

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	Mila Verdonk	Datum	11 december 2025
E-mail	mila.verdonk@utrecht.nl	Kenmerk	33925445
Type brief	Voorhangprocedure	Onderwerp	Start voorhangprocedure en toelichting besluitvorming deelneming HVC
Bijlage(n)	11 bijlagen, waarvan 5 geheim	Beleidsveld	Energie en Klimaat

Geachte leden van de raad,

Gemeente Utrecht wil de warmtetransitie snel en betaalbaar uitvoeren. Daarom zet Utrecht in op het aansluiten van huishoudens op warmtenetten. [Op verzoek van uw raad](#) leggen wij u nu een voorstel voor om als de gemeente Utrecht toe te treden als aandeelhouder van energie- en afvalbedrijf HVC. Daarbij bieden wij u de mogelijkheid om hierover wensen en bedenkingen kenbaar te maken (voorhang-procedure). Hoe dat precies werkt beschrijven we in de paragraaf over de besluitvormingsprocedure.

Met dit voorstel zet Utrecht een serieuze stap in het verder verduurzamen en minder energieafhankelijk maken van de stad. HVC wordt ons publieke warmtebedrijf waarmee we collectieve warmtenetten gaan aanleggen. Naast de warmtevoorziening, komt ook een deel van de afvalverwerking (restafval en GFT) in publieke handen. De inzameling van afval blijft een taak van de gemeente Utrecht. Uw raad stelde bij uw verzoek randvoorwaarden rond betaalbaarheid en duurzaamheid. De afgelopen maanden zijn deze randvoorwaarden onderzocht en uitgewerkt in aanvullende afspraken met HVC. Uit onderzoek is gebleken dat de kosten van afvalverwerking bij HVC constanter zijn en qua hoogte vergelijkbaar zijn met die van de marktpartijen. Afvalverwerker AVR heeft in de pers een ander beeld geschetst, maar daarbij zijn niet alle (toekomstige) kostenposten betrokken, zoals die voor GFT, grof restafval en toekomstige CO₂-heffingen.

Wij zijn verheugd dat wij onderdeel mogen worden van HVC. Een publieke partij die met haar lange ervaring, zowel snel de technische ondersteuning kan bieden die nodig is, maar ook nog eens op een kosteneffectieve manier. Met dit publiek energiebedrijf gaan we samen de energietransitie in Utrecht kunnen realiseren, zonder dat daarbij commerciële belangen in de weg staan. Utrecht wil bij de warmtetransitie minder afhankelijk zijn van marktpartijen en het belang van inwoners centraal zetten: schone, betrouwbare en betaalbare warmte. HVC kan zowel nieuwbouwprojecten aansluiten als wijken met bestaande bouw helpen verduurzamen.

De urgentie om snel met HVC aan de slag te kunnen, is gelegen in een aantal grote collectieve warmtesystemen voor nieuwbouwprojecten waarvan we liever zien dat die in publieke handen komen, dan dat die door marktpartijen gerealiseerd worden. In HVC zien wij een partner die op korte termijn met expertise en capaciteit op deze projecten kan instappen, om langdurige vertraging voor essentiële

woningbouw te voorkomen. Ook zien we voor HVC een rol in het vlottrekken van energie-opwekprojecten en in vormen van systeemintegratie die ons helpen bij het oplossen van problemen met een vol elektriciteitsnet. Zo kunnen we met HVC een serieuze stap zetten naar ons energiesysteem van de toekomst.

Met de deelneming in HVC geven wij invulling aan de Beleidsnota Warmte waarin staat dat we kiezen voor publiek eigendom in de warmtetransitie. We bereiden ons voor op de Wet collectieve warmte, die deze week is aangenomen door de Eerste Kamer. Die wet regelt publiek eigendom van warmtenetten, de betaalbaarheid van warmte en de overstap naar duurzame warmtebronnen. De wet geldt als een belangrijke stap voor de voortgang van de warmtetransitie.

Geheimhouding

Wij hebben permanente geheimhouding opgelegd op de bijlagen "Due Diligence AKD", "Financiële analyse PwC", "Advies Zanders", "Risicomatrix" en "Addendum op de ballotageovereenkomst" op grond van artikel 87 Gemeentewet om redenen genoemd in artikel 5.1 lid 1 sub c en lid 2 sub f en i van de Wet open overheid.

De bijlagen bevatten (vertrouwelijk medegedeelde, concurrentiegevoelige) bedrijfsgegevens van HVC en informatie die behoort tot het vertrouwelijk onderhandelingsproces. We hebben als gemeente een NDA (geheimhoudingsovereenkomst) getekend om de benodigde informatie te krijgen, de verkregen informatie mag niet met derden worden gedeeld. Het is voor HVC onwenselijk als deze verstrekte informatie openbaar wordt omdat het hun positie in de markt kan verstoren en informatie vrijgeeft over medewerkers, klanten en leveranciers die privacy kan schenden. De bijlagen bevatten ook gegevens en inzicht in overwegingen die het goed functioneren van de gemeente in het proces om aandeelhouder te worden kunnen raken.

Leeswijzer

Deze raadsbrief is een leeswijzer voor alle stukken die horen bij de besluitvorming over een deelneming in HVC. Daaronder valt ook de uitvoering van de volgende moties, die daarmee zijn afgedaan:

- M527 Bewoners aan boord
- M528 Evalueer en heroverweeg de eigendomsvariant
- M531 Zet in op (Z)LT-netten

In deze brief beschrijven wij de besluitvormingsprocedure met een voorhangprocedure (die met deze brief gestart wordt) en een raadsvoorstel. Vervolgens geven we een toelichting op alle bijlagen die bij de besluitvorming betrokken zijn. Daarbij wordt (cursief) aangegeven waar de reacties op moties en toezeggingen zijn geland en welke ruimte er voor de raad is om invloed uit te oefenen op de diverse documenten. We sluiten af met (1) een toelichting op de kritiek van afvalverwerker AVR tegen ons voornemen tot deelneming in HVC en (2) een beschrijving van wat het betekent om deel te nemen in HVC.

Besluitvormingsprocedure

Zoals bij de vaststelling van de Nota Verbonden Partijen op 17 september 2015 door uw raad is besloten, is voor een deelneming altijd een (instemmings)besluit van de gemeenteraad nodig. Wij leggen u daarom een raadsvoorstel voor om in te stemmen met de voorgenomen deelneming in HVC.

Datum 11 december 2025
Ons kenmerk 33925445

Het college van B&W is op basis van de gemeentewet bevoegd om te besluiten over de daadwerkelijke deelneming. Conform het bepaalde in artikel 160 lid 2 Gemeentewet stellen we u in de gelegenheid wensen en bedenkingen in te brengen (voorhangprocedure). Om de raadsbehandeling te vereenvoudigen doorlopen we deze voorhangprocedure tegelijk met de behandeling van het raadsvoorstel.

Dit werkt als volgt:

- Overeenkomstig de wettelijke regels voor een voorhangprocedure stellen wij u in de gelegenheid om uiterlijk 8 januari 2026 (wettelijke termijn van twee weken + kerstreces) eventuele wensen en bedenkingen kenbaar te maken bij het college (p/a stafbureau gemeentesecretaris sg@utrecht.nl) op het ontwerpbesluit van ons college tot deelneming in HVC en de daarbij horende bijlagen.
- U kunt dan volgens planning in de Commissie EDVW van 15 januari besluiten over agendering van het raadsvoorstel. Tijdens de commissiebehandeling is er ook nog ruimte om te reageren op de besluitvormingsdocumenten (aanvullend op de voorhangprocedure), alleen wordt daar door het college dan niet meer schriftelijk op gereageerd.
- Wij zetten erop in om uw raad uiterlijk in de laatste week van januari onze reactie op de wensen en bedenkingen te sturen, zodat u deze kan betrekken bij de commissiebehandeling.

Bouwstenen besluitvorming

De voorhangprocedure omvat het ontwerpbesluit van ons college tot deelneming in HVC en de daarbij horende bijlagen:

1. Statuten HVC
2. Toetredingsverklaring
3. Ballotageovereenkomst (aandeelhoudersovereenkomst)
4. Addendum bij de ballotageovereenkomst
5. Samenwerkingsovereenkomst
6. Afwegingskader verbonden partij HVC
7. Toezichtsarrangement met bijlage 1 (rol van de gemeente) en bijlage 2 (rasci-matrix)
8. Juridische Due Diligence AKD
9. Financiële analyse PWC
10. Financiële beoordeling Zanders
11. Risicomatrix

Dezelfde bijlagen zijn gevoegd bij het raadsvoorstel. De bijlagen 4, 8, 9, 10 en 11 ontvangt u onder geheimhouding vanwege bedrijfsgevoelige informatie die de rechtspositie van zowel HVC als de gemeente Utrecht kunnen aantasten. Bij het raadsvoorstel zijn ook de twee bijlagen gevoegd die betrekking hebben op wijziging van de afvalstoffenverordening:

12. Concept Nadere Regel Afvalstoffenverordening
13. Wijzigingsbesluit Afvalstoffenverordening

Bij uw besluit van 2 oktober 2025 gaf u de volgende voorwaarden mee voor deelneming in HVC:

- a. De gemeente en HVC maken voorafgaand aan de deelneming afspraken over onder andere zeggenschap op betaalbaarheid, duurzaamheid, dimensionering en bewonersparticipatie van de aan te leggen warmtesystemen in de stad;
- b. De gemeente, HVC en de AVU maken voorafgaand aan deelname bindende afspraken zodat afvallogistiek, overslaglocatie en de verwerking van afval terdege zijn geborgd;
- c. Uit het juridische due diligence onderzoek en de onafhankelijke financiële analyse blijkt dat aandeelhouder worden van HVC geen onaanvaardbare juridische en financiële risico's met zich meebrengt.

Toelichting op bijlagen

Statuten HVC (bijlage 1)

De statuten van HVC zijn op 23 december 2021 bij notariële akte vastgelegd en kunnen niet eenzijdig door de gemeente Utrecht aangepast worden.

In de statuten is vastgelegd dat de aandelen in het kapitaal van HVC zijn onderverdeeld in aandelen A en aandelen B. Aandelen A worden gehouden door gemeenten en gemeenschappelijke regelingen van gemeenten. Bij een deelneming worden aandelen gekocht tegen de nominale waarde van €45,45 en bij uittreding wordt deze nominale waarde ook terugontvangen.

Toetredingsverklaring en Ballotageovereenkomst (bijlagen 2 en 3)

De Ballotageovereenkomst is door aandeelhouders van HVC vastgesteld en kan niet eenzijdig door de gemeente Utrecht aangepast worden. Wensen of bedenkingen van de raad op de Ballotageovereenkomst moeten landen in Toetredingsverklaring of in het Addendum bij de Ballotageovereenkomst waarnaar verwezen wordt in de Toetredingsverklaring.

Tussen aandeelhouders A is een zogenaamde 'Ballotageovereenkomst' gesloten. Als de gemeente aandeelhouder van HVC wordt, dan wordt zij partij bij deze overeenkomst. Dat gebeurt via het tekenen van een Toetredingsverklaring. In de Ballotageovereenkomst hebben de aandeelhouders onder andere afgesproken om verbrandbaar afval en GFT-afval door HVC te laten verwerken.

Addendum bij de ballotageovereenkomst (bijlage 4)

In dit addendum op de ballotageovereenkomst worden bindende afspraken tussen HVC en gemeente vastgelegd zodat afvallogistiek, overslaglocatie en de verwerking van afval terdege zijn geborgd (voorwaarde b). Het addendum ontvangt u onder geheimhouding. De raad kan wensen en bedenkingen meegeven aan het college, maar dit Addendum niet amenderen.

Voor de afvalverwerking (en transport en overslag) heeft de gemeente via de Gemeenschappelijke Regeling Afvalverwijdering Utrecht (AVU) – lopende contracten met marktpartijen (AVR-Afvalverwerking B.V. en Attero B.V.). Er zijn daarom afwijkende afspraken tussen HVC en de gemeente gemaakt over de verplichting tot het verwerken van afval door HVC in een Addendum op de Ballotageovereenkomst. Ook zijn in het Addendum nadere afspraken gemaakt over de garantstelling.

Samenwerkingsovereenkomst (bijlage 5)

In deze overeenkomst worden afspraken gemaakt over onder andere zeggenschap op betaalbaarheid, duurzaamheid, dimensionering en bewonersparticipatie van de aan te leggen warmtesystemen in de stad (voorwaarde a). In deze overeenkomst zijn de drie moties (M527, M528 en M531) verwerkt. De raad kan wensen en bedenkingen meegeven aan het college, maar deze overeenkomst niet amenderen.

De Samenwerkingsovereenkomst gaat over afspraken die de gemeente Utrecht met HVC maakt over de realisatie van energiesystemen. In de overeenkomst staan achtereenvolgens afspraken over een toekomstbestendig, betaalbaar en duurzaam energiesysteem, warmtekavels, bewonersparticipatie, samenwerking met warmtegemeenschappen, capaciteit en evaluatie. In de AVA van HVC wordt besloten over alle projecten groter dan 10 miljoen euro en Utrechtse projecten worden alleen ingebracht op verzoek van de gemeente Utrecht.

Afwegingskader Verbonden Partij en Toezichtarrangement (bijlagen 6 en 7)

Het Afwegingskader en het Toezichtarrangement zijn opgesteld op basis van de Nota Verbonden Partijen. Het Toezichtarrangement bevat twee bijlagen waarin staat wat de rol van de gemeente is en wie het college vertegenwoordigt in de Algemene Vergadering van aandeelhouders (AVA) van HVC. De raad kan het Toezichtarrangement (inclusief de twee bijlagen) en het Afwegingskader Verbonden Partij desgewenst amenderen.

In het Afwegingskader Verbonden Partij staat de financiële bijdrage van de gemeente: € 20.589 en een garantstelling € 57 miljoen, alsmede de belangrijkste risico's die daarmee gepaard gaan en beheersmaatregelen die daarvoor getroffen worden. Conform het Kader Geldverstrekkingen moet er een risicovoorziening worden getroffen. In het Afwegingskader staat dat daarvoor de garantstellingsprovisie voor gebruikt die wij jaarlijks van HVC ontvangen: 1% van het bedrag waarvoor wij garant staan. Dit is voldoende, omdat de kans dat er een beroep op de garantstelling wordt gedaan of de gemeente extra eigen vermogen moet storten als "laag" wordt ingeschat (zie toelichting Financiële Analyse PwC en Financiële beoordeling Zanders).

Het Toezichtarrangement beschrijft de verschillende rollen die de gemeente Utrecht bij deelneming ten aanzien van HVC heeft. Het financiële risico van de deelneming is beoordeeld als "laag", waardoor de voorkeur uitgaat naar een vakinhoudelijke wethouder in de AVA boven de wethouder Financiën. In het toezichtsarrangement staat dat de wethouder Energie de gemeente als vakinhoudelijke wethouder vertegenwoordigt in de AVA, omdat naar verwachting het zwaartepunt voor inhoudelijke gesprekken in de AVA zal liggen bij energie en minder bij afval (Circulaire Economie). Op basis van actuele thema's in de aandeelhoudersvergadering kan de Wethouder Energie zich laten vervangen door de Wethouder Circulaire Economie of Wethouder Financiën. Vergaderingen worden altijd voorbereid vanuit alle drie de disciplines: Energie, Circulaire Economie en Financiën.

Juridische due diligence AKD (bijlage 8)

De juridische due diligence is een geheim document dat de onderbouwing vormt voor de risico-inschatting, zoals opgenomen in het Afwegingskader Verbonden Partij en Toezichtarrangement. De raad kan wensen en bedenkingen meegeven aan het college, maar dit onderzoek niet amenderen. AKD heeft een juridisch due diligence uitgevoerd om te beoordelen of er onoverkomelijke juridische bezwaren of risico's zijn voor de gemeente Utrecht bij deelneming in HVC. In de due diligence is gekeken naar de volgende onderwerpen: 1. Vennootschapsrecht (o.a. oprichting, aandelen, zekerheden, statuten, ballotageovereenkomst, 403-verklaringen etc.); 2. Financiële aspecten (o.a. juridische aspecten financieringsdocumentatie, zekerheden, garantstelling etc.); 3. Contracten; 4. Vastgoed; Pensioen; 6. Vergunningen en concessies; 7. Verzekeringen; 8. Procedures (o.a. lopende en te verwachten procedures etc.); 9. Compliance en 10. ICT. AKD ziet geen onoverkomelijke bezwaren, maar doet wel een aantal aanbevelingen die zijn opgevolgd.

Financiële Analyse PwC en Financiële beoordeling Zanders (bijlage 9 en 10)

De financiële analyse en beoordeling zijn geheime documenten die de onderbouwing vormen voor de risico-inschatting, zoals opgenomen in het Afwegingskader Verbonden Partij en Toezichtsarrangement. De raad kan wensen en bedenkingen meegeven aan het college, maar deze onderzoeken niet amenderen.

PwC heeft een financiële analyse uitgevoerd, met name gelet op de garantie die de gemeente moet afgeven en de daaraan verbonden risico's. Meer concreet is onderzocht in hoeverre HVC zich de afgelopen drie jaar heeft gehouden aan de tijdigheid van de terugbetalingsverplichtingen onder financieringsovereenkomsten en de mate waarin HVC binnen de (belangrijkste) convenanten van de financieringsovereenkomsten heeft bewogen. Er is een beoordeling gedaan van de kasstroomprognose en het businessplan in de context van HVC's financieringsbehoefte. Daarnaast zijn een aantal 'wat als'-scenario's onderzocht, zoals wisselende energieprijzen of het wegvallen van SDE-subsidie. Ook zijn de correctieve maatregelen die HVC kan nemen als er ondanks alle preventieve maatregelen toch een betalingsachterstand dreigt beschreven. Op basis van de analyse van PwC en recente jaarverslagen heeft Treasury bureau Zanders de kredietwaardigheid van HVC beoordeeld. Op basis van deze beoordeling kwalificeren wij het risico van de deelneming als "laag".

Risicomatrix (bijlage 11)

De risicomatrix ontvangt u onder geheimhouding. De raad kan wensen en bedenkingen meegeven aan het college, maar de risicomatrix niet amenderen.

Datum 11 december 2025
Ons kenmerk 33925445

Zowel AKD als PwC hebben in hun rapporten aanbevelingen gedaan voor optimalisatie van de risicobeheersing. In de risicomatrix hebben we aangegeven hoe wij met deze aanbevelingen omgaan. Deze risicomatrix is een aanvulling op de [risicoanalyse](#) die is bijgesloten bij het raadsvoorstel Eigendomsvariant publiek warmtebedrijf.

Concept Nadere Regel Afvalstoffenverordening en Wijzigingsbesluit Afvalstoffenverordening (bijlagen 12 en 13 bij het raadsvoorstel)

Met het Wijzigingsbesluit en de Nadere Regel Afvalstoffenverordening wordt het uitsluitend recht voor de verwerking van de afvalstromen restafval, grof restafval en GFT gevestigd op HVC. Het Wijzigingsbesluit zelf is een beslispunt in het raadsvoorstel en kan desgewenst geamendeerd worden. Vaststelling van de Nadere Regel Afvalstoffenverordening valt onder de bevoegdheid van het college. Een ontwerp voor deze regel is ter informatie bijgevoegd bij het raadsvoorstel en zal na besluitvorming in de raad over de afvalstoffenverordening door het college worden vastgesteld

De verwerking van afval is nu – via de AVU – belegd bij private partijen via een Europese aanbestedingsprocedures. Voor afvalstromen die bij HVC ondergebracht worden, willen we gebruik maken van quasi-inbesteding, conform artikel 2.24b Aanbestedingswet 2012. Omdat marktpartijen quasi-inbesteding ter discussie stellen, stellen we voor om, als extra aanvullende juridische borging, ook een uitsluitend recht toe te passen op het aanbieden van restafval en GFT aan HVC. Het uitsluitend recht is een uitzondering die is opgenomen in artikel 2.24 sub a Aanbestedingswet 2012. Om het uitsluitend recht te kunnen vestigen, vragen we uw raad om de Afvalstoffenverordening te wijzigen, waardoor het college de bevoegdheid krijgt om te besluiten over de Nadere Regel Afvalstoffenverordening waarmee het uitsluitend recht daadwerkelijk gevestigd wordt op HVC.

Kritiek van AVR op deelneming in HVC

Op 3 oktober heeft u een brief ontvangen van AVR. AVR is de huidige contractpartij voor de verwerking van ons afval. Zij staan kritisch tegenover de keuze om aandeelhouder te worden bij HVC en leveren daarvoor ook een aantal argumenten. Eén van de argumenten betreft de kosten voor de verwerking van afvalstromen. Ze presenteren in hun brief een grafiek met het verloop van de verwerkingstarieven van HVC en AVR, waaruit blijkt dat de verwerkingskosten voor fijn huishoudelijk restafval van AVR in de periode 2011-2025 altijd lager zijn geweest dan die van HVC.

De door AVR gepresenteerde grafiek geeft een onvolledig beeld omdat de kosten van grof restafval en GFT niet door AVR zijn meegenomen. Bij ons onderzoek naar de tarieven van HVC (i.r.t. AVR) hebben wij wél de kosten van grof restafval en GFT betrokken. Ook hebben we niet alleen gekeken naar zogenaamde poorttarief, maar ook naar restituties en belastingen. Belastingen gaan een steeds groter deel van de totale verwerkingskosten uitmaken. In het Belastingplan 2025 is een verhoging van de nationale CO₂-heffing voor verbrandingsinstallaties voorgesteld. Deze heffing wordt jaarlijks verhoogd. De hoeveelheid CO₂ die na verbranding uit de installatie komt is daardoor steeds belangrijker. Als aandeelhouder van een afvalverwerkingsinstallatie hebben we meer invloed om te sturen op maatregelen die de CO₂-uitstoot te verminderen. Op basis van een complete analyse van alle kosten hebben we in het [raadsvoorstel Eigendomsvariant Publiek Warmtebedrijf](#) geconcludeerd dat het financieel verschil tussen AVR en HVC op de lange termijn beperkt is, maar wel kan fluctueren gedurende de jaren. Er zijn jaren geweest dat de afvaltarieven bij HVC wat hoger waren dan bij commerciële partijen (en andere jaren juist lager), maar dit verschil is niet groot en het voordeel van HVC is dat de tarieven daar stabiel zijn en dus voorspelbaar. In tegenstelling tot tarieven die op moment van aanbesteden flink kunnen fluctueren.

Wat betekent het om deel te nemen in HVC?

HVC is een bestaand milieubedrijf dat hoofdzakelijk actief is in delen van Noord-Holland, Zuid-Holland en Flevoland. HVC is in handen van 52 gemeenten en 8 waterschappen. HVC is in 1991 opgericht om huishoudelijk afval en bedrijfsafval te verwerken voor gemeenten, met toepassing van de strengste emissienormen en met energierugwinning. In de loop der jaren is de focus van 'afval' verschoven naar grondstoffen en duurzame energie. Ook heeft HVC 'van gas los' als een kerntaak omarmt en is gaan opereren als publiek warmtebedrijf voor een aantal van haar aandeelhouders. HVC is als afval- en warmtebedrijf uitsluitend actief binnen het verzorgingsgebied van haar publieke aandeelhouders en heeft geen commerciële tak. Het is een bedrijf van en voor de daarin deelnemende gemeenten en waterschappen, dat activiteiten uitvoert die door de deelnemers zijn opgedragen in het kader van hun circulariteits- en duurzaamheidsbeleid.

Met HVC brengen we de afvalverwerking in publieke handen, wat tot meer sturing op de afvalverwerking leidt en meer voorspelbaarheid in de tarieven. Onze deelneming maakt het mogelijk dat HVC in Utrecht collectieve warmtesystemen en duurzame energiebronnen mag ontwikkelen, realiseren en exploiteren. HVC stelt zich daarbij op als partner voor gemeenten in de warmtetransitie. De warmtesystemen die HVC ontwikkelt zijn integraal van bron tot levering zodat transparantie in duurzaamheid en betaalbaarheid over de hele keten geleverd kan worden. Met HVC streven we naar voortgang in de warmtetransitie, worden publieke belangen zoals duurzaamheid en betaalbaarheid beschermd en financiële risico's voor de gemeente behapbaar gehouden.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,