



Aan de gemeenteraad

### **Op welke gronden deze brief?/Waarom nu voorgelegd?**

De Wet collectieve warmte (Wcw) is inmiddels aangenomen door de Tweede en de Eerste Kamer. Met deze wet wordt de warmtemarkt publiek georganiseerd. Voor alle collectieve warmte (en koude) systemen met meer dan 1.500 aansluitingen moeten gemeenten een warmtebedrijf aanwijzen dat voor meer dan 50% in publieke handen is. Dit geldt voor zowel nieuwbouw als bestaande bouw. Voor de gemeente Rotterdam zijn er drie scenario's onderzocht voor de invulling van deze publieke rol. De verwachte inwerkingtreding van de wet is 1 januari 2027. Daarom moeten we ons voorbereiden op de implementatie van de wet. In deze brief lichten wij het onderzoek toe, de keuze van het scenario EBN/NetVerder en het vervolg. Hierbij geven wij ook aan hoe in de keuze en het vervolg de lessen van het dossier Warmtebedrijf Rotterdam zijn en worden meegenomen.

### **Relatie met het coalitieakkoord/collegewerkprogramma/eerder aangenomen moties en gedane toezeggingen:**

- Rekenkamerrapport 'Warmte zonder leiding' (19bb21402)
- Rotterdamse Transitievisie Warmte (21bb4761)
- Raadsenquête WbR 'Stoppen is geen falen' (21bb13041)
- Beleidskader Verbonden partijen en bestuurlijke relaties (22bb008437)
- Afdoeningsvoorstel toezegging over warmtenetstop wat nu met onze klimaatdoelen (25bb001130)
- Klimaatactieplan Rotterdam (25bb008030)

### **Toelichting:**

In april 2025 is Deloitte het onderzoek gestart naar drie scenario's voor de invulling van een publiek warmtebedrijf voor collectieve warmte (en koude) systemen in Rotterdam:

- **Scenario A (EBN/NetVerder)** met EBN (Nationale Deelneming Warmte) en NetVerder (dochteronderneming van Stedin) met mogelijke andere deelnemende partijen, zoals private partijen en/of andere overheden. Het vereiste publiek meerderheidsbelang wordt ingevuld door publieke partijen zoals EBN, NetVerder en mogelijk regionale en lokale overheden (bijvoorbeeld in RES-verband)



- eventueel in combinatie met private partijen met een minderheidsbelang. De gemeente neemt zelf niet deel in het dit scenario met extra eigen kapitaal.
- **Scenario B (HVC)** waarin de gemeente Rotterdam gaat deelnemen in HVC, een publiek bedrijf dat afval, warmtelevering en andere diensten verricht.
  - **Scenario C** waarin de gemeente nog niets onderneemt m.b.t. de invulling van de publieke route.

Deze scenario's zijn op 25 november 2025 met uw raad gedeeld in de beantwoording van de schriftelijke vragen over 'Geen vertraging in de warmtetransitie in Rotterdam' van J.M. de Bruijn (PvdA) (25bb007380).

Gedurende het traject zijn er wijzigingen gedaan t.o.v. oorspronkelijke scenario's:

- Scenario EBN/NetVerder: De insteek bij dit scenario was dat de gemeente niet zou deelnemen in een deelneming met EBN en NetVerder. EBN stelt echter wel deze voorwaarde. EBN vindt dit belangrijk als aanvulling op de wettelijke regierol van de gemeente en in kader van draagvlak en lokale samenwerking. Voor het onderzoek is deze deelname-eis wel in het scenario verwerkt, zodat er een grove inschatting gemaakt kon worden van de financiële consequenties. Bij de verdere uitwerking wordt de inzet dat de gemeente niet zelf apart deelneemt, maar dit via NetVerder (dochter van Stedin) doet.
- Scenario C/ Nulscenario: Omdat scenario C het continueren van de huidige situatie is, hebben we dit het Nulscenario genoemd.

### **Geleerde lessen Warmtebedrijf Rotterdam**

Bij de keuze voor het scenario EBN/NetVerder zijn de lessen en aanbevelingen van de raadsenquête, het Rekenkamerrapport en de evaluatie van Warmtebedrijf Rotterdam meegenomen. Voor deze fase zijn vooral de lessen 'Bezint eer ge begint', 'Kijk eerst naar andere, lichtere, instrumenten voordat een deelneming wordt opgestart' en 'Besluit eerst over de positie en de rol van de gemeente Rotterdam ten aanzien van warmte en pas daarna over de toekomst van het Warmtebedrijf' relevant. Hoe dit is meegenomen wordt verderop toegelicht. Ook zijn de aanbevelingen van de onderzoekscommissie en hoe de gemeente hiermee omgaat, toegevoegd in de bijlagen. Daarnaast zullen wij uw gemeenteraad periodiek op de hoogte houden van dit proces.

### **Afwegingskader**

Om de scenario's te kunnen vergelijken, is een afwegingskader opgesteld. Het Nulscenario is niet in het afwegingskader opgenomen omdat het grootste deel van het afwegingskader niet van toepassing is op het Nulscenario. Daardoor kon het niet worden vergeleken met de andere scenario's.

### **Waarom nu een keuze nodig is tussen deze scenario's**

Het rapport is door Deloitte eind 2025 opgeleverd (zie bijlage). Het onderzoek geeft een uitgebreid overzicht van de drie scenario's en de impact en implicaties voor de gemeente. Naast de regio zijn ook de bestaande private warmtebedrijven in het onderzoek meegenomen. Er kan niet worden gewacht tot ons volgende college om een keuze tussen de scenario's te maken, omdat de verwachte inwerkingtreding van de Wcw binnen een jaar is. Als er nu geen keuze voor één van de scenario's wordt gemaakt en vervolgstappen worden gezet, leidt dit op den duur tot knelpunten, zoals geen perspectief op een publiek warmtebedrijf bij grotere nieuwbouwontwikkelingen met mogelijke knelpunten met betrekking tot netcongestie en het terugtrekken van de woningcorporaties en daarmee het mislopen van rijkssubsidies voor de lopende gebiedsaanpakken. Het is van belang om bij de verdere uitwerking de lessen van Warmtebedrijf Rotterdam mee te nemen en te voorkomen dat er onbeheersbare risico's worden genomen.



### Analyse van de scenario's

Uit het onderzoek blijkt dat op een aantal punten er weinig verschillen zijn tussen de scenario's EBN/NetVerder en HVC. Op onderstaande punten verschillen de scenario's wel duidelijk van elkaar. Op basis daarvan kan een afweging worden gemaakt.

EBN/NetVerder	HVC
<u>Complexiteit met afvalcontract</u>	
<p>Het scenario EBN/NetVerder kent geen complexiteit met het afvalcontract.</p>	<p>Om in HVC deel te nemen, is de gemeente verplicht om de afvalverwerking door HVC te laten doen. Daarnaast kunnen aanvullende diensten zoals de aanleg van warmtenetten worden afgenomen. De combinatie van afval en warmte is complex. Op dit moment heeft de gemeente tot en met 2030 een afvalcontract met AVR. Stadsbeheer kan kiezen om na 2030 dit te beleggen bij HVC. Om zo'n keuze te maken, moet er nog verder onderzoek worden gedaan naar de consequenties en wenselijkheid hiervan. Het kost ongeveer 1 à 2 jaar om dit uit te zoeken. Het tijdsplan voor het besluit over het nieuwe afvalcontract loopt dus niet synchroon met het tijdsplan voor het besluit over warmte. Zonder een besluit vanuit afval is voor warmte HVC geen stabiele optie die zekerheid biedt voorafgaand aan dit besluit. Een keuze voor HVC op dit moment betekent voor de komende jaren dus nog onzekerheid voor de voortgang van de warmtetransitie.</p>

<u>Governance</u>	
<p>Bij het scenario EBN/NetVerder wordt er door EBN en NetVerder een warmtebedrijf opgericht dat gericht is op de warmtetransitie in de gemeente Rotterdam eventueel met regiogemeenten erbij. Hoewel de governance nog moet worden ingevuld, zullen deze partijen hetzelfde belang voor ogen hebben, namelijk het realiseren van de warmtetransitie in deze regio.</p>	<p>Het scenario HVC betekent een deelname in een bestaande organisatie met 61 andere aandeelhouders. De invloed en sturingsmogelijkheden zullen vanuit de gemeente beperkt zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Het is een bestaand bedrijf, waar al veel is vastgelegd in statuten en strategieën.</li> <li>- HVC heeft de focus op de afvalverwerking en is warmte een product dat ze extra aanbieden. Een groot deel van de aandeelhouders maakt hier geen gebruik van. Daarmee liggen de belangen van de aandeelhouders op het gebied van warmte bij deze deelneming niet per se op één lijn.</li> </ul>

<u>Aansluiting met de regio</u>
---------------------------------



<p>EBN/NetVerder sturen aan op een regionaal warmtebedrijf. De afstemming over de verdeling van bronnen en over gemeente overstijgende netten liggen dan in handen van één warmtebedrijf met een gezamenlijk regionaal belang. Uit de consultatie van de regio blijkt dat ze positief tegenover het EBN/NetVerder scenario staan.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- HVC is niet regionaal georganiseerd. Zij hebben wel oog voor regionale ontwikkelingen, maar door de governance binnen HVC is dit in de besluitvorming en mogelijkheden voor sturing beperkt.</li> <li>- De regiogemeenten hebben al een deelneming voor de afvalverwerking. Dat vormt een drempel voor het HVC-scenario.</li> </ul>
---	--

<u>Financiële consequenties</u>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voor het scenario EBN/NetVerder hangen de financiële consequenties af of de gemeente wel of niet deelneemt. Als de gemeente alleen via NetVerder deelneemt in een (regionaal) warmtebedrijf met EBN/NetVerder dan is er niet direct kapitaalbreng nodig. Dit blijft onze inzet. Het is wel in strijd met de eis die EBN stelt.</li> <li>- In het rapport van Deloitte is uitgewerkt wat de financiële consequenties zijn als de gemeente wel apart deelneemt. Er is een grove inschatting gemaakt van de benodigde kapitaalstorting. Dit is gebaseerd op de vastgestelde ambitie in de Rotterdamse Transitievisie Warmte voor 2030. De inschatting is dat er voor die ambitie € 20-61 miljoen aan kapitaal vanuit de gemeente nodig is. Dit hangt af van de mate van participatie en of de garantieregeling vanuit het Rijk al kan worden ingezet. Met deze regeling neemt het Rijk risico's weg waardoor er meer geleend kan worden en er minder kapitaal nodig is. Na 2030 is er nog een veelvoud aan kapitaal nodig om aan bestaande woningen collectieve warmte aan te bieden om de klimaatdoelen voor 2050 te halen. Hoeveel kapitaal nodig is, is met de kennis van nu lastig in te schatten. Onder andere deelname van andere regiogemeenten, daadwerkelijke kosten/investeringen en beschikbare landelijke middelen en regelgeving hebben hier nog grote invloed op.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voor het scenario HVC is kapitaal nodig. Naast de kapitaalstorting voor de aandelen (inschatting is ongeveer € 30.000 - € 50.000) is er ook kapitaal nodig voor de borgstelling die HVC eist. Elke deelnemende gemeente staat naar rato van de aandelenverhouding garant voor de leningenportefeuille van HVC. Voor deze borgstelling is er een dotatie nodig van € 15-30 miljoen vanuit de gemeentelijke exploitatie aan de gemeentelijke risicoreserve (weerstandsvermogen).</li> <li>- De gemeente krijgt voor deze borgstelling een vergoeding van HVC van 1% per jaar. Wanneer de marktconforme rente hoger is dan 1% moet er vanwege boekhoudkundige regels ook nog vanuit de gemeentelijke exploitatie een dotatie worden gedaan aan de gemeentelijke risicoreserve in elk jaar dat de marktconforme rente hoger is dan 1%. Als in een jaar de marktconforme rente bijvoorbeeld 1,6% is, dan moet in dat jaar € 600.000,- vanuit de gemeentelijke exploitatie worden gedoteerd aan de gemeentelijke risicoreserve. Daarnaast is het aannemelijk dat de borgstelling van de gemeente voor de leningenportefeuille van HVC zal toenemen. Dit komt doordat voor de investeringen in warmte bij de deelnemende gemeenten van HVC nieuwe leningen nodig zullen zijn. Ook kunnen meer Nederlandse gemeenten zich aansluiten bij HVC – mits dit goedgekeurd wordt door de aandeelhouders. Het is niet goed in te schatten hoeveel dit zal zijn, maar de verwachting is dat de leningenportefeuille van HVC substantieel zal toenemen.</li> </ul>



Voor het Nulscenario geldt dat de warmtetransitie in de stad grotendeels stil komt te vallen. De huidige private partijen, Eneco en Vattenfall, hebben publiekelijk gecommuniceerd de verkoop van hun warmteactiviteiten te onderzoeken en momenteel geen grote nieuwe uitbreidingen in de bestaande bouw te zullen realiseren. Bij grotere gebiedsontwikkelingen (m.n. buiten concessiegebied) met forse investeringen zijn ze terughoudend. Ook hebben zij zich teruggetrokken uit de lopende gebiedsaanpakken waar nog geen gebiedsovereenkomst was gesloten. Alleen voor warmtenetten met minder dan 1500 aansluitingen kunnen private partijen aan de slag. Dit type netten maken alleen meer gebruik van elektriciteit wat niet wenselijk is voor netcongestie. En er zijn weinig private partijen die dit nu willen. Om als gemeente voorbereid te zijn op de inwerkingtreding van de Wcw is er een keuze nodig tussen één van de scenario's EBN/NetVerder of HVC.

### **Scenariokeuze: EBN/Netverder**

Op basis van bovenstaande vergelijking komt een voorkeur naar voren voor EBN/NetVerder:

- In de governancestructuur is bij EBN/NetVerder minder risico op tegengestelde belangen doordat de belangen meer op één lijn liggen dan bij HVC met een groot aantal aandeelhouders met verschillende belangen.
- Een keuze voor HVC kan alleen als er voor afval wordt gekozen voor inbesteden bij HVC. De tijdslijnen voor de keuze bij warmte en bij afval lopen niet synchroon. Dit zorgt voor knelpunten in de lopende gebiedsaanpakken. Daarnaast brengt het verbinden van het afvaldossier met het warmtedossier risico's met zich mee doordat het aan elkaar gekoppeld is. Er kan op het ene dossier geen besluit worden genomen los van het andere dossier. Ook is de afvalmarkt is een hele juridische markt. Onlangs is er een uitspraak gedaan door het Europees Hof naar aanleiding van een procedure door de AVR. Daarin heeft het Europees Hof aangegeven dat bij inbesteden minimaal 80% van de werkzaamheden in de hele groepsmaatschappij voor de publieke aandeelhouders moeten worden gedaan. De verwachting is dat HVC hieraan voldoet.
- Welke keuze de regiogemeenten maken, is voor de gemeente Rotterdam van belang. Onze huidige warmtenetten zijn al verbonden met warmtenetten in twee andere gemeenten. Wanneer de huidige netten worden overgekocht is het wenselijk dat dit door dezelfde partij wordt gedaan. Wanneer de regiogemeenten een ander warmtebedrijf hebben dan de gemeente Rotterdam is dit lastig. Ook is de verwachting dat in de toekomst er nog meer verbonden netten komen. Dan is het efficiënter als gemeenten hetzelfde warmtebedrijf hebben. Tot slot is er afstemming over de inzet van warmtebronnen nodig binnen de regio Rotterdam. Dit wordt vergemakkelijkt als gemeenten hetzelfde warmtebedrijf hebben. Daarom zijn de regiogemeenten geconsulteerd over hun voorkeur voor het scenario EBN/NetVerder of HVC. De regiogemeenten staan positief tegenover het scenario EBN/NetVerder. Het HVC scenario is ingewikkelder voor deze gemeenten. Dit komt doordat de gemeenten aan de noord- en zuidkant in een eigen deelneming voor afval zitten. De regiogemeenten zijn nu verder aan het onderzoeken met welk scenario zij nu verder willen. Het scenario HVC wordt hierin meegenomen.

Daarnaast zien we nog de volgende aanvullende argumenten om te kiezen voor EBN/NetVerder in plaats van HVC:

- Een keuze voor EBN en NetVerder zorgt ervoor dat de warmteopgave wordt ondergebracht bij onze reeds bestaande deelneming (Stedin) waar ook de andere energieopgaven zijn ondergebracht. Dit zorgt ervoor dat Stedin/NetVerder meer



- overzicht heeft en sturing heeft op het totale energiesysteem (elektriciteit en warmte). Hiermee krijgt de gemeente een stevige gesprekspartner waarmee optimale en integrale keuzes kunnen worden gemaakt voor de inrichting van het energiesysteem van Rotterdam.
- In dit scenario neemt het Rijk (via EBN) deel. EBN is een belangrijke en professionele partner. Daarmee heeft het Rijk 'skin in the game' in de deelneming voor warmte. Dit zorgt ervoor dat uitvoering en beleid goed op elkaar afgestemd kunnen worden. Ook speelt EBN een essentiële rol bij de gesprekken over een eventuele overname van de private warmtebedrijven.
  - Dit scenario heeft minder effect op netcongestie. Een warmtenet is een netbewuste warmtevoorziening. Warmtenetten hebben een significant lagere elektriciteitsvraag dan individuele oplossingen of kleinschalige warmtesystemen. Zo lang er geen perspectief is op een warmtebedrijf voor de aanleg van warmtenetten kiezen ontwikkelaars voor kleinschalige systemen en gaan bewoners mogelijk zelf aan de slag gaan met individuele oplossingen. Hierdoor neemt de druk op het elektriciteitsnet toe, zijn er meer uitbreidingen in het elektriciteitsnet nodig en schuift de einddatum van netcongestie verder naar de toekomst. Als we het scenario NetVerder/EBN verder gaan verkennen, geeft dit de woningcorporaties voldoende vertrouwen om verder te kunnen in de lopende gebiedsaanpakken. Netverder heeft aangegeven dat ze in deze fase dan alvast zelf aan de slag willen met de realisatie van warmtenetten in een aantal lopende gebiedsaanpakken. Dit zorgt ervoor dat we landelijke subsidies voor deze aanpakken behouden. Ook voor grotere gebiedsontwikkelingen (nieuwbouw) ontstaat er zo weer een potentiële partner, omdat private partijen dit onvoldoende lijken te willen doen. In het scenario HVC kan er voorlopig niets worden gedaan en is de kans op kleinschalige en individuele oplossingen groter, waardoor Rotterdam mogelijk langer te maken blijft hebben met netcongestie.

Op basis van bovenstaande overwegingen heeft het scenario EBN/NetVerder dus de voorkeur om verder te onderzoeken en daarvoor de oriëntatiefase te starten. Bij deze verdere uitwerking wordt ingezet op geen directe deelname door de gemeente Rotterdam en geen aanvullende Rotterdamse kapitaalbreng. De Rotterdamse deelname kan via NetVerder worden georganiseerd. De gemeente is namelijk al grootaandeelhouder van Stedin, het moederbedrijf van NetVerder. Hoewel EBN gemeentelijke deelname als voorwaarde stelt, is een aparte gemeentelijke deelname naast de deelname via NetVerder dubbelop. NetVerder stelt deze voorwaarde niet. Deze inzet sluit ook aan bij de eerder genoemde lessen vanuit WbR andere 'Bezint eer ge begint', 'Kijk eerst naar andere, lichtere, instrumenten voordat een deelneming wordt opgestart' en 'Besluit eerst over de positie en de rol van de gemeente Rotterdam ten aanzien van warmte en pas daarna over de toekomst van het Warmtebedrijf'.

**Financiële en juridische consequenties/aspecten:**

Geen. Dit besluit heeft geen financiële of juridische consequenties. De inzet vanuit de gemeente is om niet extra deel te nemen in het scenario EBN/NetVerder met eigen kapitaalbreng. De personele capaciteit voor het verder onderzoeken van het scenario EBN/NetVerder is gedekt binnen de lopende begroting.



Burgemeester en wethouders van Rotterdam,

De secretaris,

G.J.D. Wigmans

De burgemeester,

C.J. Schouten

**Bijlage(n):**

1. Onderzoeksrapport Deloitte Scenarioanalyse publieke zeggenschap in warmtenetten onder de Wet collectieve warmte
2. Eindrapport raadsenquête Warmtebedrijf Rotterdam (20bb11410)
3. Reactie op rapport en aanbevelingen van de onderzoekscommissie Warmtebedrijf Rotterdam (20bb11588)