

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	Liesbeth de Groot	Datum	30 september 2024
Doorkiesnummer	14 030	Kenmerk	12749496/LG/20240916
E-mail	liesbeth.de.groot@utrecht.nl	Onderwerp	Plan van aanpak publiek warmtebedrijf
Bijlage(n)	-	Beleidsveld	Energie en Klimaat

Geachte leden van de raad,

Utrecht werkt aan de overstap naar duurzame energie door bronnen en gebouwen te verduurzamen en de energie-infrastructuur daarop aan te passen. Daarmee leveren we een bijdrage aan het bestrijden van de wereldwijde klimaat- en energiecrisis. Deze brief gaat over het onderzoeken van de haalbaarheid en de voorbereidingen voor het oprichten van een publiek warmtebedrijf.

Op 24 april jl. hebben wij uw raad [geïnformeerd](#) over het speelveld warmtetransitie en de voorbereidingen die we willen treffen voor oprichting van een publiek warmtebedrijf. Op 15 mei jl. hebben we met een aantal raadsleden een werkbezoek gebracht aan de publieke warmtebedrijven van Deventer en Groningen. In het commissiedebat van 23 mei 2024 over de raadsbrief “Speelveld warmtetransitie” hebben wij toegezegd om de raad te informeren over een rudimentair plan van aanpak voor de oprichting van een publiek warmtebedrijf en onze ideeën voor de vormgeving daarvan. Ook is toegezegd dat we de mogelijkheden om bij bestaande publieke warmtebedrijven aan te sluiten, zullen onderzoeken. Deze toezeggingen komen we na met deze brief.

Koersbepaling

We zijn sinds 2022 bezig met het verkennen van onze rol in een (semi)publiek warmtebedrijf en hebben daarbij te maken met een veranderend speelveld in de warmtetransitie. Inmiddels hebben we veel kennis verzameld en gedachten gevormd. In deze brief brengen we in beeld op welke onderwerpen het van belang is om kaders mee te geven bij deelneming in het warmtebedrijf.

Begin 2025 leggen we u een voorstel met de kaders voor een publiek warmtebedrijf voor. Dit is de eerste stap in de besluitvorming over oprichting van c.q. deelneming in een publiek warmtebedrijf. De tweede stap is een raadsvoorstel voor deelneming in een publiek warmtebedrijf. Aan het einde van deze brief vindt u het totale besluitvormingsproces om te komen tot oprichting van een publiek warmtebedrijf. Wij gaan graag met uw raad in gesprek over deze brief zodat we uw ideeën mee kunnen nemen in het eerste raadsvoorstel.

Drie eigendomsvarianten

Wij zien drie eigendomsvarianten voor een publiek warmtebedrijf in Utrecht:

1. Een warmtebedrijf dat voor 100% eigendom van de gemeente Utrecht is.
2. Een gedeeld eigendom met andere publieke aandeelhouders (EBN, Netverder en/of de provincie).
3. Deelneming in HVC als bestaand publiek warmtebedrijf.

Wij onderzoeken momenteel de haalbaarheid en wenselijkheid van deze eigendomsvarianten. Vanuit de huidige stand van denken zijn wij het minst positief over variant 1, omdat de risico's daarin volledig bij de gemeente komen te liggen en in die variant de kennis en kunde wordt gemist die andere publieke partners kunnen inbrengen. Voor deelname van EBN en Netverder (variant 2) is de inwerkingtreding van de Wcw een voorwaarde om tot oprichting van een publiek warmtebedrijf over te gaan, aangezien betrokken partijen onder de huidige wetgeving geen mandaat in warmtenetten hebben. EBN is op verzoek van de minister zich aan het voorbereiden op een mogelijke rol als Nationale Deelneming Warmte zoals opgenomen in de Wcw.

De vergelijking tussen variant 2 en variant 3 is complex. Vlak voor de zomer is gebleken dat warmte- en afvalbedrijf HVC de mogelijkheid heeft om haar werkingsgebied uit te breiden naar Utrecht. HVC is het enige bestaande publieke warmtebedrijf dat in aanmerking komt om een rol van betekenis te kunnen spelen in Utrecht. HVC is van oorsprong een afvalverwerkingsbedrijf en ontwikkelt sinds 2008 ook warmtenetten voor haar aandeelhouders.

Om een keuze te maken kijken we naar argumenten vanuit vijf invalshoeken. We schetsen hieronder de voornaamste afwegingen per invalshoek om voor een bepaalde variant te kiezen. We verzamelen de komende maanden nog meer informatie die nodig is om de definitieve keuze aan uw raad voor te leggen.

Energie: Eigendomsvariant 2 is de variant die het beste lijkt te passen bij de ambitie om de warmtetransitie op een door ons gewenste, integrale, manier vorm te geven. Wij zien in Netverder (een dochteronderneming van Stedin) een aantrekkelijke partner die verantwoordelijkheid kan dragen voor de warmte-infrastructuur. Daarmee komt de gehele lokale energie-infrastructuur (gas, elektriciteit en warmte) in handen van één organisatie (Stedin) en wordt het makkelijker om integrale afwegingen te maken over de toekomstige energie-infrastructuur. Daar staat tegenover dat met variant 3 het instappen in een opererend warmtebedrijf ook voordelen heeft m.b.t. competentie, risicobeheersing en uitvoeringskracht. HVC heeft in meer dan 10 jaar tijd een (nog steeds groeiend) warmteteam van 120 fte opgebouwd, dat ook ervaring heeft in ontzorgen van inwoners als toekomstige warmtekanten. Deze ervaring hebben de partijen in variant 2 (nog) niet. Uitvoeringskracht is belangrijk om, na een besluit over deelneming in een warmtebedrijf, snelheid te maken in de warmtetransitie. Dat was één van de redenen waarom we aanvankelijk hebben geprobeerd om samen te werken met Eneco.

Afval: Gevolg van deelneming in HVC zou zijn dat we verplicht worden om ons huishoudelijk restafval en GFT voor verwerking aan te bieden aan HVC. Variant 3 geeft kansen om verwerking van GFT meer regionaal te organiseren en zo op transport te besparen. Aansluiten bij HVC heeft gevolgen voor de samenwerking met Afvalverwijdering Utrecht (AVU) en heeft consequenties voor afvallogistiek en overslagmogelijkheden (nu op Lage Weide). Deelneming in HVC geeft de gemeente meer grip om te sturen op de afvalverwerking ten opzichte van de huidige werkwijze van aanbestedingen waarbij we afhankelijk zijn van private partijen. Samen met de AVU zetten we de komende tijd de voor- en nadelen van toetreding tot HVC op een rij.

Financiën: Bij variant 1 is de investering die de gemeente moet doen om van de kant te komen het hoogst, maar ook bij variant 2 zal deze hoger zijn dan de investering om deel te nemen in HVC. Daarentegen moet de gemeente als aandeelhouder van HVC voor een groter bedrag garant staan dan bij het warmtebedrijf. Op de dossiers energie en afval wordt een risicoanalyse gemaakt om de afweging van financiële risico's goed te kunnen maken.

Sturing: Bij variant 1 en in iets mindere mate bij variant 2 is veel sturing mogelijk vanuit de aandeelhoudersrol. We kunnen in deze variant met andere publieke aandeelhouders, vanuit een gezamenlijke visie, een warmtebedrijf opbouwen. In variant 3 hebben we te maken met 52 andere aandeelhoudende gemeenten en waterschappen waardoor minder sturing mogelijk is en afspraken al grotendeels vastliggen. In deze variant stuurt de gemeente meer vanuit de rol van opdrachtgever dan vanuit de rol van aandeelhouder.

Complexiteit / tempo: Het opbouwen van een warmtebedrijf met twee of drie andere publieke partijen vergt tijd om tot afspraken te komen, waarbij elke partij ook een eigen traject heeft te doorlopen om de rol van aandeelhouder te vervullen. Daarbij geldt voor zowel EBN als Netverder dat zij pas in een publiek warmtebedrijf kunnen stappen als de wetgeving is aangepast. Het is onzeker wanneer dat precies is. Instappen in HVC vraagt ook instemming van de zittende aandeelhouders en brengt een andere complexiteit met zich mee vanwege het verknopen van de dossiers Energie en Afval en de bestaande regionale samenwerking op afval. Dat HVC een startklaar warmtebedrijf is, lijkt gunstig om tempo te maken nadat de deelneming tot stand is gekomen.

Kaders voor het warmtebedrijf

Zowel bij variant 2 als variant 3, is er sprake van meerdere aandeelhouders met zeggenschap over de kaders die aan het warmtebedrijf worden meegegeven. De kaders die de gemeenteraad vaststelt zijn in dat geval de inzet voor de afspraken die met andere aandeelhouders gemaakt worden.

Hieronder geven we een kwalitatieve beschrijving van onderwerpen waarvan we het belangrijk vinden dat kaders worden gesteld aan het warmtebedrijf. Per onderwerp geven we aan wat onze huidige stand van denken is en welke afwegingen relevant zijn. Dit is een momentopname die door nieuwe inzichten of door voorkeuren van uw raad nog goed kan bewegen. Bij de beschrijving zijn de conclusies meegenomen die wij trekken uit de gesprekken met het Klimaatpanel en de daaraan gekoppelde enquête in [DenkMee](#). Deze conclusies zijn in deze brief expliciet gemarkeerd.

Zeggenschap over publieke waarden

In de Transitievisie Warmte heeft uw raad vastgelegd dat we in de Buurtaanpak aardgasvrij willen sturen op de publieke waarden: betaalbaar, duurzaam, betrouwbaar en transparant. In de nieuwe Wet collectieve warmte (Wcw) worden concrete en meetbare kaders voor deze publieke waarden gesteld, die door de Autoriteit Consument en Markt (ACM) worden getoetst. Binnen de ruimte die de wet biedt, kunnen de aandeelhouders van een publiek warmtebedrijf sturen op deze publieke waarden. Het kan ook zijn dat publieke waarden met elkaar conflicteren, bijvoorbeeld omdat een hoger tempo van verduurzaming leidt tot meer kosten. Hieronder onze bespiegeling op het stellen van kaders ten aanzien van de publieke waarden:

Betaalbaarheid

- De landelijke instructieregels rondom betaalbaarheid, waar het ministerie van Klimaat en Groene Groei en de VNG aan werken, zijn kaderstellend. Op dit moment weten we niet wat de ruimte gaat zijn voor het vaststellen van verschillende tarieven per type woningen en maandbedragen. Hierover ontstaat pas duidelijkheid als de Wcw is vastgesteld, inclusief het besluit over de kostprijsplussmethode.

- Mogelijke keuze: Het publiek warmtebedrijf keert geen winst uit aan aandeelhouders. Eventuele winsten komen in de reserve van het bedrijf om tegenvallers op te kunnen vangen en als mogelijk de tarieven te verlagen.
- Het is van belang dat het aanbod aan woningeigenaren om aan te sluiten op een warmtenet, gemiddeld genomen voor een wijk, goedkoper is dan aardgas of een andere aardgasvrije optie. Let wel: Dit is een wenselijk kader, maar zowel de gemeente als het warmtebedrijf hebben geen invloed op de ontwikkeling van de gasprijs. We zien hier een mogelijk knelpunt tussen betaalbare tarieven en een financieel gezond warmtebedrijf, ongeacht welke eigendomsvorm dan ook.
- Uit het Klimaatpanel: De energierekening koppelen we, voor zover dat past binnen de regelgeving, zoveel mogelijk aan het energieverbruik.
- Uit het Klimaatpanel: Het is niet onredelijk om van gebouweigenaren te verwachten dat de kosten voor isolatie, al dan niet gesubsidieerd, voor rekening komen van de gebouweigenaren. In iets mindere mate geldt dat ook voor het overschakelen van koken op gas naar elektriciteit. Dit hoeft dan niet te drukken op de business case voor een warmtebedrijf. Het lijkt redelijk om een BAK (=bijdrage aansluitkosten) te laten betalen. Dat betekent wel dat er een voorziening getroffen moet worden voor mensen die dit niet kunnen betalen (lening of subsidie).

Duurzaamheid

We streven naar zo duurzaam mogelijke warmtesystemen, zolang we binnen de kaders voor betaalbaarheid en betrouwbaarheid kunnen blijven. Hierbij merken we op dat de kaders voor duurzaamheid wettelijk worden bepaald in de Wcw en getoetst worden door de ACM.

Betrouwbaarheid

Leveringszekerheid is een belangrijke eis die door de Wcw aan warmtebedrijven wordt opgelegd, en door de ACM wordt getoetst. Netbewust ontwerp van warmtesystemen is nog niet wettelijk geregeld; daar kan met een publiek warmtebedrijf wel op gestuurd worden. We denken daarbij aan seizoens- en/of dagopslag.

Transparantie

Door aandeelhouder te worden van het warmtebedrijf krijgt de gemeente meer inzicht in de financiële huishouding van het warmtebedrijf en wordt het warmtebedrijf controleerbaar voor de gemeenteraad. Aanvullend kunnen hierover extra afspraken worden gemaakt. Daarmee kan richting inwoners het vertrouwen in het warmtebedrijf worden versterkt.

Toekomstbestendigheid

Investeren in warmte-infrastructuur is investeren in de lange termijn. Het warmtebedrijf legt infrastructuur aan, we anticiperen op het aansluiten van duizenden woningen in de toekomst én werken tegelijkertijd aan het ontwikkelen van duurzame bronnen. Het warmtebedrijf moet daarom flexibel kunnen opereren, onderbouwde, toekomstbestendige investeringen kunnen doen en kunnen inspelen op technische en politiek/economische ontwikkelingen. Om geen vertraging op te lopen terwijl we bouwen aan een duurzaam energiesysteem, zijn tussenstappen met tijdelijke inzet van aardgas onvermijdelijk. Ook een koppeling met de bestaande stadsverwarming is om die reden niet uit te sluiten.

Scope van het publiek warmtebedrijf

Het publiek warmtebedrijf moet conform de Wcw eigenaar zijn van de warmte-infrastructuur en de warmtelevering en heeft hierdoor integrale zeggenschap over de infrastructuur én warmtelevering. Wij streven naar een warmtebedrijf dat buurtwarmtenetten realiseert en dichtbij bewoners en lokale bedrijven staat. Wij geloven in een toekomst van geïntegreerde energiesystemen en dan helpt het als deze systemen in handen zijn van één partij. Het heeft dan ook onze voorkeur dat andere activiteiten

worden toegevoegd aan de kerntaken van een publiek warmtebedrijf. We maken onderscheid tussen de volgende activiteiten, die in de scope steeds iets verder afstaan van de kernactiviteit:

- A. Kernactiviteiten conform Wcw: Warmtedistributie en warmtelevering
- B. Warmtebronnen
- C. Opwek, opslag en lokale distributie van elektriciteit
- D. Ontzorgen bij aanpassingen in de woning
- E. Aanbod (hybride) warmtepompen
- F. Bidirectioneel laden van voertuigen

Het is van strategisch belang om de activiteiten onder A, B en C onder te brengen in het warmtebedrijf, omdat met (meer) geïntegreerde energiesystemen meer sturing op betaalbaarheid, duurzaamheid en betrouwbaarheid mogelijk is. Onder betrouwbaarheid valt ook het streven naar netbewuste systemen die het elektriciteitsnet ontlasten. Er kleven ook risico's aan het ondernemen van deze activiteiten. Deze moeten eerst in beeld worden gebracht om te beoordelen of het voor de aandeelhouders beheersbaar blijft als de scope van het warmtebedrijf groter wordt.

Uit het Klimaatpanel: Wij denken dat de verantwoordelijkheid voor het warmtebedrijf niet ophoudt bij de gevel. Het warmtebedrijf is verantwoordelijk voor een goed werkend warmtesysteem, wat niet wil zeggen dat het warmtebedrijf alle kosten in de gebouwen moet betalen.

Governance en aansturing

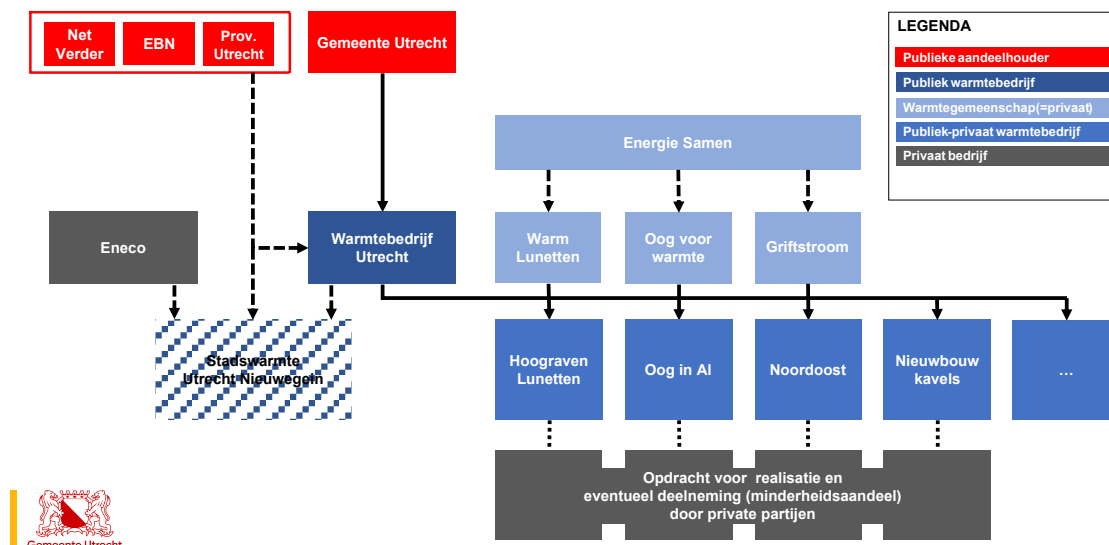
De gemeente krijgt, na de inwerkingtreding van de Wgiw en de Wcw zoals het er nu naar uitziet, verschillende rollen:

- *Bevoegd gezag (wettelijke taak)*: Opstellen beleid (warmteprogramma), vaststellen warmtekavels en aanwijzen van een warmtebedrijf dat warmtenet in een warmtekavel moet realiseren en tot slot eventueel de bevoegdheid om wijken aan te wijzen die hun recht op een gasaansluiting verliezen.
- *Opdrachtgever* van het warmtebedrijf die volgt op de aanwijzing van een warmtebedrijf. Het opdrachtgeverschap wordt bij voorkeur ingevuld als een samenwerking met een publiek warmtebedrijf vanuit een gezamenlijk doel en verschillende taken en bevoegdheden.
- *Aandeelhouder* van het warmtebedrijf.

Bij de inrichting van de governance en aansturing zien we erop toe dat alle rollen tot hun recht komen, zodat we de risico's beheersbaar houden. De gemeente kan vanuit de rol als opdrachtgever afspraken maken met het warmtebedrijf over het verdelen van de risico's tussen gemeente en warmtebedrijf, en vanuit de rol als aandeelhouder over de verdeling van de risico's tussen de verschillende aandeelhouders. In beide gevallen is het uitgangspunt om de risico's neer te leggen bij de partijen die het beste in staat zijn om deze te beheersen. Een andere uitdaging in de governance is het vinden van de balans tussen een warmtebedrijf dat slagkracht heeft en zelfstandig kan opereren maar toch voldoende onder toezicht staat van de publieke aandeelhouders, zonder speelbal te worden van politieke dagkoersen en wensdenken.

In het ontwerpen van de governancestructuur van variant 2 met meerdere aandeelhouders, kan ruimte gemaakt worden om deelname van private partijen of buurtinitiatieven mogelijk te maken. Daaruit zou bijvoorbeeld een structuur kunnen volgen zoals aangegeven in onderstaande schema. In dit schema is ook een eventuele toekomstige samenwerking met (een de toekomstige eigenaar van) het Eneco-net gepositioneerd.

Governance publiek warmtebedrijf



Invloed van bewoners

Het betrekken van bewonersinitiatieven en Utrechtse (maatschappelijke) organisaties draagt bij aan het creëren van draagvlak. Dit draagvlak is belangrijk om het risico van 'te weinig aansluitingen' te beheersen. We verkennen met bewonersinitiatieven de voor- en nadelen van verschillende vormen van zeggenschap, waaronder de mogelijkheid van eigendom, waarbij de overheid een meerderheidsaandeel behoudt. De mogelijkheden voor zeggenschap door bewoners, verschillen per variant. De verwachting is dat het met meerdere aandeelhouders moeilijker wordt om zeggenschap voor inwoners te organiseren, maar dat invloed door bewoners wel mogelijk is.

Uit het Klimaatpanel: Afhankelijk van de nog te kiezen eigendomsvariant voor een publiek warmtebedrijf, willen we meerdere opties voor zeggenschap aanbieden, zodat bewoners op een door hun gewenste manier invloed uit kunnen oefenen.

Inwoners die niet kunnen of willen investeren in het warmtebedrijf moeten ook een vorm van zeggenschap kunnen krijgen. Het lijkt ons een goed idee om een vorm van inspraak te organiseren voor gebruikers van het warmtenet, c.q. klanten van het warmtebedrijf. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld een adviesraad die de gemeente als aandeelhouder adviseert of (als mogelijk) inspraakrecht van bewoners op de aandeelhoudersvergadering van het warmtebedrijf. Op onderwerpen zoals dienstverlening en ondersteuning vanuit het warmtebedrijf zien we grote meerwaarde van inspraak door inwoners. De uitdaging is om reële verwachtingen te scheppen over de mate van invloed op complexe keuzes zoals de toe te passen warmtebronnen en de totstandkoming van tarieven.

Competente uitvoerders

In alle eigendomsvarianten wordt samengewerkt met (vaak private) partijen die specifieke taken uitvoeren. Ook door bestaande warmtebedrijven wordt het ontwerpen en aanleggen van het warmtesysteem uitbesteed aan ingenieursbureaus en aannemers. Er zijn dus competente en ervaren uitvoerders die op verschillende onderdelen geselecteerd kunnen worden met inachtneming van de aanbestedingsregels. Bij gedeeld eigendom kan een deel van de taken via inbesteding ondergebracht worden bij één van de aandeelhouders, dit kan relevant zijn bij een keuze voor samenwerking met

netwerkbedrijf Netverder als aandeelhouder. Ook is het denkbaar dat uitvoerende bedrijven instappen als mede-eigenaar van een buurnet, omdat zij op die manier beter geprikkeld worden om optimale prestaties te leveren. Een voorbeeld hiervan is het warmtenet in Urk.

Financiële context

Een nog op te richten warmtebedrijf heeft startkapitaal nodig om te kunnen investeren in de eerste projecten. De gemeente verstrekt in variant 1 en 2 als aandeelhouder eigen vermogen aan het warmtebedrijf. Ook zal het warmtebedrijf vreemd vermogen moeten aantrekken. Het Rijk treft voorbereidingen voor een waarborgfonds waardoor aandeelhouders gezamenlijk slechts 10% van het benodigde investeringskapitaal als eigen vermogen in moeten brengen. Indien het waarborgfonds er niet komt is dit circa 30%. Het fonds is er nog niet, maar de intentie van het Rijk is dat het fonds is opgericht bij de inwerkingtreding van de Wcw. Zodra het waarborgfonds er is, stelt deze borgstelling beschikbaar aan publieke warmtebedrijven die voldoen aan nog door het ministerie op te stellen eisen. Een waarborgfonds zorgt ervoor dat (1) de gemeente minder eigen vermogen hoeft te investeren en (2) het warmtebedrijf minder rente hoeft te betalen over het vreemd vermogen, omdat het fonds (deels) borg staat voor de risico's. De gemeente draagt zelf de risico's die horen bij de inbreng van eigen vermogen. Deze risico's worden - voor zover deze niet kunnen worden opgevangen binnen de opgaven door de organisatieonderdelen - meegewogen bij de bepaling van het weerstandsvermogen en de benodigde weerstandscapaciteit.

In variant 3 hoeft de gemeente geen eigen vermogen te storten voor het realiseren van warmteprojecten, maar zich alleen 'in te kopen' door het verwerven van aandelen in HVC en het inbrengen van afval. De eenmalige uitgave om aandeelhouder te worden is circa 22.000 euro. Hier staat tegenover dat aandeelhoudende gemeente van HVC naar rato garant staan voor externe financiering die HVC aantrekt. Met de garantstellingen van haar aandeelhouders en het eigen vermogen dat HVC al heeft, kan HVC zelf het vreemd vermogen aantrekken dat nodig is. Zo werkt HVC nu al, ook zonder waarborgfonds. Indien Utrecht aandeelhouder wordt van HVC staat Utrecht garant voor ca 65 miljoen euro. Hiertegenover staat een provisie van 1%, dat wil zeggen dat voor deze garantstelling HVC jaarlijks 650.000 euro uitkeert.

Voorbeeldberekening investeringscapaciteit warmtebedrijf (in variant 2)

Uitgaande van een deelneming met drie partijen die ieder 10 miljoen euro eigen vermogen inbrengen, kan het warmtebedrijf 270 miljoen euro vreemd vermogen aantrekken en dus een investering van ca. 300 miljoen euro doen. Zonder waarborgfonds kan het warmtebedrijf op basis van een eigen vermogen van 30 mln. slechts 90 mln. investeren. De begrotingslasten voor de gemeente zijn in dit voorbeeld (1) de rentelasten van een lening van 10 mln euro plus (2) een voorziening die nodig is om risico's als aandeelhouder af te dekken minus (3) de dividenduitkering of garantstellingsvergoeding die de gemeente jaarlijks ontvangt van het warmtebedrijf.

Financiële uitgangspunten

Onderstaande financiële uitgangspunten zijn tot nu toe door ons gehanteerd:

- a. De participatie van de gemeente Utrecht in een warmtebedrijf zal plaatsvinden onder voorwaarde van een rendabele businesscase.
- b. De gemeente dekt haar deel van de participatie. De daarmee gepaard gaande rentelasten moeten binnen de meerjarenbegroting structureel opgevangen worden en op een zo kort mogelijke termijn door de gemeente Utrecht gedekt kunnen worden via dividenduitkeringen.
- c. Eventuele risico's die de gemeente loopt, moeten beheersbaar zijn en goed ingecalculeerd zijn.
- d. De investering wordt in samenhang met andere investeringsopgaven bekeken.
- e. De Nota Verbonden Partijen en het daarin opgenomen afwegingskader wordt gevolgd.

Gezien de huidige omstandigheden in het energielandschap is het niet vanzelfsprekend dat de businesscases van warmteprojecten altijd rendabel zullen zijn in termen van winstgevendheid of dividenduitkeringen. Er zal echter altijd sprake moeten zijn van een sluitende businesscase. Met het oog op de lange termijn zal hierbij de nadruk ligt op het creëren van de juiste randvoorwaarden, het waarborgen van de haalbaarheid van de warmteprojecten en beperken van het financiële risico voor de gemeente, zonder dat winstgevendheid de enige maatstaf is. Daarbij kan gedacht worden aan de volgende situaties:

- Het warmtebedrijf onderbouwt dat er alleen verantwoorde investeringen worden gedaan. Dit betekent dat projecten een haalbare businesscase moeten hebben en dat de totale portfolio in balans is, zodat gesocialiseerd kan worden tussen projecten.
- De gemeente als opdrachtgever kan de condities scheppen voor haalbare projecten als niet aan punt a voldaan kan worden. Voorbeelden hiervan zijn het verstrekken van subsidie of garant staan voor voldoende aansluitingen (vollooprisico) indien hier financiële dekking voor is en de risico's hiervan beheersbaar zijn.

Wettelijke kaders

Voordat we een raadsvoorstel aan u voorleggen doen we een definitieve check op wettelijke kaders en regelgeving. Dit behelst in elk geval de volgende wetten en regels:

- Huidige Warmtewet
- Wcw (verwacht per 1 januari 2026)
- Wgiw (verwacht per 1 juli 2025)
- Wet markt en overheid (geen ongeoorloofde bevoordeling van overheidsbedrijven)
- Staatssteunregels
- Aanbestedingsregels

Risicoanalyse

Aan het aansluiten van (met name bestaande) gebouwen op een collectief warmtenet kleven risico's. De gemeente draagt meer verantwoordelijkheid voor deze risico's bij een deelneming in een publiek warmtebedrijf. Maar ook zonder deelneming draagt de gemeente conform de toekomstige wetgeving (Wgiw en Wcw) politieke verantwoordelijkheid en mogelijk ook financiële verantwoordelijkheid voor de warmtetransitie. En ook zonder deelneming in een publiek warmtebedrijf loopt de gemeente risico's en zullen warmtebedrijven risico's bij de gemeente neer proberen te leggen. Dat hebben we ook gezien in het dossier Overvecht-Noord.

De risico's brengen we de komende tijd systematische in kaart en we koppelen de risico's aan beheersmaatregelen. Op deze manier is de risicoanalyse ondersteunend voor het goed kiezen van de kaders voor een deelneming in een publiek warmtebedrijf. De risicoanalyse is mede gebaseerd op de ervaringen bij andere publieke warmtebedrijven die geëvalueerd zijn in rekenkamerrapporten. De risicoanalyse wordt later dit jaar afgerond en zal onderdeel zijn van het eerste raadsvoorstel.

De belangrijkste risico's die we tot nu tegen zijn gekomen zijn:

- **Betaalbaarheid:** De wijze waarop de tarieven voor duurzame warmte tot stand komen wordt wettelijk nog geregeld. Op dit moment ziet het er niet naar uit dat de gebruikerskosten lager zijn dan bij het gebruik van aardgas. Dit is een probleem dat door het rijk moet worden opgelost. En daar wordt op dit moment hard aan gewerkt. (zie kopje betaalbaarheid op pagina 3).
- **Vollooprisico:** Het belangrijkste risico voor warmtebedrijven is dat er onvoldoende aansluitingen kunnen worden gerealiseerd. Elk warmtebedrijf zal een beroep doen op de gemeente als opdrachtgever om dit vollooprisico te beperken. Publieke warmtebedrijven die in het verleden zelf dit risico hebben genomen, zijn met grote verliezen blijven zitten (voorbeeld Warmtebedrijf Rotterdam en Aardwarmte Den Haag). Het beperken van het vollooprisico vergt een gezamenlijke inspanning van gemeente, het warmtebedrijf en woningcorporaties.

- **Financiering:** beschikbaarheid van voldoende financiering om investeringen, werkkapitaal en aanloopverliezen en eventueel een onrendabele top te financieren. De financiering van het vreemd vermogen voor een warmtebedrijf wordt normaliter door een bank ingebracht. Dit betekent dat het warmtebedrijf ook dient te voldoen aan de voorwaarden die een bank stelt, waaronder het hebben van voldoende zekerheden dat rente en aflossing van de lening mogelijk is. Indien hieraan niet kan worden voldaan is het denkbaar dat bank van de aandeelhouders extra garanties eist. Voor de aandeelhouders geldt dat er een risico is op extra inbreng van eigen vermogen, omdat bijvoorbeeld investeringen hoger uitvallen of de voltooiing tegenvalt. Mogelijk is er sprake van een onrendabele top. In dat geval moet er dekking zijn van de onrendabele top via subsidie, bij voorkeur van het rijk. Het is ook verstandig om bij de financiering rekening te houden met (aanloop)tegenvallers. Dit is namelijk bij meerdere warmteprojecten in den lande het geval geweest.
- **Beschikbaarheid warmtebron:** Een warmtebedrijf is wettelijk verplicht om ten alle tijden warmte te leveren. Als de warmtebron niet tijdig beschikbaar komt (voorbeeld Groningen) of wegvalt (voorbeelden Terneuzen en Rotterdam), dan wordt het warmtebedrijf opgezadeld met grote extra kosten.
- **Uitvoerbaarheid:** Een collectief warmtesysteem heeft ruimte nodig. Sowieso onder de grond voor de warmteleidingen, maar ook boven de grond. Midden-temperatuursystemen hebben relatief meer ruimte nodig boven de grond voor de warmtebronnen. Lage-temperatuursystemen hebben relatief meer ruimte nodig om de warmte op te waarderen naar wat nodig is voor ruimteverwarming en warm tapwater. Als de benodigde ruimte niet beschikbaar (te maken) is, dan is een collectief systeem niet uitvoerbaar.
- **Marktontwikkelingen:** Elk (warmte)bedrijf heeft te maken met variaties in prijzen voor materialen, energie, personeel en rentestanden. We gaan ervan uit dat deze variatie over een langere periode worden meegenomen in het landelijk bepaalde tariefstelsel en niet een bijzonder risico zijn voor een publiek warmtebedrijf, maar een generiek risico dat we als gemeente niet kunnen beheersen.
- **Zorgvuldige besluitvorming:** De beschikbare rekenkamerrapporten over publieke warmtebedrijven concentreren zich op de (politieke) besluitvorming. Was er voldoende aandacht voor mededingings-, aanbestedings- en staatssteunrisico's? Was de gemeenteraad goed op de hoogte van deze risico's? Is de raad tijdig geïnformeerd? Had het bestuur van het warmtebedrijf teveel of te weinig ruimte om besluiten te nemen? Was het aandeelhouderschap binnen de gemeente goed georganiseerd? Door de nota verbonden partijen goed te volgen en een toezichtsarrangement op te stellen willen we de positie van de raad én die van het warmtebedrijf borgen.

Besluitvorming

Op grond van de Gemeentewet is het college bevoegd voor het aangaan van deelnemingen en ligt het budgetrecht voor investeringen in een deelneming bij de raad. Op grond van de [Nota Verbonden Partijen](#) moet de gemeenteraad instemmen met het aangaan van deelnemingen. We doorlopen hiervoor de volgende besluitvormingsprocedure:

1. **Raadsvoorstel I** met een keuze voor een eigendomsvariant met daarbij:
 - a. Kaders voor publiek warmtebedrijf, voortvloeiend uit de relevante wegingsfactoren waarvan in deze brief een aanzet is gegeven.
 - b. Concretere analyse van risico's en beheersmaatregelen.
2. **Collegevoorstel** met voornemen deelneming in een publiek warmtebedrijf (oprichtingsvariant 1, 2 of 3). Vervolg op dit besluit is een procedure voor wensen en bedenkingen bij de raad.
3. **Raadsvoorstel II** voor instemming over de deelneming als ook voor het investeringsbudget met daarbij:
 - a. Notariële akte van oprichting, waaronder statuten met de interne regels en juridische basis van het warmtebedrijf.
 - b. Startkapitaal en aandelenkapitaal (openingsbalans).

- c. Functies binnen de BV (namen zijn bekend).
 - d. Optioneel: aandeelhoudersovereenkomst indien meerdere aandeelhouders.
4. **Collegevoorstel** tot deelneming in een publiek warmtebedrijf.
Collegevoorstel '2' en raadsvoorstel '3' worden gelijktijdig in het college van B&W geagendeerd. De wensen- en bedenkingenprocedure op het collegevoorstel kan dan plaats vinden in de commissievergadering waarin het raadsvoorstel wordt behandeld.

Proces en planning

Dialog met de raad op basis van deze brief

We gaan op basis van deze brief graag met uw raad verder in gesprek over de keuze voor een eigendomsvariant voor het publieke warmtebedrijf in Utrecht (eerste raadsvoorstel) en het opstellen van duidelijke en hanteerbare kaders voor het warmtebedrijf in een eerste raadsvoorstel. Indien gewenst, kunnen wij een technische sessie en/of werkbezoeken organiseren. Bijvoorbeeld een bezoek aan publieke warmtebedrijven met verschillende eigendomsvarianten in Noord- en Zuid-Holland: Purmerend (100% gemeentelijk), Delft (conform onze variant 2) en de Drechtsteden (HVC). Hiervoor willen we het vierde kwartaal van 2024 benutten.

Eerste raadsvoorstel

Het eerste raadsvoorstel is toegezegd voor Q4 2024, maar dat kan ook Q1 2025 worden, omdat we voldoende tijd willen nemen om de inbreng van de raad goed te kunnen verwerken.

Tweede raadsvoorstel

Het collegebesluit over deelneming in een publiek warmtebedrijf willen we het liefst voor inwerkingtreding van de Wcw nemen (nu voorzien op 1 januari 2026). Het is de vraag of deze deadline haalbaar is, omdat we tijd nodig hebben om de door de raad vast te stellen kaders uit te werken in een concreet voorstel voor deelneming in een publiek warmtebedrijf, inclusief overeenkomsten met eventuele medeaandeelhouders en de werving van een directeur en eventuele raad van commissarissen.

Eigendomsvariant 1 (alleen gemeente) lijkt de snelste optie om te komen tot een deelneming in een publiek warmtebedrijf, omdat we voor de oprichting van een publiek warmtebedrijf dan niet afhankelijk zijn van andere partners. De snelheid waarin we tot een oprichtingsbesluit komen in eigendomsvariant 2 en 3 hangt af van de snelheid van de andere publieke partners. Mogelijk hebben zij nog één of twee jaar nodig om te kunnen besluiten over deelneming in een publiek warmtebedrijf. Op grond van bovenstaande concluderen wij dat het niet uitgesloten is dat er voor het tweede raadsvoorstel een vertraging optreedt van één tot twee jaar ten opzichte van het voornemen om een publiek warmtebedrijf te hebben vóór de inwerkingtreding van de Wcw.

De periode tussen nu en de beschikbaarheid over een publiek warmtebedrijf kunnen we als volgt overbruggen:

- Voor nieuwbouw kunnen we voor één of twee grote projecten afzonderlijk besluiten over deelneming in een WKO-BV (conform voorbeeld Merwede) of het als gemeente zelf (laten) ontwikkelen van onderdelen van energiesystemen, waar bedrijven dan op aan kunnen haken.
- Voor bestaande bouw kunnen we wachten met de definitieve vaststelling van warmtekavels en de daaropvolgende aanwijzing van een warmtebedrijf. In de tussentijd kunnen we als gemeente, samen met bewoners, de eerste stappen van een buurtaanpak doorlopen.

Oprichting publiek warmtebedrijf op basis van eerste projecten

Na oprichting van of aansluiting bij een publiek warmtebedrijf is er een publiek warmtebedrijf beschikbaar dat voldoet aan de kaders van de toekomstige Wcw. Na vaststelling van warmtekavels op basis van de Wcw, kunnen we op basis van de Wcw het warmtebedrijf aanwijzen voor realisatie

van warmtenetten in de vastgestelde kavels. Wij verwachten het eerste warmtekavel op zijn vroegst in het vierde kwartaal van 2025 vast te kunnen stellen op basis van het nog vast te stellen Warmteprogramma. De wettelijke grondslag hiervoor is de Wcw samen met de Wgiw die volgens de huidige inzichten op 1 juli 2025 in werking kan treden. Ook zonder deze wettelijke grondslag kan een warmtebedrijf aan de slag in een gebied op basis van een (vormvrije) afspraak tussen gemeente en warmtebedrijf. Dat is ook hoe de bestaande publieke warmtebedrijven het doen.

Naast de betaalbaarheid, is het volloopriscico het grootste risico voor warmtebedrijven. Daarom is het belangrijk om te werken aan draagvlak en draagkracht in de buurten waar een publiek warmtebedrijf aan de slag gaat. De beste garantie daarop is een goede mix van corporatiewoningen en woningeigenaren die enthousiast zijn over aansluiting een collectief warmtesysteem. De aanwezigheid van betrokken bewoners die georganiseerd zijn in een buurtinitiatief is bevorderlijk voor het bouwen aan draagvlak dat uiteindelijk nodig is om voldoende particulieren woningen aan te kunnen sluiten. Begin 2025 willen we in de volgende drie buurten starten met onderzoek naar de mogelijkheden van een Buurtwarmtenet met betrokkenheid van omwonenden:

1. Oog in Al en Halve Maan
2. Lunetten
3. Noord-Oost

Deze drie wijken zijn geselecteerd, omdat in deze wijken (1) een collectief warmtesysteem de voorkeur lijkt te genieten boven individuele warmteoplossingen, (2) niet of nauwelijks stadswarmte aanwezig is en (3) omdat er in deze wijken een buurtinitiatief is waarmee we samen kunnen werken. De aanwezigheid van dit buurtinitiatief is belangrijk als startpunt om te kunnen werken aan een breed draagvlak onder de toekomstige afnemers van warmte. De aanwezigheid van buurtinitiatieven is ook randvoorwaardelijk om in aanmerking te komen voor Europese Interreg-subsidie. Eind dit jaar horen we of onze subsidieaanvraag hiervoor gehonoreerd is.

De laatste maanden van 2024 gebruiken we om het onderzoeksproces uit te tekenen. Daarna start een periode van drie jaar waarin we toewerken naar een ontwerp voor collectieve warmtesystemen en vervolgens, samen met het publieke warmtebedrijf een bod aan bewoners en een financial close die nodig is om te kunnen starten met realisatie.

Het publiek warmtebedrijf zal, na oprichting, ook verantwoordelijk worden voor de realisatie van collectieve warmtesystemen voor de nieuwbouw. Te denken valt aan projecten als Zuilense Vecht, Strijkviertel (bedrijventerrein) en Papendorp (als tegen die tijd niet al een marktpartij geselecteerd is).

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,