Procesverslag volgordelijst voor eerder aanvragen

Participatie, samenwerking en totstandkoming

Hoofdboodschap

De gemeente Zwolle heeft de aanpak voor het vervroegd aanvragen van netcapaciteit zorgvuldig, transparant en in samenwerking met interne en externe partners voorbereid. De gemeente verdeelt geen netcapaciteit. Dat doet de netbeheerder op basis van landelijke regels, technische voorwaarden en beschikbare capaciteit. De gemeente heeft wel de verantwoordelijkheid om projecten die binnen het landelijke ACM-prioriteringskader vallen, op een uitlegbare en toetsbare manier te wegen en in volgorde voor te dragen bij Enexis.

Dit verslag maakt inzichtelijk hoe de gemeente zorgvuldig heeft gewerkt, hoe belanghebbenden hierin zijn meegenomen en hoe de aanpak past binnen de communicatielijn rond de bekendmaking van de volgordelijst.

Daarom is gewerkt met drie sporen: het vastleggen van de werkwijze voor prioritering, het zorgvuldig verzamelen en controleren van projectgegevens en het tijdig informeren en betrekken van de raad, de interne organisatie, initiatiefnemers, woningcorporaties, ontwikkelaars en andere partners in de stad.

Op 25 augustus 2026 stelt het college de werkwijze voor eerder aanvragen en prioritering vast. Daarin staat hoe Zwolle projecten weegt en in welke volgorde die worden voordragen bij Enexis. De volgordelijst voor eerder aanvragen is de uitvoering van deze werkwijze. Over de uitvoering kunnen vragen of bezwaren ontstaan en mogelijk leidt dit tot juridische stappen van externe partijen. De werkwijze en de daaraan gekoppelde beleidsregels worden juridisch getoetst voordat die stukken worden vastgesteld.

1. Aanleiding en context

Het elektriciteitsnet zit op veel plekken vol. Ook Zwolle heeft te maken met netcongestie. Daardoor kunnen nieuwe aansluitingen of verzwaringen van bestaande aansluitingen niet altijd direct worden gerealiseerd. De Autoriteit Consument & Markt (ACM) heeft daarom het prioriteringskader aangepast. Dit kader bepaalt hoe netbeheerders schaarse netcapaciteit moeten verdelen wanneer er meer aanvragen zijn dan beschikbare capaciteit.

Binnen dit landelijke kader krijgen projecten met een groot maatschappelijk belang voorrang. Voor gemeenten is vooral categorie 3 van belang: projecten die bijdragen aan maatschappelijke basisbehoeften, zoals wonen, onderwijs, warmtevoorziening, openbaar vervoer, afvalbeheer en telecom. Vanaf 1 oktober 2026 kunnen gemeenten voor bepaalde projecten gebruikmaken van het proces ‘eerder aanvragen’. Daarmee kunnen projecten die nog niet volledig 'aanvraagrijp’ maar wel belangrijk zijn voor maatschappelijke ontwikkeling, eerder worden aangemeld bij de netbeheerder.

Het ACM-prioriteringskader creëert geen extra netcapaciteit. Het bepaalt alleen de volgorde waarin aanvragen worden behandeld. Ook projecten die op de gemeentelijke volgordelijst staan, krijgen dus geen garantie op aansluiting of voorrang. De netbeheerder beoordeelt uiteindelijk of de aanvraag voldoet en of capaciteit beschikbaar is.

2. Bestuurlijke lijn en besluitvorming

Om tot een gemeentelijke volgordelijst te komen is een afwegingskader met criteria opgesteld. Dit afwegingskader is bestuurlijk besproken en gedeeld met de gemeenteraad. De raad heeft op 26 mei 2026 ingestemd met het raadsvoorstel ‘Uitvoerbaarheidscriteria en accenten weging volgorde vervroegd aanvragen netcapaciteit’. Daarmee is de inhoudelijke lijn duidelijk: Zwolle weegt projecten op basis van vastgestelde criteria en met oog voor het belang van de stad als geheel.

Op 25 augustus 2026 stelt het college de werkwijze voor het eerder aanvragen en de prioritering vast. In deze werkwijze wordt vastgelegd hoe projecten worden gewogen bij het opstellen van de volgordelijst voor eerder aanvragen. De werkwijze vormt daarmee de bestuurlijke en praktische basis voor de uitvoering.

De volgordelijst t bepaalt in welke volgorde projecten bij Enexis worden ingediend. De lijst wordt opgesteld op basis van de vastgestelde werkwijze, de beschikbare projectgegevens en de planning per project.

De communicatie hierover wordt bewust gefaseerd. Eerst wordt gecommuniceerd over de werkwijze voor prioritering. Daarmee leggen we uit hoe Zwolle projecten weegt en welke rol de gemeente daarbij heeft. Daarna wordt gecommuniceerd over de vastgestelde volgordelijst voor eerder aanvragen. Daarmee leggen we de uitkomst en het vervolgproces uit. Deze lijn voorkomt dat de discussie over individuele projecten het gesprek over de werkwijze verdringt.

3. Doel van dit procesverslag

Dit verslag laat zien hoe de gemeente Zwolle de participatie, samenwerking en interne voorbereiding heeft georganiseerd. Het beantwoordt drie vragen: hoe heeft de gemeente samengewerkt met de stad en betrokken partijen, hoe zijn de interne organisatie, het

bestuur en de raad meegenomen en hoe is geborgd dat de werkwijze voor prioritering en de volgordelijst voor eerder aanvragen zorgvuldig tot stand komen?

Het verslag is bedoeld als bijlage bij de besluitvorming over de werkwijze voor prioritering en de daaropvolgende volgordelijst voor eerder aanvragen. Het ondersteunt de bestuurlijke en juridische uitlegbaarheid van de aanpak.

4. Uitgangspunten voor participatie en samenwerking

- **Transparant:** we maken duidelijk welke rol de gemeente heeft, welke rol de netbeheerder heeft en welke landelijke regels gelden.
- **Zorgvuldig:** projectgegevens zijn verzameld, gecontroleerd en waar nodig aangevuld.
- **Gelijke behandeling:** projecten zijn beoordeeld op basis van hetzelfde afwegingskader.
- **Uitlegbaar:** de criteria en weging zijn zo gekozen dat ze bestuurlijk, maatschappelijk en juridisch uitlegbaar zijn.
- **Rolzuiver:** de gemeente communiceert steeds dat zij geen netcapaciteit verdeelt. De uiteindelijke beoordeling ligt bij Enexis en vindt plaats binnen het landelijke ACM-prioriteringskader.

5. Interne organisatie en sturing

Op 16 maart 2026 heeft het MTSO, onder voorzitterschap van de directeur fysiek domein, opdracht gegeven om een plan van aanpak op te stellen. Daarna is een projectorganisatie ingericht met een stuurgroep en projectgroep. De stuurgroep gaf richting aan de aanpak, bereidde bestuurlijke keuzes voor en stuurde op planning, risico’s, juridische houdbaarheid, communicatie en capaciteit. De projectgroep werkte de aanpak inhoudelijk en praktisch uit.

Vaste bespreekpunten waren landelijke ontwikkelingen, de planning richting 1 juli (overgangsregeling), 25 augustus (collegebesluit beleidsregels), 8 september (volgordelijst projecten) en 1 oktober (deadline Enexis indienen eerder aanvragen), de werkwijze voor prioritering, de volgordelijst voor eerder aanvragen, de communicatieaanpak, juridische aandachtspunten en de afstemming met de raad, het college, de partners en de netbeheerder.

De stuurgroep bepaalde steeds welke besluiten door de projectleider konden worden genomen en welke besluiten moesten worden voorgelegd aan stuurgroep, college of raad. Deze afspraken zijn vastgelegd in de verslagen. De projectgroep had daarnaast wekelijkse overleggen en korte afstemmomenten om acties te verdelen, voortgang te bewaken en knelpunten snel te bespreken.

6. Hoe de stad en partners zijn meegenomen

De aanpak is niet alleen intern ontwikkeld. De gemeente heeft op verschillende momenten contact gezocht met partijen in de stad en relevante netwerken. Daarbij ging het om informeren, verwachtingen managen en het ophalen of controleren van informatie over projecten, planning en uitvoerbaarheid.

- **Woningcorporaties:** zij zijn vroegtijdig betrokken vanwege hun rol in de woningbouwopgave en de verduurzaming van de bestaande woningvoorraad. Zij zijn uitgenodigd voor een eerste gezamenlijk gesprek op 27 mei 2026 en daarna meerdere keren bijgepraat. Ook is met afzonderlijke corporaties gesproken over projecten, planning en gegevens.
- **Concilium en bouwpartners:** met het Concilium is gesproken over de gevolgen van netcongestie, het ACM-prioriteringskader, woningbouwprojecten, fasering, knelpunten en netbewust bouwen.
- **Ontwikkelaars en initiatiefnemers:** projectleiders hebben contact gehad over projecten, benodigde gegevens en het vervolgproces. Ook is een aanmeldprocedure ingericht voor projecten die mogelijk binnen categorie 3 vallen en die nog niet binnen de gemeente bekend waren.
- **Kopers van gemeentelijke kavels en recente vergunninghouders:** zij zijn geïnformeerd over de overgangsregeling, de veranderende regels en de mogelijkheid om nog vóór 1 juli 2026 onder de oude werkwijze een aanvraag te doen, voor zover dat mogelijk was.
- **Regionale en landelijke partners:** Zwolle heeft afgestemd met andere gemeenten, VNG, G40, provincie Overijssel, Energyboard Overijssel, Energietafel West-Overijssel, Enexis, Netbeheer Nederland en betrokken ministeries.
- **Aanmeldprocedure;** om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van projecten die mogelijk binnen categorie 3 vallen en nog niet bij de gemeente bekend waren, is een aanmeldprocedure ingericht. Deze procedure is openbaar gepubliceerd via overheid.nl. Initiatiefnemers konden hiermee projecten aanmelden voor beoordeling binnen het proces voor eerder aanvragen.
- **Onderwijsinstellingen;** ook onderwijsprojecten kunnen binnen het proces voor eerder aanvragen vallen. Voor primair, voortgezet en speciaal onderwijs ligt de regie bij de afdeling Vastgoed, op basis van het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs. Mbo-instellingen zijn apart benaderd met de vraag of zij projecten hebben die mogelijk in aanmerking komen.

Overgangsregeling concrete woningbouwprojecten

Voor concrete woningbouwprojecten gold bij Enexis een tijdelijke overgangsregeling. Deze regeling was bedoeld voor projecten die al in voorbereiding waren, vóór 1 april 2026 bij Enexis bekend waren en waarvan de start bouw vóór 1 april 2029 was voorzien. Aanmelden kon in juni 2026. Deelname aan de regeling betekende niet automatisch dat transportcapaciteit werd toegekend.

De gemeente heeft op basis van de bekende startbouwplanning in beeld gebracht welke Zwolse woningbouwprojecten mogelijk voor deze regeling in aanmerking kwamen. Een beperkt aantal projecten was al bij Enexis bekend en ontving rechtstreeks een uitnodiging. Voor de overige projecten lag de actie bij de ontwikkelaar: zij moesten het project zelf handmatig aanmelden via mijnaansluiting.nl.

De gemeente heeft betrokken projectmanagers en ontwikkelaars hierover actief geïnformeerd en aangedrongen op tijdige aanmelding. Ook is de voortgang gevolgd en is waar nodig opnieuw contact opgenomen. Het aanleveren van projectgegevens en het doen van de aanmelding bleef de verantwoordelijkheid van de ontwikkelaar. De gemeente heeft geborgd dat alle bij haar bekende projecten die mogelijk in aanmerking kwamen, op de hoogte waren van de overgangsregeling en de benodigde actie.

7. Hoe medewerkers, bestuur en raad zijn meegenomen

De interne organisatie is op verschillende momenten geïnformeerd en betrokken. Er zijn lunchlezingen georganiseerd op 22 en 25 juni 2026. Daarnaast zijn interne sessies gehouden op 19 en 20 augustus 2026. Ook zijn interne updates verspreid over onder meer de overgangsregeling van Enexis, het verzamelen van bewijslast, het uitstellen van uitvragen en de voorbereiding van het dashboard en de volgordelijst voor eerder aanvragen.

Het college is betrokken via de voorbereiding van collegebesluiten over de werkwijze voor prioritering en de volgordelijst voor eerder aanvragen. De gemeenteraad is eerder geïnformeerd via de raadsbrief van 18 juni 2026 over het ACM-prioriteringskader, nieuwe informatie en de planning. Daarnaast heeft de raad op 26 mei 2026 ingestemd met het raadsvoorstel over uitvoerbaarheidscriteria en accenten voor de weging van de volgorde bij vervroegd aanvragen van netcapaciteit. Ook bij de bekendmaking van de werkwijze en de volgordelijst voor eerder aanvragen wordt de raad opnieuw geïnformeerd over de rolverdeling tussen gemeente, Enexis en ACM, de onzekerheden en het vervolgproces.

8. Totstandkoming van het afwegingskader

Het afwegingskader is ontwikkeld om projecten op een transparante en uitlegbare manier te kunnen wegen en tot een volgorde te kunnen komen. De eerste opzet is tot stand gekomen in samenwerking met andere gemeenten, waaronder Deventer en Enschede,

ondersteund door externe expertise. Vervolgens is het kader lokaal verfijnd voor de Zwolse situatie met de ruimtelijke strategen en het college samen. Bij de verfijning zijn verschillende beleidsterreinen betrokken. Criteria die onvoldoende onderscheidend waren of niet goed toepasbaar bleken, zijn aangepast of geschrapt. Daarnaast zijn sessies gehouden met ruimtelijke strategen om te toetsen of het kader voldoende aansluit bij de brede ontwikkeling van de stad.

Het afwegingskader bevat (hoofd en sub)criteria over planning en uitvoerbaarheid, projectfase, risico's zoals stikstof en andere obstakels, financiële afspraken en verplichtingen, elektriciteitsvraag en duurzaamheid, netbewust bouwen, maatschappelijke waarde en strategische betekenis voor de stad.

9. Totstandkoming van de projectenlijst

Eerst is een projectenlijst opgesteld met alle woningbouwprojecten. De projectenlijst is opgesteld vanuit het landelijke begrip categorie 3 en de Zwolse beleidsuitgangspunten. Alleen projecten die passen binnen bestaand beleid en voldoende concreet zijn, zijn daarin meegenomen. Daarbij is het uitgangspunt gehanteerd dat projecten minimaal moeten aansluiten bij eerder genomen raads- of collegebesluiten, ruimtelijke kaders of vastgestelde programma's.

Voor de lijst is onder meer gebruikgemaakt van Bouwspiegel, Wooninzicht, projectinformatie van projectleiders, informatie van vakafdelingen, het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs, warmteprogramma's, informatie van woningcorporaties, informatie van ontwikkelaars en initiatiefnemers en gegevens uit de aanmeldprocedure.

Omdat de landelijke definitie van categorie 3 op onderdelen ruimte laat voor interpretatie, heeft Zwolle ervoor gekozen om relevante projecten zorgvuldig in beeld te brengen en waar nodig door Enexis laten beoordelen of zij binnen het kader passen. Daarmee voorkomt de gemeente dat projecten onnodig buiten beeld blijven.

10. Gegevensverzameling en controle

Voor elk project op de lijst zijn gegevens ('bewijslast') verzameld die nodig zijn voor de aanvraag bij en latere beoordeling door Enexis. Het gaat onder meer om locatie, type ontwikkeling, aantal woningen of maatschappelijke functie, start bouwjaar, projectfase, benodigde aansluitingen, wijze van verwarmen, mogelijke collectieve voorzieningen, risico's en belemmeringen, bewijsstukken en betrokken partijen.

De gegevens zijn aangeleverd door projectleiders, vakafdelingen, woningcorporaties en andere betrokkenen. Waar mogelijk zijn gegevens gecontroleerd met bestaande systemen. Bij verschillen tussen bronnen is aanvullende afstemming gezocht.

De gemeente heeft hierbij een praktische lijn gekozen: de lijst moet zorgvuldig zijn, maar ook tijdig gereed zijn voor besluitvorming en indiening. Omdat de situatie rond netcongestie en landelijke regels snel verandert, blijft het nodig om onzekerheden zichtbaar te maken.

11. Communicatieaanpak

De communicatieaanpak sluit aan op de bestuurlijke lijn en bestaat uit twee communicatiemomenten. Na vaststelling van de werkwijze voor prioritering door het college op 25 augustus wordt feitelijk en procesmatig gecommuniceerd over waarom prioritering nodig is, hoe de gemeente projecten weegt, welke rol de gemeente heeft, welke rol Enexis en ACM hebben en waarom de volgordelijst voor eerder aanvragen later volgt.

Na vaststelling van de volgordelijst voor eerder aanvragen, voorzien op 1 september, wordt gecommuniceerd over welke projecten op de lijst staan, wat de volgorde betekent, wat dit betekent voor initiatiefnemers en wat het vervolgproces richting Enexis is. Daarbij wordt steeds benadrukt dat plaatsing op de lijst geen garantie geeft op aansluiting, geen recht geeft op netcapaciteit en geen besluit van Enexis vervangt. Vanaf 1 oktober wordt de lijst gefaseerd, op basis van start bouwjaar, ingediend bij Enexis.

Er wordt bewust niet gekozen voor een persbericht als hoofdroute. De vaststelling van de werkwijze voor prioritering en de volgordelijst zijn belangrijke processtappen, maar lossen de netcongestie niet op en geven projecten geen garantie op aansluiting of netcapaciteit. Een persbericht kan onbedoeld het beeld oproepen dat er winnaars en verliezers zijn, of dat de gemeente netcapaciteit verdeelt. Dat is niet het geval. De gemeente bepaalt alleen de gemeentelijke volgordelijst voor eerder aanvragen. Enexis beoordeelt vervolgens of aanvragen voldoen en of er capaciteit beschikbaar is. Daarom kiezen we voor gerichte communicatie naar betrokkenen, raad en medewerkers, en voor openbare, vindbare en feitelijke informatie via de gemeentelijke kanalen.

Ontwikkelaars en initiatiefnemers van projecten op de volgordelijst voor eerder aanvragen worden kort vóór of gelijktijdig met de openbare bekendmaking geïnformeerd over de plek van hun project, het vervolgproces en het aanspreekpunt voor vragen.

Omdat dit vraagstuk vooral gaat over projecten en professionele initiatiefnemers, ligt de nadruk in de participatie op afstemming met corporaties, ontwikkelaars, initiatiefnemers en maatschappelijke partners. Inwoners worden via openbare communicatie geïnformeerd zodra de werkwijze voor prioritering en de volgordelijst voor eerder aanvragen bestuurlijk zijn vastgesteld.

12. Juridische en bestuurlijke aandachtspunten

De volgordelijst voor eerder aanvragen kan na publicatie leiden tot vragen, kritiek of juridische stappen. Initiatiefnemers kunnen het oneens zijn met de toegekende punten, de

plek van hun project op de lijst of de eventuele afwijzing van een project (vanwege onvoldoende ‘hardheid’). Zij kunnen bijvoorbeeld stellen dat gegevens onjuist zijn toegepast, dat hun project anders gewogen had moeten worden of dat de volgorde niet uitlegbaar is. Gelet op de korte termijnen en de tijdsdruk voor het indienen bij Enexis bestaat de mogelijkheid dat een initiatiefnemer een kort geding start, bijvoorbeeld om een hogere plek op de volgordelijst te krijgen. Of dat zinvol is en of de gemeente na indiening van de lijst op 1 oktober nog wijzigingen kan afdwingen bij Enexis zal moeten blijken. Alternatieve vorderingen zoals een vorderingen tot schadevergoeding zijn in dat verband ook denkbaar.

Daarom zijn de werkwijze voor prioritering, verzamelen projectgegevens, besluitvorming en communicatie zo zorgvuldig mogelijk op elkaar afgestemd. Bovendien zijn beleidsregels opgesteld en vastgesteld ten behoeve van het transparant, objectief en niet-discriminatoir inrichten van de volgorde van de bouwprojecten voor prioritering. In dat kader vindt ook een juridische toets plaats vóór publicatie van de volgordelijst voor eerder aanvragen en communicatie, met specifieke aandacht voor rolzuiverheid, gelijke behandeling, motivering en risico’s rond juridische procedures zoals een voorlopige voorziening/kort geding.

13. Voorstel route naar goedkeuring door de stuurgroep

1. **Inhoudelijke check door projectgroep:** controle op feitelijke juistheid, volledigheid van participatiemomenten, data, besluitmomenten en aansluiting op de werkwijze voor prioritering en volgordelijst voor eerder aanvragen.
2. **Juridische toets:** controle op rolzuiverheid, juridische houdbaarheid, gelijke behandeling, motivering en risico’s rond bezwaar, beroep of een voorlopige voorziening/kort geding, afhankelijk van de juridische route.
3. **Communicatieve toets:** controle op begrijpelijkheid, kernboodschap, verwachtingenmanagement en aansluiting op Q&A, nieuwsbericht en raadsinformatiebrief.
4. **Bestuurlijke check:** toets op aansluiting bij het collegebesluit van 25 augustus, eerdere informatie aan de raad en politieke gevoeligheden.
5. **Akkoord stuurgroep:** expliciet akkoord op hoofdboodschap, participatieverantwoording, juridische lijn, communicatieaanpak en route richting publicatie en beantwoording van vragen.

14. Afronding en kwaliteitsborging

Voordat dit projectverslag wordt vastgesteld, vindt een laatste controle plaats op feitelijke juistheid, juridische houdbaarheid, bestuurlijke consistentie en aansluiting op de communicatieaanpak. Daarbij wordt specifiek gekeken naar de onderbouwing van

participatiemomenten, de verwerking van de werkwijze voor prioritering, de juridische formulering rond eventuele voorlopige voorzieningen en de samenhang met de communicatie over de volgordelijst voor eerder aanvragen.

Na deze controle kan het verslag ter akkoord worden voorgelegd aan de stuurgroep. Daarmee wordt geborgd dat het document niet alleen leesbaar is, maar ook bestuurlijk, juridisch en communicatief voldoende stevig is.

15. Conclusie

Zwolle heeft onder hoge tijdsdruk en met veel landelijke onzekerheid een zorgvuldig proces ingericht om maatschappelijke projecten te wegen binnen het ACM-prioriteringskader. Dat is gedaan met bestuurlijke regie, juridische toetsing, interne samenwerking en afstemming met partners in de stad.

De aanpak is erop gericht om schaarse netcapaciteit niet willekeurig, maar transparant en uitlegbaar te benaderen. De gemeente neemt daarmee verantwoordelijkheid voor haar rol: het ordenen en voordragen van projecten vanuit het belang van de stad. De beslissing over daadwerkelijke capaciteit blijft bij de netbeheerder.

Met dit projectverslag wordt zichtbaar hoe de gemeente betrokkenen heeft geïnformeerd, geraadpleegd en meegenomen, en hoe is samengewerkt met de stad. Daarmee vormt het verslag een belangrijk onderdeel van de bestuurlijke, juridische en communicatieve onderbouwing van de werkwijze voor prioritering en de volgordelijst voor eerder aanvragen.