

Afwegingskader eigendomsvarianten publiek warmtebedrijf

Het raadsvoorstel voor de keuze van een eigendomsvariant voor een publiek warmtebedrijf is gebaseerd op dit afwegingskader.

Drie varianten zijn vergeleken en beoordeeld op vijf invalshoeken (zie onder). De beoordeling is gebeurd uitgaande van de situatie in de gemeente Utrecht en geldt nadrukkelijk niet onverkort voor andere gemeenten.

Conclusie:

* Variant 1 scoort duidelijk het minst. De varianten 2 en 3 zijn vergelijkbaar.

* Om twee voor de gemeente Utrecht specifieke redenen valt de keuze op variant 3 (deelneming in HVC).

1. De gemeente Utrecht heeft behoefte aan tempo in verband met de grote nieuwbouwopgave en de collectieve warmtesystemen die nodig zijn om deze nieuwbouw te kunnen realiseren.

2. Het voor de gemeente Utrecht in de huidige financiële situatie (met name de solvabiliteit) niet goed mogelijk om het geld te leven dat nodig is voor inbreng van eigen vermogen dat nodig is in de varianten 1 en 2.

De verschillende eigendomsvarianten

Variant 1 = 100% gemeentelijk warmtebedrijf

- Een lokaal bedrijf met 1 aandeelhouder

Variant 2 = gedeeld eigendom in een lokaal warmtebedrijf met EBN en NetVerder

- Een lokaal bedrijf met 2 aandeelhouders: UWO en gemeente Utrecht waarbij NetVerder, EBN en provincie Utrecht de aandeelhouders van UWO zijn

Variant 3 = deelname in HVC

- Een bovenregionaal warmtebedrijf met 52 aandeelhouders



Invalshoeken voor keuze eigendomsvariant

1. Energietransitie

Met welke variant kunnen we het beste onze energiedoelen bereiken, wat is de realisatiekracht?

2. Publieke belangen

Met welke variant zijn de publieke belangen het meest geborgd?

3. Sturing

Met welke variant kunnen we het beste sturen of hebben we de meeste zeggenschap?
Deze invalshoek gaat over zeggenschap en goed bestuur.

4. Complexiteit/tempo

Hoe complex is het proces rondom oprichting en hoe snel staat er een slagvaardig warmtebedrijf na oprichting?

5. Financiën

Wat betekent deze variant financieel voor de gemeente?



Energietransitie	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Toelichting
Passend bij Utrechtse ambitie op "Energiesysteem van de toekomst"				In alle varianten is ambitie en kennis aanwezig om integrale warmtesystemen over de hele keten te organiseren en daarbij ook naar verschillende bronnen en opslag te kijken. NetVerder heeft als voordeel dat het als organisatie dichterbij de zusterorganisatie Stedin Netbeheer staat. Nadeel is dat NetVerder op dit moment geen elektriciteit mag produceren of verkopen. HVC heeft ervaring met het flexibel en zo nodig tijdelijk inzetten van bronnen om in stappen te komen tot een optimaal systeem en werkt vanuit regie op de hele keten. De verschillen tussen de varianten zijn niet onderscheidend voor de keuze.
Draagvlak inwoners				In alle varianten zal gewerkt moeten worden aan draagvlak. Uit de bespreking met het Klimaatpanel (en de daarop volgende DenkMee) is gebleken dat de meeste bewoners vertrouwen hebben in een publiek warmtebedrijf als het betaalbaar is, als er geen winstoogmerk is, als je kunt overstappen en als ze kunnen meebeslissen over de keuzes van het bedrijf. Overstappen kan in geen van de varianten, maar de andere voorwaarden zijn in alle varianten even goed te borgen. Het vertrouwen tussen bewoners en warmtebedrijf zal in alle varianten opgebouwd moeten worden en hangt af van het handelen door het warmtebedrijf. Dat kunnen we nu nog niet beoordelen.
Competenties in huis				HVC heeft de meeste warmtesystemen aangelegd en is sinds 2008 actief in warmte. NetVerder en EBN hebben competenties in huis op het gebied van infrastructuur en bronnen en zijn deze snel aan het uitbouwen.
Ervaring met duurzame bronnen en opslag				De gemeente is bezig met het opzetten van een samenwerking met EBN gericht op de ontwikkeling van aardwarmte. Daarnaast heeft EBN een verplichte deelname in aardwarmteproject. Bij nieuwe aardwarmteprojecten van HVC zal EBN een verplichte partner zijn. HVC heeft ervaring met verschillende warmtebronnen zoals aardwarmte, restwarmte, aquathermie. Ervaring met opslag moet bij alle partners nog grotendeels worden opgedaan.
Koppeling bestaande net Eneco				Het is nog onduidelijk in welke publiek handen het Eneco-net terecht komt en hoe dit in het lokale warmtebedrijf landt. In alle varianten zijn de mogelijkheden hiervoor aanwezig. In het advies van de verkenners worden zowel de varianten 2 als 3 genoemd als mogelijkheid. Het is onwaarschijnlijk dat de gemeente zelf Eneco overneemt, omdat hiervoor de middelen ontbreken.
Conclusie energietransitie				Variant 1 is ongewenst. Er zijn verschillen tussen variant 2 en 3, maar die zijn niet onderscheidend voor de keuze.

Publieke belangen	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Toelichting
Betaalbaarheid (tarieven)				Betaalbare tarieven moeten landelijk worden geborgd met tarieven obv kostprijs plus. Variant 1 en 2 hebben naar verwachting meer opstartkosten wat een negatief effect kan hebben op de tarieven. HVC heeft momenteel lagere tarieven dan de meeste andere warmtebedrijven en heeft vastgelegd om tenminste 5% onder het ACM tarief te blijven. Ambtelijk advies is om als gemeente de landelijke richtlijnen voor vaststelling tarieven te volgen en daar niet als aandeelhouder op te willen sturen.
Duurzaamheid → bronnen				-De schaarste van duurzame bronnen in Utrecht, in relatie tot betaalbaarheid, is de grote uitdaging -Verduurzaming van bronnen is geborgd in de Wcw. -Gemeente, HVC, NetVerder als EBN verschillen niet duidelijk van elkaar in duurzaamheidsambities.
Duurzaamheid → profiel partners				Komt voort uit motie CU. De potentiële partners zijn allen op hun eigen terrein bezig met verduurzaming. EBN heeft nog fossiele activiteiten, maar juist de warmtenetten moeten helpen met het afbouwen daarvan. HVC maakt soms nog gebruik van gasketels als tijdelijke oplossing, maar alleen met zicht op een duurzame bron en om de ontwikkeling van warmtenetten gaande te houden. Ook uit de bronnenstrategie van de gemeente blijkt dat de inzet van tijdelijke gasketels als piek of back up nog nodig is. Ook de elektriciteit die nodig is voor warmteproductie is nog niet 100% duurzaam. Geen enkel warmtebedrijf zal dus vanaf moment nul 100% duurzaam kunnen opereren.
Betrouwbaarheid (leveringszekerheid)				Wettelijk geborgd door toets ACM bij kaveltoewijzing. We gaan er vanuit dat in alle varianten een betrouwbaar warmtebedrijf wordt opgebouwd.
Transparantie				In variant 3 heeft de gemeente als aandeelhouder inzicht in de onderbouwing van investeringsbeslissingen groter dan 10 mln euro. Op verzoek kan inzicht in onderdelen van de bedrijfsvoering geboden worden. In de varianten 1 en 2 kan dit op een vergelijkbare manier afgesproken worden. In de Varianten 2 en 3 hebben we geen inzicht in de geldstromen van andere aandeelhouders. Alleen in Variant 1 hebben we 100% invloed op de transparantie van het warmtebedrijf.
Toekomstbestendigheid → lange termijn keuzes				Dit gaat over het doen van investeringen waarvan niet zeker is dat ze zich in de toekomst terugverdienen. Bijvoorbeeld overdimensioneren van transportleidingen of tijdelijk inzetten van gasketels tot een duurzame bron gereed. In variant 1 heb je als gemeente de meeste ruimte om (voor eigen rekening) risico's te nemen met het oog op een toekomstig gewenste situatie. In de variant 3 zal deze ruimte beperkt worden door de andere aandeelhouders, tenzij de gemeente garant staat voor het risico. In variant 2 is het afhankelijk van de afspraken die de aandeelhouders maken over het vereiste projectrendement i.r.t. het accpeteren van risico's. Dat is nu nog niet te zeggen. Daarom beoordelen we de varianten 2 en 3 als niet onderscheidend. is. Als de ingecalculeerde groei van het aantal aansluitingen niet optreedt, dan maakt het warmtebedrijf verlies of moeten de tarieven omhoog.
Combineren van maatschappelijke opgaven				Als enige aandeelhouder kun je als gemeente makkelijker sturen op het combineren van verschillende opgaven in een wijk of kavel. Dit belang hebben overige aandeelhouders niet of minder. Wel valt hier in alle varianten goede afspraken over te maken en kan als voorwaarde worden meegenomen.
Zeggenschap bewoners				De beoogde partners in varianten 2 en 3 zien meerwaarde in samenwerking met en zeggenschap van bewoners en zijn ook in gesprek met Energie Samen.
Gedeeld eigendom met warmtegemeenschap				Of financiële participatie door bewoners in het warmtebedrijf wenselijk is, moet nog blijken aangezien bewoners dan ook financiële risico's lopen. In variant 1 kan de gemeente dit naar eigen wensen inrichten. In variant 2 en 3 zijn er obstakels maar is het niet onmogelijk. Zowel NetVerder, EBN als HVC laten zich hier positief over uit, maar dit geeft geen garanties.
Conclusie publieke belangen				Variant 1 kan het beste inspelen op de lokale publieke belangen. Voor de varianten 2 en 3 is dit vergelijkbaar.

Sturing	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Toelichting
Overzichtelijke eigendomsstructuur				Het meest eenvoudig is variant 1, omdat er maar 1 aandeelhouder is. HVC 50+ aandeelhouders waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen gemeenten en waterschappen, die allemaal evenveel invloed hebben. De eigendomsstructuur van HVC wordt onoverzichtelijker wanneer HVC deelnemingen aangaat met andere partners, bijvoorbeeld bewoners, waarbij er een aparte BV opgericht moet worden voor de betreffende buurt. Bij variant 2 ligt zou er sprake zijn van van in totaal 3 of 4 aandeelhouders waarbij er boven het lokale Utrechtse warmtebedrijf mogelijk nog sprake is van een regionaal warmte ondersteuningsbedrijf (UWO) waarin EBN, NetVerder en de provincie aandeelhouder zijn.
Zeggenschap vanuit aandeelhoudersrol op koers van warmtebedrijf				Bij variant is de invloed als enige aandeelhouder maximaal. Bij variant 2 is dit afhankelijk van de afspraken die bij oprichting worden gemaakt. Wel is de gemeente hier aan de voorkant bij en heeft op die manier invloed op de aandeelhoudersovereenkomst en missie en visie van het lokale warmtebedrijf. In variant 3 staat de aandeelhoudersovereenkomst al vast en wordt Utrecht 1 van de ruim 50 aandeelhouders. In de aandeelhoudersvergadering van HVC wordt gestreeft naar unanieme besluitvorming en zal Utrecht op basis van ervaring en deskundigheid invloed kunnen uitoefenen.
Zeggenschap vanuit aandeelhoudersrol op Utrechtse projecten				De afspraak bij HVC is dat er alleen projecten in de aandeelhoudersvergadering worden gebracht waar de betreffende gemeente achter staat. Enige voorwaarde is dat die projecten passen binnen het beleid van HVC en voldoen aan de vastgestelde hurdle rate. HVC zegt flexibel te zijn in het inwilligen van wensen van de gemeente (en bewoners) zolang aan deze voorwaarden wordt voldaan. In variant 2 kunnen vergelijkbare afspraken worden gemaakt. Ook EBN en NetVerder zullen eisen stellen aan de hurdle rate. In variant 1 is de zeggenschap van de gemeente groter en kunnen in theorie ook onrendabele projecten gerealiseerd worden. Dit gaat dan wel gepaard met het risico dat de gemeente als aandeelhouder op moet draaien voor financiële tekorten van het warmtebedrijf.
Zeggenschap vanuit aanwijsbevoegdheid op Utrechtse projecten				De gemeente bepaalt de kavelindeling en wijst een warmtebedrijf aan voor een warmtekavel. bij de vaststelling van het warmtekavel kan de gemeente kaders opstellen. Zonder samenwerking met de gemeente is het moeilijk voor een warmtebedrijf om tot planuitwerking te komen. In deze samenwerking is de gemeente gebonden aan door haarzelf vastgesteld beleid en de kaders uit het Warmteplan. In samenwerkingsafspraken tussen gemeente en warmtebedrijf kan opgenomen worden in welke mate de beleidskaders van de gemeente ook bindend zijn voor het warmtebedrijf.
Gevoelig voor politieke dagkoersen				Een warmtebedrijf dat op grotere afstand van de gemeente staat is minder gevoelig voor politieke dagkoersen.
Conclusie sturing				Meeste invloed op sturing in variant 1 en de minste in variant 3. Echter, te veel politieke invloed op een publiek bedrijf vormt een risico voor de bedrijfsvoering.

Tempo / complexiteit	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Toelichting
Snelheid tot oprichting				Bij variant 2 moeten eerst nog afspraken worden gemaakt over zeggenschap en kost het proces tot oprichting tijd met het opstellen van een samenwerkingsovereenkomst en oprichtingsdocumenten. Tevens moeten er een directeur en bestuurders worden aangesteld. Dit is tevens afhankelijk van snelheid EBN en NetVerder (en provincie). Bij variant 1 moet dit ook allemaal nog gebeuren, maar zijn we niet afhankelijk van andere aandeelhouders. Deelname in HVC kan naar verwachting snel worden gerealiseerd aangezien de huidige aandeelhouders en de AVU zich hier al positief over hebben uitgesproken en in december 2025 hierover een besluit kunnen nemen.
Gevolgen voor de regio				Indien Utrecht voor HVC kiest heeft dit invloed op de gemeenten om ons heen.
Snelheid na deelname				Gemeente mist competenties die partners al in huis hebben of aan het opbouwen zijn. Bij HVC is het bedrijf klaar en bij NetVerder en EBN wordt dit nog opgebouwd.
Wetswijziging nodig				Twee wijzigingen in de Wcw zijn nodig voor variant 2, daarnaast moet het rijk middelen beschikbaar stellen zodat EBN de rol van Nationale Deelneming Warmte kan uitvoeren. De wetswijziging is ook nodig voor het waarborgfonds. Zonder waarborgfonds is variant 1 niet haalbaar voor de gemeente omdat de risico's te groot zijn.
Conclusie tempo / complexiteit				Voorkeur voor variant 3, omdat snelheid voor de gemeente Utrecht zwaar weegt, vanwege de urgentie om collectieve warmtesystemen voor de nieuwbouw te kunnen realiseren.

Financiën	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Toelichting
Leergeld				In variant 1 en 2 verwachten we extra kosten door onervarenheid als warmtebedrijf. Dit zijn kosten voor het opbouwen van het team en de uitvoering van projecten.
Inbreng eigen vermogen				Uitgaande van een startkapitaal voor het aanleggen van 3 buurten bestaande bouw is een eigen vermogen van 60 miljoen nodig. Dit kan ook gefaseerd worden uitgegeven in ca 10 jaar. De nieuwbouwprojecten zijn hierin nog niet zijn meegerekend. In Variant 1 moet de gemeente dit volledig financieren. In variant 2 is op basis van 10% eigendom een eigen vermogen van 6 miljoen nodig in deze 10 jaar. Deze bedragen moet de gemeente lenen en heeft een negatief effect op het solvabiliteitsratio en de netto-schuldquote van de gemeente. De gemeente loopt tegen de onderste signaalwaarde van de solvabiliteit aan. Instappen in HVC vraagt eenmalige investering van ca 21.000 euro, zijnde de nominale waarde van de aandelen bij de oprichting van HVC. Dit kan gedekt worden vanuit de begroting.
Risico op bijstorten				Uit de risico analyse blijkt dat er rekening gehouden moet worden met tegenvallers in de eerste warmteprojecten. Bij variant 1 en 2 is nog nog geen eigen vermogen opgebouwd voor opvangen tegenvallers, dus als er een tegenvaller optreedt moeten de aandeelhouders bijstorten. In variant 2 is dit risico voor de gemeente 10 keer kleiner. Dit risico is in variant 3 nog minder vanwege het opgebouwde eigen vermogen van HVC. HVC heeft daarbij een breder palet aan activiteiten waarmee risico's beter gespreid zijn.
Rentelasten gemeente				In de varianten 1 en 2 moet de gemeente geld lenen om te kunnen investeren. In variant 3 is een geldlening niet nodig.
Garantstelling				Aandeelhouders van HVC staan naar rato garant voor een deel van de uitstaande geldleningen van HVC en kunnen hierop worden aangesproken door de bank wanneer HVC in gebreke blijft. De kans dat dit risico optreedt is gering omdat HVC een financieel robuust bedrijf is met een stabiele kasstroom. Een due diligence onderzoek wordt uitgevoerd indien wordt gekozen voor deze eigendomsvariant.
Opbrengsten gemeente				In variant 1 en 2 wordt de eerste 15 jaar geen vergoeding voor de inbreng van het eigen vermogen (dividenduitkering) verwacht, ook daarna kan het nodig zijn om de opbrengsten in het bedrijf te laten en ten goede te laten komen aan de warmtetransitie. Op deze manier bouwt de gemeente wel waarde op in het bedrijf die te gelde kan worden gemaakt bij een eventuele verkoop. De aandeelhouders van HVC ontvangen een jaarlijkse vergoeding van 1% van het bedrag waarvoor elke aandeelhouder garant staat. Dit bedrag moet (in principe) gereserveerd als risicoreserve maar heeft wel een licht positief effect op de solvabiliteit. De gemeente kan de waarde die opgebouwd wordt in HVC niet ten gelde maken, omdat bij een eventuele verkoop van de aandelen alleen de nominale warden van de aandelen wordt terugbetaald; de 21 .000 euro die wordt ingelegd.
Conclusie financiën				Voorkeur voor variant 3, omdat het probleem om eigen vermogen in te kunnen brengen voor de gemeente Utrecht zwaar weegt.

Aannames voor berekening

1. Op basis van het aantal aan te sluiten woningen in drie buurten bestaande bouw wordt uitgegaan van een benodigde investering van 300 mln als startkapitaal voor 3 projecten.
2. We gaan er in de berekening vanuit van dat er een waarborgfonds komt (zie kader)
3. We nemen een aandeel in het lokale warmtebedrijf van 10%

Startkapitaal	Benodigd EV 20%	Eigendomsverhouding 10%
€ 300.000.000,00	€ 60.000.000,00	€ 6.000.000,00

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de eigendomsvariant 2 een investering van ca 6 mln euro vraagt als startkapitaal voor het realiseren van 3 buurten bestaande bouw van de gemeente. Dit bedrag kan ook gefaseerd worden uitgegeven.

Waarborgfonds

Met vaststelling van de Wcw wordt ook een waarborgfonds beoogd waardoor aandeelhouders gezamenlijk slechts 20% van het benodigde investeringskapitaal als eigen vermogen in moeten brengen. Zodra het waarborgfonds er is, stelt deze borgstelling beschikbaar aan publieke warmtebedrijven die voldoen aan nog door het ministerie op te stellen eisen. Het 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.

