op het door ontwikkelen van de projecten.

Verdeling budget PEM

Voor de verdeling van het budget van de PEM betekent dit dat middelen beschikbaar moeten zijn voor de inzet van uren van medewerkers van de PEM. De hoogte van de beschikbaar te stellen middelen hangen af van de inschatting van het aantal te bestede uur en het tarief per uur. Daar kunnen wij geen inschatting van geven. Onze inschatting is dat de nadruk van de PEM moet liggen op de inzet in de fase 3 (collectieve business development). Dit brengt met zich dat de PEM relatief minder budget beschikbaar hoeft te houden voor deze fasen.

Instrumenten in ontwikkelingsfase 3

In te zetten instrumenten

In ontwikkelingsfase 3 krijgen de projecten vorm, werken de partijen aan de business case en leggen de partijen alle afspraken vast. De projecten werken toe om te voldoen aan normen zoals die gelden voor fase 4.

De nadruk in deze fase ligt op de collectieve business development. De PEM kan zich inzetten om de aandachtspunten en kansen zoals geschetst in hoofdstuk 3 op te pakken en kan zorgen dat de projecten naar de volgende ontwikkelingsfase komen. Voor een deel kan dit betekenen dat de PEM bij gaat dragen aan het collectief ontwikkelen van bijvoorbeeld een energiemanagementsysteem of het standaardiseren van de juridische structuur van projecten.

De PEM kan verschillende instrumenten inzetten.

- *Subsidies voor ontwikkelen producten:* De PEM kan bijvoorbeeld subsidies geven aan projecten om onderdelen te ontwikkelen. Om te zorgen dat andere projecten meeprofiteren kan de PEM als voorwaarde stellen om de opgedane kennis aan andere projecten beschikbaar te stellen. Als de PEM subsidies in deze fase wil gaan gebruiken dan betekent dit dat de provincie een subsidieregeling vast moet stellen waar de projecten een aanvraag voor in kunnen dienen.
- *Opdrachten voor ontwikkelen producten:* Een ander instrument dat de PEM in kan zetten zijn opdrachten. De PEM kan derde partijen een opdracht geven om bijvoorbeeld een standaard energiemanagement systeem op te zetten of standaardcontracten uit te werken. In de opdracht kan de PEM als voorwaarde opnemen dat alle op te leveren producten beschikbaar zullen komen aan de pilotprojecten. De PEM moet dan rekening houden met de aanbestedingsregels.

De inzet van de instrumenten is gekoppeld aan de ontwikkelingsfase van de pilotprojecten (2)

- *Voorfinanciering*: In deze fase kan het zijn dat de PEM projecten moet financieren om te zorgen dat deze projecten verder kunnen door ontwikkelen. In deze fase kan het nodig zijn bepaalde kosten die projecten (bijvoorbeeld het uitwerken van milieueffectenrapportages) moeten maken voor te financieren. De PEM kan dit doen met een subsidie in de vorm van een terugbetaalbaar voorschot of een lening. In beide gevallen is het nodig dat de PEM een subsidieregeling opstelt waarin deze vormen zijn opgenomen, eventueel gecombineerd met een uitvoeringsovereenkomst.

Verdeling budget PEM

Om de instrumenten in te zetten moet de PEM een deel van het budget reserveren voor het opstellen van een subsidieregeling waarmee de PEM subsidies kan verstrekken, maar ook terugbetaalbare voorschotten, leningen en garanties kan verstrekken.

Er zijn middelen nodig voor het uitwerken van het instrumentarium (opstellen subsidieregeling en dergelijke). De inschatting van de hoogte van het budget is niet gerelateerd aan het aantal projecten dat de PEM ondersteunt. Daarnaast zal de PEM budget beschikbaar moeten stellen voor het ondersteunen van deze projecten. De personele inzet hangt af van het aantal te verwachten projecten. De ondersteuning van de projecten in deze fase zal naar verwachting intensiever zijn dan in de voorgaande fase. De hoogte van de beschikbaar te stellen middelen voor de personele inzet hangt af van de inschatting van het aantal te bestede uur en het tarief per uur. Daar kunnen wij geen inschatting van geven.

In deze fase moet de PEM eveneens middelen beschikbaar stellen voor het ontwikkelen van producten die nodig zijn voor de collectieve business development. De hoogte van het budget hangt af van de producten die de PEM wil (laten) ontwikkelen en de inschatting van de ontwikkelkosten. De inschatting van de kosten is niet gerelateerd aan het aantal projecten dat in deze fase zit.

Een ander deel van het budget zal gaan naar de projecten die een financiële ondersteuning, bijvoorbeeld in de vorm van voorfinanciering. Het budget hangt af van de inschatting van het aantal projecten dat de PEM financieel wil ondersteunen en de financieringsbehoefte van de projecten.

Onze inschatting is dat de nadruk van de PEM vooral in deze fase van collectieve business development ligt. Dit brengt met zich dat de PEM relatief veel budget voor deze fase in zal moeten zetten.

Instrumenten in ontwikkelingsfase 4

In te zetten instrumenten

In ontwikkelingsfase 4 kan de PEM ervoor kiezen om projecten direct of indirect te financieren met een lening, garantie of aandelenparticipatie. Voor een lening of een garantie heeft de PEM een subsidieregeling nodig. Voor een converteerbare lening of een aandelenparticipatie moet de provincie bereid zijn als aandeelhouder of lid toe te treden tot een energiegemeenschap.

Verdeling budget PEM

De PEM hoeft in deze fase geen budget te reserveren voor het opzetten van de instrumenten. De PEM heeft voor deze fase wel budget nodig om het normenkader (zie pagina 26) op te stellen en eventueel af te stemmen met financiers (personele inzet). Ook kan de PEM budget reserveren voor financiering in deze fase. Op dit moment zijn er nog geen projecten die in deze fase financiering nodig hebben.

De mate van revolverendheid moet blijken uit de uitwerking van de business cases

Financieel rendement en revolverendheid

Voor de pilotprojecten geldt dat er geen business cases zijn. Van de PEM hebben wij begrepen dat er één pilotproject is waar nu een locatiekeuze is gemaakt en waar de partijen nu starten met het doorrekenen van de business case. Wij geven mee dat de partijen bij de berekening van de business cases rekening houden met de aandachtspunten zoals wij die in hoofdstuk 3 voor de lokale energiesystemen hebben weergegeven.

Op dit moment is dus niet duidelijk wat het financieel rendement van de pilotprojecten is. Om een financieel rendement te behalen moet het verdienvermogen van het project bekend zijn. Dat betekent dat duidelijk moet zijn wat de inkomsten van de pilotprojecten zijn (bijvoorbeeld verkoop van energie). De inkomsten moeten voldoende zijn om alle operationele en kapitaalkosten (vanwege investeringen in bijvoorbeeld zonnepanelen) terug te kunnen verdienen. Daarnaast moet rekening zijn gehouden met alle fiscale gevolgen zoals energiebelasting en moet rekening zijn gehouden met risico's, bijvoorbeeld uittreden leden of leden die niet bij de energiegemeenschap, maar bij een andere partij energie inkopen.

De PEM kan revolverend financieren als uit de business cases blijkt dat er voldoende inkomsten zijn om de financiering door de PEM terug te betalen of rendement aan de PEM uit te keren (bij aandeelparticipaties).

De mate waarin de PEM revolverend kan investeren, is dus nog niet uitgekristalliseerd. De business case van de pilotprojecten zullen de partijen pas uitwerken in fase 3. In die fase wordt voor de PEM duidelijk in welke mate revolverende financiering mogelijk is. In fasen 1 en 2 zien wij geen mogelijkheden voor revolverende financiering. In fase 3 zou een mate van revolverendheid mogelijk zijn bij voorfinanciering, bijvoorbeeld voor de kosten die nodig zijn voor een milieueffectenrapportage. Het project kan deze kosten terugbetalen als het project in fase 4 terecht is gekomen. De PEM kan vooral revolverende instrumenten in fase 4 inzetten.

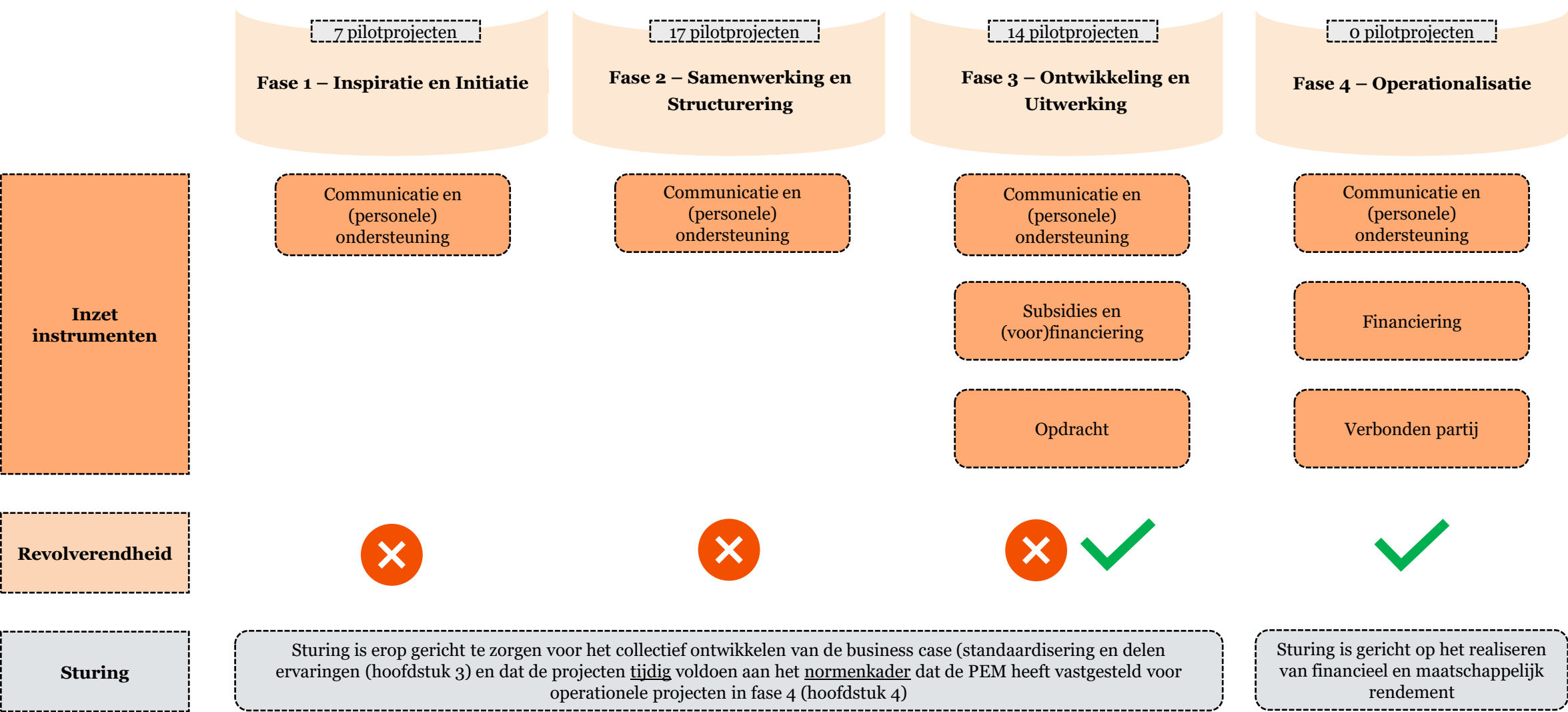
Sturing op doorontwikkeling en schaalbaarheid (collectieve business development)

Veel van de pilotprojecten zullen, met name in de beginfase, tegen vergelijkbare vragen en aandachtspunten aanlopen (zie ook hoofdstuk 3). Dit betekent dat de uitdagingen en leerpunten die in dit rapport zijn benoemd, voor vrijwel elk project relevant zullen zijn. Elk pilotproject doorloopt bovendien dezelfde ontwikkelingsfasen: initiatie & inspiratie, samenwerking & structurering, ontwikkeling & uitwerking en uiteindelijk operationalisatie. Hierdoor zijn de projecten goed schaalbaar. Met schaalbaarheid wordt bedoeld dat de opgedane kennis, ervaringen en oplossingen uit één project eenvoudig kunnen worden toegepast op andere, soortgelijke projecten. Dit vergroot de efficiëntie en effectiviteit van het gehele programma.

Daarnaast zien wij mogelijkheden voor de PEM om samen te werken met andere afdelingen en/of organisaties binnen de provincie, zoals het LEF, om extra schaalvoordelen te realiseren. Door deze samenwerking kunnen middelen en kennis nog efficiënter worden ingezet, wat de slagkracht en het succes van de pilotprojecten verder vergroot.

Zoals eerder in dit rapport aangegeven kan de PEM juist een rol spelen door te sturen op het door ontwikkelen van de projecten naar opvolgende fasen en te zorgen voor collectieve oplossingen of standaardiseren. Wij vatten dat samen met de term 'collectieve business development'. Dat brengt met zich dat de sturing van de PEM op die collectieve business development moet zijn gericht. Dit kan betekenen dat de PEM vooral inzet op de stappen die nodig zijn in fase 3 (zie vorige pagina) en het normenkader uit fase 4. Voor de projecten die nog in fasen 1 en 2 zitten kan de PEM een lonkend perspectief bieden en de projecten in deze eerdere fase stimuleren om door te ontwikkelen. De inzet van de PEM hoeft dan in mindere mate te zijn gericht op de projecten in de eerdere fasen.

De keuze van het instrument verschilt per fase; de sturing van de PEM moet erop zijn gericht om de projecten operationeel te krijgen



De PEM kan overwegen om, aanvullend op het huidige takenpakket, als dienstverlener op te treden voor pilotprojecten

PEM als dienstverlener

De PEM kan ervoor kiezen zelf diensten aan te bieden aan de pilotprojecten. Zo zou de PEM gecentraliseerd de facturatieprocessen kunnen oppakken of centraal het energiemanagement systeem beschikbaar kunnen stellen. Een voordeel kan zijn dat alle energiegemeenschappen deze activiteiten niet zelf hoeven op te pakken, maar kunnen inkopen bij de PEM. De PEM kan voor het verlenen van de diensten een vergoeding vragen en daarmee haar eigen verdienvermogen vergroten. Om deze rol op te pakken moet de PEM inzichtelijk hebben waar de pilotprojecten behoefte aan hebben. Op dit moment zijn de business cases voor de pilotprojecten nog niet uitgewerkt en is niet duidelijk in welke mate dienstverlening door de PEM nodig is.

Als de PEM zelf diensten gaat aanbieden dan betekent dit dat de PEM economische activiteiten gaat verrichten. Uit het SIS volgt dat de PEM deze stap kan zetten als vast is komen te staan wat de behoefte is voor dienstverlening door de PEM en dat er geen marktpartijen zijn die vergelijkbare activiteiten aan kunnen bieden aan de energiegemeenschappen en energiehubs (marktfalen). Voor het outsourcen van facturatie zijn er bijvoorbeeld al partijen in de markt die diensten aanbieden aan Verenigingen van Eigenaren of woningbouwcorporaties. Als de PEM ervoor gaat kiezen elektriciteit in te kopen en te leveren aan de leden van de energiegemeenschap (of eventueel via de energiegemeenschap) dan moet de PEM onderbouwen waarom de PEM deze taak tegen lagere kosten kan uitvoeren dan de leveranciers die al aan de leden of de energiegemeenschap leveren. De PEM zal mogelijk als leverancier aan huishoudens een vergunning van de ACM moeten aanvragen. Bij haar rol als dienstverlener moet de PEM rekening houden met de bepalingen uit de Wet markt & overheid. Dit betekent onder andere dat de PEM de integrale kosten in rekening moet brengen. Tevens moet de PEM nagaan dat de provincie geen ongeoorloofde staatssteun verleent.

In ons rapport *'Quick scan op de ambtelijke verkenning'* van 1 oktober 2024 hebben wij reeds gewezen op de aandachtspunten bij toetreding van de PEM op de energiemarkt.

Als de PEM kiest voor deze stap dan heeft de PEM budget nodig om een business case op te stellen voor de PEM waarin de behoeften van de energiegemeenschappen en energiehubs zijn weergegeven en waarin marktfalen is aangetoond. In een business case kan de PEM de rechtmatigheid uitwerken zoals onder andere volgt uit de Wet markt & overheid en staatssteun.



Een aparte entiteit voor de PEM kan, naarmate projecten verder gevorderd raken, gewenst zijn

Overwegingen voor de oprichting van een zelfstandige rechtspersoon

De meeste projecten die nu onder de PEM vallen, bevinden zich nog in ontwikkelingsfasen 2 en 3. In deze fase is er vooral behoefte aan het beschikbaar stellen van informatie, het geven van onafhankelijk advies en het bij elkaar brengen van relevante partijen. De nadruk ligt op het ondersteunen van lokale initiatieven, burgers en bedrijven bij het opzetten van energiegemeenschappen, het ontwikkelen van ontzorgingsconcepten en het verkennen van mogelijkheden voor energiehubs en energiegemeenschappen (collectieve business development). Financiële ondersteuning is in de fase 3 opportuun. Het draait in de eerdere fasen vooral om het mobiliseren van kennis, het delen van best practices en het versterken van het netwerk.

De PEM is op dit moment vormgegeven als een organisatieonderdeel binnen de provincie Limburg. Vanuit deze positie kan de PEM haar taken effectief in de fasen 1, 2 en 3 uitvoeren. De PEM kan als onderdeel het volledige instrumentarium – van kennisdeling tot advisering – opzetten. De PEM kan eventuele subsidies, voorfinanciering, leningen of garanties verstrekken vanuit een subsidieregeling vanuit de provincie. Ook het verlenen van opdrachten is mogelijk vanuit de provinciale organisatie.

Naarmate de projecten verder gevorderd raken en de behoefte aan financiële investeringen toeneemt (met name fase 4) kan het wenselijk zijn de PEM in een aparte entiteit onder te brengen. Een zelfstandige rechtspersoon biedt dan meer mogelijkheden deel te nemen in projecten en risico's te spreiden. Dit zal zich voordoen als de PEM converteerbare leningen of aandelenkapitaal als financieringsinstrument aan wil bieden. Een voordeel van een afzonderlijke rechtspersoon is dat niet de provincie zelf de aandeelhouder is, maar een apart daarvoor opgerichte rechtspersoon. Daarmee scheidt de provincie eventuele risico's, verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden jegens de deelnemingen van haar eigen organisatie. Een andere reden voor oprichting van een rechtspersoon is als uit een business case van de PEM blijkt dat een doorgroei naar dienstverlening noodzakelijk is.



6

Conclusies en vervolgstappen

De conclusies die uit dit rapport getrokken kunnen worden volgen uit het beantwoorden van de geformuleerde deelvragen (1)

1. Wat zijn energiegemeenschappen en energiehubs en wat is de maatschappelijke meerwaarde van deze lokale energiesystemen?

Energiegemeenschappen zijn samenwerkingsverbanden van inwoners, lokale bedrijven en overheden die gezamenlijk hun energievoorziening willen optimaliseren, bijvoorbeeld door productie (zonne- of windenergie), opslag (batterijen), en onderlinge levering en verbruik van elektriciteit, warmte of groen gas. Energiehubs zijn lokale samenwerkingen, meestal tussen bedrijven (bijvoorbeeld op een bedrijventerrein), die productie, transport, opslag en verbruik van energie op elkaar afstemmen. Energiehubs hebben geen wettelijke definitie, maar zijn gebaseerd op contractuele afspraken.

De maatschappelijke meerwaarde van deze lokale energiesystemen is erkend in Europese en Nederlandse regelgeving. Ze dragen bij aan de energietransitie, vergroten het lokaal eigenaarschap, stimuleren participatie en zeggenschap, en helpen energiearmoede te bestrijden. Energiegemeenschappen zorgen voor betaalbare energie, bevorderen energie-efficiëntie en versterken de lokale autonomie.

2. Welke verschillende ontwikkelingsfasen onderscheiden wij en in welke fasen bevinden de verschillende pilotprojecten zich?

Wij onderscheiden vier ontwikkelingsfasen, te weten:

Fase 1: Inspiratie en Initiatie – Eerste ideeën en verkenning, mobiliseren van de gemeenschap.

Fase 2: Samenwerking en Structurering – Formuleren van visie, opzetten van samenwerkingsstructuren, eerste afspraken en gesprekken met stakeholders

Fase 3: Ontwikkeling en Uitwerking – Opstellen van projectplan en business case, aanvragen van vergunningen en subsidies, uitwerken van contracten.

Fase 4: Operationalisatie – Project is gereed voor financiering en start van activiteiten; inkomsten worden gegenereerd.

Van de 38 pilotprojecten bevinden zich zeven projecten in fase 1, zeventien in fase 2, veertien in fase 3 en geen in fase 4 (operationeel).

De conclusies die uit dit rapport getrokken kunnen worden volgen uit het beantwoorden van de geformuleerde deelvragen (2)

3. Wat zijn, per ontwikkelingsfase, de financiële en niet-financiële instrumenten die de PEM kan aanwenden om de verschillende pilotprojecten naar de operationele fase te begeleiden en wat betekent dat voor de inzet van de PEM?

Fase 1 (Inspiratie & Initiatie) en fase 2 (Structureren & Samenwerking)

Niet-financieel: Informatievoorziening, kennisdeling, advisering, mobiliseren van partijen, ondersteuning bij structureren.

Financieel: Geen inzet van financiële middelen; partijen moeten zelf investeren.

Inzet PEM: Focus op ondersteuning, begeleiding en selectie van kansrijke projecten.

Fase 3 (Ontwikkeling & Uitwerking)

Niet-financieel: Intensieve begeleiding, standaardiseren van juridische structuren en contracten, collectieve business development, delen van opgedane kennis.

Financieel: Subsidies voor ontwikkeling van producten (met kennisdeling als voorwaarde), opdrachten voor collectieve producten, voorfinanciering (terugbetaalbaar voorschot of lening) voor specifieke ontwikkelkosten.

Inzet PEM: Zwaardere inzet op begeleiding en (voorwaardelijke) financiële ondersteuning, gericht op het realiseren van een sluitende business case en het voldoen aan normenkaders.

Fase 4 (Operationalisatie):

Niet-financieel: Begeleiding bij afronding en monitoring.

Financieel: Directe of indirecte financiering (lening, garantie, aandelenparticipatie), mits projecten voldoen aan het normenkader.

Inzet PEM: Mogelijkheid tot revolverend investeren, focus op projecten die daadwerkelijk operationeel worden.

De inzet van instrumenten is dus sterk afhankelijk van de ontwikkelingsfase, met een zwaartepunt op niet-financiële ondersteuning in de eerdere ontwikkelingsfasen en (voorwaardelijke) financiële instrumenten in de latere fasen.

4. Wat is de meest geëigende organisatievorm voor de PEM (wel of geen afzonderlijke rechtspersoon) en wanneer is een rechtspersoon benodigd?

In de huidige opzet is de PEM een organisatieonderdeel binnen de provincie Limburg, wat passend is voor ontwikkelingsfasen (1-3), waarin vooral kennisdeling, advisering en beperkte financiële ondersteuning centraal staan. Naarmate projecten verder gevorderd raken en de behoefte aan financiële investeringen toeneemt (met name in fase 4), kan het wenselijk zijn de PEM in een aparte rechtspersoon (zoals een BV of stichting) onder te brengen. Dit biedt meer mogelijkheden voor deelnemingen, risicospreiding en het aanbieden van revolverende financieringsinstrumenten. Een zelfstandige rechtspersoon is vooral relevant als de PEM converteerbare leningen of aandelenkapitaal wil verstrekken of als collectieve dienstverlening een substantiële rol krijgt.

Op basis van deze rapportage onderscheiden we een zestal vervolgstappen voor de PEM (1)

Vervolgstep 1 – Pak de aandachtspunten die bij de ontwikkeling van energiegemeenschappen en energiehubs spelen collectief op

Dit betekent dat de PEM niet alleen individuele projecten ondersteunt, maar juist ook generieke knelpunten en leerpunten inventariseert en hiervoor oplossingen ontwikkelt die breed toepasbaar zijn binnen de portefeuille van projecten. Dit kan bijvoorbeeld gaan om het standaardiseren van juridische structuren, contracten, of het ontwikkelen van een collectief energiemanagementsysteem.

Vervolgstep 2 – Zet een normenkader op voor operationele projecten (ontwikkelingsfase 4)

Het normenkader is nodig om duidelijk te maken aan welke eisen projecten moeten voldoen om als operationeel te worden aangemerkt en in aanmerking te komen voor verdere ondersteuning of financiering. Het normenkader kan worden opgesteld in samenspraak met relevante stakeholders, zoals mogelijke financiers. De PEM kan daarbij kiezen uit bestaande normenkaders, zoals het ACM-normenkader of het kader van het LEF, of er voor kiezen om zelf een normenkader te creëren. Na uitwerking en vaststelling van het normenkader wordt dit gecommuniceerd naar de projecten, zodat zij weten waar ze aan toe zijn en gericht kunnen toewerken naar operationalisatie. Tot slot monitort de PEM de toepassing van het normenkader en past het waar nodig aan op basis van praktijkervaringen. Zo zorgt de PEM voor een heldere en gedragen basis voor het succesvol realiseren van operationele energieprojecten in Limburg.

Vervolgstep 3 – Besteed speciale aandacht aan de warmtegemeenschappen

Dit houdt in dat de PEM nagaat aan welke regels uit de Warmtewet en de concept-Wcw de warmtegemeenschappen zijn gebonden en wat daarvan de gevolgen zijn voor de business case van deze projecten. De PEM heeft hierin een belangrijke rol als kennispartner en verbinder: zij kan warmtegemeenschappen informeren over de wettelijke verplichtingen, zoals de eisen aan de organisatievorm, het gebruik van duurzame warmtebronnen, en de vereiste open en vrijwillige deelname van leden. De PEM kan daarnaast het gesprek aangaan met gemeenten, omdat zij een regierol hebben bij de ontwikkeling van warmtesystemen en toestemming geven voor de exploitatie van deze systemen. De PEM kan namens of samen met warmtegemeenschappen afspraken maken met gemeenten over de wijze waarop deze toestemming wordt vormgegeven en over de mogelijkheden voor ontheffing bij kleine warmtesystemen, waarvoor minder zware eisen gelden.

Op basis van deze rapportage onderscheiden we een zestal vervolgstappen voor de PEM (2)

Vervolgstep 4 – Concretiseer het instrumentarium

Een vervolgstap voor de PEM is het nader concretiseren van het instrumentarium. Dit betekent dat de PEM een juridische structuur moet opzetten om verschillende ondersteuningsinstrumenten, zoals subsidies, terugbetaalbare voorschotten (voorfinanciering), leningen en garanties, te kunnen inzetten. Voor het verstrekken van subsidies, voorschotten, leningen of garanties is het noodzakelijk dat de PEM een subsidieregeling opstelt waarin de voorwaarden en procedures voor deze vormen van ondersteuning zijn vastgelegd.

Daarnaast moet de PEM, wanneer zij opdrachten wil verstrekken aan derden voor bijvoorbeeld de ontwikkeling van standaardproducten of -diensten, rekening houden met de aanbestedingsregels en een transparante aanbestedingsprocedure opzetten. Het opstellen van deze juridische en administratieve kaders is essentieel om de inzet van de instrumenten rechtmatig, doelmatig en effectief te laten verlopen.

Het instrumentarium moet bovendien worden afgestemd op de verschillende ontwikkelingsfasen van de pilotprojecten. In de eerdere ontwikkelingsfasen (inspiratie en initiatie, samenwerking en structurering) ligt de nadruk op ondersteuning in natura, zoals kennisdeling en advisering, terwijl in latere fasen (ontwikkeling en uitwerking, operationalisatie) financiële instrumenten zoals voorfinanciering, leningen of deelnemingen kunnen worden ingezet.

Door het zorgvuldig uitwerken van het instrumentarium kan de PEM maatwerk bieden aan projecten, de doorontwikkeling naar de operationele fase stimuleren en bijdragen aan het realiseren van maatschappelijk en financieel rendement.

Vervolgstep 5 – Concretiseer de inzet van revolverende instrumenten

In deze stap concretiseert de PEM de inzet van revolverende financiële instrumenten, zoals leningen, garanties of deelnemingen, waarmee middelen na terugbetaling opnieuw kunnen worden ingezet voor andere projecten. Dit vraagt om het opstellen van duidelijke regelingen en contracten, afgestemd op de eisen van externe financiers en het normenkader voor operationele projecten. Ook wordt de juridische en administratieve organisatie ingericht voor het beheer en de monitoring van deze instrumenten. Zo zorgt de PEM voor een duurzame en efficiënte inzet van haar budget en stimuleert zij de doorontwikkeling en schaalbaarheid van energie-initiatieven in Limburg.

Vervolgstep 6 – Werk een business case uit voor de PEM als dienstverlener aan projecten

De PEM kan onderzoeken in hoeverre zij als dienstverlener kan optreden voor energiegemeenschappen en energiehubs, bijvoorbeeld door het aanbieden van centrale diensten zoals facturatie, energiemanagementsystemen of administratieve ondersteuning. Hiervoor brengt de PEM de behoeften van de projecten in kaart en analyseert of er sprake is van marktfalen, oftewel of marktpartijen deze diensten niet of onvoldoende aanbieden. Op basis hiervan kan de PEM een business case opstellen waarin de potentiële dienstverlening, de kostenstructuur, het verdienmodel en de juridische kaders (zoals de Wet markt & overheid en staatssteunregels) worden uitgewerkt. Dit biedt inzicht in de haalbaarheid en meerwaarde van een dienstverlenende rol, en vormt de basis voor een besluit over de verdere ontwikkeling van deze activiteiten.

Inventarisatie regelingen en ontzorgingsfaciliteiten

Sven Maas

3 juni 2025

Inventarisatie

1. Welke regelingen zijn er
2. Hoe worden ze toegepast
3. Ontzorgingsfaciliteiten in Nederland
4. Conclusie
5. Meerwaarde PEM
6. Vervolgstappen

1. Welke regelingen zijn er?

ISDE – Investerings Subsidie Duurzame Energie

- Via RVO. Achteraf aan te vragen. Looptijd tot 2030. €550 miljoen per jaar.
- Voor alle woningeigenaren
- Circa 30% van kosten bij 2 maatregelen. Gemiddeld circa €2.000,-

LAI – Lokale Aanpak Isolatie - REGULIER

- SPUK via gemeente uitgevoerd. Alle SPUK gelden uitgekeerd. Uitkeren gemeenten tot eind 2028
- Voor woningeigenaren. Criteria zijn gemiddelde WOZ of NHG van €477.000 NHG
- Veel afwijkingen, vooral in Zuid-Limburg: Heerlen €219. Kerkrade €211.
- Maasgouw €750,-. Heerlen en Kerkrade €1.300,-. Weert €1.500,-. Roerdalen €1.800,-.
- Soms tot een maximaal percentage van de kosten, soms ook niet
- Aanvragen vooraf. Soms uitkering achteraf.

1. Welke regelingen zijn er?

LAI – Lokale Aanpak Isolatie - ENERGIETOESLAG

- SPUK via gemeente uitgevoerd. Alle SPUK gelden uitgekeerd. Uitkeren gemeenten tot eind 2028
- Voor woningeigenaren. Criteria zijn WOZ (€477.000 NHG). Heerlen €219. Kerkrade €211.
- Heerlen en Kerkrade €10.000,-. Maasgouw €5.000,-. Weert €4.000,-. Roerdalen €3.000,-.
- Zelden met een maximum percentage van de kosten.
- Aanvragen vooraf. Soms uitkering achteraf.

Inzet SPUK Energiearmoede

- Zeer divers gebruikt. Zoals voor witgoedacties. Ook voor isolatie.
- Zoals in Roerdalen met een bedrag van €2.600,-
- Uiterlijk eind 2027 uitgekeerd.

1. Welke regelingen zijn er?

Volkshuisvestingsfonds: voor specifieke wijken in gemeenten om woningvoorraad te moderniseren. Isolatie is hier onderdeel van. 2024 uitgekeerd aan Heerlen, Sittard-Geleen, Weert, Parkstad, Maastricht.

Noodfonds Energie: directe uitkering ter demping van de energierekening

SVVE: voor VVE's, niet in de doelgroep grondgebonden woningen – voor later interessant

SVOH: voor verhuurders – voor later interessant

2. Hoe worden de regelingen uitgevoerd?

- Gemeenten keren nauwelijks zelf uit; dit loopt vrijwel altijd via een extern loket.
- Er zijn veel loketten. Dat vraagt forse investeringen. Ieder loket is anders.
- De loketten worden doorgaans gefinancierd uit de subsidiemiddelen. Ze zijn daarmee niet structureel.
- De meeste subsidies worden vooraf aangevraagd en uitgekeerd.
- Voor ISDE geldt dit niet. Deze wordt achteraf aangevraagd en uitgekeerd.
- Voor inwoners met een krappere beurs is dit een groot probleem.
- De loketten die de regelingen uitvoeren richten zich vooral op registratie, administratie en controle
- Er is soms sprake van ondersteuning bij het aanvragen van de subsidies
- Er is vaak sprake van één of twee maatregelen in de loketten, niet van totale uitvoering
- Er is soms sprake van stapelen van subsidies, niet van voorfinanciering ervan
- Er is geen sprake van de financiële afhandeling van eventuele restbedragen

3. Ontzorgingsfaciliteiten in Nederland

- Gemeente Maastricht
- Gemeente Roerdalen
- Provincie Utrecht
- Provincie Groningen
- Gemeente Sittard-Geleen

3. Gemeente Maastricht

- Heeft zelf ingericht en langjarige in-house samenwerking met CNME (centrum natuur milieu educatie)
 - Daardoor veel slagkracht en mogelijkheid opdracht daar neer te leggen
 - Doen alles zelf / met CNME; werken ook niet samen in LAI
 - Energiescans, subsidie-aanvragen, coaching op financiën en aanbieders
 - Veel handmatig/ mensenwerk
 - Geen ISDE voorfinanciering
-
- Energie-armoede traject draaien wordt nu opgezet: pilot live in Q3 of Q4
 - Probleem zit in capaciteit bij sociale zaken
 - Daarin wil gemeente opdrachtgeverschap overnemen
 - Scans, subsidie-aanvragen
-
- Voorfinanciering ISDE en ophoging subsidie via provincie is kans om aan te haken

3. Provincie Utrecht

- Energie Diensten Centrum: 5,5 jaar geleden begonnen, nu kleine 2 jaar actief.
- Basis voor ontwikkeling gefund door provincie (80%) en gemeenten (20%). 1^e jaar provincie 100%
- Begonnen met kleinere club gemeenten; daarna gegroeid in de praktijk
- Daaronder projecten Isolatievouchers, SMP, monumenten, MCO, verduurzaming VVE's op coalitiebasis
- Governance voor LT wordt geborgd via GR (komende juni)
- MCO aanpak staat;
 - Via Winst uit je Woning; ook ICT
 - Drie doelgroepen -> 1^e maatregel gratis bij doelgroep A
 - Bij 2 maatregelen, plust provincie €1.250,- bij
 - Geen ISDE voorfinanciering -> pilot Nieuwegein
 - Koppeling naar Warmtefondsen; verder beperkt financiële ontzorging
 - Verschillende bedragen in NIP werkt niet
- Beperkte stapeling, geen ISDE voorfinanciering, beperkte financiële ontzorging, geen integrale verduurzaming

3. Gemeente Roerdalen

- Optimale ontzorging van A tot Z
- Via GVR spoor en via LAI spoor via DBL
- Uitvoerders via GVR en DBL; beperkte regionale binding; wens om lokaler te maken
- Stapeling voor kwetsbare doelgroep tot €8.000,-
- Voorfinanciering ISDE probleem
- Ontsluiten LAI en Energie-armoede subsidie is veel handwerk -> wens om te verbeteren
- Restfinanciering gebeurt alleen via GVR; wens om te verbreden
- Behoeftte om alle subsidieberekening, aanvraag, uitkering, controle en restfinanciering te automatiseren
- Behoeftte om ISDE voor te financieren
- Behoeftte om doorzicht na LAI subsidie te bieden

3. Gemeente Sittard-Geleen

- Gesprek moet nog plaatsvinden

3. Provincie Groningen

- Gesprek moet nog plaatsvinden

4. Conclusie

Gebeuren veel goede dingen in de regio en buiten de regio

Er zijn veel interessante regelingen

Iedereen wil dezelfde kant op

Verbinding tussen KT en LT is te broos

Verbinding tussen isoleren en verder verduurzamen is broos

Afzonderlijke partijen die afzonderlijke van elkaar opereren zorgt voor “losse aanpakken”

Het perspectief op een duidelijke koers richting grootschalige verduurzaming ontbreekt hierdoor

4. Conclusie

Lappendeken

- Wat: ontzorgingsfaciliteiten streven andere doelen en richtingen na en gebruiken andere subsidies
- Wie: verschillende partijen in verschillende regio's en in verschillende onderdelen van de klantreis
- Doelen: verschillende aantallen en verschillende doelgroepen
- Bedragen: verschillende inzet van subsidies en verschillende bedragen in vooral NIP
- Continuïteit: verschillende looptijden (in verleden en naar toekomst)

5. Meerwaarde PEM - algemeen

Capaciteit voor een robuuste ontzorgingsinfrastructuur

Statuur om verantwoordelijkheid en regie te voeren

En voor continuïteit te zorgen

Middelen om verduurzaming extra te stutten

Kennis en expertise om qua communicatie, juridische zaken en financiering voortouw te nemen

5. Meerwaarde PEM - direct

Financiële ontzorgingsfaciliteit

- Stapelen kan nu wel, maar wordt onvoldoende gefaciliteerd
- Voorfinancieren ISDE kan nu niet, wordt daardoor onvoldoende gebruikt en vertraagt de verduurzaming
- Aanvragen van subsidies gebeurt soms wel en soms niet; veel handwerk
- Restfinanciering wordt beperkt aandacht aan besteed

Wat zit er in de ontzorgingsfaciliteit

- Stapelen subsidies om groter bedrag naar inwoners te brengen
- Voorfinancieren ISDE, waar anders veel minder gebruik van wordt gemaakt en leidt tot minder maatregelen of extra kosten voor inwoners
- Ontzorging van inwoners en gemeente bij inventarisatie, aanvraag, afhandeling subsidies
- Ontzorging inwoners en gemeente bij in beeld brengen en afhandelen restfinanciering

6. Vervolgstappen

- Design Thinking methode: dit is een methode die gebruikt wordt om problemen op te lossen. De Design Thinking Methode is bij uitstek geschikt voor het oplossen van zeer complexe problemen (ook wel wicked problems genoemd). De mens staat centraal binnen de methodiek door problemen steeds vanuit menselijke behoeften te definiëren. Er worden oplossingsrichtingen bepaald met brainstormsessies, waarna je met de Design Thinking Methodiek direct een prototype maakt en de oplossing test in de praktijk.
- Draagvlak breed ophalen: start bij ondertekenaars Midden-Limburg + ???
 - Zwaan kleef aan -> MCO NML, Parkstad
- Test in Roerdalen en andere gemeente: succes aantonen
 - Laat zien dat het verschil maakt en dat het technisch werkt

6. Vervolgstappen

- KT: Bouw van het financiële kernblok: subsidies, financiering, ICT
 - Subsidies: beschikbaar, hoogte, aanvraag, uitkering, controle, voorfinanciering
 - Financiering: restfinanciering via diverse smaken; die ook afgehandeld wordt
 - ICT frontdesk inrichten, maar vooral de processen daarachter inrichten
 - Mogelijke verduurzamingsmaatregelen -> inladen adviezen
 - Beschikbaarheid subsidies -> postcode scan
 - Hoogte subsidies -> koppeling criteria maatregelen + criteria woningeigenaar
 - Aanvraagproces subsidies -> instarten en claimen subsidies -> doorkoppeling naar subsidiebeschikkers
 - Restbedrag -> verrekenen subsidies op verduurzamingsmaatregelen
 - Financieringsvormen restbedrag -> snelkoppelingen naar financiering en maandbedragen
- KT: Voorfinanciering ISDE
 - Voor iedereen
- KT: Ophoging subsidiebedrag voor 2 maatregelen of meer

PEM Ontzorging Woningverduurzaming

Sven Maas

3 juni 2025

sven@maasconcepts.nl

0633046328

Bijlage 4 Juridische Kaders

Wet- en regelgeving van belang voor energie- en warmtegemeenschappen:

De Provincie is gebonden aan de wettelijke kaders, namelijk dat de mogelijkheden voor de PEM met name worden ingekaderd door de Wet Onafhankelijk Netbeheer (WON), de Energiewet (E-wet, die 1 jan. 2026 in werking zal treden) en de Wet collectieve warmte (Wcw, 3 juli 2025 aangenomen door de Tweede Kamer, streven is dat deze gefaseerd in werking zal treden vanaf 1 jan. 2026). Deze juridische kaders zijn nader omschreven in de vorige GS nota, zie bijlage 4. Hieronder zal worden ingegaan op nog aanvullende wet- en regelgeving of nieuwe ontwikkelingen op dat vlak.

Energiegemeenschappen

Volgens de E-wet is een energiegemeenschap een juridische entiteit die voor haar leden, vennoten of aandeelhouders activiteiten verricht op de energiemarkt en daarmee een nieuwe marktdeelnemer is met dezelfde rechten en plichten als een energieleverancier. Het hoofddoel is wel het bieden van milieuvoordelen of economische of sociale voordelen en is niet gericht op het maken van winst.

NEN norm: Inmiddels is de markt dus ook aan het inspelen op de komst van deze energiegemeenschappen als nieuwe marktdeelnemer onder de E-wet. Dit heeft ertoe geleid dat het Nederlandse normalisatie instituut (NEN) start met het samenstellen van een normcommissie voor het normeren van energiegemeenschappen, dit zal leiden tot bepaalde eigenschappen en werkwijzen waaraan een energiegemeenschap moet voldoen. De verdere invulling van deze norm is onbekend, maar zal invloed hebben op de totstandkoming en verdere vormgeving van de pilots onder de PEM.

Lokaal eigendom: In de Energiewet is inmiddels ook een grondslag opgenomen voor het lokaal eigendom, waarvan sprake is bij energiegemeenschappen. Provinciale Staten en gemeenteraad hebben namelijk de mogelijkheid om dit op te nemen in hun verordening, dit was reeds al opgenomen in de Omgevingsverordening Limburg.

ACM prioriteringskader: Netcongestie speelt een belangrijke rol waardoor wachtlijsten zijn ontstaan voor een aansluiting op het net. Hiervoor heeft ACM een maatregelenpakket opgesteld en onderdeel daarvan betreft het codebesluit prioriteringsruimte transportverzoeken. Hierdoor kan aan een bepaalde partij voorrang worden toegekend bij het vrijkomen van transportcapaciteit op basis van de categorie waar deze zich in bevindt. De categorieën betreffen 1 congestieverzachters, 2 veiligheid (bv. noodhulp, politie en defensie, waterbeheer) en 3 basisbehoeften (bv. openbare drinkwatervoorziening, onderwijs, woonbehoefte, warmtevoorziening, gasnetten). Inmiddels wil ACM hier een hardheidsclausule aan toevoegen, waardoor een uitzondering mogelijk wordt gemaakt op dit prioriteringskader en een partij alsnog voorrang kan krijgen.

Dit kan invloed hebben op de pilot projecten onder de PEM die een aansluiting nodig hebben. Afhankelijk van de definitieve vaststelling van dit prioriteringskader en een nog uit te werken hardheidsclausule, is dit een onderdeel waarin de PEM kan ondersteunen. Tevens door een pilot project op te nemen in de PEM wordt daarmee het (provinciaal) belang van dit project aangetoond, dat kan een bijdrage leveren indien een aanvraag moet worden gedaan met een beroep op deze hardheidsclausule.

Warmtegemeenschappen

Volgens de Wcw is een warmtebedrijf een warmtebedrijf met een publiek meerderheidsbelang of een warmtegemeenschap en deze wordt als volgt gedefinieerd: *Het warmtebedrijf houdt zich bezig of voornemens is zich bezig te houden met het transport en de levering van warmte en de productie of inkoop van warmte ten behoeve daarvan.*

Warmteprogramma: De Wcw hangt ook nauw samen met Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw), met name vanwege de verplichting dat gemeenten (College van B&W) een

warmteprogramma (programma onder de Omgevingswet) moeten vaststellen eind 2026 (streven is dat dit onderdeel ook 1 jan 2026 in werking zal treden).

Daarnaast is het amendement Kröger (wetswijziging) aangenomen bij de Wcw op 3 juli, dit is van belang voor warmtegemeenschappen. Gemeenten zullen namelijk verplicht worden om bij het opstellen van een warmtekavel om warmtegemeenschappen in dat gebied te betrekken en waar nodig ondersteuning te bieden aan de warmtegemeenschap om zich te organiseren. Hier kan de PEM natuurlijk een ondersteunende rol voor invullen.

Verbod stellen van regels:

In de E-wet is het verbod opgenomen dat Provinciale Staten en de gemeenteraad niet bevoegd zijn het produceren, transporteren, opslaan of leveren van elektriciteit en gas in het belang van de energievoorziening aan regels te binden. Hiervoor is wel een opening opgenomen dat dit wel mag in het belang van de energietransitie in bij of krachtens algemene maatregelen van bestuur te bepalen gevallen en bijbehorende voorwaarden. Dat is nog niet nader uitgewerkt in de wetgeving, maar biedt wel een opening voor provincies om in hun beleidsdocumenten en bijvoorbeeld in de omgevingsverordening hier sturende regels voor op te gaan nemen. Met name ook met het oog op de energieverdeling en daarmee ook de mogelijkheden voor het stimuleren van energiegemeenschappen, zoals de pilot projecten onder de PEM.

Eenzelfde soort verbod staat er in de Wcw, maar zonder uitzondering. Provinciale Staten en gemeenteraad mogen geen regels stellen ten aanzien van leveren, transporteren, produceren en inkopen van warmte, beschikbaar stellen van restwarmte en de tarieven die daarvoor in rekening kunnen worden gebracht. Uitzonderd de wijkgerichte aanpak in de Wgiw, dit betreft een regie rol voor gemeenten.

Verschillende rollen Provincie

Daarnaast zal Provincie Limburg mogelijk vanuit verschillende rollen betrokken zijn bij energie- en warmtegemeenschappen. Het is van belang hier een duidelijke rollenscheiding bij te hanteren, denk aan:

- **Wet onafhankelijke netbeheer**, die van belang is gezien het groepsverbod (Provincie als aandeelhouder bij Enexis) onder de Energiewet in relatie tot energiegemeenschappen. Bij de Wet collectieve warmte in relatie tot warmtegemeenschappen geldt dat groepsverbod niet. Zie ook vorige GS nota, bijlage 4.
- **Omgevingswet of Energiewet**, indien vanwege provinciaal belang Gedeputeerde Staten het bevoegd gezag wordt voor het vaststellen van een projectbesluit (zie afdeling 5.2 van de Omgevingswet). Het is namelijk mogelijk dat Gedeputeerde Staten bevoegd gezag is volgens de wet of na overleg met de gemeente(n) dat wordt bij een pilot project.
- **Wet collectieve warmte**, zoals interbestuurlijk toezicht door Gedeputeerde Staten bij aanwijzen van een warmtekavel waarvoor een warmtebedrijf (ook zijnde een warmtegemeenschap) zich inschrijft. Dat warmtebedrijf aldus warmtegemeenschap kan dus een pilot project betreffen.
 - o Daarnaast zal het later intreden van het kostengebaseerd tariefstelsel (ACM werkt aan een kosten gebaseerd referentiekader) i.p.v. op de gasleverantieprijzen voor warmtenetten van invloed zijn op de exploitatiekosten voor een warmtegemeenschap en daarmee pilot projecten voor de PEM. De betaalbaarheid van warmte wordt namelijk grotendeels bepaald door prijsontwikkelingen van gas en elektriciteit. Voor meer steun en financiering is wel de motie Kröger aangenomen, zoals te zorgen voor een nationaal waarborgfonds (garant staan voor leningen van warmtebedrijven, waardoor gemeentelijke garantstelling niet nodig is).
- **Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie**, hierin is het warmteprogramma opgenomen als verplicht onderdeel voor de gemeente (dit onderdeel is het voornemen om 1 januari 2026 in werking te laten treden samen met het besluit). Het is van belang voor de warmtegemeenschappen, omdat dit warmteprogramma gericht is op het in kaart brengen van een op doelmatige, haalbare en betaalbare verduurzaming van de warmtevoorziening van

bestaande gebouwen in een gemeente. Hierbij zal de gemeente moeten aangeven met welke wijken deze aan de slag gaat om te verduurzamen, in ieder geval de komende 10 jaar. Het is een eerste stap voor de gemeente om in het planproces te komen tot gebruikmaken van de aanwijsbevoegdheid (niet verplicht) door in het omgevingsplan warmtetransitiegebieden aan te wijzen. Het kan hierbij gaan om isolatie (voorafgaand aan de overstap) als om de overstap op een duurzaam alternatief.

Verder is in de nadere uitwerking van de wet, namelijk in het ontwerpbesluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Kamerstukken 7 juli 2025) opgenomen dat interbestuurlijk toezicht door de Provincie mogelijk is op de voortgang van het warmteprogramma met de gebruikelijke interventieladder (eerst informatie opvragen en afspraken maken, voordat deze overgaan op een indeplaatsstelling). Ingrijpen zal pas sprake van zijn als een gemeente een beslissing niet of niet naar behoren neemt (artikel 124 lid 1 Gemeentewet).

- **Overige wet- en regelgeving** waarin een rol van de Provincie naar voren komt, denk ook aan subsidies verstrekken aan een pilot project.

Conclusie

De wet- en regelgeving laat duidelijk zien dat de energie- en warmtegemeenschappen als nieuwe marktdeelnemers een vaste plaats zullen innemen in onze maatschappij. Zonder deze energie- en warmte gemeenschappen kunnen de doelstellingen van het Klimaatakkoord, waaronder een energieneutrale samenleving in 2050, niet worden gerealiseerd.

Uit bovenstaande blijkt dat de juridische kaders rondom energie- en warmtegemeenschappen nog volop in ontwikkeling zijn en de komende jaren verder zal evolueren. Hierbij zal de Provincie verschillende rollen aannemen. Het is van belang in de uitvoering van de PEM dat daar bewust mee om wordt gegaan en een duidelijk rollenscheiding wordt gehanteerd. De PEM kan in deze complexe materie een belangrijke ondersteunende rol vervullen bij het stimuleren en opzetten van deze energie- en warmtegemeenschappen.

Memo

Aan: Provincie Limburg – PEM

Van: PwC (Wouter Amersfoort en Peter van Asperen)

Datum: 2 september 2025

Betreft: Overwegingen PEM bij Pijler 2 (Energiearmoede verminderen)

1. In het coalitieakkoord 'Elke Limburger telt' staat dat de provincie Limburg (de provincie) een Provinciale Energiedienstenmaatschappij (PEM) gaat oprichten. Het doel van de PEM is het versnellen van de energietransitie in de provincie, tegengaan van energiearmoede en het stimuleren van lokaal eigenaarschap. De PEM bestaat uit twee pijlers:
 - o Pijler 1 - Energiedienstenbedrijf: het ondersteunen van energiegemeenschappen en coöperatieve energiehub (productie, opslag en levering elektriciteit, warmte en groen gas), en
 - o Pijler 2 - Dienstencentrum: het bieden van integrale ontzorging aan doelgroepen die niet door bestaande regelingen worden bereikt (zoals faciliterend advies).
2. In het rapport *Advisering Provinciale Energiediensten Maatschappij (PEM)* van 19 augustus 2025 heeft PwC overwegingen meegegeven over de rol van de PEM bij ondersteuning van de pilotprojecten van energiegemeenschappen en energiehub (pijler 1). In dit rapport heeft PwC inzicht gegeven in de effectiviteit, haalbaarheid en toegevoegde waarde van de PEM binnen deze pijler.
3. De provincie heeft op 26 augustus 2025 aan PwC gevraagd eveneens overwegingen mee te geven voor de activiteiten van de PEM uit pijler 2. In dit memo geven wij in het kort onze visie op de activiteiten uit deze pijler. Wij baseren ons op de concept documenten die de provincie aan ons beschikbaar heeft gesteld (concept statenvoorstel van 28 augustus 2025 als 90%-versie en het onderzoek naar de beschikbare regelingen van 3 juni 2025).
4. Wij gaan kort in op de volgende onderwerpen: maatschappelijke meerwaarde van de activiteiten uit pijler 2, de noodzaak tot afbakening van de portefeuille van woningen die de PEM wil

*PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V., Thomas R. Malthusstraat 5, 1066 JR Amsterdam,
Postbus 90358, 1006 BJ Amsterdam
T: 088 792 00 20, F: 088 792 96 40, www.pwc.nl*

'PwC' is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen. Op deze diensten zijn algemene voorwaarden van toepassing, waarin onder meer aansprakelijkheidsvoorwaarden zijn opgenomen. Op leveringen aan deze vennootschappen zijn algemene inkoopvoorwaarden van toepassing. Op www.pwc.nl treft u meer informatie over deze vennootschappen, waaronder deze algemene (inkoop)voorwaarden die ook zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel te Amsterdam.

ondersteunen, de uitwerking van het instrument van ontzorging en realiseren van schaalvoordelen door bundeling met een portefeuillebenadering.

Conclusie

5. De activiteiten die de PEM vanuit pijler 2 wil uitvoeren dienen een maatschappelijk doel. De PEM richt zich daarbij primair op het tegengaan van energiearmoede. Het is goed te onderbouwen dat de PEM energiearmoede tegen wil gaan door het verbeteren van de energie-efficiëntie (energiebesparing) van woningen. Met dit laatste sluit de PEM eveneens aan bij de maatschappelijke doelstelling te zorgen voor het verminderen van het verbruik van energie om zo de klimaatdoelstellingen te bereiken.
6. De PEM zou duidelijker moeten afbakenen op welke woningen de PEM zich gaat richten. Een heldere afbakening is van belang omdat de PEM dan gericht activiteiten kan opzetten. Bovendien helpt een heldere afbakening bij een goede profilering van de PEM. Verder kan de PEM op deze manier binnen pijler 2 een portefeuillebenadering inrichten. Met een portefeuillebenadering kan de PEM zorgen voor schaalvoordelen die ten goede aan de kwetsbare Limburgers kunnen komen. De PEM kan met een portefeuillebenadering als collectieve onderhandelaar afspraken maken met Limburgse aannemers of kan zorgen voor financiering van maatregelen die nodig zijn voor de verbetering van de energie-efficiëntie van de portefeuille van woningen.
7. Voor een effectieve uitvoering door de PEM is het nodig uit te werken of meer inzicht te geven in de uitwerking van de wijze van ontzorging. De PEM kan kiezen tussen een i) een optimale ontzorgings- en ii) een ondersteuningsvariant. De PEM kan de gekozen variant uitwerken en toepassen bij het energie-efficiënter maken van de woningen die de PEM in portefeuille wil nemen.

De maatschappelijke meerwaarde van pijler 2

8. In ons rapport van 19 augustus 2025 hebben wij al gewezen op de noodzaak van het onderbouwen van het maatschappelijke belang van de activiteiten van de PEM. Deze noodzaak volgt uit het strategisch investeringsbeleid en uitvoeringskader 'Sturing in Samenwerking 3.0' (SIS) dat de provincie als afwegingskader hanteert.
9. Uit de documenten die de provincie heeft overgelegd maken wij op dat de activiteiten uit pijler 2 meerdere maatschappelijke doelen raken. De activiteiten zijn primair gericht op het verminderen van energiearmoede. Het doel is te zorgen voor een verlaging van de energierekening van een groep kwetsbare Limburgers door het verbeteren van het energielabel van de woningen. Met dat laatste richt de PEM zich op een tweede maatschappelijk doel, te weten het realiseren van een betere energie-efficiëntie van woningen van particuliere eigenaren (energiebesparing).
10. De maatschappelijke doelstellingen sluiten aan bij bestaande beleidsdoelen op Europees en nationaal niveau. In het Europese energiebeleid is de bescherming van kwetsbare energieafnemers

steevast een belangrijke pijler. Investerings in verbetering van de energie-efficiëntie van woningen is een erkende manier de groep kwetsbare energieafnemers te helpen. In de Europese regelgeving staat dat de groep "kwetsbare afnemers" onder andere is af te bakenen door te kijken naar de mate van energie-efficiëntie van hun woningen. De term "energiearmoede" is in de Europese regelgeving omschreven als het gebrek aan toegang van een huishouden tot essentiële energiediensten als basis voor een behoorlijke levensstandaard en gezondheid. De verwarming van woningen is onderdeel van een behoorlijke levensstandaard. Energiearmoede kan ontstaan door een combinatie van factoren, waaronder onbetaalbaarheid van facturen, onvoldoende besteedbaar inkomen, hoge energie-uitgaven en slechte energie-efficiëntie van woningen. Uit de Europese regelgeving volgt dat de lidstaten zich moeten inzetten om energiearmoede tegen te gaan.

11. In het Nederlandse beleid is het bestrijden van energiearmoede eveneens een belangrijk thema. Een uitgangspunt in de Energiewet (ingangsdatum 1 januari 2026) is het tegengaan van energiearmoede. Het CBS brengt periodiek een verkenning uit over de mate van energiearmoede in Nederland en geeft inzicht in de groepen die in energiearmoede verkeren en in welke mate energiearmoede is teruggedrongen. In de documenten die wij van de provincie hebben ontvangen staat eveneens een verwijzing naar de onderzoeken van onder andere het CBS.
12. Een tweede maatschappelijke doelstelling waar de PEM zich op richt is het verbeteren van de energie-efficiëntie van woningen. In het Europese en nationale energiebeleid is het besparen van energie een belangrijke hoeksteen. Dit is vastgelegd als het energie-efficiëntie-eerst-beginsel. Met dit principe is erkend dat energiebesparing de makkelijkste manier is de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Het besparen van energie moeten daarom altijd prioriteit krijgen boven andere energiemaatregelen.
13. De conclusie van het bovenstaande is dat de activiteiten uit pijler 2 een maatschappelijk doel dienen waarbij de PEM zich primair richt op het tegengaan van energiearmoede. Het is een goed te onderbouwen keuze van de PEM om energiearmoede tegen te gaan door het verbeteren van de energie-efficiëntie van woningen. Met dit laatste sluit de PEM eveneens aan bij de maatschappelijke doelstelling en plicht te zorgen voor het verminderen van het verbruik van energie om zo de klimaatdoelstellingen te bereiken.

Afbakening van de doelgroep en de woningenportefeuille

14. Uit de aan ons overlegde documenten maken wij op dat de PEM zich wil richten op particuliere woningeigenaren. Wij kunnen goed volgen dat de PEM het niet als taak ziet te zorgen voor energie-efficiëntie van woningen van huurders. Hier ligt een belangrijke taak van woningbouwcorporaties voor zover het gaat om sociale woningbouw. Een uitgangspunt van de PEM is altijd geweest dat de PEM alleen activiteiten oppakt die andere organisaties niet uitvoeren.
15. Wij kunnen uit de documenten niet goed achterhalen hoe de PEM de doelgroep of haar portefeuille gaat afbakenen. Een heldere afbakening is wat ons betreft van belang omdat de PEM

dan gericht activiteiten kan opzetten en bovendien helpt een heldere afbakening bij een goede profilering van de PEM.

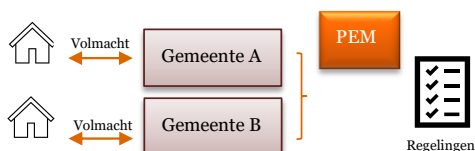
16. Naar onze inschatting is het vooral van belang dat de PEM duidelijk maakt wat de portefeuille aan woningen is waar de PEM zich op wil richten. De PEM kan, mede in overleg met gemeenten, bijvoorbeeld kiezen voor het verbeteren van de energielabels van woningen in bepaalde wijken of woonblokken (niet zijnde sociale woningbouw) waar mensen met lagere inkomens wonen. Een andere mogelijkheid is dat de PEM zich alleen gaat richten op particuliere woningen met de laagste energielabels. Van die woningen is aannemelijk dat onvoldoende is geïnvesteerd in energiebesparing met als mogelijke oorzaak een te laag inkomen van de eigenaren. Voor deze woningen is eveneens aannemelijk dat de energierekening van de bewoners gaat dalen door verbetering van de energie-efficiëntie.
17. De PEM kan op deze manier binnen pijler 2 een portefeuillebenadering gaan inrichten. Het doel van de PEM is dan het verbeteren van de portefeuille van de woningen. Een voordeel hiervan is dat de PEM kan bijdragen aan een bundeling van de activiteiten die nodig zijn voor het verbeteren van de energie-efficiëntie. Daarnaast kan de PEM een portefeuillefinanciering organiseren. Hierdoor kunnen verschillende schaalvoordelen ontstaan die ten goede kunnen komen aan de kwetsbare Limburgers. Wij gaan daar in meer detail op in vanaf randnummer 24.

Ontzorging als instrumentenkeuze

18. Uit de documenten zoals de provincie die heeft verstrekt maken wij op dat de PEM de ontzorging van particuliere woningeigenaren als instrument kiest voor het bereiken van de doelstellingen. De beoogde activiteiten van de PEM zijn gericht op het, in samenwerking met de gemeenten, bundelen of herorganiseren van de publieke financierings/subsidiestromen aan particuliere woningeigenaren. De PEM heeft een overzicht gemaakt van verschillende financieringsinstrumenten die nu al voor particuliere woningeigenaren beschikbaar zijn. De PEM wil een ontzorgingsconcept als pilot uitwerken en vervolgens uitrollen.
19. Uit de documenten kunnen wij niet goed afleiden hoe die ontzorging er precies uit ziet. Voor een effectieve uitvoering door de PEM is het wat ons betreft nodig uit te werken of meer inzicht te geven in de uitwerking van de wijze van de ontzorging. Wij maken hier een onderscheid tussen i) een optimale ontzorgings- en ii) een ondersteuningsvariant. Hieronder gaan wij kort op beide varianten in.
20. Bij een optimale ontzorgingsvariant gaat het om een soort Energy Service Company (hierna: ESCO). Deze variant komt er kort gezegd op neer dat er een organisatie is die namens de woningeigenaar ervoor zorgt dat de juiste energiebesparingsmaatregelen worden getroffen. De organisatie zorgt eveneens voor de financiering van die maatregelen. Een woningeigenaar betaalt dan een bepaald bedrag per maand aan deze organisatie. Het lijkt ons aannemelijk dat marktpartijen dergelijke diensten niet aanbieden aan particuliere woningeigenaren die als kwetsbare energieafnemers kwalificeren. In dat geval kan de PEM onderbouwen dat er marktfalen

is bij ondersteuning van de groep kwetsbare afnemers. De PEM kan dan, in samenwerking met gemeenten, een rol oppakken als een soort provinciale ESCO.

21. Bij een dergelijk optimale ontzorgingsvariant kan een particuliere woningeigenaar bijvoorbeeld aan een gemeente een volmacht geven energiebesparingsmaatregelen te identificeren en (publieke) financiering te organiseren. Indien nodig kan de gemeente met een particuliere woningeigenaar afspraken maken over terugbetaling, bijvoorbeeld bij het verkrijgen van een laagrentende lening. Een noodzakelijke voorwaarde voor deze constructie is dat voor de particuliere woningeigenaar volstrekt transparant is wat de afspraken en financiële verplichtingen zijn. Een rol voor de PEM kan zijn het betalingsrisico voor gemeenten af te dekken met bijvoorbeeld een garantie, het beschikbaar stellen van additionele middelen in de vorm van een lening of een subsidie of bij het verkrijgen van extra financiering of subsidies. Het totale ontzorgingsmodel zou er dan als volgt schematisch uit kunnen zien:



22. Een minder vergaande variant is dat de gemeente (en op de achtergrond de PEM) een particuliere woningeigenaar ondersteunt bij het aanvragen van de publieke financiële middelen. De particuliere woningeigenaar vraagt in dit model zelf de publieke financiering aan en de gemeente kan helpen bij het invullen van de formulieren en dergelijke. Het gaat hier niet zozeer om een ontzorgingsmodel, maar meer om een ondersteuningsmodel.
23. Wij geven de provincie mee een keuze te maken tussen een optimaal ontzorgings- of een ondersteuningsvariant. De PEM kan de gekozen variant als pilot uitwerken en toepassen bij het energie-efficiënter maken van de woningen die de PEM in portefeuille wil nemen.

Aanvullend rol bij bundeling (portefeuillebenadering)

24. In de documenten gaat de provincie vooral in op haar rol bij het herorganiseren van de publieke financieringsregelingen. Wij geven de provincie mee dat de PEM een bredere rol op kan pakken die volgt uit een portefeuillebenadering voor de PEM. Met de portefeuillebenadering kan de PEM zorgen voor schaalvoordelen. Die schaalvoordelen kunnen ten goede komen aan de groep kwetsbare Limburgers. Wij lichten dat hieronder toe.
25. Voor de verbetering van de energielabels zijn (Limburgse) aannemers nodig die bijvoorbeeld dubbel glas gaan aanleggen of isolatie aanbrengen. In onze praktijk zien wij dat gemeenten hier een rol pakken door te zorgen dat er een pool van aannemers beschikbaar is die de activiteiten uit kunnen voeren. De PEM kan hier een rol spelen door te zorgen voor een provinciale pool van aannemers. Een voorwaarde is dat de PEM alle aannemers een gelijke kans geeft deel te nemen

aan een dergelijke pool, bijvoorbeeld via een aanbesteding. De PEM kan als aanbestedende dienst een rol oppakken als collectieve onderhandelaar met de aannemers. De PEM heeft immers zicht op alle maatregelen die nodig zijn voor de gehele portefeuille van woningen. Mogelijk kan de PEM in de rol als collectieve onderhandelaar lagere prijzen of kortingen uitonderhandelen voor de groep van kwetsbare Limburgers.

26. Een andere rol die de PEM met een portefeuilleaanpak kan oppakken is te zorgen voor financiering van de gehele portefeuille aan woningen. De PEM heeft zicht op de maatregelen en de kosten van de uitvoering. Voor de financiering van de noodzakelijke activiteiten kan de PEM financieringsafspraken maken met bijvoorbeeld met het Limburgse Energiefonds of private banken. Mogelijk kan de PEM via een portefeuilleaanpak afspraken maken over een verlaagde rente. Een andere mogelijkheid is dat de PEM een deel van de betalingsrisico's voor de financiers over gaat nemen om te zorgen dat de financiers de groep kwetsbare Limburgers wil gaan ondersteunen. De PEM kan in dat geval het instrument van de garantie of borgstelling gebruiken om te zorgen voor financiering van de activiteiten die nodig zijn voor de energie-efficiënte van de woningen van de kwetsbare Limburgers.

Dit is een uitgave van de Provincie Limburg.

Oktober 2025 | 2507 1144

Provincie Limburg
Limburglaan 10, 6229 GA Maastricht
Postbus 5700, 6202 MA Maastricht
+31 (0)43 389 99 99, postbus@prvlimburg.nl
www.limburg.nl



**ONTWERPBESLUIT
PROVINCIALE STATEN
VAN LIMBURG**

No: G-25-018

Onderwerp: Inrichting Provinciale Energiediensten Maatschappij

Provinciale Staten van Limburg;
gezien het voorstel van Gedeputeerde Staten van Limburg van 16-9-2025
besluiten:

1. In te stemmen met voorliggend kader voor de inrichting van de Provinciale Energiediensten Maatschappij;
2. In te stemmen het afroepen van € 8,3 mln. uit de programmareserve Energie, waarvan € 4,8 mln, bestemd is pijler 1 'Lokale energieautonomie vergroten' en € 3,5 mln. voor pijler 2 'Energiearmoede bestrijding' en dit te verwerken in de Voorjaarsnota 2026 en de inzet van deze middelen t/m 2030 te borgen.

Aldus vastgesteld door Provinciale Staten van Limburg in hun vergadering van 31 oktober 2025

De heer mr. A.O.J. Pregled, griffier

De heer E.G.M. Roemer, voorzitter