Bundel - Raadsinformatiebijeenkomst van 17 juni 2025

1 Raadsvoorstel rekenkamerrapport 'Gas terugnemen'
Tijd: 19:30-20:30 uur
Locatie: Grote Trouwzaal, Stadhuis Utrecht, Stadhuisbrug 1
Beleidsterrein: Energie en Klimaat / wethouder: Senna Maatoug
Geagendeerd door Jantine Zwinkels (CDA), Rachel Heijne (GroenLinks), Gertjan te Hoonte (VVD), Charlotte Passier (Volt), Gert Dijkstra (EenUtrecht) en Mahmut Sungur (DENK)
Motivatie:
Graag agenderen de betreffende fracties een raadsinformatiebijeenkomst (RIB) over het rekenkamerrapport 'Gas Terugnemen'. Doel van de bijeenkomst is een nadere toelichting te krijgen op de rapportage door de Rekenkamer en een eerste reactie op te halen bij de betrokken partijen en inwoners uit de wijk. De RIB kan daarom ook deels worden gezien als technische sessie, waarin de voorzitter van de rekenkamer het rapport nader toelicht.
Graag geven agendeerders ook het woord aan Berenschot, de onderzoekers van het rapport: Evaluatie Overvecht Noord Aardgasvrij voor een toelichting op hun bevindingen. Vervolgens horen de agendeerders ook graag een reactie van Berenschot en De Rekenkamer op elkaars onderzoeken.
Daarbij wordt globaal de volgende planning gehanteerd:
19:30 Opening door de voorzitter en eerste agendeerder
19:35 Toelichting op het rapport door de voorzitter van de Rekenkamer
19:45 Verduidelijkende vragen vanuit de raads-/commissieleden
19:55 Reacties en vragen vanuit het aanwezige publiek
20:05 Toelichting op de evaluatie van Berenschot: "Evaluatie Overvecht Noord aardgasvrij incl reactie op het rapport van de Rekenkamer
20.15 Reactie van Rekenkamer op het rapport van Berenschot
20.20 Verduidelijkende vragen vanuit de raads-/commissieleden
20:30 Afsluiting

Dossier 4683 voorblad
Raadsvoorstel rekenkamerrapport Gas terugnemen
Aanbiedingsbrief raadsvoorstel rekenkamer en rapport Gas terugnemen
Rekenkamerrapport Gas terugnemen
Persbericht 'Gas terugnemen'
Publiekssamenvatting 'Gas terugnemen'
Raadsbrief Evaluatie Overvecht-Noord aardgasvrij
Rapportage Berenschot Evaluatie Overvecht-Noord aardgasvrij
Reactie KBG voor RIB 17 juni over rapport Rekenkamer en Berenschot DEF (2)
250617 Presentatie RIB Berenschot
20250617 Presentatie raadsinformatiebijeenkomst Gas terugnemen

Raadsinformatiebijeenkomst

Dossiernummer	4683
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	17 juni 2025
Agendapunt	1
Titel	Raadsvoorstel rekenkamerrapport 'Gas terugnemen'
ID	4905
Behandelend ambtenaar	
Telefoon	
E-mail	
Datum collegebesluit	
Thema	
Portefeuillehouder	
Beleidsveld	
Referendabel	
Raadsadviseur (lijst)	
Behandelvoorstel	
Resultaat commissiebehandeling	
Resultaat raadsbehandeling	

Geagendeerd	Vergaderdatum
Raadsinformatiebijeenkomst	17 juni 2025

Voorgesteld besluit

Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Rekenkamerrapport: *Gas terugnemen*

Beleidsvelden	Energie(transitie)
Organisatieonderdeel	Ontwikkelorganisatie Ruimte
Opsteller	Johan Snoei
Kenmerk	30225679
Vergaderdatum Raad	Volgt
Geheim	Nee

De rekenkamer stelt de raad voor te besluiten om het college van burgemeester en wethouders het volgende te verzoeken:

1. Voorafgaand aan de start van het project een projectplan op te stellen met een helder doel, en een gedegen analyse van de projectomgeving en de variabelen voor een sluitende businesscase.

2. Bij de start van het project een krachtenveldanalyse uit te voeren en gezamenlijk een effectieve samenwerkingsvorm vast te stellen.

3. Tussentijds tijdig bij te sturen en/of te temporiseren als een project of de omstandigheden hierom vragen.

4. In structurele bekwaamheid en samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie en met externe partijen te investeren.

5. A. Zich als gemeente te houden aan de spelregels van de Regeling Risicovolle Projecten.

6. De raad binnen zes weken door middel van een plan van aanpak te informeren over de wijze waarop deze aanbevelingen worden uitgevoerd.

En de rekenkamer stelt de raad voor uit te spreken:

5. B. Scherper te zijn bij projecten met toenemende risico’s.

De rekenkamer,

de secretaris,

dr. G. Molenaar

de voorzitter,

drs. P.W.D. Venhoeven

Samenvatting

De Rekenkamer Utrecht heeft op verzoek van de gemeenteraad onderzoek gedaan naar de planning, uitvoering en vroegtijdige beëindiging van het project Overvecht-Noord aardgasvrij. De resultaten hiervan zijn vastgelegd in het rapport *Gas terugnemen*.

Context

Aanleiding
In 2016 wordt besloten om van Overvecht-Noord uiterlijk in 2030 de eerste aardgasvrije wijk van Utrecht te maken. Vol gas en vol goede moed ging de gemeente samen met externe samenwerkingspartners aan de slag. Begin 2024 verliezen de samenwerkende partijen perspectief op een haalbaar project en een betaalbare aansluiting op een warmtenet voor de wijk. De samenwerking in project Overvecht-Noord aardgasvrij wordt dan ook (vroegtijdig) beëindigd en de wijk gaat (nog) niet van het aardgas af. Dit besluit leidt in de Utrechtse politiek tot schriftelijke vragen en een spoeddebat.

In de raadsvergadering van 25 april 2024 heeft de gemeenteraad unaniem een motie aangenomen waarin de rekenkamer verzocht wordt diepgaand onderzoek te doen naar de planning, uitvoering en vroegtijdige beëindiging van de samenwerking in het project. Op 21 mei 2024 is de gemeenteraad met een brief geïnformeerd over het besluit van de rekenkamer om gehoor te geven aan het verzoek. Vervolgens is op 20 juni 2024 een gesprek gevoerd met de raadswerkgroep Energie over de hoofdlijnen van een voorstel voor dit onderzoek. De gemeenteraad is op 21 juni 2024 met een aanvullende reactiebrief over de uitkomsten van het overleg op de hoogte gesteld. Op 27 juni 2024 stemde de gemeenteraad hiermee in.

Juridische context
De Rekenkamer Utrecht is een onafhankelijk bestuursorgaan van de gemeente Utrecht, met een grondslag in de gemeentewet (artikel 81 en 182-185). De rekenkamer heeft taken en bevoegdheden op een bij wet duidelijk afgebakend terrein. De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur (gemeentewet, artikel 182). Een door de rekenkamer ingesteld onderzoek naar de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur bevat daarbij geen controle van de jaarrekening aangezien dat het werkterrein is van de accountant. De gemeenteraad heeft binnen de kaders van de wet voor Rekenkamer Utrecht het juridisch kader nader vastgelegd in de Verordening Rekenkamer Utrecht (Gemeenteblad nr. 473707, 7 november 2023).

Beoogd effect
Het doel van dit onderzoek is om – in overeenstemming met de motie – de gemeenteraad inzicht te geven in de planning, uitvoering en vroegtijdige beëindiging van het project Overvecht-Noord aardgasvrij. Daarbij keken wij specifiek naar de rol die de gemeente Utrecht hierbij heeft gehad. Dit beschouwden wij ook in relatie tot externe partijen, waaronder Eneco en de betrokken woningcorporaties.

De centrale vraag van het onderzoek was:
Hoe is de planning, uitvoering en vroegtijdige beëindiging van ‘Overvecht-Noord aardgasvrij’ verlopen en welke rol heeft de gemeente hierbij gehad?

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad
De gemeenteraad heeft tijdens de looptijd van het project een aantal besloten genomen die (in)direct invloed hebben gehad op het project. Met de Programmabegroting 2021 wordt besloten om € 3,75 miljoen aan het project toe te wijzen. Vervolgens wordt in 2021 met het vaststellen van de Transitievisie Warmte deel I de gemeente gemandateerd om de uitbreiding van het warmtenet in Overvecht-Noord met Eneco te verkennen. Kort daarna besluit de gemeenteraad om project Overvecht-Noord aardgasvrij onder te brengen bij de Regeling Risicovolle Projecten. En eind 2022 stelt de gemeenteraad het Crisis- en herstelwet bestemmingsplan kookgasvrij Overvecht vast waarmee de Crisis- en herstelwet kan worden ingezet om deelproject elektrisch koken te realiseren.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	Stel voorafgaand aan de start van het project een projectplan op met een helder doel, en een gedegen analyse van de projectomgeving en de variabelen voor een sluitende businesscase.
Argumenten	
1.1	Het doel van project Overvecht-Noord aardgasvrij was om concrete resultaten te bereiken: het vinden en realiseren van alternatieven voor koken en voor warm water en verwarmen. Gaandeweg wordt het project een landelijke proeftuin, met landelijke leerdoelen. Binnen de gemeentelijke projectorganisatie heeft leren echter geen plaats gekregen met concrete leerdoelen.
1.2	De gemeente heeft voorafgaand aan de start van project Overvecht-Noord aardgasvrij te weinig cruciale informatie verzameld om een goed onderbouwde keuze voor Overvecht-Noord als eerste aardgasvrije wijk van Utrecht te maken. Elementen die de wijk daarom op eerste gezicht geschikt lijken voor deze keuze blijken in de uitvoering nadelen te zijn. Met een zorgvuldig onderzoek voorafgaand aan de wijkkeuze had de gemeente deze verrassingen vooraf beter in beeld kunnen brengen.
1.3	Een sluitende businesscase is essentieel voor het doen slagen van transitieprojecten. Bij project Overvecht-Noord aardgasvrij zijn de variabelen voor een sluitende businesscase niet van tevoren in beeld gebracht. Mede daardoor kwamen onoverkomelijk knelpunten in de onderhandelingen pas op tafel in de eindfase van het project. Als deze variabelen voorafgaand aan het project in beeld waren gebracht had eerder vastgesteld kunnen worden of er perspectief zou zijn op een sluitende businesscase.
Beslispunt	
2	Voer bij de start van het project een krachtenveldanalyse uit en stel gezamenlijk een effectieve samenwerkingsvorm vast.
Argumenten	
2.1	Aan de start van project Overvecht-Noord aardgasvrij zijn niet alle belangen, voorwaarden en uitgangspunten van de individuele samenwerkende organisaties met elkaar gedeeld.
2.2	Ook was de verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen de samenwerkende organisaties en personen lang onduidelijk.
2.3	Datzelfde gold voor de manier waarop de samenwerkende organisaties en personen zich in de organisatie- en overlegstructuur tot elkaar verhielden.
2.4	Mede daardoor konden de kritische grenzen voor het project niet worden vastgesteld.
2.5	Voor een effectieve samenwerking is in ieder geval nodig dat de gemeente als regievoerder de kritische grenzen van het opgestelde projectplan bewaakt, samenwerkende partijen motiveert en voor blijvende verbinding in het netwerk zorgdraagt.

Beslispunt	
3	Stuur tijdig tussentijds bij en/of temporiseer als een project of de omstandigheden hierom vragen.
Argumenten	
3.1	Tijdens de looptijd van project Overvecht-Noord aardgasvrij veranderden de omstandigheden meermaals. Bijvoorbeeld wanneer de wijk minder geschikt bleek te zijn om aardgasvrij te maken dan van tevoren was gedacht. Of wanneer essentiële wet- en regelgeving meermaals door het Rijk werd uitgesteld.
3.2	Desondanks koos de gemeente er steeds voor project Overvecht-Noord aardgasvrij in zijn oorspronkelijke omvang en met de oorspronkelijke randvoorwaarden door te zetten.
3.3	Veranderende omstandigheden vormden voor de gemeente ook geen reden om bij te sturen op de inhoudelijke doelstelling en planning van project Overvecht-Noord aardgasvrij.
3.4	Het is belangrijk om samen met de samenwerkende partijen op tussentijdse momenten gezamenlijk vast te stellen of nog aan de kritische grenzen van het project wordt voldaan.
3.5	Daarvoor moet een passende fasering met go/-no-go of temporiseer-momenten worden bepaald.
3.6	Zo kan tussentijds beter worden bijgestuurd in bijvoorbeeld de omvang, planning of randvoorwaarden van een project.
Beslispunt	
4	Investeer in structurele bekwaamheid en samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie en met externe partijen.
Argumenten	
4.1	Bij project Overvecht-Noord aardgasvrij was er binnen de gemeentelijke organisatie onvoldoende kennis van de (energie)transitie.
4.2	De gemeente was daardoor mede afhankelijk van ingehuurde expertise.
4.3	Ook omdat er veel personele wisselingen hebben plaatsgevonden tijdens project Overvecht-Noord aardgasvrij was er beperkt sprake van structurele kennisopbouw binnen de gemeentelijke organisatie.
4.4	Voor lange termijn transities is structurele kennis(opbouw) binnen de gemeentelijke organisatie een vereiste.
4.5	Een algemeen kennis- en vaardighedenniveau op alle aspecten van de (energie)transitie is essentieel om transitieprojecten te doen slagen. En ook om ingebrachte kennis en expertise van externen op waarde te kunnen beoordelen en in projecten toe te passen.
4.6	Ook zijn vernieuwende samenwerkingscompetenties vereist om transities in een projectmatige aanpak en samen met andere afdelingen binnen de gemeente en met de samenwerkingspartners vorm te geven.

4.7	Opgebouwde kennis en vaardigheden moeten geborgd worden in de gemeentelijke organisatie, zodat deze behouden blijft bij personele wisselingen of het aflopen van tijdelijke inhuurcontracten.
Beslispunt	
5A	Houd je als gemeente aan de spelregels van de Regeling Risicovolle Projecten.
Argumenten	
5A.1	Project Overvecht-Noord aardgasvrij is aan de Regeling Risicovolle Projecten toegevoegd.
5A.2	Tegen de spelregels in is op dat moment door de gemeente geen startdocument aangeleverd en vastgesteld. Ook in de jaren daarna is het startdocument niet met de gemeenteraad gedeeld.
5A.3	Daardoor kon de gemeenteraad minder goed de kritische grenzen van het project bewaken en verloop van risico's monitoren.
5A.4	Het kunnen bewaken van de kritische grenzen en het monitoren van het verloop van risico's voor de gemeenteraad essentieel is om tijdig bij te kunnen sturen.
Beslispunt	
5B	Wees als gemeenteraad scherper bij projecten met toenemende risico's.
Argumenten	
5B.1	De gemeenteraad is bij project Overvecht-Noord aardgasvrij over het algemeen adequaat geïnformeerd over (de ontwikkelingen in) het project.
5B.2	De gemeenteraad heeft daarbij ook meermaals informatie ontvangen over toenemende risico's.
5B.3	De gemeenteraad heeft deze informatie nooit geagendeerd of anderszins benut om op het project bij te sturen.
Beslispunt	
6	De raad binnen zes weken door middel van een plan van aanpak te informeren over de wijze waarop deze aanbevelingen worden uitgevoerd.
Argumenten	
6.1	Bij de formulering van de aanbevelingen heeft de rekenkamer ruimte gelaten aan het college om de aanbevelingen nader in te vullen.
6.2	In artikel 12 (lid 9) van de Verordening rekenkamer gemeente Utrecht 2023 is opgenomen dat het college binnen zes weken na besluitvorming over de aanbevelingen van de rekenkamer een plan van aanpak opstelt over de implementatie van de raadsbesluiten.
Kanttekeningen	
6.1	Indien nuttig kan via een expliciet besluit van de gemeenteraad van de standaardtermijn van zes weken worden afgeweken.

6.2	In artikel 12 (lid 10) is opgenomen dat het college jaarlijks (bij de Jaarstukken) aan de raad rapporteert over de stand van zaken van de uitvoering van de raadsbesluiten die genomen zijn naar aanleiding van rekenkamerrapporten.

Financiën
De financiële consequenties van dit voorstel zijn op dit moment onbekend. Deze zijn afhankelijk van de besluitvorming en de precieze opvolging van de beslispunten daarna.

Vervolg
Met het voorliggend besluit wordt het college verzocht om de raad binnen zes weken door middel van een plan van aanpak te informeren over de wijze waarop de aanbevelingen worden uitgevoerd.

Participatie
Binnen de gemeentelijke organisatie sprak de rekenkamer met huidig en voormalig medewerkers die binnen organisatieonderdeel Ruimte betrokken zijn (geweest) bij project Overvecht-Noord aardgasvrij. Daarnaast hebben we gesproken met vertegenwoordigers van de samenwerkingspartijen die bij het project betrokken zijn geweest: Eneco, Stedin, de woningcorporaties (Woonin, Portaal, Bo-Ex), bewonerscoöperatie Energie-U en externe adviseurs. Ook hebben wij experts gevraagd om op onze nota van bevindingen te reflecteren. Deze reflecties hebben we meegenomen in onze bestuurlijk weging en de formulering van onze conclusies en aanbevelingen.

Communicatie
Rekenkamer Utrecht stuurt het rapport en de bijbehorende documenten in eerste instantie toe aan de gemeenteraad en het college van B&W. Vervolgens worden deze ook openbaar gemaakt op de website van de rekenkamer. Daarbij worden ook de respondenten, perscontacten en andere geïnteresseerden op de hoogte gesteld. In een technische bijeenkomst licht de rekenkamer de onderzoeksresultaten nader toe.

Bijlagen
Bijlagen besluitvorming:
- Rekenkamerrapport *Gas terugnemen. Een kroniek van het verloop en de voorspelbare beëindiging van het project Overvecht-Noord aardgasvrij.*

Bijlagen informatief:
- Persbericht.
- Publiekssamenvatting.
- Infographic.

REKEN KAMER UTRECHT

Aan de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht

Behandeld door	Johan Snoei	**Datum**	28 april 2025
Doorkiesnummer	06 – 34 61 22 80	**Ons kenmerk**	30225679
E-mail	j.snoei@utrecht.nl	**Onderwerp**	Raadsvoorstel ‘Gas terugnemen’ met rekenkamerrapport, persbericht en publiekssamenvatting
Bijlagen	4		

Geachte leden van de gemeenteraad en het college van B&W,

De Rekenkamer Utrecht voerde op verzoek van de gemeenteraad onderzoek uit naar het project Overvecht-Noord aardgasvrij.

Hierbij bied ik u het raadsvoorstel ‘*Gas terugnemen – Een kroniek van het verloop en de voorspelbare beëindiging van het project Overvecht-Noord aardgasvrij’* aan met bijbehorend rekenkamerrapport, persbericht en publiekssamenvatting. Op deze documenten rust een embargo tot dinsdag 29 april 2025 8.00 uur, waarna deze openbaar worden gemaakt op onze website.

De technische bijeenkomst, waarin het rapport wordt gepresenteerd, zal later worden gepland. U ontvangt hiervoor te zijner tijd per e-mail een uitnodiging.

Over de raadsbehandeling van het raadsvoorstel wordt u via de griffie nader geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,



Drs. P.W.D. Venhoeven
Voorzitter Rekenkamer Utrecht

Stadhuisbrug 1 Utrecht
Postbus 16200, 3500CE Utrecht
030-286 13 91 | utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/rekenkamer



GAS TERUGNEMEN

EEN KRONIEK VAN HET VERLOOP EN DE VOORSPELBARE BEËINDIGING VAN HET PROJECT OVERVECHT-NOORD AARDGASVRIJ

REKEN KAMER UTRECHT

REKEN KAMER UTRECHT

GAS TERUGNEMEN

EEN KRONIEK VAN HET VERLOOP EN DE VOORSPELBARE BEËINDIGING VAN HET PROJECT OVERVECHT-NOORD AARDGASVRIJ

29 april 2025
Eindrapport

REKENKAMER UTRECHT

LEDEN

- Paul Venhoeven (voorzitter)
- Sjoerd Keulen
- Nanda ‘t Lam

MEDEWERKERS ONDERZOEK

- Johan Snoei
- Vince van Houten
- Fleur Bubbert

CONTACTGEGEVENS

rekenkamer@utrecht.nl
www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/rekenkamer
Postbus 16200, 3500 CE Utrecht

INHOUD

DEEL I BESTUURLIJK RAPPORT 8

Onderzoek: Uitvoering, planning, beëindiging Overvecht-Noord aardgasvrij 8

Conclusie: Overvecht-Noord aardgasvrij een erg hoge ambitie en voorspelbare beëindiging . 10

Deelconclusie 1: Voorafgaand aan de start te weinig cruciale informatie voor de wijkkeuze 11
Deelconclusie 2: Gebrek aan instrumenten om project tot uitvoering te brengen en te laten slagen 11
Deelconclusie 3: Lange tijd onvoldoende inzicht in uiteindelijk onoverkomelijke knelpunten in de samenwerking en de businesscase 12
Deelconclusie 4: Geen bijsturing van het project in reactie op veranderende omstandigheden 12
Deelconclusie 5: Gemeenteraad adequaat geïnformeerd maar maakt onvoldoende gebruik van beschikbare informatie 13

Aanbevelingen: Duidelijkheid vooraf, bekwaam uitvoeren en tijdig bijsturen 14

Aanbeveling 1: Stel voorafgaand aan de start van het project een projectplan op met een helder doel, en een gedegen analyse van de projectomgeving en de variabelen voor een sluitende businesscase 14
Aanbeveling 2: Voer bij de start van het project een krachtenveldanalyse uit en stel gezamenlijk een effectieve samenwerkingsvorm vast 14
Aanbeveling 3: Stuur tijdig tussentijds bij en/of temporiseer als een project of de omstandigheden hierom vragen 14
Aanbeveling 4: Investeer in structurele bekwaamheid en samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie en met externe partijen 15
Aanbeveling 5A: Houd je als gemeente aan de spelregels van de regeling risicovolle projecten 15
Aanbeveling 5B: Wees als gemeenteraad scherper bij projecten met toenemende risico's ... 15

Bestuurlijke reactie college van B&W 16

Nawoord rekenkamer 24

DEEL II NOTA VAN BEVINDINGEN 26

1 Inleiding: Aanleiding, afbakening en leeswijzer 28

2 Projectomgeving: Voortdurende onzekerheden en onduidelijkheden 33
2.1 De wijk: Keuze voor Overvecht-Noord lijkt logisch, maar gaandeweg blijkt deze wijk toch geen 'laaghangend fruit' 33
2.2 Samenwerking: Overlegstructuur wijzigt meermaals vanwege behoefte aan meer inhoud en betere samenwerking 37
2.3 Wet- en regelgeving: Tijdige kaders blijven uit, ondanks toezeggingen van het Rijk..... 40

3 Projectorganisatie: Zoekende naar een passende aanpak 48
3.1 Uitvoering: Grotendeels in overeenstemming met algemene beginselen van behoorlijk bestuur, besluiten goed gemotiveerd..... 49
3.2 Rolinvulling: Gemeente worstelt gedurende het project met invullen regierol, kennis en kunde laten te wensen over 51
3.3 Middelen en instrumenten: Duidelijk inzicht in bestede middelen, passende wettelijke instrumenten ontbreken..... 54
3.4 Informatievoorziening: Gemeenteraad vaak, volledig en realistisch over het project geïnformeerd, veel informatie wordt door de raad niet benut 58
3.5 Planning: Voortdurend onder druk en bijgesteld door interne en externe veranderingen. 62
3.6 Businesscase: Voor de gemeente onnavolgbaar en bron van wantrouwen, en niet sluitend te krijgen 63
3.7 Tijdlijn met belangrijkste momenten..... 68

4 Verkennende fase: 2015 – 2019 71
4.1 2015 – november 2016: Beginfase met het Energieplan en Energieagenda's gericht op stadsbrede energietransitie..... 74
4.2 November 2016 – november 2017: Aan de slag met Overvecht-Noord, eerste projectgroep ingericht en projectplan opgesteld, voor het eerst de wijk in 76
4.3 December 2017 – december 2018: Opmaat nieuwe structuur en specifiekere afspraken, afzonderlijke studies roepen veel vragen op, Transitieplan 1.0 niet vastgesteld, PAW-subsidie toegekend 81
4.4 December 2018 – november 2019: Nieuwe programmanager, evaluaties regietafel en programmateam, Transitieplan vastgesteld, Eneco uit Regietafel..... 89

5 Voorbereidingsfase: 2020 – 2023 100
5.1 November 2019 – juli 2020: Verdere focus op organisatie Overvecht-Noord, start deelproject elektrisch koken 102
5.2 Juli 2020 – november 2020: Warmtenet blijkt beste alternatief, kostenneutraal overstappen wordt uitgangspunt..... 107
5.3 November 2020 – april 2021: Onrendabele top bij aanleggen warmtenet, Deelproject elektrisch koken verloopt door knelpunten stroef 112
5.4 April 2021 – september 2021: Stedin start met vervangen gasleidingen, gemeenteraad draagt college op om uitbreiding warmtenet met Eneco te verkennen... 117
5.5 September 2021 – april 2022: Gemeente bereidt onderhandelingen met Eneco voor, wijkuitvoeringsplan herhaaldelijk uitgesteld 122
5.6 April 2022 – februari 2023: Weinig voortgang, project elektrisch koken maakt 320 woningen aardgasvrij..... 127

6 Onderhandelingsfase: 2023 – maart 2024 137
6.1 Februari 2023 – juni 2023: Marktconsultatie uitgevoerd, gemeente, Eneco en woningcorporaties sluiten intentieovereenkomst, Eneco vraagt Wis aan 140
6.2 Juni 2023 – augustus 2023: Eerste pogingen om businesscase sluitend te krijgen vallen tegen, houding tegenover bewonersinitiatieven verandert 146
6.3 Augustus 2023 – oktober 2023: Aanscherpingen in businesscase mogelijk volgens second opinion, maar ook nieuwe besparingen vallen tegen 150
6.4 Oktober 2023 – januari 2024: WIS-aanvraag gehonoreerd, sluitende businesscase is binnen de gestelde randvoorwaarden niet haalbaar 154
6.5 Januari 2024 – maart 2024: Gemeenteraad stemt voorstel bewonersinitiatieven weg, scope project wordt verkleind en steeds meer knelpunten in de businesscase 161

7 Vroegtijdige beëindiging samenwerking: maart 2024 – april 2024 169
7.1 Maart 2024: Gezamenlijk besluit gemeente en Eneco om samenwerking te beëindigen 172
7.2 April 2024: Communicatie naar buiten verloopt niet volgens afspraken 175
7.3 Achteraf: Onenigheid over oorzaken voor en communicatie over beëindigde samenwerking blijft, ook deel van de risico's blijft onduidelijk 178

BIJLAGE 1 Beoordeling normen 182

BIJLAGE 2 Lijst met afkortingen 188

BIJLAGE 3 Onderzoeksverantwoording 189

BIJLAGE 4 Reactie externe experts 203

I

Deel I

Bestuurlijk rapport



DEEL I BESTUURLIJK RAPPORT

ONDERZOEK: UITVOERING, PLANNING, BEËINDIGING OVERVECHT-NOORD AARDGASVRIJ

Aanleiding
In 2016 wordt besloten om van Overvecht-Noord uiterlijk in 2030 de eerste aardgasvrije wijk van Utrecht te maken. ***Vol gas*** en vol goede moed ging de gemeente samen met externe samenwerkingspartners aan de slag.

Begin 2024 verliezen de samenwerkende partijen perspectief op een haalbaar project en een betaalbare aansluiting op een warmtenet voor de wijk. Project Overvecht-Noord aardgasvrij wordt dan ook (vroegtijdig) beëindigd en de wijk gaat (nog) niet van het aardgas af. Dit besluit leidt in de Utrechtse politiek tot schriftelijke vragen en een spoeddebat. In de raadsvergadering van 25 april 2024 neemt de gemeenteraad unaniem een motie aan waarin de rekenkamer wordt verzocht diepgaand onderzoek te doen naar de planning, uitvoering en vroegtijdige beëindiging[1] van het project. Het voorliggend rapport presenteert de uitkomsten hiervan.

Ieders hoop moet zijn dat dit niet het einde van de verduurzaming van de wijk zal zijn, maar dat alleen tijdelijk sprake zal zijn van ***gas terugnemen***. We hopen dat onze aanbevelingen daaraan zullen bijdragen.

Doel en centrale vraag
Het doel van dit onderzoek is om – in overeenstemming met de motie – de gemeenteraad inzicht te geven in de planning, uitvoering en vroegtijdige beëindiging van het project Overvecht-Noord aardgasvrij. Daarbij kijken wij specifiek naar de rol die de gemeente Utrecht hierbij heeft gehad. Dit beschouwen wij ook in relatie tot externe partijen, waaronder Eneco en de betrokken woningcorporaties.

De centrale vraag van het onderzoek is:

> Hoe is de planning, uitvoering en vroegtijdige beëindiging van ‘Overvecht-Noord aardgasvrij’ verlopen en welke rol heeft de gemeente hierbij gehad?

Werkwijze
Het onderzoek is uitgevoerd in de periode juli 2024 tot en met maart 2025. We voerden een uitgebreide documentstudie uit aan de hand van interne en openbare documenten over het project. Daarnaast hebben wij interviews gehouden met (huidige en vroegere) betrokkenen in de gemeentelijke organisatie en met externe partijen waarmee door de gemeente is samengewerkt.

1 Wanneer in dit rapport wordt gesproken van de ‘beëindiging’ van project Overvecht-Noord aardgasvrij, dan betreft dit de vroegtijdige beëindiging van de samenwerking tussen de gemeente en haar samenwerkingspartners in dit project op 4 april 2024. De gemeente werkt op moment van schrijven van dit rapport aan een nieuwe aanpak voor Overvecht-Noord.

Aan externe deskundigen is gevraagd om te reflecteren op de bevindingen van ons onderzoek. Hun reacties zijn onverkort opgenomen in bijlage 4 bij dit rapport. Onze bevindingen hebben we vastgelegd per thema en in verschillende tijdlijnen om het verloop van het project in verschillende fasen te reconstrueren. Wij bedanken alle betrokkenen hartelijk voor hun bijdrage aan ons onderzoek. Een uitgebreidere toelichting op de gehanteerde onderzoeksmethode is opgenomen in bijlage 3.



CONCLUSIE: OVERVECHT-NOORD AARDGASVRIJ EEN ERG HOGE AMBITIE EN VOORSPELBARE BEËINDIGING

Op basis van de bevindingen komen we tot de volgende hoofdconclusie:

De gemeente Utrecht stelt zichzelf in 2016 met het project Overvecht-Noord aardgasvrij een erg hoge ambitie door Overvecht-Noord als eerste wijk van Utrecht in één keer aardgasvrij te willen maken. De Rekenkamer Utrecht realiseert zich dat het project één van de landelijke proeftuinen was. De gemeente kiest ervoor om met het project te 'pionieren' en gaandeweg te leren binnen deze landelijke context. Binnen de gemeentelijke projectorganisatie krijgt leren echter geen plaats met concrete leerdoelen. De focus ligt bij de gemeente vanaf de start op concrete resultaten: het vinden en realiseren van alternatieven voor koken en voor warm water en verwarmen. Gedurende het gehele project blijft de focus liggen op het behalen van concrete resultaten om zo de hele wijk aardgasvrij te maken. Het ontbreekt de gemeente daarvoor echter aan voldoende geld, kennis, instrumenten en doorzettingsmacht om dit project in goede banen te leiden en tot een succesvol resultaat – een aardgasvrije wijk Overvecht-Noord in 2030 – te komen.

Het project is onvoldoende projectmatig aangepakt waardoor te lange tijd te veel onduidelijkheden bleven bestaan. Passende momenten zijn niet aangegrepen om de projectsturing of de doelstelling aan te passen of om gas terug te nemen. Bijvoorbeeld wanneer blijkt dat de wijk toch minder geschikt is om volledig aardgasvrij te maken dan van tevoren was gedacht of wanneer nieuwe wet- en regelgeving meermaals wordt uitgesteld. En ook niet wanneer blijkt dat de aardgasleidingen in de wijk al eerder vervangen moeten worden dan waar oorspronkelijk van was uitgegaan.

Wat resulteert is een project dat voortkabbelt, waarin geen harde besluiten worden genomen en waarin uitgangspunten en voorwaarden van betrokken partijen te lang onduidelijk zijn. Ook de individuele belangen van de betrokken partijen worden niet expliciet besproken. Onoverkomelijke knelpunten komen daardoor pas zeer laat ter sprake, in de loop van 2023 tijdens de besprekingen over de businesscase van de uitbreiding van het warmtenet. Die knelpunten hadden al veel eerder bekend kunnen zijn en ze waren voor een deel ook al eerder duidelijk. Het onderlinge vertrouwen tussen betrokken partijen neemt gedurende het project steeds verder af. Dit komt door discussies over de mate van transparantie tijdens de onderhandelingen, door de ongunstige uitkomsten van verschillende versies van de businesscase en de volatiliteit daarvan.

Gegeven alle onzekerheden, de zwakke positie van de gemeente en het groeiende wantrouwen was de beëindiging van de samenwerking in het project voorspelbaar. Ook de gemeenteraad heeft ontvangen signalen over de toenemende projectrisico's niet benut om bij te sturen, terwijl de raad wel adequaat over het project is geïnformeerd.

Deze hoofdconclusie baseren we op de volgende vijf deelconclusies:

DEELCONCLUSIE 1: VOORAFGAAND AAN DE START TE WEINIG CRUCIALE INFORMATIE VOOR DE WIJKKEUZE

De gemeente Utrecht verzamelt voorafgaand aan de start van het project te weinig cruciale informatie om een goed onderbouwde keuze voor Overvecht-Noord als eerste aardgasvrije wijk van Utrecht te kunnen maken. De keuze is op dat moment (2016/2017) gebaseerd op:

- het willen voorkomen van de vervanging van aardgasleidingen in de wijk (uiterlijk in 2030);
- het feit dat een groot deel van de woningen in het bezit is van woningcorporaties;
- de aanwezigheid van een al bestaand warmtenet in de wijk;
- en het positieve maatschappelijk effect van het project dat deze wijk goed kan gebruiken.

De aanname dat deze kenmerken de wijk goed geschikt maken om volledig van het gas af te halen, blijkt in de loop van het project onjuist te zijn.

Met een zorgvuldig onderzoek voorafgaand aan de wijkkeuze had de gemeente deze verrassingen vooraf beter in beeld kunnen brengen.

DEELCONCLUSIE 2: GEBREK AAN INSTRUMENTEN OM PROJECT TOT UITVOERING TE BRENGEN EN TE LATEN SLAGEN

Vanaf de start van het project had de gemeente niet het benodigde geld, onvoldoende kennis en niet de juiste instrumenten tot haar beschikking om het project tot uitvoering en een succesvol resultaat te brengen. Gedurende het project werd gewacht op en gezocht naar aanvullende gelden en duidelijkheid over de noodzakelijke instrumenten (met name landelijke wet- en regelgeving). De gemeente haalt samen met de samenwerkingspartners landelijke subsidies binnen van het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) en van de Warmtenetten Investeringssubsidie (WIS). En de gemeenteraad stelt Coronagelden voor het project beschikbaar. De gemeente gaat gedurende het project zorgvuldig met de beschikbare financiële middelen om. Deze blijken echter bij lange na niet genoeg om de onrendabele top van het project te kunnen dekken en worden daarom – terecht – in reserve gehouden.

De kennis die nodig is om het project uit te voeren en te laten slagen moet werkende weg worden opgebouwd en ingehuurd. Kennis van de verschillende warmteoplossingen (technieken) en van de businesscase wordt ingebracht door externe adviseurs. De benodigde interne samenwerking tussen de verschillende organisatieonderdelen blijkt uitdagend. En er is, mede vanwege de lange doorlooptijd van het project en de vastgestelde maximale duur van 3 jaar bij inhuurcontracten, regelmatig sprake van verloop en wijzigingen in de personele bezetting. Dit raakt ook de sleutelposities van de programmamanager, projectmanager en de omgevingsmanager. De inzet richt zich lange tijd op communicatie en participatie, waarvoor de gemeente de kennis en vaardigheden wel in huis heeft, maar de door de wijk gewenste duidelijkheid over wanneer en hoe men van het aardgas af zou gaan kon niet worden gegeven.

De gemeente Utrecht wil wel al direct vanaf het begin de regie voeren over het project. En zij krijgt in 2019 deze rol ook toebedeeld vanuit het Klimaatakkoord. Het wordt echter niet duidelijk wat ‘regie’ precies inhoudt en de gemeente blijft daarmee jarenlang zoekende naar de ‘juiste’ manier om hier invulling aan te geven.

Wettelijke instrumenten die de gemeente doorzettingsmacht kunnen geven blijven uit. Zo moet de Wet collectieve warmte (Wcw) ervoor zorgen dat gemeenten een bepaald gebied kunnen toewijzen aan een warmtebedrijf. En de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) moet gemeenten een aanwijsbevoegdheid geven om gebieden aan te kunnen wijzen voor de overgang naar een alternatief voor aardgas en de termijn waarop dat gaat gebeuren. Beide wetten zijn gedurende het project echter meermaals uitgesteld en zijn uiteindelijk niet in werking getreden vóór de vroegtijdige beëindiging van dit project.

DEELCONCLUSIE 3: LANGE TIJD ONVOLDOENDE INZICHT IN UITEINDELIJK ONOVERKOMELIJKE KNELPUNTEN IN DE SAMENWERKING EN DE BUSINESSCASE

De onderling uiteenlopende uitgangspunten, voorwaarden en belangen van de gemeente en de samenwerkingspartijen worden niet direct bij de start van het project in kaart gebracht en besproken. De gemeente en samenwerkingspartners stellen vast dat ze aan de slag moeten, dat niemand weet hoe, maar dat ze “het gaan uitvinden” door samen aan de slag te gaan. ‘Haalbaar’ en ‘betaalbaar’ worden belangrijke begrippen, echter zonder deze helder te definiëren. Pas in 2023 wordt een intentieovereenkomst tussen de samenwerkingspartners getekend, met daarin een eerste schets van de voorwaarden die in een uiteindelijke Gebiedsovereenkomst moeten komen te staan.

Daarnaast blijkt al snel dat beschikbare data over de wijk niet kloppen (bijvoorbeeld over de hoeveelheid gasaansluitingen), omdat de verschillende bronnen niet met elkaar overeenkomen.

Er ontstaat ook in toenemende mate – met name in de onderhandelingsfase – discussie over de mate van transparantie naar buiten toe en over de businesscase van Eneco. De tegenstrijdige belangen die naar boven komen, waren ook al aan de oppervlakte gekomen toen gesproken werd over de lobby naar de Rijksoverheid om de transitie mogelijk te maken. Alleen de gemeente en Eneco willen op de lobby inzetten, maar beiden vanuit een ander perspectief en belang. Zo denken zij verschillend over het al dan niet in meerderheid in publiek eigendom brengen van het warmtenet. Er bestaat hiermee lange tijd onduidelijkheid over elkaars uiteenlopende positie, ambities, financiën en knelpunten.

DEELCONCLUSIE 4: GEEN BIJSTURING VAN HET PROJECT IN REACTIE OP VERANDERENDE OMSTANDIGHEDEN

Alhoewel de omstandigheden veranderen kiest de gemeente Utrecht er steeds voor het project in zijn oorspronkelijke omvang en met de oorspronkelijke randvoorwaarden door te zetten. De overstap moet voor alle bewoners van de wijk haalbaar en betaalbaar zijn. Het begrip ‘betaalbaar’ wordt landelijk niet duidelijk gedefinieerd, waarna de gemeente – na lange tijd afwachten – zelf kiest voor ‘woonlastenneutraal’. Dat betekent dat de alternatieve warmteoplossing gebouweigenaren en bewoners niet méér mag gaan kosten dan een aardgasaansluiting. De wijkbrede scope en de gekozen definitie van betaalbaarheid maken de haalbaarheid van het project nog complexer dan het al was.

Overvecht-Noord blijkt bovendien qua karakteristieken een complexere wijk om aardgasvrij te maken dan eerder was verondersteld. De bebouwing van de wijk blijkt gevarieerder dan gedacht, met wooneenheden (zoals woonboten) en bedrijfspanden die complexer zijn om aardgasvrij te maken. En het reeds bestaande warmtenet in de wijk blijkt juist een nadeel te zijn, omdat de meest rendabele woningen in de wijk daar eerder al op zijn aangesloten. De woningcorporaties streven andere doelen en planningen na dan de gemeente Utrecht en dragen financieel en

coöperatief minder bij dan de gemeente had verwacht. En vanwege incidenten elders moeten brosse aardgasleidingen in de wijk eerder worden vervangen. Hiermee verdwijnt een belangrijke rationale voor het project en wordt het project maatschappelijk bezien duurder.

Vertraging vanuit het Rijk in het opstellen en behandelen van wet- en regelgeving zorgt voor voortdurende onduidelijkheid van de juridische context. Doordat het project te traag verloopt kunnen cruciale, kostprijsverlagende momenten niet worden benut. Toch leiden deze veranderende omstandigheden er niet toe dat de gemeente bijstuurt op de inhoudelijke doelstelling en planning van het project. Er wordt vastgehouden aan een wijkbrede scope en woonlastenneutraliteit, en 2030 blijft het jaar waarin de hele wijk aardgasvrij moet zijn.

DEELCONCLUSIE 5: GEMEENTERAAD ADEQUAAT GEÏNFORMEERD MAAR MAAKT ONVOLDOENDE GEBRUIK VAN BESCHIKBARE INFORMATIE

De gemeenteraad ontvangt veel informatie van het college over de ontwikkelingen binnen en rondom het project, maar maakt daar onvoldoende gebruik van. De raadsbrieven en de voortgangsrapportages vanuit de Regeling Risicovolle Projecten (RRP) geven ruim voldoende inzicht in de (negatieve) ontwikkeling van de risico's. De gemeenteraad heeft deze rapportages nooit geagendeerd of anderzijds benut om op het project bij te sturen. Een belangrijke kanttekening die bij de RRP-rapportages moet worden gemaakt is dat de gemeente zich bij project Overvecht-Noord aardgasvrij niet volledig aan de spelregels van de RRP heeft gehouden. Er is namelijk bij aanvang van de regeling geen startdocument gemaakt. Er ontbreken daardoor vooraf vastgestelde kaders waaraan de voortgang op het project kan worden afgemeten, zoals de risico's, financiën en planning van het project. Deze aspecten werden daardoor niet getoetst aan de 'nulmeting' die het startdocument normaliter biedt, maar er werd teruggegrepen op de veranderingen ten opzichte van de voorgaande voortgangsrapportage, eerder verzonden raadsbrieven en de Transitievisie Warmte. Hierdoor lopen zowel het college als de gemeenteraad het risico dat belangrijke momenten om bij te sturen en van te leren worden gemist.

AANBEVELINGEN: DUIDELIJKHEID VOORAF, BEKWAAM UITVOEREN EN TIJDIG BIJSTUREN

Op basis van de hoofdconclusie en de vijf deelconclusies doen we vijf aanbevelingen.

AANBEVELING 1: STEL VOORAFGAAND AAN DE START VAN HET PROJECT EEN PROJECTPLAN OP MET EEN HELDER DOEL, EN EEN GEDEGEN ANALYSE VAN DE PROJECTOMGEVING EN DE VARIABELEN VOOR EEN SLUITENDE BUSINESSCASE

Wees vooraf duidelijk over de uiteindelijke doelstelling(en) van het project. Stel voor de start van een project expliciet vast of dit zal worden uitgevoerd om lokaal te leren en verbeteren en / of om een concreet resultaat te bereiken. Richt de projectaanpak en de monitoring van de uitvoering daarop in.

Analyseer daarnaast gedegen de karakteristieken van de wijk die bepalend zijn voor een succesvolle, wijkgerichte aanpak. De ervaring met Overvecht-Noord leert dat deze kennis gaandeweg opdoen vroeg of laat kan leiden tot een onhaalbaar project.

Breng aan het begin van het project de variabelen in kaart waarvan de businesscase afhankelijk is. En stel daarmee als gemeente met de samenwerkende partijen de haalbaarheid en betaalbaarheid van het project vast. De uitkomst leidt tot een *go / no-go-besluit* om al dan niet daadwerkelijk met het project te starten.

AANBEVELING 2: VOER BIJ DE START VAN HET PROJECT EEN KRACHTENVELDANALYSE UIT EN STEL GEZAMENLIJK EEN EFFECTIEVE SAMENWERKINGSVORM VAST

Deel bij de start van een project de belangen, voorwaarden en uitgangspunten van alle individuele samenwerkende partijen en bepaal hiermee kritische grenzen voor het project, voor de individuele partijen, en voor de samenwerking. Stel daarnaast duidelijk vast welke rollen, taken en verantwoordelijkheden de samenwerkende organisaties en personen hebben. En hoe zij zich in de organisatie- en overlegstructuur tot elkaar verhouden. Definieer als gemeente ook in bredere zin de manier waarop invulling wordt gegeven aan de regierol in de energietransitie. Voor een effectieve samenwerking is in ieder geval nodig dat de gemeente als regievoerder de kritische grenzen van het opgestelde projectplan bewaakt, samenwerkende partijen motiveert en voor blijvende verbinding in het netwerk zorgdraagt.

AANBEVELING 3: STUUR TIJDIG TUSSENTIJDS BIJ EN/OF TEMPORISEER ALS EEN PROJECT OF DE OMSTANDIGHEDEN HIEROM VRAGEN

Benut de kritische grenzen voor het project en de samenwerking om op tussentijdse momenten gezamenlijk vast te stellen of hieraan nog wordt voldaan. Bepaal een passende fasering met *go / no-go* of temporiseer-momenten. Zo kan tussentijds beter worden bijgestuurd in bijvoorbeeld de omvang, planning of randvoorwaarden van het project.

AANBEVELING 4:
INVESTEER IN STRUCTURELE BEKWAAMHEID EN SAMENWERKING BINNEN DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE EN MET EXTERNE PARTIJEN

Voor langetermijntransities is structurele kennis(opbouw) binnen de gemeentelijke organisatie vereist. Een algemeen kennis- en vaardighedenniveau op alle aspecten van de (energie)transitie is essentieel voor een succesvolle aanpak, waarbij ingehuurde expertise een aanvulling vormt en niet een afhankelijkheid. De gemeente heeft kennis en vaardigheden nodig voor de uitvoering van projecten, en om ingebrachte kennis en expertise van externen op waarde te kunnen beoordelen en in projecten toe te passen. Gemeentelijke medewerkers moeten zich ontwikkelen van onbewust onbekwaam naar bewust (on)bekwaam.

Ook zijn vernieuwende samenwerkingscompetenties vereist om transities in een projectmatige aanpak en samen met andere afdelingen binnen de gemeente en met de samenwerkingspartners vorm te geven. Transities vragen van medewerkers aanpassing in hun manier van werken, en in hun houding en gedrag. Er moet daarbij ook oog zijn voor veranderende belangen van de samenwerkende partijen na de transitie.

Zorg ervoor dat de opgebouwde kennis en vaardigheden geborgd worden in de gemeentelijke organisatie, zodat deze behouden blijft bij personele wisselingen of het aflopen van tijdelijke inhuurcontracten.

AANBEVELING 5A:
HOUD JE ALS GEMEENTE AAN DE SPELREGELS VAN DE REGELING RISICOVOLLE PROJECTEN

Zorg er als gemeente voor dat aan de voorwaarden van de Regeling Risicovolle Projecten (RRP) wordt voldaan. In de geleverde voortgangsrapportages zijn alle aspecten uit de regeling steeds opgenomen en zijn ontwikkelingen duidelijk beschreven. Maar de raad moet ook – uiterlijk zes maanden na toewijzing van een project aan de RRP – kunnen beschikken over een startdocument om de kritische grenzen van het project te bewaken en het verloop van de risico's goed te kunnen monitoren. Gebruik deze monitoring niet alleen om op reguliere momenten de gemeenteraad te informeren over de voortgang, maar ook tussentijds wanneer het project richting de kritische grenzen beweegt en / of risico's toenemen. De RRP biedt de mogelijkheid voor het sturen van tussentijdse rapportages op momenten dat ontwikkelingen niet kunnen wachten tot een reguliere rapportage. Tussenrapportages kunnen een belangrijk signaal zijn voor de gemeenteraad om direct op te acteren.

AANBEVELING 5B:
WEES ALS GEMEENTERAAD SCHERPER BIJ PROJECTEN MET TOENEMENDE RISICO'S

Maak als gemeenteraad gebruik van de beschikbare informatie door bijvoorbeeld vragen te stellen (mondeling of schriftelijk) of een voortgangsrapportage of tussenrapportages te agenderen wanneer toenemende risico's in het project zichtbaar worden.

BESTUURLIJKE REACTIE COLLEGE VAN B&W

Op 26 maart ontvingen wij de versie voor bestuurlijk wederhoor van uw rapport ‘Gas terugnemen. Een kroniek van het verloop en de voorspelbare beëindiging van het project Overvecht-Noord aardgasvrij’. Deze brief bevat onze bestuurlijke reactie op uw conclusies en aanbevelingen. De centrale vraag van het onderzoek luidt: ‘Hoe is de planning, uitvoering en vroegtijdige beëindiging van Overvecht-Noord aardgasvrij verlopen en welke rol heeft de gemeente Utrecht hierbij gehad?’

Het is goed om te zien dat de rekenkamer een diepgaande analyse op dit project heeft uitgevoerd die leidt tot uitgebreide conclusies en aanbevelingen. Wij hebben deze met interesse gelezen en willen daar de volgende reactie op geven. De reactie in het kader van het ambtelijk wederhoor is op zorgvuldige wijze in het eindrapport verwerkt.

AMBITIES VAN DE STAD VRAGEN OM PIONIEREN

Het rapport van de Rekenkamer laat goed zien welke ontwikkeling vanaf 2016 tot april 2024 heeft plaatsgehad. Op grond van ambitieuze doelstellingen is begonnen zonder dat de weg naar het eindresultaat bekend was. Er zijn grote stappen gezet, en die waren niet gezet als destijds niet gekozen zou zijn voor een transitie-aanpak. Vele factoren, waar u in de conclusies en aanbevelingen op duidt, waren bij de start niet stabiel of wettelijk verankerd. Tegelijk was er voldoende basis om aan dit traject te beginnen. De landelijke richting werd steeds duidelijker en in Overvecht-Noord wilden we daarop inspelen.

De hoge ambities van de gemeente Utrecht op het terrein van energie en duurzaamheid liggen al vast in de coalitieakkoorden uit 2018 en 2022. Daarin staan concrete doelen die, met steun van de meerderheid van de gemeenteraad, zijn vertaald in projecten zoals Overvecht-Noord. Reeds in 2018 bevat het akkoord de uitspraak dat in 2030 in ieder geval 40.000 bestaande woningen gasloos zouden zijn. En zelfs in het akkoord uit 2014 staan ambities vermeld over een schaalsprong van verduurzaming in de gebouwde omgeving en brede afspraken met woningcorporaties. Daarboven is in 2019 een motie aangenomen die het college opdraagt om namens de gemeente de klimaatcrisis uit te roepen.

U constateert dat Utrecht ervoor kiest om voorop te lopen, zowel met het opstarten van projecten als met het pionieren op een terrein waar nog geen ervaringen mee bestaan. We zijn aan de slag gegaan met Overvecht-Noord om de voorbereidingen te treffen zodat we, bij het gereedkomen van wetgeving en financieringsinstrumenten, direct tot besluitvorming en realisatie kunnen overgaan. Voor de stad als geheel is het verduurzamen en verlagen van de CO2-emissie in de gebouwde omgeving een hele grote opgave, relatief veel groter dan die voor de industrie. Juist voor die gebouwde omgeving is dit project een zeer belangrijke leerschool geweest.

U stelt dat het project onvoldoende projectmatig is aangepakt. Transities vragen om een aanpak met veel aandacht en ruimte om te pionieren. Dat geldt ook voor de energietransitie. Elke keer is sprake van een aanpak die vooraf slechts globaal is te beschrijven en die steeds om aanpassing vraagt bij wijzigende omstandigheden. Dat was de realiteit in het project van Overvecht-Noord. Door te pionieren, nodig op terreinen als techniek, participatie, marktontwikkeling en besluitvormingsprocessen is veel ervaring opgedaan en deze kennis is intern en extern van grote waarde gebleken. Terecht constateert u dat expliciete leerdoelstellingen ontbreken.

Utrecht was een van de eerste gemeenten die meedeed aan het Programma Aardgasvrije Wijken. Overvecht-Noord werd een proeftuin uit dat programma. Het programma, dat sinds 2018 bestaat, werkt aan het aardgasvrij maken van 66 wijken. Doel is om te leren hoe de wijkgerichte

aanpak kan worden ingericht en opgeschaald. In deze proeftuinen worden verschillende technieken en methoden getest. In de laatste jaarlijkse monitor 'Proeftuinen in Beeld 2024' zijn de belangrijkste bevindingen: de toenemende zorg vanwege de betaalbaarheid van aardgasvrije oplossingen, het ontbreken van een concrete definitie van betaalbaarheid, en de onzekerheid over wet- en regelgeving. Ook in andere steden is natuurlijk zichtbaar geworden dat collectieve warmtenetten geen aantrekkelijke businesscase opleveren (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag) en zijn veel grote projecten stopgezet.

Het pionieren heeft niet geleid tot onjuiste beslissingen. Wel is daardoor meer tijd nodig gebleken om het beeld scherper te krijgen over varianten, businesscase, specifieke situaties en draagvlak. We vragen hier specifiek aandacht voor, omdat dit een spanningsveld is dat kenmerkend is voor transities, ook die voor energie. We herkennen deze bijvoorbeeld ook in de discussie rondom netcongestie. Wij vinden daarom dat uw conclusies en aanbevelingen te weinig ruimte laten aan deze dimensie van transities. De gekozen titel wijst daar op, en dat wordt nog eens versterkt door te spreken van een voorspelbare beëindiging. Dat leidt tot de indruk dat te veel met de bril van nu naar de situatie van destijds is gekeken.

BETEKENIS VAN OVERVECHT-NOORD LOKAAL EN NATIONAAL

Overvecht-Noord aardgasvrij heeft veel kennis en inzicht opgeleverd op lokaal én nationaal niveau. In de lokale context is stapsgewijs gewerkt aan een plan voor een aardgasvrije wijk, met een zo goed mogelijk inzicht in belangen van stakeholders, bewoners en bedrijven. In dat licht is het niet vreemd dat in aangelegenheden rond governance en bij participatie al doende nieuwe structuren en aanpakken ontstaan. Het grote voordeel is dat Utrecht daardoor op landelijk niveau, via de VNG en rechtstreeks, veel invloed heeft op de ontwikkeling van wet- en regelgeving.

De VNG stelde bij de ondertekening van het Klimaatakkoord in 2019 randvoorwaarden aan de uitvoering van de afspraken uit het Klimaatakkoord. Dit betrof onder andere de benodigde regelgeving om de regierol in te vullen en de betaalbaarheid van het alternatief. De leerervaringen uit het Programma Aardgasvrije Wijken zijn behulpzaam geweest om deze randvoorwaarden verder uit te werken. Vanuit Utrecht is daarvoor zowel ambtelijk als bestuurlijk inzet gepleegd, bijvoorbeeld in de vorm van het voorzitterschap van de VNG-commissie Energie, klimaat, economie en milieu.

Als proeftuin hebben we hier onze rol volop kunnen pakken. De regierol van de gemeente is langzamerhand steeds beter gestoeld op aanstaande wetgeving met de nodige bevoegdheden. De wisselwerking tussen beide niveaus vinden we in het rapport onderbelicht en was een belangrijke factor voor het mislukken van de samenwerking.

VERTROUWENSBEGINSEL ONDER DRUK

In het rapport wordt het vertrouwensbeginsel gedefinieerd als: 'Het bestuursorgaan moet door de burgers vertrouwd kunnen worden. Door te doen wat (toe)gezegd of overeengekomen is'. In het licht van de ambities van de stad, en de aanpak van projecten als Overvecht-Noord, willen we op dat punt uw rapport van een kanttekening voorzien.

De ambities die voor energie en duurzaamheid zijn uitgesproken, liggen vast in raadsbesluiten. Die ambities zijn weer af te leiden uit akkoorden op landelijk en zelfs internationaal niveau. Het college heeft daar, in samenspraak met de raad, voor Overvecht-Noord een concrete invulling aan willen geven. Vandaar de keuze om zo helder mogelijk een doel en tijdshorizon vast te stellen. Specifiek over betaalbaarheid is het college heel standvastig gebleven en daar hebben de inwoners in Overvecht-Noord op mogen vertrouwen.

Het college hanteert daarmee in het kader van het vertrouwensbeginsel hoge normen. Tot op het laatst van de samenwerking is het punt van betaalbaarheid een belangrijk onderwerp in de discussie. Alhoewel we graag anders hadden gezien, is het van doorslaggevend belang geweest om de samenwerking van onze kant te willen beëindigen. Wij menen dat het uitspreken van een ambitie niet zozeer een juridisch afdwingbaar recht betreft, maar een helder startpunt voor het project.

We hebben in alle communicatie een slag om de arm gehouden over haalbaarheid en betaalbaarheid. Vanaf het begin is betaalbaarheid geconcretiseerd in de boodschap dat mensen, afgezien van inflatie, niet meer gaan betalen voor hun energielasten dan in het geval van aardgasgebruik.

KENNIS EN KUNDE VOLDOENDE OP ORDE

De Rekenkamer constateert dat gaandeweg het project de kennis en ervaring is opgebouwd. Wij stellen vast dat in de beginperiode kennis bij de gemeente, maar evenzo bij bureaus en adviseurs, nog beperkt aanwezig was. En dat paste bij het beeld dat veel partijen zoekende waren hoe dit soort projecten aan te pakken. De kennis en kunde bij ons en andere partijen zijn in de jaren 2016-2018 sterk toegenomen. Wij hebben als gemeente onder andere veel geïnvesteerd in de opbouw van formatie en kennis, en in een aantal gevallen is dat gebeurd via inhuur. Bij de opbouw is rekening gehouden met het gegeven dat we bezig waren met pionieren en dat door inhuur de flexibiliteit in de formatie werd behouden.

De positie van Utrecht is altijd positief beoordeeld door ministeries, NPLW, VNG, provincie, andere gemeenten en andere betrokken partijen, blijkend uit de vele uitnodigingen die de gemeente kreeg en krijgt bij het vormgeven van wetgeving, regelingen en energieprojecten. En zowel op inhoudelijk vlak als bij de functies projectmanagement en omgevingsmanagement is veel werk gemaakt van structurele inzet van vaste formatie.

BESPREKING VAN DE CONCLUSIES

Voordat wij de hoofdconclusie van onze opmerkingen voorzien, starten wij met bespreking van de vijf deelconclusies.

Deelconclusie 1: Voorafgaand aan de start te weinig cruciale informatie voor de wijkkeuze

Wij onderschrijven deze deelconclusie niet.

De wijkkennis was voldoende in beeld om met dit project te starten. Soms ontbrak het inzicht in de exacte aantallen, maar vanaf het begin was duidelijk dat in de wijk bijzondere objecten aanwezig zijn, zoals maatschappelijk vastgoed, woonboten, woningen aan de Vechtdijk en woonwagens. De keuze van de wijk was ook ingegeven door de ambitie om in een begrensd gebied aan de slag te gaan, inclusief deze objecten.

De rationale van de keuze, gebaseerd op het voorkomen van vervanging van aardgasleidingen, de grote aantallen woningen in bezit van woningcorporaties, de aanwezigheid van een warmtenet en maatschappelijke ambities voor deze wijk, vinden wij vanuit het perspectief van destijds nog steeds een begrijpelijke. Wel wijzigen factoren gedurende het proces, zoals met de ‘brosse leidingen’ en de onrendabele top die ongunstiger werd door stijgende kosten en toename in risico’s bij koppelkansen. Wij menen dat een uitgebreid en zorgvuldig onderzoek vooraf, deze verrassingen niet voorkomt.

Deelconclusie 2: Gebrek aan instrumenten om project tot uitvoering te brengen en te laten slagen

Wij onderschrijven deze deelconclusie op hoofdlijnen, maar plaatsen daarbij wel de volgende kanttekeningen.

Bij de start van het project bestond geen inzicht in de kosten die gemaakt zouden moeten worden om alle woningen van het aardgas te halen. De onrendabele top voor de woningen die op een warmtenet zouden aansluiten is gedurende 2021-2024 ongeveer gelijk gebleven (range 5.000-8.000 euro), ondanks inzet van de WIS-subsidie. Zelfs na verkleining van het plangebied bleef de onrendabele top op hetzelfde niveau steken. Samen met de risico's door een gecombineerde aanpak met de riolering werd begin 2024 duidelijk dat het wel heel moeilijk zou worden. En dus is de conclusie terecht dat er meer geld bij zou moeten.

Wat kennis en ervaring betreft, onderscheiden we twee perioden. In de periode 2016-2018 is de beschikbare ervaring beperkt. In de periode 2019-2024 is in het begin veel gewerkt met externe adviseurs, maar aan het einde is veel eigen expertise ingezet. Externe adviseurs spelen een belangrijke rol in het kader van onafhankelijk onderzoek en advies. Tevens stroomt zowel vaste als ingehuurde formatie na een paar jaar op dezelfde opdracht door of uit. Dit treedt ook op bij andere stakeholders als de netbeheerder, woningcorporaties en het warmtebedrijf. Voor de beeldvorming naar buiten en voor het historisch besef van het project is zo groot mogelijke continuïteit wel een belangrijk item, een van de lessen uit het Programma Aardgasvrije Wijken.

Over de regierol het volgende. In het project is vanaf 2020 gekozen voor de rol van integraal procesregisseur. Dat is lastig in te vullen, zo is gebleken. Dat vraagt om veel interne afstemming tussen organisatieonderdelen die zich afgelopen twee jaar sterk heeft ontwikkeld. Extern is sturing complex vanwege het karakter van een transitieproject, waar vele factoren invloed op hebben gehad (wetgeving, subsidies, kostenverdeling, etc.).

En rond wetgeving was het uitgangspunt om maatschappelijke organisaties, bewoners en bedrijven een aanbod voor een aardgasvrije oplossing op vrijwillige basis te doen. Wettelijke instrumenten waren behulpzaam geweest, en blijven hard nodig. Daardoor kan de gemeente tezijnertijd een robuust besluit voor het gebied nemen en mensen duidelijkheid verschaffen over de termijn waarin het gebied aardgasvrij wordt. Het ontbreken van dat instrument heeft zeker geleid tot vertraging omdat de neiging ontstaat om telkens op de nieuwe wetgeving te wachten. Tevens merken we op dat de traagheid waarmee de WIS-subsidie tot stand is gekomen, niet heeft geholpen.

Deelconclusie 3: Lange tijd onvoldoende inzicht in uiteindelijk onoverkomelijke knelpunten in de samenwerking en de businesscase

Wij onderschrijven de deelconclusie.

We wijzen erop dat bij aanvang van dit project nog geen knelpunten in kaart konden worden gebracht en voorzienbaar waren. Bij komende projecten is dat veel beter mogelijk. Wij constateren dat de samenwerking met Eneco, Portaal en Woonin pas vanaf 2023 concreet is geworden en daarmee concrete knelpunten aan de oppervlakte kwamen. De samenwerking voor de uitbreiding van het warmtenet kon niet veel eerder concreet worden. In Overvecht-Noord zijn vanaf 2019 verschillende onderzoeken uitgevoerd waarin ook individuele opties zijn bekeken, om daarmee de keuze voor uitbreiding van het warmtenet goed te onderbouwen. En na enkele jaren van verkenning, inventarisatie en onderzoek is de Transitievisie Warmte in 2021 vastgesteld, met daarin zes publieke waarden. Op dat moment waren deze nog niet concreet ingevuld.

Betaalbaarheid moest bijvoorbeeld gekwantificeerd en gedefinieerd worden om deze publieke waarde op te kunnen nemen in de businesscase van Eneco. De verwachting was, en is nog steeds, dat het Rijk met een definitie van betaalbaarheid komt. Omdat die in 2023 ontbrak hebben we zelf betaalbaarheid gedefinieerd als een bewonersbijdrage bij particuliere woningen van nul euro. Hetzelfde gold voor de publieke waarde transparantie. Door gesprekken over de businesscase werd steeds duidelijker waar de meest bepalende factoren zaten en wie die factoren kon beïnvloeden. En uiteindelijk is de volledige transparantie niet verkregen. Wel is door dit proces veel kennis opgebouwd die in andere wijken van waarde zal blijken en reeds wordt toegepast.

Deelconclusie 4: Geen bijsturing van het project in reactie op veranderende omstandigheden

Wij onderschrijven de deelconclusie deels.

Eerder bijsturen of temporiseren zou naar onze mening niet hebben bijgedragen aan een beter en eerder bereikt resultaat. Dat er onvoldoende en pas laat is bijgestuurd, is sterk bepaald door de wens om een oplossing voor een compleet gebied te ontwikkelen en daarmee invulling te geven aan de rol van de gemeente om voor iedereen in het gebied een haalbare en betaalbare oplossing te ontwikkelen. In andere gemeenten is gepionierd met corporatieflats en kleine buurten met grondgebonden woningen. Het was in dit geval logisch dat bijstelling van de scope pas plaatsvond na verkenning van alle opties en optimalisaties. Dit betrof zowel de gebieden met uitbreiding van het bestaande warmtenet als de specifieke objecten in het gebied.

Op één aspect hebben we nooit water bij de wijn willen doen. Dat betreft onze belofte richting bewoners dat de overstap naar aardgasvrij voor iedereen betaalbaar moest zijn.

In de loop van het proces is meerdere keren een aanpak verkend om voor delen van het gebied een aardgasvrije optie uit te werken. Dit had voorbeelden op kleine schaal opgeleverd, maar week af van de oorspronkelijke ambitie. Tevens was de overtuiging dat deze aanpak de kans groter zou maken dat een oplossing voor het gehele gebied, vanwege de inzet van meer middelen voor minder aansluitingen, meer uit zicht zou raken.

Deelconclusie 5: Gemeenteraad adequaat geïnformeerd maar maakt onvoldoende gebruik van beschikbare informatie

Wij onderschrijven deze deelconclusie.

Het college hecht grote waarde aan een transparante en goed functionerende informatie-voorziening richting de gemeenteraad, zeker bij complexe en risicovolle projecten zoals Overvecht-Noord aardgasvrij. De gemeenteraad heeft regelmatig updates gekregen over het project, onder andere via raadsbrieven en voortgangsrapportages binnen de Regeling Risicovolle Projecten (RRP). In het dashboard in de voortgangrapportages (in kleuren) is steeds een duidelijk beeld gegeven van de status van het project en is de raad geattendeerd op afwijkingen en risico's ten opzichte van de doelstellingen. Daarin was een (negatief) verloop te zien. We herkennen dat deze informatie weinig is besproken in commissie- en raadsvergaderingen of door de raad is gebruikt om bij te sturen.

De Rekenkamer wijst erop dat er bij de start van het project geen officieel startdocument binnen de RRP is opgesteld. Dit document had duidelijke afspraken kunnen vastleggen over planning, financiën en risico's. Dit aspect verdient aandacht en nemen we mee als leerpunt. We verwijzen naar het raadsbesluit Aanpassing regeling risicovolle projecten (RRP), gestoeld op de Evaluatie Regeling risicovolle projecten. Die bevat de aanbevelingen over het beter naleven van de

regeling om tijdig het startdocument op te stellen. Samen met de gemeenteraad willen we kijken hoe we de beschikbare informatie beter kunnen benutten.

Hoofdconclusie: Overvecht-Noord aardgasvrij een erg hoge ambitie en voorspelbare beëindiging

Op basis van onze opvattingen over de deelconclusies, kunnen we de hoofdconclusie voor een deel onderschrijven.

Dit betreft dan met name de projectmatige zaken, die terugkeren in de aanbevelingen.
Wij onderschrijven niet het deel dat gaat over het formuleren en behalen van leerdoelen.
Naar onze mening gaat de Rekenkamer daarmee verder dan de oorspronkelijke onderzoeksvraag. Aardgasvrij is, vanuit alle ambities, het doel; pionieren is in dit project noodzakelijk en achteraf is vast te stellen dat op lokaal en nationaal niveau veel is geleerd. Blijft natuurlijk staan dat het oorspronkelijke doel niet is behaald.

Eerder in deze brief beschrijven we dat de gemeente met hoge ambitie aan dit project in Overvecht-Noord is begonnen. Dit project vroeg permanent om pionieren, met stakeholders en binnen de gemeente. Mede ondersteund vanuit het Programma Aardgasvrije Wijken is daarbij veel geleerd. Het doel was duidelijk en strak geformuleerd en de keuze van de wijk was weloverwogen, maar gebaseerd op niet volledige informatie.

Wij vinden de term ‘voorspelbaar’ niet passend, omdat deze impliceert dat het project en de activiteiten voorspelbaar zouden zijn, zoals in meer reguliere projecten. Het invullen van voorwaarden (o.a. wetgeving, definitie betaalbaarheid) heeft te lang geduurd. We stellen vast dat de positie van warmtebedrijven zich naar het einde toe heeft gewijzigd en dat de tijdsdruk in de periode 2023-2024 sterk is toegenomen. Dat samen heeft er naar onze mening toe geleid dat het einde niet verrassend en eerder onvermijdelijk te noemen is.

Over de middelen stellen wij vast dat deze deels beschikbaar waren. Geld (voor het proces en een groot deel van de onrendabele top), kennis (zowel extern ingehuurd en intern ontwikkeld) en instrumenten (huidige wetgeving, participatie/communicatie) waren voldoende voorhanden om te beginnen met het project. Gaandeweg, en dat kenmerkt transitieprojecten, zouden we meer inzicht krijgen in de onrendabele top, financiële risico’s en benodigde formatie.

Dat de aanpak projectmatig beter had gekund, herkennen we. Dit pakken we bij nieuwe projecten op door meer te investeren in de startfase (doelen, activiteiten, planningen, risico’s) en afspraken over samenwerking te maken met externe partijen en intern betrokken onderdelen.

BESPREKING VAN DE AANBEVELINGEN

De aanbevelingen worden in het rapport samengevat onder de noemer ‘duidelijkheid vooraf, bekwaam uitvoeren en tijdig bijsturen’. Wij herkennen ons hier in grote lijn in, en maken graag per aanbeveling nog een enkele opmerking. In het algemeen vinden we de aanbevelingen te nadrukkelijk uitgaan van reguliere projecten, terwijl projecten binnen transities zoals die voor energie vaak onvoorspelbaar en dynamisch verlopen.

Aanbeveling 1: stel voorafgaand aan de start van het project een projectplan op met een helder doel, en een gedegen analyse van de projectomgeving en de variabelen voor een sluitende businesscase

Deze aanbeveling nemen we over.

De startfase voor complexe en innovatieve projecten vraagt om zo concreet mogelijke invulling van het doel, de projectomgeving en de uitgangspunten voor een haalbaar en betaalbaar aanbod. In onze raadsbrief 'Impuls Besparen, Buurtaanpak aardgasvrij en Voortgang aanpak koopkracht- en energiecrisis' van 28 oktober 2024 hebben we geformuleerd welke factoren ingevuld moeten zijn om met nieuwe projecten aan de slag te gaan. De leerervaringen vanuit Overvecht-Noord spelen daarin een grote rol. Tevens herkennen wij hierin het belang van een uitgebreide startfase, en het gezamenlijk opstellen van een uitgangspuntenkader, zoals dat in het evaluatierapport van Berenschot wordt aanbevolen.

Aanbeveling 2: voer bij de start van het project een krachtenveldanalyse uit en stel gezamenlijk een effectieve samenwerkingsvorm vast

Deze aanbeveling nemen we over.

Ze past goed bij de aanpak zoals die in de buurtaanpak aardgasvrij al praktijk is, in de stap 'buurt in kaart', zoals beschreven in de raadsbrief 'Vervolg Transitievisie Warmte: buurtaanpak aardgasvrij blok 1' van 4 november 2022. Met name in de projecten Oog in Al en Wittenvrouwenbuurt hebben we bij de start nadrukkelijk het krachtenveld en de belangen en ambities van betrokken partijen in kaart gebracht.

Aanbeveling 3: stuur tijdig tussentijds bij en/of temporiseer als een project of de omstandigheden hierom vragen

Wij nemen deze aanbeveling over.

De ambities van de stad om met energie en duurzaamheid voort te gaan, staan nog volop overeind. Echter het duidelijk markeren van fasen in een project, waarbij op alle aspecten met betrokken partijen een evaluatie plaatsvindt voor de voortgang (go of no-go) met een expliciet beslismoment, vinden wij een waardevolle aanvulling.

Aanbeveling 4: investeer in structurele bekwaamheid en samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie en met externe partijen

Deze aanbeveling nemen we deels over.

Structurele kennisopbouw heeft plaatsgevonden. Afhankelijkheid van inzet van formatie bestaat altijd: bij inhuur, advisering én bij vaste formatie. Vernieuwende samenwerkingscompetenties vinden we onvoldoende concreet geformuleerd net als de aanpassing van medewerkers die nodig is in hun manier van werken, in hun houding en gedrag. Waar we wel mee bezig zijn, is dat medewerkers zich meer bewust zijn om hun werk in samenspraak met stakeholders te doen, en frequent na te gaan wat het werk voor impact heeft op partijen en mensen. Dit is natuurlijk een belangrijk item in 'Samen stad maken'.

Aanbeveling 5a: houd je als gemeente aan de spelregels van de regeling risicovolle projecten

Wij nemen deze aanbeveling over.

We onderschrijven het belang van een consequente toepassing van de RRP en erkennen dat het tijdig opstellen van een startdocument essentieel is om de kritische grenzen van een project

goed te bewaken en risico's effectief te monitoren. Hiervoor is in de Evaluatie Regeling risicovolle projecten al een concrete aanbeveling gedaan om binnen de RRP de tijdige oplevering van het startdocument, binnen zes maanden na benoeming tot risicovol project, beter na te leven. Dit geldt ook voor projecten waarvan de scope en doelstellingen nog maar beperkt concreet kunnen worden vastgelegd. Alleen indien de termijn van zes maanden niet haalbaar blijkt, dan zal hiervoor een andere termijn worden voorgesteld aan de raad. Ten aanzien van de aanbeveling om niet alleen op reguliere momenten, maar ook tussentijds te rapporteren wanneer een project richting kritische grenzen beweegt of risico's toenemen, zijn wij van mening dat we tijdens dit project wel mogelijkheden, via tussentijdse raadsbrieven, hebben benut om de raad mee te nemen in de kritische grenzen. Wel nemen wij hier de aanbeveling over om deze brieven vaker als tussenrapportage in het kader van de RRP te bestempelen.

Aanbeveling 5b: wees als gemeenteraad scherper bij projecten met toenemende risico's

Deze aanbeveling is gericht op de gemeenteraad.

TOT SLOT

Het rapport van de Rekenkamer naar de planning, uitvoering en voortijdige beëindiging van het project Overvecht-Noord aardgasvrij, geeft een omvangrijk en heel scherp beeld van het proces dat bij transitieprojecten wordt doorlopen. Dat proces heeft ons veel gebracht maar helaas nog niet het gewenste eindresultaat. De aanbevelingen die de Rekenkamer doet, zijn voor het overgrote deel zeer bruikbaar bij nieuwe gebiedsprojecten in de energietransitie. Wij danken u voor het gedegen onderzoek en kijken uit naar het gesprek hierover met de Utrechtse gemeenteraad.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht

16 april 2025

NAWOORD REKENKAMER

Rekenkamer Utrecht dankt het college voor de uitgebreide reactie op het rapport. Wij zien dat het college onze (deel)conclusies grotendeels onderschrijft, en vrijwel al onze aanbevelingen overneemt.

Bij de keuze om van Overvecht-Noord de eerste aardgasvrije wijk van Utrecht te maken geeft het college aan dat een uitgebreid en zorgvuldig onderzoek voorafgaand aan deze keuze onaangename verrassingen niet had kunnen voorkomen. Tegelijk geeft het college in haar reactie aan dat de wijkkeuze niet op volledige informatie was gebaseerd. Inzicht in aantallen (wooneenheden) in de wijk ontbrak, net als de invloed van het in de wijk al bestaande warmtenet op de haalbaarheid van het project. Dat warmtenet bleek (zoals vooraf aangenomen) namelijk geen positief, maar een negatief effect te hebben op de haalbaarheid van het project. Ook is in gesprekken met de rekenkamer aangegeven dat pas gaandeweg duidelijk werd welke (bijzondere) wooneenheden in de wijk aanwezig waren. Met een zorgvuldiger onderzoek naar de wijk voorafgaand aan de wijkkeuze hadden bovenstaande elementen wel degelijk scherper in beeld kunnen worden gebracht. En mee kunnen wegen in de besluitvorming om al dan niet in deze wijk aan de slag te gaan.

Het college is daarnaast van mening dat onze aanbevelingen te weinig uitgaan van (de dynamische aard van) transitieprojecten. Wij constateren dat de basis van het project op orde dient te zijn, juist omdat transitieprojecten dynamisch en moeilijk voorspelbaar zijn. Dat vraagt bijvoorbeeld om voldoende geëquipeerd eigen personeel, periodiek inzicht in en update van risico's en financiën en het hierop aanpassen van de planning. Alleen wanneer deze essentialia van projectmanagement op orde zijn kun je de dynamiek van transities aan en ben je in staat om te pionieren en te leren.

Wij zien de behandeling van het rapport en de verdere uitwerking in het plan van aanpak met belangstelling tegemoet.



II

Deel II

Nota van bevindingen

DEEL II NOTA VAN BEVINDINGEN



1

Inleiding

Aanleiding, afbakening en leeswijzer

1 INLEIDING: AANLEIDING, AFBAKENING EN LEESWIJZER

1.1 AANLEIDING

Nederland wil in 2050 aardgasvrij zijn. Een belangrijk onderdeel daarvan is dat alle circa acht miljoen gebouwen – woningen, bedrijfspanden en gebouwen met een maatschappelijke functie – dan geen aardgas meer gebruiken, goed geïsoleerd zijn en voorzien zijn van een duurzaam alternatief. De Rijksoverheid heeft hiervoor het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) in het leven geroepen. Anno 2022 waren er in totaal 64 buurten, wijken of dorpen in Nederland aan de slag met een rijksbijdrage van het PAW. Het project Overvecht-Noord aardgasvrij in de gemeente Utrecht is sinds 2018 onderdeel van het PAW.

In april 2024 werd echter duidelijk dat een aansluiting op het warmtenet op dat moment te duur was. Overvecht-Noord gaat daarom nog niet van het aardgas af. Dit besluit leidde in de Utrechtse politiek tot schriftelijke vragen en een spoeddebat. Het debat vond plaats op 11 april 2024 in de commissie Energie(transitie), Duurzaamheid, Vastgoed en Wonen (EDVW), met een vervolg op 18 april 2024 en een afrondend debat op 25 april 2024 in de Utrechtse gemeenteraad.

In de raadsvergadering van 25 april 2024 heeft de gemeenteraad unaniem een motie aangenomen waarin de rekenkamer verzocht wordt diepgaand onderzoek te doen naar de planning, uitvoering en vroegtijdige beëindiging van de samenwerking in het project. Op 21 mei 2024 is de gemeenteraad met een brief geïnformeerd over het besluit van de rekenkamer om gehoor te geven aan het verzoek. Vervolgens is op 20 juni 2024 een gesprek gevoerd met de raadswerkgroep Energie over de hoofdlijnen van een voorstel voor dit onderzoek. De gemeenteraad is op 21 juni 2024 met een aanvullende reactiebrief over de uitkomsten van het overleg op de hoogte gesteld. Op 27 juni 2024 stemde de gemeenteraad hiermee in.

1.2 DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN

Het doel van dit onderzoek is – in overeenstemming met de motie – om de gemeenteraad inzicht te geven in de planning, uitvoering en vroegtijdige beëindiging van het project Aardgasvrij Utrecht Overvecht-Noord. Daarbij kijken wij specifiek naar de rol die de gemeente Utrecht hierbij heeft gehad. Dit beschouwen wij ook in relatie tot externe partijen, waaronder Eneco en de woningcorporaties.

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

> Hoe is de planning, uitvoering en vroegtijdige beëindiging van 'Aardgasvrij Overvecht-Noord' verlopen en welke rol heeft de gemeente hierbij gehad?

Deze centrale vraag werken we uit aan de hand van vijf onderzoeksvragen:

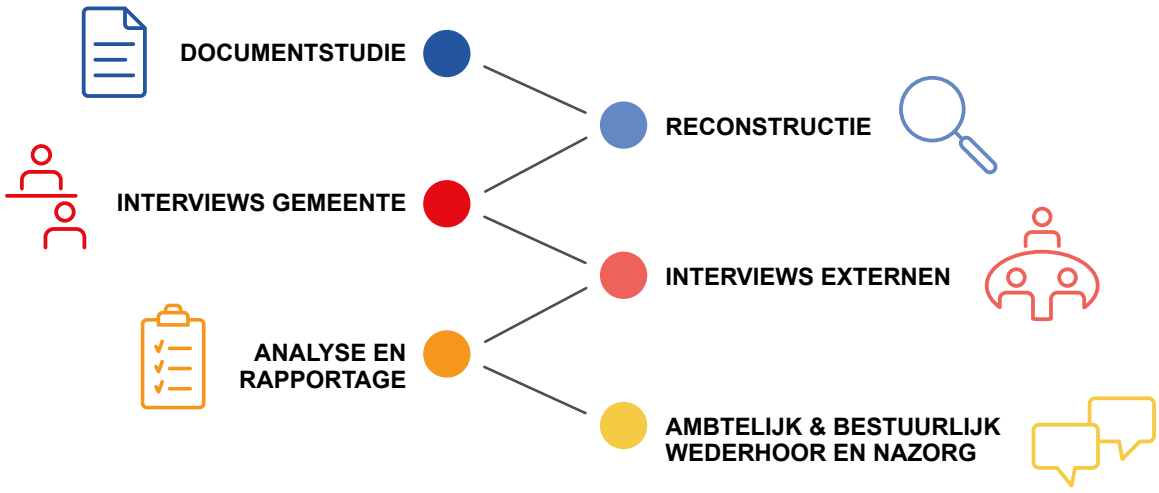
1. In hoeverre is de uitvoering – bestuurlijk en ambtelijk – in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur?
2. Welke rol heeft de gemeente Utrecht in dit project gehad en is hoe is daar invulling aan gegeven?
3. Welke middelen en instrumenten heeft de gemeente Utrecht bij dit project ingezet en in hoeverre zijn deze passend bij de rol?
4. In hoeverre is de gemeenteraad goed geïnformeerd over de voortgang van het project?
5. Hoe is de planning tot stand gekomen en hoe heeft deze zich in de praktijk ontwikkeld?

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben wij een normenkader gehanteerd. Anders dan gebruikelijk in onze nota's van bevindingen is het ingevulde normenkader niet opgenomen aan het begin van de inhoudelijke hoofdstukken, maar vanwege de aard van dit onderzoek in zijn geheel in bijlage 1. In het normenkader zijn per onderzoeksvraag de bijbehorende normen en criteria met daarbij een beoordeling naar de mate waarin eraan wordt voldaan (rood, oranje, groen, grijs) opgenomen. Een rood vlak betekent dat er niet aan de norm voldaan is. Oranje wijst erop dat er deels aan de norm is voldaan en groen wil zeggen dat er (grotendeels) aan de norm voldaan is. Grijs geeft aan dat de realisatie ten opzichte van de norm niet door de rekenkamer te beoordelen is.

1.3 WERKWIJZE EN AFBAKENING

Werkwijze
Het onderzoek voerden wij uit aan de hand van onderstaande zes stappen. De werkwijze in het onderzoek lichten wij nader toe in bijlage 2.

Figuur 1.1 Aanpak van het onderzoek in zes stappen.



Afbakening
Wij hebben verschillende keuzes gemaakt om het onderzoek af te bakenen. Deze beschrijven we hieronder puntsgewijs:

- Bevoegdheden: De bevoegdheden van de rekenkamer zijn gericht op de gemeente Utrecht. De gemeente was daarom ook het startpunt van ons onderzoek en onze analyses. De medewerking van andere overheden en samenwerkingspartners was op basis van vrijwilligheid. Wij beschouwen met name Eneco en de woningcorporaties als directe partners in het project Overvecht-Noord aardgasvrij en hebben hun relatie met de gemeente Utrecht in onze analyses betrokken. Wij hebben daarom ook bij deze partijen met bestuurders en inhoudelijk betrokkenen gesproken.
- Periode: de onderzochte periode stopt bij het aannemen van de motie Verzoekonderzoek (M151) op 25 april 2024. Het startpunt van ons onderzoek ligt in de eerste helft van 2015, in de verkennende fase waar voor het eerst inwoners van de stad gevraagd werden om mee te denken over het Energieplan.
- Beoordeling: voor de beoordeling is zoals gezegd gebruik gemaakt van een normenkader. Waarbij specifiek geldt dat het onderdeel uitvoering – onderzoeksvraag 1 – wordt beoordeeld aan de hand van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Interne evaluaties hebben we waar mogelijk als input meegenomen, maar ook aanvullend beoordeeld aan de hand van de door ons gestelde normen en de uitwerkingen daarbij.
- Context: de bredere context van de energietransitie en de voorwaarden voor succesvolle toekomstige projecten is in ons onderzoek buiten de scope geplaatst. Belangrijke wet- en regelgeving hebben we wel als context meegenomen (zie hoofdstuk 2).
- Benchmark: we hebben geen benchmark uitgevoerd van het project Overvecht-Noord aardgasvrij met andere wijken uit het landelijke Programma Aardgasvrije Wijken. Met name omdat iedere wijk andere kenmerken en omstandigheden kent en de onderlinge vergelijkbaarheid en de meerwaarde van een benchmarking daarmee gering is. Wel hebben we enkele experts gevraagd om aan de hand van onze bevindingen mee te denken over de beoordeling van de verschillende aspecten. De reactie van de Hogeschool Utrecht is integraal opgenomen in bijlage 4. Daarbij worden zij vanzelfsprekend ook gevoed door ervaringen elders.

1.4 LEESWIJZER

De hoofdvraag vanuit de gemeenteraad: "*Hoe is de planning, uitvoering en vroegtijdige beëindiging van 'Aardgasvrij Overvecht-Noord' verlopen en welke rol heeft de gemeente hierbij gehad?*" impliceert een beschrijving van de wijze waarop het project is verlopen. Dat leidt tot dit uitgebreide rapport, omdat er veel is gebeurd in de vele jaren dat dit project heeft gelopen.

Om inzicht te krijgen in de belangrijkste bevindingen van het onderzoek volstaat het echter om kennis te nemen van de hoofdstukken 2 (over de projectomgeving) en 3 (de projectorganisatie).

De daaropvolgende hoofdstukken beschrijven hoe het project is verlopen in de verschillende fasen waarin het werd uitgevoerd. Het project Overvecht-Noord aardgasvrij is tot de vroegtijdige beëindiging van de samenwerking in april 2024 (hoofdstuk 7) op te delen in vier fasen:

- De verkennende fase in de jaren 2015 – 2019 (hoofdstuk 4);
- De voorbereidingsfase van 2020 tot begin 2023 (hoofdstuk 5);
- De onderhandelingsfase van februari 2023 tot maart 2024 (hoofdstuk 6);
- De beëindiging van de samenwerking in het project van maart tot april 2024 (hoofdstuk 7).

De belangrijkste bevindingen per fase zijn samengevat aan het begin van de hoofdstukken met daarna een doorklikbare tijdlijn met de belangrijkste momenten uit die periode.

Verdere detaillering is terug te lezen in de verdere uitwerkingen van de doorklikbare tijdlijn in de hoofdstukken 4 tot en met 7. Daarbij zijn de belangrijkste momenten in de tijdlijn binnen gekleurde kaders geplaatst. Blauw gearceerde delen betreffen belangrijke interne gebeurtenissen, groen gearceerde delen beschrijven belangrijke externe gebeurtenissen.

Voor de belangrijkste momenten uit hoofdstukken 4 tot en met 7 is in de kantlijn met iconen aangegeven welke thema's behandeld werden. Op die manier kan de lezer er ook voor kiezen om de belangrijkste momenten per thema na te lezen. In de onderstaande tabel staan de verschillende iconen met hun betekenis.



Uitvoering



Planning



Rol(invulling)



Wet- en regelgeving



Middelen en instrumenten



Businesscase



Informatievoorziening gemeenteraad



2

Projectomgeving

Voortdurende onzekerheden en onduidelijkheden

2 PROJECTOMGEVING: VOORTDURENDE ONZEKERHEDEN EN ONDUIDELIJKHEDEN

De projectomgeving speelt op verschillende punten een belangrijke rol bij project Overvecht-Noord aardgasvrij. Bij de keuze voor de wijk lijkt deze om meerdere redenen geschikt en relatief gemakkelijk om als eerste wijk aardgasvrij te maken, maar gedurende het project blijkt dat Overvecht-Noord toch minder 'laaghangend fruit' is dan gedacht. In de samenwerking met externe partijen is de gemeente daarnaast zoekende naar de juiste organisatiestructuur om gezamenlijk stappen te zetten in het project, waarbij de overlegstructuur meermaals wordt gewijzigd. Ook wordt de door het Rijk beloofde wet- en regelgeving, die gemeenten moet helpen bij de aardgasvrije opgave, meermaals uitgesteld. Daardoor ontbreken de juiste handvatten en instrumenten voor gemeenten om de overstap naar een aardgasvrije oplossing af te dwingen. Het project is echter wel gestart in 2016 onder het toen geldende wettelijk kader. Mochten de samenwerkende partijen tot een aanbod tot overstappen voor wijkbewoners zijn gekomen dan had deze overstap op vrijwillige basis moeten plaatsvinden.

In dit hoofdstuk behandelen we de aspecten uit de projectomgeving die een rol speelden bij het verloop van project Overvecht-Noord aardgasvrij. Eerst beschrijven we de karakteristieken van de wijk die aan de basis lagen voor de keuze voor Overvecht-Noord als eerste aardgasvrije wijk van Utrecht. Vervolgens lichten we de samenwerking tussen de gemeente en externe partijen in dit project toe. Tot slot volgt een overzicht van landelijke wet- en regelgeving die een rol speelde in dit project.

2.1 DE WIJK: KEUZE VOOR OVERVECHT-NOORD LIJKT LOGISCH, MAAR GAANDEWEG BLIJKT DEZE WIJK TOCH GEEN 'LAAGHANGEND FRUIT'

Overvecht-Noord wordt gekenmerkt door veel corporatiebezit

Overvecht-Noord wordt begrensd door de Vecht, de Franciscusdreef, de Karl Marxdreef en de Einsteindreef. In Overvecht-Noord wonen ongeveer 17.500 mensen verdeeld over iets meer dan 8.000 huishoudens. Dit deel van de wijk bestond in 2020 uit bijna 8.000 woningen, waarvan circa 5.800 in corporatiebezit en circa 2.150 in privébezit. Uit de cijfers van de opgave komt daarnaast naar voren dat ongeveer een derde van woningen (2.600) een aardgasaansluiting voor warmte heeft en er circa 5.300 (67%) aangesloten zijn op het warmtenet van Eneco. Figuur 2.1 toont de ligging van de wijk en de verdeling van de woningen over de wijk naar de verschillende vormen van bezit en de aansluitingen voor warmte.

Figuur 2.1 De opgave voor Overvecht-Noord betreft circa 8.000 woningen waarvan 73% in het bezit is van woningcorporaties.

AANTAL WONINGEN	**1911**
Corporatiebezit	ca. 1500
Privébezit	ca. 400
Aardgasaansluitingen warmte	ca. 500
Aangesloten op warmtenet*	ca. 1400
Dominante woningtype	Gestapelde bouw (79%)

AANTAL WONINGEN	**2215**
Corporatiebezit	ca. 1750
Privébezit	ca. 450
Aardgasaansluitingen warmte	ca. 400
Aangesloten op warmtenet*	ca. 1800
Dominante woningtype	Gestapelde bouw (87%)

AANTAL WONINGEN	**2351**
Corporatiebezit	ca. 1650
Privébezit	ca. 700
Aardgasaansluitingen warmte	ca. 650
Aangesloten op warmtenet*	ca. 1700
Dominante woningtype	Gestapelde bouw (93%)

AANTAL WONINGEN	**1471**
Corporatiebezit	ca. 900
Privébezit	ca. 600
Aardgasaansluitingen warmte	ca. 1050
Aangesloten op warmtenet*	ca. 400
Dominante woningtype	Gestapelde bouw (54%)



Bron: APPM / CE Delft (1 juli 2020). *Overvecht-Noord Aardgasvrij. Onderzoek naar aardgasvrije technieken – eindrapportage*.

In de aanvraag voor het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) in 2018 werd uitgegaan van iets hogere aantallen woningen dan hierboven genoemd en worden ook 25 andere gebouwen vermeld. Het gaat daarbij om onder andere om 4 utiliteitsgebouwen, een zorgcentrum, restaurant, buurthuis en moskee. In de aanvraag wordt beschreven dat de inspanning erop gericht is om de komende vier jaar circa 2.150 woningen in Overvecht van het gas af te gaan halen.[2]

Overvecht-Noord lijkt in eerste instantie een gunstige wijk om aardgasvrij te maken

Om bij te dragen aan de doelen uit het Klimaatakkoord van Parijs (2015) stelt het Utrechtse college zich in 2017 tot doel om als gemeente in 2030 klimaatneutraal te zijn.[3] Omdat destijds een derde van de CO2-uitstoot werd veroorzaakt door het verwarmen van gebouwen met aardgas was een omschakeling naar een duurzame warmtevoorziening nodig. Daartoe zouden in 2030 minimaal 40.000 bestaande woningen in de gemeente Utrecht van het gas af moeten zijn.[4] De gemeente wil gebiedsgericht werken aan het aardgasvrij maken van alle wijken in Utrecht.

2 Eneco, Energie-U, Gemeente Utrecht, Stedin, STUW (12 juni 2018). *Bijlage 8 Aanvraag proeftuin Aardgasvrije wijken – Overvecht.*
3 Gemeente Utrecht (juli 2017). *Visie op de warmtevoorziening in Utrecht: Naar een klimaatneutrale stad.*
4 GroenLinks, D66, ChristenUnie (2018). Coalitieakkoord 2018-2022 *Utrecht: Ruimte voor Iedereen*.

Eind 2016 kiest de Regietafel Energietransitie Utrecht (hierna: Regietafel) om in Overvecht-Noord te starten met het aardgasvrij maken van Utrechtse wijken. De Regietafel is een samenwerkingsverband op bestuurlijk niveau tussen Stedin, Eneco, bewonerscoöperatie Energie-U, woningbouwcorporaties Mitros, Portaal en Bo-Ex en de gemeente Utrecht. Vanuit een gebiedsgerichte aanpak wil de Regietafel onderzoeken welke alternatieven voor aardgas kansrijk zijn en hoe en wanneer daar een besluit over genomen kan worden.[5]

Er zijn meerdere redenen waarom Overvecht-Noord in 2016 een gunstige wijk lijkt om met de opgave aan de slag te gaan. In 2017 communiceert het college deze met de gemeenteraad[6]:

- Een groot deel van de gasleidingen in de wijk moet voor 2030 vervangen worden. Omdat gasleidingen zo'n veertig jaar meegaan is vervanging (financieel) onwenselijk met het oog op een toekomstige aardgasvrije stad. Als Overvecht-Noord voor 2030 aardgasvrij is, kan de vervanging van de gasleidingen worden voorkomen.
- Er ligt een warmtenet in de wijk waar een deel van de wijk al op is aangesloten.
- De benodigde investeringen voor het aardgasvrij maken van een woning worden alleen rendabel wanneer veel woningen tegelijkertijd worden verduurzaamd. Omdat het merendeel van de woningen in Overvecht-Noord in eigendom is van woningcorporaties is een grootschalige aanpak op deze locatie mogelijk. De overstap naar een aardgasvrije woning kan dan gecombineerd worden met regulier onderhoud door de woningcorporaties.
- Overvecht-Noord kan het maatschappelijk effect van een grote en gezamenlijke inspanning goed gebruiken: denk bijvoorbeeld aan werkgelegenheid, meer wooncomfort en de toekomstbestendigheid van de woningen.

De wethouder Energie, gemeentelijk betrokkenen en meerdere externe partijen geven in gesprek met de rekenkamer aan dat bovenstaande argumenten bij de start van het project een verdedigbare, goede onderbouwing vormden voor de keuze voor Overvecht-Noord.[7] Aanvullend geven zij aan dat de wijk stedenbouwkundig bezien (qua type bebouwing met veel hoogbouw) niet de moeilijkste wijk leek om aardgasvrij te maken.[8] De wijk leek *"laaghangend fruit"*[9], aldus de wethouder Energie.

Overvecht-Noord blijkt op termijn toch geen gemakkelijke wijk om van het aardgas te halen

Achteraf blijkt dat veel aspecten die Overvecht-Noord destijds heel geschikt leken te maken, in de loop van de tijd toch genuanceerd moesten worden:

- Dat een groot deel van de gasleidingen in de wijk vervangen moest worden klopte, maar er waren ook nieuwe delen in de wijk waar dit niet voor gold. Vanuit die delen kwam dan ook kritiek op de insteek om de hele wijk in één keer aardgasvrij te maken, met 2030 als uiterste deadline.[10]
- Ook bleek een uitbreiding van het bestaande warmtenet in de wijk complex te zijn. Al in 2018 concludeert Eneco in een eigen onderzoek dat het warmtenet misschien niet overal in de Overvecht-Noord uitgerold moet worden. Met name omdat de focus bij de aanleg van het al bestaande net op de rentabiliteit lag. De meest rendabele woningen zijn daardoor al op het

5 Bo-Ex, Eneco, Energie-U, Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal, Stedin (9 december 2016). *Bijlage 3 Presentatie PvA Aardgasleidingvrij Overvecht Noord.*
6 Gemeente Utrecht (12 oktober 2017). Raadsbrief *Overvecht-Noord aardgasvrij in 2030.*
7 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente*, *Interview voormalig medewerker gemeente, Interview samenwerkingspartner, Interviews extern adviseurs*.
8 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente, Interviews voormalig medewerkers gemeente.*
9 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
10 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner*.

warmtenet aangesloten, waardoor de moeilijke en financieel uitdagende delen van de wijk zijn overgebleven. Dat bemoeilijkt de (financiële) haalbaarheid van de uitbreiding van dit net.[11] Eneco geeft dan ook aan dat ze hiermee *"al snel"* (in 2018) wisten dat een mogelijke uitbreiding van het warmtenet een *"*(…) *'uphill battle' zou zijn*."[12] De gemeente geeft in haar ambtelijke reactie aan dat dit gegeven destijds niet met de gemeente is gedeeld.

- Het blijkt niet altijd passend te zijn om het aardgasvrij maken van de woningen te combineren met de reguliere onderhoudswerkzaamheden van de woningcorporaties. De gemeente en corporaties hanteerden verschillende planningen, en ook de doelen (van het gas af versus het op andere wijze verduurzamen van het vastgoed, het borgen van de betaalbaarheid van woningen voor huurders en manieren om het woongenot te vergroten) verschilden.[13] Desondanks zijn de woningcorporaties meegegaan in het aardgasvrij maken van Overvecht-Noord in uiterlijk 2030.

Daarover zegt een van de partijen die aan het project werkte: "*Overvecht-Noord is hooghangend fruit. Het is niet het makkelijkste project. Alle betrokkenen hadden eerder aan de bel moeten trekken om de uitgangspunten scherper te krijgen. En om te bepalen of er kans van slagen is.*"[14] Desondanks hebben alle samenwerkingspartners in 2019 ingestemd met het Transitieplan om met het project tot een aanbod tot overstappen naar een aardgasvrije oplossing te komen.

Daarnaast wilde de gemeente Overvecht-Noord in één keer aardgasvrij maken. Dat betekent dat er niet alleen een aardgasvrije oplossing moest komen voor de woningen in de wijk, maar ook voor alle bedrijven. Gaandeweg werd duidelijk dat er ook bijzondere wooneenheden (zoals woonboten en woonwagens) in de wijk waren die een eigen, specifieke aardgasvrije oplossing vereisten. Dat maakte de opgave moeilijker dan op voorhand werd aangenomen.[15] Een aantal betrokkenen geeft aan de keuze om de gehele wijk in één keer aan te pakken ter discussie te hebben gesteld.[16] Deze keuze is toch gemaakt omdat de aanpak 'opschaalbaar' moet zijn: vanuit de aanpak in Overvecht-Noord moet worden geleerd hoe ook andere wijken in Utrecht geheel van het aardgas af kunnen.[17]

De wethouder Energie benoemt dat de gemeente met het aardgasvrij maken van wijken een nieuwe rol kreeg in de energietransitie. "*De leercurve begon daarbij op nul.*"[18] Hierin leek Overvecht-Noord een goede wijk om te starten. "*Maar pas wanneer je aan de slag bent wordt de gelaagdheid van zo'n wijk zichtbaar, met een mix van jonge en oude woningen, woonboten, woonwagens, particulier eigendom, VvE's, bedrijven, et cetera. En er wordt veel kennis opgedaan over wat er bij de concrete werkzaamheden komt kijken*."[19]

Een onafhankelijk adviseur noemt de keuze om in één keer een volledige wijk aardgasvrij te maken waarbij iedere inwoner en ondernemer betaalbaar kan overstappen ambitieus en bewonderenswaardig.[20] Deze keuze wordt door de betrokken partijen wel vooral toegeschreven aan de gemeente; de samenwerkingspartners en inwoners van de wijk hebben deze keuze niet gemaakt maar zijn in de jaren daarna wel aangehaakt bij het project.[21] Eind 2016 geven de gemeente, Eneco, Stedin en woningcorporaties Mitros, Portaal en Bo-Ex echter gezamenlijk de

11 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview extern adviseur*.
12 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner*.
13 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview voormalig medewerker gemeente, Interviews samenwerkingspartners*.
14 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner*.
15 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente, Interview extern adviseur*.
16 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews voormalig medewerkers gemeente*.
17 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente, Interview voormalig medewerker gemeente*.
18 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente*.
19 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente*.
20 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview extern adviseur*.
21 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews samenwerkingspartners, Interview extern adviseur*.

opdracht aan een projectgroep om per gebied te onderzoeken welke alternatieven voor aardgas kansrijk zijn, en daarbij te starten in Overvecht-Noord. Dit resulteert in een plan van aanpak om Overvecht-Noord in 2030 aardgasleidingvrij te maken, opgesteld door de gemeente, Bo-Ex, Portaal, Mitros, Stedin, Eneco en Energie-U.[22] Hoewel de ervaring van betrokken partijen is dat de keuze voor de wijk een gemeentelijk besluit was, is het in realiteit een gezamenlijk genomen besluit om te starten in Overvecht-Noord.

2.2 SAMENWERKING: OVERLEGSTRUCTUUR WIJZIGT MEERMAALS VANWEGE BEHOEFTE AAN MEER INHOUD EN BETERE SAMENWERKING

Meerdere partijen vanuit verschillende rollen betrokken bij het project

De gemeente Utrecht werkt sinds 2016 met meerdere partijen samen aan het realiseren van een aardgasvrij Overvecht-Noord. Zij zaten tot de beëindiging van de samenwerking in het project (april 2024) allemaal vanuit hun eigen rol en met eigen redenen in dit samenwerkingsverband:

- Stedin is als netbeheerder verantwoordelijk voor het Utrechtse gas- en elektriciteitsnet. Stedin heeft de plicht om oude aardgasleidingen te vernieuwen, maar legt vanuit bedrijfseconomische en duurzaamheidsoverwegingen liever geen nieuwe aardgasleidingen aan.[23] Bij de transitie naar een aardgasvrije wijk is Stedin verantwoordelijk voor de verwijdering van de huidige aardgasleidingen. En bij de overgang naar een warmtenet of warmtepomp is vanwege een hoger elektriciteitsverbruik vaak een verzwaring van het elektriciteitsnet nodig.[24]
- Eneco is leverancier van elektriciteit en warmte. Daarnaast is Eneco eigenaar van het bestaande warmtenet in Overvecht-Noord. Eneco bezit en beheert het ondergrondse buizensysteem, de BioWarmte Installatie op Lage Weide en hulpcentrales waar warmte wordt geproduceerd voor de stadsverwarming.[25] In het project Overvecht-Noord aardgasvrij was stadsverwarming een van de meest kansrijke warmteopties als alternatief voor aardgas. Het bestaande warmtenet van Eneco zou daarbij worden uitgebreid om een groot deel van de wijk hierop aan te sluiten. Daarvoor liepen verkenningen tussen de gemeente en Eneco.[26] Eneco ziet zichzelf in dit project voornamelijk als samenwerkingspartner, niet uitsluitend als leverancier van warmte. Zo dacht Eneco na over wat technisch nodig is voor de uitbreiding van het warmtenet in Overvecht-Noord en maakte ze de businesscase voor het project.[27]
- Woningbouwcorporaties Woonin (tot 1 januari 2023 Mitros), Portaal en Bo-Ex bezitten woningen in Overvecht-Noord. Woningcorporaties zijn verantwoordelijk voor het verwarmingssysteem in hun woningen.[28] De drie corporaties werkten mee aan de plannen voor het aardgasvrij maken van deze woningen en de daarmee gepaard gaande maatregelen. Het gaat o.a. om het verwijderen van de gasaansluiting in de woning, het aansluiten van woningen op het warmtenet en eventuele aanpassingen die daarvoor nodig zijn, zoals isolatie en het vervangen van een gasfornuis voor een elektrische / inductiekookplaat. De Utrechtse woningcorporaties zijn verenigd in de STUW (Stichting Utrechtse Woningcorporaties).

22 Bo-Ex, Eneco, Energie-U, Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal, Stedin (9 december 2016). *Bijlage 3 Presentatie PvA Aardgasleidingvrij Overvecht Noord.*
23 Bo-Ex, Eneco, Energie-U, Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal, Stedin (februari 2017). *Position paper Regietafel Energietransitie Utrecht.*
24 Warmtetransitie | Stedin
25 Bo-Ex, Eneco, Energie-U, Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal, Stedin (februari 2017). *Position paper Regietafel Energietransitie Utrecht.*
26 Gemeente Utrecht (3 juni 2021). Raadsbesluit *Transitievisie Warmte deel I.*
27 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
28 Bo-Ex, Eneco, Energie-U, Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal, Stedin (februari 2017). *Position paper Regietafel Energietransitie Utrecht.*

- Energie-U was als energiecoöperatie betrokken bij de planvorming voor Overvecht-Noord aardgasvrij. Energie-U behartigt de belangen van de inwoners van Utrecht op het gebied van aardgasvrije wijken.[29] De coöperatie heeft een groot netwerk in de stad met energieambassadeurs, initiatiefnemers en andere betrokkenen.[30] Daarnaast had Energie-U nauw contact met de buurtinitiatieven Klopvaartbuurt Aardgasvrij en Nieuwe Energie voor de Vechtzoom, die zich tijdens het project voor hun buurten in Overvecht-Noord hebben ingezet om een alternatief voor stadsverwarming te ontwikkelen. Inmiddels hebben deze buurtinitiatieven zichzelf opgeheven.[31]

Bovenstaande partijen verenigen zich samen met de gemeente begin 2017 in de Regietafel. De ambitie van de Regietafel is om Utrecht in 2030 klimaatneutraal te maken. De Regietafel wil de energietransitie versnellen, samen met belanghebbenden en lokale betrokkenen.[32] Dat doet de Regietafel door actief te werken aan concrete projecten, zoals het realiseren van energieneutrale gebieden. "*De Regietafel betrof een gelijkwaardige samenwerking tussen de partijen, ieder vanuit eigen rol en taken*."[33]

Regietafel richt ambtelijke projectgroep op om uitvoering te geven aan project

Nadat de keuze is gemaakt om in Overvecht-Noord te beginnen met de aardgasvrije opgave formeert de Regietafel de 'projectgroep Overvecht-Noord'. De projectgroep werkt een Transitieplan uit waarin aardgasvrije alternatieven in beeld worden gebracht, inclusief hoe daaraan uitvoering te geven.[34] De projectgroep functioneert op uitvoeringsniveau. In de projectgroep zijn alle partijen uit de Regietafel ambtelijk vertegenwoordigd, op Energie-U na. Daarnaast nemen ook twee leden van de 'klankbordgroep Overvecht-Noord aardgasvrij'[35] deel aan de projectgroep. Projectoverstijgende kwesties of voorstellen worden aan de Regietafel ter besluitvorming voorgelegd. De vergaderingen van de Regietafel worden voorbereid door een opgerichte 'voorbereidingsgroep', die de agenda beheert en acties uitzet. In de voorbereidingsgroep zijn wel alle bestuurlijk partijen vertegenwoordigd.

Meermaals behoefte aan professionalisering en verandering samenwerkingsstructuur

In augustus 2017 verlangt een aantal leden van de Regietafel een betere onderlinge samenwerking. Dit zou namelijk strakker en voortvarender kunnen.[36] Er wordt een onafhankelijk, technisch voorzitter geworven die vergaderingen van de Regietafel leidt. En er wordt zowel een externe programmamanager[37] als een omgevingsmanager[38] geworven.
In januari 2018 wil de Regietafel verder professionaliseren. Er is behoefte aan meer inhoudelijke diepgang en vergaderstukken van goede kwaliteit.[39] De voorbereidingsgroep wordt vervangen door het 'programmateam energietransitie'. Dit team werkt opdrachten en initiatieven uit die door de Regietafel (als opdrachtgever) zijn verstrekt. Project Overvecht-Noord aardgasvrij is daar een voorbeeld van. De ambtelijke projectgroep die daaraan uitvoering geeft, heet vanaf nu 'programmateam Overvecht-Noord'.

29 Aardgasvrije wijken | Energie-U
30 Bo-Ex, Eneco, Energie-U, Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal, Stedin (februari 2017). *Position paper Regietafel Energietransitie Utrecht.*
31 Buurtgroepen in Overvecht-Noord | Energie-U
32 Bo-Ex, Eneco, Energie-U, Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal, Stedin (februari 2017). *Position paper Regietafel Energietransitie Utrecht.*
33 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview extern adviseur.*
34 Gemeente Utrecht (31 januari 2017). *Bijlage 5 Overvecht Noord sheets Plan van Aanpak*.
35 De klankbordgroep bestaat uit een groep wijkbewoners die gevraagd en ongevraagd adviseert over de aanpak van het project Overvecht-Noord aardgasvrij.
36 Gemeente Utrecht (23 augustus 2017). *Notitie Suggesties n.a.v. telefonisch contact over samenwerking.*
37 De programmamanager is verantwoordelijk voor het begeleiden van de projectgroep en het afstemmen met de Regietafel.
38 De omgevingsmanager geeft invulling aan participatie en het anderszins betrekken van inwoners bij het project.
39 Gemeente Utrecht (30 januari 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*

In de loop van 2019 krijgt programmateam Overvecht-Noord behoefte aan een meer doel- en resultaatgerichte samenstelling van het team. Op dat moment zijn namelijk nog steeds niet alle partijen uit de Regietafel ambtelijk vertegenwoordigd in het programmateam. Er wordt besloten om de samenstelling van het programmateam te spiegelen aan de Regietafel. Dat betekent dat ook Energie-U voortaan ambtelijk vertegenwoordigd is, en dat de twee deelnemers uit de klankbordgroep niet meer structureel bij het programmateam worden betrokken. De klankbordgroep blijft wel belangrijk voor de representatie en participatie van de wijk.[40]

Overvecht-Noord krijgt in 2019 een eigen bestuurlijk overleg en Eneco treedt uit samenwerkingsverband

In oktober 2019 stelt de Regietafel het Transitieplan vast, waarin de aanpak staat beschreven om tot een aardgasvrij Overvecht-Noord in 2030 te komen.[41] Dit luidt de overgang in van de 'verkennende' fase naar de 'voorbereidende' fase van het project. Er is daarom behoefte om de samenwerking op bestuurlijk niveau aan te passen. Tot op dat moment is de voortgang op project Overvecht-Noord aardgasvrij namelijk één van de vele onderwerpen op de agenda van de Regietafel. Er wordt besloten om een apart bestuurlijk overleg op te richten voor het project dat eens per zes weken bijeenkomt: de Stuurgroep Overvecht-Noord.[42] Deelnemers aan de Stuurgroep zijn de gemeente, Stedin, Energie-U, Mitros, Portaal en Bo-Ex. Eneco neemt hieraan geen deel en treedt geheel uit het samenwerkingsverband voor Overvecht-Noord. Eneco vindt het namelijk onwenselijk om zowel uitvoerder te zijn van het Transitieplan als de mogelijke aanbieder / leverancier van de warmte na oplevering van het project. Dit kan bij een toekomstige aanbesteding voor problemen zorgen.

Stuurgroep wordt Bestuurlijk Overleg, waarin stem gemeente zwaarder weegt

De Stuurgroep is echter een kort leven beschoren. In juli 2020 verlopen gemaakte samenwerkingsafspraken en de gemeente grijpt dit moment aan om meer de regie op het project te pakken. De naam van de Stuurgroep wordt omgedoopt tot 'Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord' (hierna: bestuurlijk overleg) waar nog steeds dezelfde partijen (dus wederom zonder Eneco) aan deelnemen. De gemeente is nu zelfstandig eindverantwoordelijk voor het hele project.[43] Daarmee krijgt de stem van de gemeente in het bestuurlijk overleg een zwaarder gewicht. Het bestuurlijk overleg overziet de uitvoering van het Transitieplan. Een belangrijk onderdeel daarvan is de uitwerking van een wijkuitvoeringsplan voor Overvecht-Noord, dat in co-creatie met bewoners wordt opgesteld.

Verwarring over vele verschillende overleggen, laatste aanpassing aan bestuurlijke samenwerking Overvecht-Noord

Gedurende de volgende jaren wordt er in veel verschillende samenstellingen aan de Utrechtse warmtetransitie gewerkt. Naast het bestuurlijk overleg voor Overvecht-Noord worden er op stedelijk niveau meerdere overleggen ingericht. De doelen van elk overleg zijn verschillend. Soms nemen uitsluitend publieke en maatschappelijke partijen deel, soms ook Eneco. Voorbeelden zijn een 'Bestuurlijk Overleg Warmte', een 'Bestuurlijk Overleg verkenning uitbreiding warmtenet Eneco', een 'Bestuurlijk Overleg verduurzaming warmtenet Utrecht/Nieuwegein' en een 'Programmagroep Energietransitie Gebouwde Omgeving' (ET GO). In de programmagroep ET GO bespreken de gemeente, woningcorporaties, Stedin, Energie-U en Eneco de warmtetransitie van de stad. De partijen bespreken in dat kader bijvoorbeeld welke uitgangspunten ze willen hanteren voor het uitbreiden van warmtenetten in de stad.[44]

40 Gemeente Utrecht (27 maart 2019). *Evaluatie Programmateam Overvecht Noord Aardgasvrij.*
41 Bo-Ex, Eneco, Energie-U, Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal, Stedin (oktober 2019). *Transitieplan Overvecht-Noord aardgasvrij.*
42 Gemeente Utrecht (27 november 2019). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
43 Gemeente Utrecht (15 april 2020). *Verslag Stuurgroep Overvecht-Noord aardgasvrij.*
44 Gemeente Utrecht (1 juni 2022). *Verslag Programmagroep Energietransitie Gebouwde Omgeving.*

In juni 2022 benoemt één van de woningcorporaties dat de structuur in de diverse overleggen wordt gemist. Er bestaat onduidelijkheid over welke onderwerpen in welk bestuurlijk overleg ter tafel moeten komen en wat de precieze opdracht is per overleggremium.[45] In september 2022 wordt dan ook afgesproken om het bestuurlijk overleg over project Overvecht-Noord aardgasvrij te fuseren met de programmagroep ET GO tot het 'Bestuurlijk Overleg Buurtaanpak Aardgasvrij'. Daarmee verandert de bestuurlijke tafel waaraan project Overvecht-Noord aardgasvrij wordt besproken voor de vierde en laatste keer (zie figuur 2.2). De gemeente is de opdrachtgever van dit nieuwe bestuurlijk overleg en levert ook de voorzitter.[46] In dit overleg staat de uitvoering van de Transitievisie Warmte centraal.[47] Er worden stadsbrede ontwikkelingen en projecten besproken, maar ook Overvecht-Noord aardgasvrij wordt behandeld. Eneco is vast lid van dit overleg. In de periode tot aan het afronden van de marktconsultatie heeft Eneco een aantal keren niet deelgenomen aan het bestuurlijk overleg. Het laatste bestuurlijk overleg over Overvecht-Noord vindt plaats in mei 2024. Met de beëindiging van de samenwerking binnen het project, vervallen vervolgens ook de bestuurlijk overleggen. Het project wordt door de gemeente op een andere manier voortgezet.

Figuur 2.2 De naam van het bestuurlijk overleg voor project Overvecht-Noord aardgasvrij verandert door de jaren heen



Bron: Rekenkamer Utrecht (2025) o.b.v. interne documenten.

2.3 WET- EN REGELGEVING: TIJDIGE KADERS BLIJVEN UIT, ONDANKS TOEZEGGINGEN VAN HET RIJK

Het Klimaatakkoord geeft gemeenten een regierol bij de wijkgerichte aanpak voor de aardgasvrije opgave

Op 28 juni 2019 presenteert het Rijk het landelijke Klimaatakkoord, met als doel de CO2-uitstoot vóór 2030 met 49% terug te dringen ten opzichte van 1990. Onderdeel hiervan is de verduurzaming van de gebouwde omgeving door middel van isolatie en verwarming met duurzame warmte. Het Klimaatakkoord gaat uit van een gefaseerde en programmatische aanpak die later vanuit de geleerde lessen en gedane innovaties opgeschaald en uitgerold kan worden over andere delen van een stad of gemeente. Om innovatie en kostenreductie te bewerkstelligen, wordt door het Rijk het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) in het leven geroepen.[48] Overvecht-Noord is één van de proeftuinen van dit programma.

Gemeenten krijgen vanuit het Klimaatakkoord een regierol bij de wijkgerichte aanpak. Omdat dit een nieuwe rol is, wordt binnen het PAW een kennis- en leerprogramma opgezet ter ondersteuning van de invulling van deze rol. Onderdeel van de regierol is in ieder geval het opstellen van een Transitievisie Warmte (TVW), uiterlijk eind 2021. In de TVW legt de gemeenteraad een realistisch tijdpad vast voor het aardgasvrij maken van wijken. De Regionale

45 Gemeente Utrecht (1 juni 2022). *Verslag Bestuurlijk Overleg Warmte*.
46 Gemeente Utrecht (21 september 2022). Bijlage 5.1 *Voorstel Governance warmte in Utrecht.*
47 Gemeente Utrecht (21 september 2022). Bijlage 5.2 *Toelichting agendapunt structuur overleggen warmte.*
48 Rijksoverheid (28 juni 2019). *Klimaatakkoord.*

Energie Strategie (RES) is hiervoor een belangrijke bouwsteen, omdat hierin beschreven staat welke warmtebronnen en -netwerken er in de regio beschikbaar zijn. Na het opstellen van de TVW besluit de raad in uitvoeringsplannen per wijk welke alternatieve energie-infrastructuur er komt ter vervanging van het aardgas. Het Rijk biedt een leidraad om daarbij tot goed onderbouwde keuzes te komen. De leidraad bestaat uit data op wijkniveau over mogelijke (warmte)opties en benodigde isolatieniveaus, inclusief de maatschappelijke kosten en kosten voor eindgebruikers die daarbij horen. Ook bevat de leidraad een handreiking met richtlijnen om deze data te verrijken met lokale data.[49]

Het Klimaatakkoord benadrukt het belang van participatie in de transitie naar een aardgasvrije wijk. Ook zijn de betrokken partijen verantwoordelijk voor het bieden van een reëel, betaalbaar alternatief voor eigenaren en bewoners.[50] De participatieprincipes, zoals transparante communicatie en het faciliteren van initiatieven, staan beschreven in de Achtergrondnotitie Wijkgerichte aanpak[51] bij het Klimaatakkoord.

De rijksoverheid zegt toe tijdig een wettelijk kader voor gemeenten te realiseren

Het Rijk wil perspectief bieden op een kosteneffectieve opschaling en uitrol van de wijkgerichte aanpak. Maar de wijkgerichte aanpak zal volgens het Klimaatakkoord (uit 2019) tot 2030 nog een onrendabele top[52] kennen, waardoor gebouweigenaren hogere lasten voor de aanpassingen hebben dan de baten van de besparing op de energierekening. Deze onrendabele top moet worden weggenomen om aardgasvrije projecten te doen slagen. Het Rijk wil dit op verschillende manieren doen: kostenreductie door verduurzaming opschalen; aantrekkelijke, toegankelijke en verantwoorde financieringsmogelijkheden voor alle doelgroepen realiseren; en beprijzings- en subsidie-instrumenten inzetten.[53]

Gemeenten hebben de juiste bevoegdheden en doorzettingsmacht nodig om de plannen voor de transitie naar aardgasvrije wijken daadwerkelijk uit te voeren.[54] Daarom belooft het Rijk te zorgen voor "(…) *de tijdige beschikbaarheid van een wettelijk kader dat gemeenten voldoende mogelijkheden biedt om hun regierol bij de wijkgerichte aanpak te vervullen*."[55] De bevoegdheden en doorzettingsmacht vanuit wet- en regelgeving zijn randvoorwaarden voor gemeenten om de wijkgerichte aanpak succesvol te kunnen invullen.[56]

Wet collectieve warmte moet gemeenten meer regie geven, maar wordt voortdurend uitgesteld

De Wet collectieve warmte (Wcw), ook wel Warmtewet 2.0, moet de huidige Warmtewet vervangen. De Wcw moet de warmtetransitie voor de gebouwde omgeving bevorderen en daarbij de publieke belangen duurzaamheid, leveringszekerheid en betaalbaarheid beter borgen dan de huidige Warmtewet. En de Wcw zal gemeenten de bevoegdheden geven die nodig zijn om haar regierol in te vullen bij het realiseren van collectieve warmtevoorzieningen in een wijk, zoals stadsverwarming. De Wcw geeft gemeenten bijvoorbeeld de bevoegdheid om een warmtekavel aan te wijzen, wat betekent dat zij een bepaald gebied toewijst aan een warmtebedrijf.
Dit warmtebedrijf is dan verantwoordelijk voor het bieden van een collectieve warmtevoorziening, met daaraan verbonden taken en verplichtingen omtrent onder andere warmtetarieven en

49 Rijksoverheid (28 juni 2019). *Klimaatakkoord.*
50 Rijksoverheid (28 juni 2019). *Klimaatakkoord.*
51 Rijksoverheid (8 januari 2019). *Gebouwde omgeving - Achtergrondnotitie Wijkgerichte aanpak.*
52 De onrendabele top is het verschil tussen de totale kosten en de totale opbrengsten van het project.
53 Rijksoverheid (28 juni 2019). *Klimaatakkoord.*
54 Rijksoverheid (28 juni 2019). *Klimaatakkoord*; Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews medewerkers gemeente, Interview samenwerkingspartner, Interview extern adviseur.*
55 Rijksoverheid (28 juni 2019). *Klimaatakkoord*, p. 29.
56 Rijksoverheid (8 januari 2019). *Gebouwde omgeving - Achtergrondnotitie Wijkgerichte aanpak.*

leveringszekerheid.[57] Begin 2019 wordt in het kader van het Klimaatakkoord al gesproken over het invoeren van de Wcw (dan nog 'nieuwe Warmtewet'). Op dat moment wordt gecommuniceerd dat de voorgenomen ingangsdatum van deze wet 1 januari 2022 is.[58]

Op 22 juni 2020 wordt het ontwerp van de Wcw gepubliceerd voor internetconsultatie.[59] De reacties op de consultatie worden verwerkt in een wetsvoorstel. Maar in juli 2021 blijkt dat het wetsvoorstel bij o.a. de VNG en het Interprovinciaal Overleg geen steun krijgt. Deze partijen willen meer mogelijkheden om te sturen op een publieke uitvoeringspartner dan zij in het wetsvoorstel krijgen, door vooraf een voorkeur voor een type warmtebedrijf uit te kunnen spreken (publiek, privaat of een samenwerkingsvorm).[60] De staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat besluit tot een politieke heroverweging in overleg met medeoverheden en andere stakeholders. De beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2022 wordt daardoor niet gehaald.[61] Eind 2021 wordt bekend dat de wet vertraging oploopt, zonder nieuwe streefdatum. Gecommuniceerd wordt dat het nieuwe kabinet de wet zal heroverwegen.[62] In juli 2022 wordt bekend dat de geplande inwerkingtreding van de Wcw vanwege de heroverweging van het wetsvoorstel verplaatst wordt naar 1 juli 2024.[63]

Op 21 oktober 2022 stuurt de minister voor Klimaat en Energie een brief met een besluit over eigenaarschap van warmtenetten. In de brief beschrijft de minister dat in het wetsvoorstel van de Wcw komt te staan dat gemeenten alleen warmtebedrijven voor een warmtekavel kunnen aanwijzen als de infrastructuur in publieke handen is. Dat betekent dat een publieke partij minstens een meerderheidsaandeel moet hebben in het warmtebedrijf dat in een bepaald gebied de warmteoplossing gaat exploiteren. Door dit meerderheidsaandeel in het warmtebedrijf hebben publieke partijen doorslaggevende zeggenschap over de infrastructuur. Er geldt een ingroeiperiode van zeven jaar waarin bij wijze van tijdelijke uitzondering nog wel private warmtebedrijven een warmtenet mogen realiseren, terwijl gewerkt wordt aan de organisatorische en financiële publieke realisatiekracht voor publieke warmtebedrijven. En bij de ingang van de Wcw zal er sprake zijn van een overgangsrecht van 20 tot 30 jaar voor private warmtebedrijven om in publieke handen te komen. Met de ingroeiperiode en het overgangsrecht moet vertraging van de energietransitie worden voorkomen. De beoogde inwerkingtreding van de Wcw blijft staan op 1 juli 2024.[64] Later verschuift de beoogde ingangsdatum voor de Wcw naar 1 januari 2025.[65] Het wetsvoorstel voor de Wcw is uiteindelijk op 19 juni 2024 ingediend en is op het moment van afronding van ons onderzoek nog niet aangenomen door de Tweede Kamer.[66]

Ook de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie biedt gemeenten geen tijdige handvatten

De Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) moet net als de Wcw de gemeente de juiste bevoegdheden geven om regie te voeren over de warmtetransitie. De Wgiw geeft gemeenten de zogenoemde aanwijsbevoegdheid, waarmee zij gebieden kunnen aanwijzen die overgaan op een alternatief voor aardgas en kunnen bepalen op welke termijn de levering van aardgas in het gebied wordt beëindigd.[67] De gemeente was van plan om bij de inwerkingtreding van de Wgiw, en een positief besluit over het aanbieden van een aanbod tot overstappen op het

57 Jetten, R.A.A. (18 juni 2024). Toelichting bij wetsvoorstel Wet collectieve warmte *Memorie van toelichting (36576-3).*
58 Rijksoverheid (8 januari 2019). *Gebouwde omgeving - Achtergrondnotitie Wijkgerichte aanpak.*
59 Wiebes, E.D. (22 juni 2020). Brief regering *Start internetconsultatie Wet Collectieve Warmtevoorziening (Warmtewet 2).*
60 Yeşilgöz-Zegerius, D. (5 juli 2021). Brief regering *Voortgang Wet collectieve warmtevoorziening.*
61 Yeşilgöz-Zegerius, D. (5 juli 2021). Brief regering *Voortgang Wet collectieve warmtevoorziening.*
62 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2021). *Klimaatnota 2021: Bijlagen 2-7.*
63 Jetten, R.A.A. (15 juli 2022). Brief regering *Voortgang Wet collectieve warmtevoorziening.*
64 Jetten, R.A.A. (21 oktober 2022). Brief regering *Wet collectieve warmtevoorziening, besluit infrastructuur in publieke handen.*
65 Jetten, R.A.A. (6 juli 2023). Brief regering *Voortgang voorstel Wet collectieve warmte.*
66 Regels omtrent productie, transport en levering van warmte (Wet collectieve warmte) | Tweede Kamer der Staten-Generaal
67 De Jonge, H.M. (29 juni 2023). Toelichting bij wetsvoorstel Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie *Memorie van toelichting (36387-3).*

warmtenet aan de wijk, zo snel mogelijk het Omgevingsplan voor Overvecht-Noord te wijzigen.[68] In het Klimaatakkoord (2019) wordt nog niet gesproken over de Wgiw, maar daarin wordt wel genoemd dat gemeenten in de toekomst kunnen vaststellen dat een wijk op een bepaald moment van het aardgas wordt afgekoppeld. Daarbij onderzoeken het Rijk en de VNG welke bevoegdheden gemeenten nodig hebben, en welke waarborgen voor consumenten en gebouweigenaren nodig zijn. De beoogde inwerkingtreding van deze wetgeving is op dat moment 1 januari 2021.[69]

In september 2020 blijkt dat het wettelijk verankeren van de bevoegdheid om gas af te sluiten meer tijd en afweging vergt.[70] In april 2021 rapporteert de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties dat gemeenten zorgen hebben over het ontbreken van middelen en bevoegdheden voor de uitvoering van de wijkgerichte aanpak. Zij maken zich onder andere zorgen over het ontbreken van de bevoegdheid om aardgaslevering in de wijk te beëindigen. Wanneer deze wetgeving dan wel wordt gerealiseerd, wordt niet duidelijk.[71]

In december 2021 wordt het wetsvoorstel voor de Wgiw ter consultatie gepubliceerd.[72] Daarna blijft het langere tijd onduidelijk wanneer het wetsvoorstel ingediend wordt, omdat hierover geen exacte datum wordt gecommuniceerd. In juni 2023 wordt als beoogde inwerkingtreding van de Wgiw 1 juli 2024 genoemd.[73] Het wetsvoorstel voor de Wgiw wordt uiteindelijk op 30 juni 2023 ingediend. Op 24 april 2024 wordt de wet aangenomen door de Tweede Kamer.[74] Vervolgens heeft de Eerste Kamer de wet op 10 december 2024 aangenomen.

Bij de Wgiw hoort het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Bgiw). Het Bgiw is een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) waarin de Wgiw verder wordt uitgewerkt. Het Bgiw wordt in juli 2022 ter consultatie gepubliceerd.[75] De beoogde inwerkingtredingsdatum is meermaals met een half jaar opgeschoven.[76] De beoogde inwerkingtredingsdatum voor de Wgiw en het Bgiw ligt op het moment van het afronden van ons onderzoek op 1 januari 2026.[77]

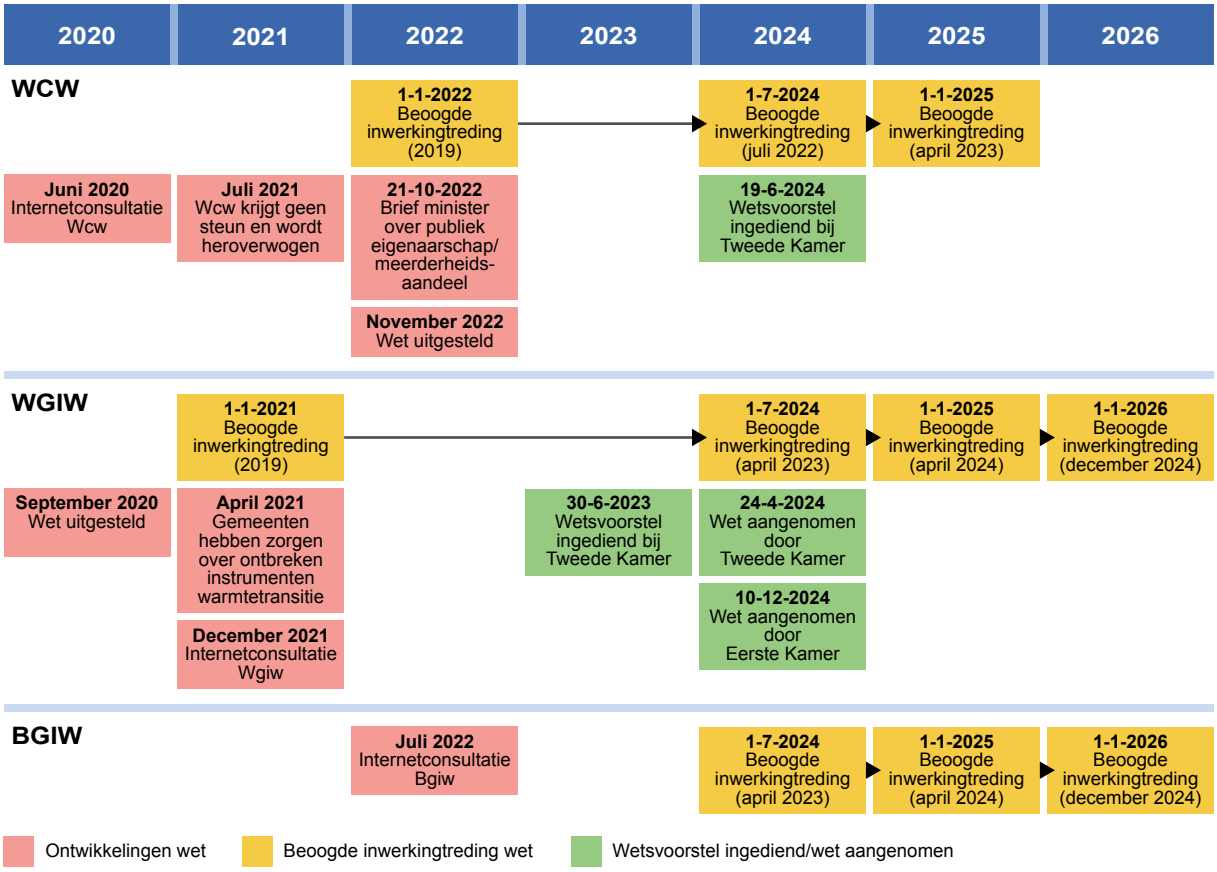
Ontbreken van wettelijk kader leidt in het project tot onzekerheid

Doordat de Wcw en de Wgiw (en bijbehorende Bgiw) tijdens het project meermaals worden uitgesteld ontbreken voor de gemeente de juiste handvatten voor het vormgeven van (haar regierol in) de warmtetransitie (zie figuur 2.3).[78] Ook Eneco had geen duidelijkheid over het toekomstige wettelijke kader en daarmee de terugverdiencapaciteit op hun investering in het warmtenetwerk. Een gemeentelijk betrokkene geeft aan: "*Het bouwwerk staat dus nog niet. Daardoor is er nu een soort transitieperiode waarin je in het oude systeem moet proberen om iets voor elkaar te krijgen. Ook wetende dat je naar een nieuw systeem gaat, maar dat deze nog niet af is.*"[79] De gemeente heeft tijdens het project geprobeerd te anticiperen op de inwerkingtreding van de Wcw en Wgiw.[80] Ze koos er dan ook op meerdere momenten bewust voor om niet te wachten tot de wet- en regelgeving gereed was.[81] De gemeente zag het ontbreken van de juiste

68 Gemeente Utrecht (2025). Reactie op het ambtelijk wederhoor.
69 Rijksoverheid (28 juni 2019). *Klimaatakkoord*, p. 30.
70 Ollongren, K.H. (28 september 2020). Brief regering *Stand van zaken Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving.*
71 Ollongren, K.H. (13 april 2021). Brief regering Voortgang Programma Aardgasvrije Wijken (PAW).
72 Consultatie Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie | Overheid.nl
73 De Jonge, H.M. (16 juni 2023). Brief regering *Voorjaarsbesluitvorming klimaat gebouwde omgeving en voortgangsrapportage PVGO.*
74 Wijziging van de Omgevingswet en de Gaswet in verband met gemeentelijke instrumenten voor de warmtetransitie in de gebouwde omgeving (Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie) | Tweede Kamer der Staten-Generaal
75 Consultatie Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie | Overheid.nl
76 Ministerie voor Klimaat en Energie (15 april 2024). *Wetgevingsprogramma voorjaar 2024.*
77 Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie | Wanneer kunnen gemeenten…
78 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews medewerkers gemeente, Interview voormalig medewerker gemeente, Interviews samenwerkingspartners, Interview extern adviseur.*
79 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
80 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews medewerkers gemeente.*
81 Zie bijvoorbeeld: Gemeente Utrecht (16 december 2022). Presentatie *Proces Overvecht-Noord Aardgasvrij*; Gemeente Utrecht (14 november 2023). Brief aan Eneco *Voortgang Warmtetransitie Utrecht.*

wet- en regelgeving wel als een risico, en voerde daarom een actieve lobby om het wettelijk kader tijdig te bewerkstelligen.[82]

Figuur 2.3 Invoering van de wetten Wcw, Wgiw en Bgiw meermaals uitgesteld



Bron: Rekenkamer Utrecht (2025) o.b.v. openbare bronnen.

De Wcw blijkt een complicerende factor voor project Overvecht-Noord, omdat het vragen opwerpt over de toekomst van warmtenetten in de stad. Voor de gemeente was het aftasten hoe Eneco om zou gaan met de aangekondigde overgang naar een minderheidsaandeel voor commerciële partijen. "*Het is je samenwerkingspartner, maar je hebt toch andere belangen. Dat maakt het uitdagend. Het is in zo'n situatie ook een beetje aftasten*" [83], vertelt een gemeentelijk betrokkene.

Een vertegenwoordiger van Eneco vertelt dat de bepaling dat het warmtenet voor een meerderheidsdeel in publieke handen moet komen een belangrijke verandering is voor het commerciële bedrijf: "*Een businesscase voor dertig jaar wordt dan onduidelijk en dat is een gigantisch risico.*"[84] Omdat project Overvecht-Noord aardgasvrij al speelde voordat het element van het meerderheidsaandeel van de gemeente in de conceptwet werd opgenomen, besloot Eneco in 2023 om dit risico voor het project te 'negeren'. En daarmee werd dit risico ook niet meegenomen in de overwegingen om wel of niet met het project door te gaan. "*Er werd aangenomen dat het wel goed zou komen. Overvecht-Noord was een pilot en was al eerder gestart. Maar het was absoluut een uitdaging geweest als het zo ver zou zijn gekomen.*"[85]

82 Gemeente Utrecht (8 april 2022). Voortgangsrapportage Regeling Risicovolle Projecten *Voortgangsrapportage OVERVECHT NOORD AARDGASVRIJ.*
83 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
84 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
85 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*

Later, in haar persbericht over de beëindiging van de samenwerking, benoemt Eneco echter wel de investeringsonzekerheid die de Wcw met zich meebrengt als een van de redenen om te stoppen met het project.[86] Een onafhankelijk adviseur licht toe: "*Met de Wcw zal er nog meer bemoeienis komen met de tarieven, eigendom en allerlei andere aspecten zoals de kwaliteit en duurzaamheid van de warmte. De commerciële partijen vinden de politiek daarin onbetrouwbaar en zijn huiverig om te investeren.*"[87]

Het ontbreken van de juiste wet- en regelgeving had volgens betrokkenen een negatief effect op de snelheid van project Overvecht-Noord aardgasvrij.[88] Partijen zijn kritisch op het Rijk, dat tijdige wet- en regelgeving beloofde in het Klimaatakkoord maar dit niet waarmaakte.[89]

Crisis- en herstelwet na uitstel wel toepasbaar voor Overvecht-Noord

De Crisis- en herstelwet (Chw) was een wet die innovatieve infrastructurele projecten op het gebied van duurzaamheid kon versnellen. De wet is per 1 januari 2024 opgegaan in de Omgevingswet.[90] Voor Overvecht-Noord speelt de Chw een rol bij het deelproject 'elektrisch koken'. Hierbij worden huishoudens die aardgas uitsluitend gebruiken voor koken aardgasvrij gemaakt door over te stappen op elektrisch koken. De gemeente Utrecht wil experimenteren met de Chw, door een deel van de kookgaswoningen van het gas af te sluiten.

De gemeente streeft in eerste instantie naar een vrijwillige overstap naar elektrisch koken door middel van een aantrekkelijk aanbod, maar houdt er ook rekening mee dat een aantal bewoners die overstap niet wil maken. De gemeente wil daarom de Chw achter de hand houden zodat het vervangen van oude gasleidingen in het hele deelprojectgebied kan worden voorkomen. Met de inzet van de wet kunnen de bewoners die niet willen overstappen namelijk alsnog gedwongen worden over te stappen op elektrisch koken. Zo hoeven er geen gasleidingen te blijven liggen omdat een klein aantal bewoners ze nog blijft gebruiken. Voor de inzet van de Chw moet wel zeker zijn dat er een redelijk alternatief is voor bewoners, zij daarbij ontzorgd worden en dat zij er financieel niet op achteruit gaan.[91]

De gemeente dient in 2020 voor de inzet van de Chw in Overvecht-Noord een aanvraag in bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In eerste instantie lijkt dit verzoek te worden toegekend in de eenentwintigste tranche van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet[92], maar vanwege een motie[93] die door de Tweede Kamer wordt aangenomen, krijgt de gemeente toch niet de ruimte om de Chw in te zetten in Overvecht-Noord.

Op 9 december 2021 verandert dit. In de tweeëntwintigste tranche wordt de aanvraag voor inzet van de Crisis- en herstelwet voor Overvecht-Noord wel toegekend.[94] De gemeente heeft aanvullende vragen naar aanleiding van de Tweede Kamer-motie beantwoord[95] en delen van de voorgenomen uitvoering van het experiment aangepast.

86 Laagbouwwoningen in Overvecht-Noord niet geschikt voor betaalbaar warmtenet | Eneco
87 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview extern adviseur.*
88 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente, Interview voormalig medewerker gemeente.*
89 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview voormalig medewerker gemeente, Interview samenwerkingspartner.*
90 Crisis- en herstelwet - Kenniscentrum InfoMil
91 Gemeente Utrecht (7 februari 2020). Raadsbrief *Elektrisch koken Overvecht-Noord.*
92 Van Veldhoven-van der Meer, S. (7 februari 2020). Brief regering *Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (eenentwintigste tranche).*
93 Koerhuis, D.A.N., Krol, H.C.M. (11 maart 2020). Motie 32813-467 *Motie van de leden Koerhuis en Krol over verbod op het hebben van een kookgasaansluiting in Utrecht schrappen.*
94 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (9 december 2021). Publicatie Staatsblad *Besluit van 1 december 2021 tot wijziging van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (tweeëntwintigste tranche)).*
95 Gemeente Utrecht (8 september 2020). Brief aan Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties *Toelichting experiment Crisis- en herstelwet.*

Nadat de Crisis- en herstelwet toepasbaar wordt voor Overvecht Noord, werkt de gemeente aan een bestemmingsplan voor de inzet daarvan. Dit om "(…) *de randvoorwaarden te creëren die het verwijderen van de gasleidingen mogelijk maken*."[96] Het Chw bestemmingsplan Kookgasvrij Overvecht wordt op 1 december 2022 vastgesteld door de gemeenteraad.[97] De gemeente krijgt daarmee de bevoegdheid om bewoners die niet willen overstappen op elektrisch koken van het gas af te sluiten – mits aan de vereiste voorwaarden wordt voldaan. Eind 2022 wordt de Chw ingezet om ervoor te zorgen dat circa 320 woningen in Overvecht-Noord de overstap naar elektrisch koken maken.

96 Gemeente Utrecht (9 juni 2022). Raadsbrief *Voortgang Elektrisch koken.*
97 Gemeente Utrecht (1 december 2022). Raadsbesluit *Vaststelling Chw bestemmingsplan Kookgasvrij Overvecht.*



3

Projectorganisatie

Zoekende naar een passende aanpak

3 PROJECTORGANISATIE: ZOEKENDE NAAR EEN PASSENDE AANPAK

Wij constateren dat de gemeente bij de uitvoering van het project Overvecht-Noord aardgasvrij grotendeels werkte in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Maar met name in de beginjaren werd – in de wijkkeuze en bij het starten van het project – niet altijd gehandeld in lijn met het zorgvuldigheidsbeginsel. De genomen besluiten zijn wel altijd goed onderbouwd en beargumenteerd. Bij de inhoud van de besluiten zien we dat het gelijkheidsbeginsel goed werd geborgd, maar dat het vertrouwensbeginsel onder druk heeft gestaan. Tijdens het project probeert de gemeente haar regierol als integraal procesregisseur in te vullen. Maar door een gebrek aan (wettelijk) instrumentarium kan de gemeente niet de gewenste mate van regie voeren. De gemeente zit daardoor in een kwetsbare positie: ze vraagt veel van andere partijen en heeft zelf weinig in te brengen of af te dwingen. Daarnaast heeft de gemeente zelf onvoldoende kennis en kunde van de warmtetransitie in huis om goed regie te kunnen voeren.

We zien dat de gemeente goed in beeld heeft hoeveel geld en welke instrumenten voor het project zijn ingezet. Met de gemeenteraad zijn voorafgaand aan het project geen afspraken gemaakt over de informatievoorziening. Desondanks is de raad veelvuldig, goed en realistisch over de voortgang van het project geïnformeerd. De integrale planning(en) voor het project kwamen moeizaam tot stand. En ook het alsmaar uitstellen van wet- en regelgeving weerhoudt de gemeente er niet van om door te 'pionieren' met het project. Wat resulteert is een project waarin planningen continu worden verschoven en vrijwel nooit worden gehaald. Onderhandelingen over de businesscase voor het uitbreiden van het warmtenet komen laat op gang. Partijen houden vast aan hun eigen voorwaarden, waarmee de businesscase volgens een onafhankelijk adviseur niet sluitend is te maken. Ook een verkleining van de scope van het project mag in deze fase niet meer baten. Wanneer de gemeente en Eneco het ook nog eens niet eens worden over het verdelen van een aantal risico's besluiten zij dan ook dat het project onhaalbaar is.

In dit hoofdstuk schetsen we een beeld van de manier waarop de projectorganisatie van Overvecht-Noord aardgasvrij was ingericht. We starten met de manier waarop de gemeente uitvoering heeft gegeven aan het project in relatie tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Vervolgens gaan we in op de wijze waarop de gemeente Utrecht haar regierol heeft ingevuld en of zij zicht heeft op hoe haar middelen en instrumenten zijn ingezet. Aansluitend behandelen we de manier waarop de gemeenteraad over het project is geïnformeerd, of het de gemeente is gelukt om zich aan de gestelde planning(en) te houden en de manier waarop de onderhandelingen over de businesscase zijn verlopen. We sluiten het hoofdstuk af met een tijdlijn waarin de belangrijkste momenten uit het volledige project zijn weergegeven.

3.1 UITVOERING: GROTENDEELS IN OVEREENSTEMMING MET ALGEMENE BEGINSELEN VAN BEHOORLIJK BESTUUR, BESLUITEN GOED GEMOTIVEERD

In het bestuursrecht gelden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur als een set spelregels waaraan de overheid zich moet houden. Deze beginselen zijn grotendeels opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De negen beginselen kunnen worden verdeeld in de beginselen die gelden voor het proces van voorbereiding en besluitvorming, voor de motivering en inrichting van besluiten, en voor de inhoud van besluiten (zie figuur 3.1). De rekenkamer heeft deze beginselen in algemene zin meegenomen in de beoordeling van de uitvoering van het project Overvecht-Noord. Hiermee beantwoorden we ook onze eerste onderzoeksvraag: *In hoeverre is de uitvoering – bestuurlijk en ambtelijk – in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur?*

Figuur 3.1 Overzicht en betekenis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

PROCES VAN VOORBEREIDING EN BESLUITVORMING	MOTIVERING EN INRICHTING VAN DE BESLUITEN	INHOUD VAN DE BESLUITEN
Zorgvuldigheidsbeginsel (Awb, art. 3:2) *Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.*	**Motiveringsbeginsel (Awb, art. 3:46)** *Een besluit dient te berusten op een deugdelike motivering.*	**Evenredigheidsbeginsel Awb, art. 3.4 lid 2)** *De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.*
Verbod op vooringenomenheid (Awb, art. 2:4) *Het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid. Het bestuursorgaan waakt ertegen dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden.*	**Rechtszekerheidsbeginsel** Het bestuursorgaan moet ervoor zorgen dat de positie van burgers voldoende zeker is. Daarom moeten de regels en besluiten van het bestuursorgaan voldoende duidelik zijn en moeten ok alleen bestaande regels worden toegepast.	**Gelijkheidsbeginsel (Awb, art. 3.4 lid 1)** Het bestuursorgaan dient gelijke gevallen gelijk te behandelen. *Het bestuursorgaan weet de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet it een wetteliik voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.*
Verbod op détournement de procédure Het bestuursorgaan moet de juiste procedure volgen om tot een besluit te komen.		**Vertrouwensbeginsel** Het bestuursorgaan mot door de burgers vertrowd kunnen worden. Door te doen wat (toe)gezegd of overeengekomen is.
		Verbod op willekeur (Awb, art. 3:3) *Het bestuursorgaan gebruikt de bevoegd-heid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend.*

Bron: Rekenkamer Utrecht (2025) o.b.v. onder andere de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Gemeente handelde niet altijd in overeenstemming met het zorgvuldigheidsbeginsel
Wij constateren dat de gemeente Utrecht in de beginjaren van het project ambtelijk en bestuurlijk niet volledig in lijn met het zorgvuldigheidsbeginsel heeft gehandeld, omdat er onvoldoende kennis was van de karakteristieken van de wijk en ook de verschillende belangen en de betekenis hiervan voor het project onvoldoende expliciet werden gemaakt. Bij het verzamelen van kennis over de wijk bleek dat data van verschillende organisaties niet volledig waren. Ze kwamen ook niet overeen met elkaar.

In het proces van voorbereiding en besluitvorming is zichtbaar dat de inzet van de gemeente er steeds op gericht was om Overvecht-Noord als eerste wijk in Nederland in één keer, volledig aardgasvrij te maken. In de keuze voor deze wijk maakten op voorhand verschillende karakteristieken – veel corporatiebezit, de aanwezigheid van een warmtenet, een gewenste

impuls aan de wijk – dat dit laaghangend fruit leek. Pas gaandeweg bleek de kennis van de wijk beperkter dan op voorhand was verondersteld en kwamen ook knelpunten in de data en karakteristieken van de wijk aan de oppervlakte. Zo was de wijk minder homogeen dan verwacht, bijvoorbeeld omdat duidelijk werd welke type woningen en bedrijvigheid in de wijk vroegen om specifieke warmteoplossingen (woonboten, woonwagens, recente nieuwbouw, et cetera). Wel was bekend dat de sociaaleconomische positie van veel inwoners van groot belang was bij de discussie over de haalbaarheid en betaalbaarheid van de overgang van aardgas naar een alternatieve warmtebron.

In 2020 wordt duidelijk dat een uitbreiding van het warmtenet voor de meeste woningen in de wijk de meest haalbare en betaalbare oplossing is. In 2021 maakt vervolgonderzoek duidelijk dat de gemeente een aantal maatregelen kan nemen om de kans op een haalbaar en betaalbaar aanbod verder te vergroten. Het onderzoek bevat echter niet alle te nemen maatregelen of een overzicht van alle elementen die hierbij van belang zijn. Als in juli 2023 de onderhandelingen over de uitbreiding van het warmtenet in de wijk beginnen, beschikt de gemeente niet over een volledig overzicht van mogelijke knelpunten en te nemen maatregelen. Het bleef dus langere tijd onduidelijk van welke elementen een haalbare businesscase afhankelijk zou zijn. En een deel van die elementen – zoals stijgende kosten en het oplopen van vertraging – hadden ook al in 2021 kunnen worden voorzien.

Genomen besluiten zijn wel altijd goed beargumenteerd en onderbouwd

Wij constateren bij de motivering en inrichting van de genomen besluiten dat deze met de kennis van dat moment wel goed zijn beargumenteerd en onderbouwd. Belangrijke besluiten waren de wijkkeuze, de collectieve en wijkgerichte aanpak, de verschillende subsidieaanvragen bij het Rijk (PAW, Groeifonds, WIS), de Transitievisie Warmte, de keuze voor het warmtenet als voorkeursalternatief, het inschakelen van externe deskundigheid voor het inzicht in de businesscase, en het uiteindelijke besluit om de samenwerking in het project vroegtijdig te beëindigen. Met uitzondering van de wijkkeuze en de aanpak waren dit besluiten die in (wisselende) gezamenlijkheid werden genomen, waarbij de gemeente Utrecht zich inspande om het besluitvormingsproces ordentelijk te organiseren. Ook gemeentelijk betrokkenen zelf en meerdere samenwerkingspartners geven aan dat gemaakte keuzes altijd goed zijn onderbouwd.[98] Met name uitgevoerde onderzoeken naar de governance voor het project en de beste aardgasvrije alternatieven voor de wijk worden veelvuldig als onderbouwing genoemd voor gemaakte keuzes.

Regelmatig discussie geweest over de inhoud van de besluiten

Betrokkenen vanuit de gemeente geven aan dat de belangen van de verschillende partijen gedurende het project zo goed mogelijk meegenomen zijn in de afwegingen die werden gemaakt.[99] De samenwerkingspartners blikken daar iets anders op terug: zij geven aan dat er verschillende belangen speelden die niet altijd allemaal behartigd werden of konden worden. Zo geeft één van de woningcorporaties aan dat de gemeente aan tafel zat vanuit een duurzaamheidsbelang, terwijl de corporatie voor haar huurders voornamelijk het belang van betaalbaarheid en het voorkomen van gedoe vertegenwoordigde.[100] Er werd zowel vanuit de gemeente als vanuit de samenwerkingspartners een spanning ervaren tussen de verschillende belangen. Specifiek tussen de maatschappelijke en commerciële belangen en de behoefte aan transparantie gedurende de onderhandelingsfase.[101]

98 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews medewerkers gemeente, Interviews voormalig medewerkers gemeente, Interviews samenwerkingspartners.*
99 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews medewerkers gemeente, Interviews voormalig medewerkers gemeente, Interview extern adviseur.*
100 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
101 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews medewerkers gemeente, Interview voormalig medewerker gemeente, Interviews samenwerkingspartners.*

Wij constateren dat tijdens het project alle betrokken partijen (de gemeente incluis) eigen uitgangspunten en (rand)voorwaarden hanteerden, die pas laat werden gedeeld en geconcretiseerd. Daardoor werden besluiten genomen zonder volledig inzicht in elkaars positie, (soms zelfs tegenstrijdige) belangen en voorwaarden.

Gelijkheidsbeginsel goed geborgd, vertrouwensbeginsel heeft onder druk gestaan
We constateren wel dat de gemeente aan de hand van een collectieve aanpak zich er altijd voor heeft ingezet om het project binnen haar eigen randvoorwaarden te laten slagen. Het is altijd het uitgangspunt van de gemeente geweest dat de overgang naar een aardgasvrije oplossing haalbaar en betaalbaar moest zijn. In november 2023 is dit door het college gedefinieerd als een eigen bijdrage van nul euro voor particuliere woningeigenaren en bedrijven in de wijk.[102] Hiermee werd het gelijkheidsbeginsel goed geborgd. Tegelijkertijd staat met de stevige communicatie, dat Overvecht-Noord uiterlijk in 2030 aardgasvrij moet zijn[103], het vertrouwensbeginsel wel onder druk. De gemeente schept met haar communicatie de verwachting dat de gehele wijk in 2030 aardgasvrij zal zijn, omdat dit als uiterlijke datum wordt genoemd. Hieraan wordt wel de voorwaarde verbonden dat de overstap niet duurder mag zijn dan aardgas, maar zonder te communiceren dat dit wellicht gevolgen heeft voor de deadline van 2030.[104] In juni 2021 staat bijvoorbeeld op de gemeentelijke website over Overvecht-Noord aardgasvrij dat de overstap naar elektrisch koken als aardgasvrij alternatief nu nog niet betaalbaar is, maar dat "(…) *dit gebeurt zodra we ervoor kunnen zorgen dat bewoners niet extra hoeven te betalen, en sowieso voor 2030.*"[105] De samenwerkende partijen hebben hun belofte aan de bewoners voor een aardgasvrije wijk in 2030 niet waar kunnen maken.

Pas begin 2024 hebben de samenwerkende partijen in gezamenlijkheid besloten om het plangebied van het project te verkleinen, toen duidelijk werd dat vasthouden aan het oorspronkelijke plangebied niet tot een haalbaar en betaalbaar aanbod kon leiden. De gemeente wist echter minstens sinds 2021 al dat vasthouden aan het grote plangebied (de hele wijk in één keer aardgasvrij maken) de complexiteit van het project vergrootte.

3.2 ROLINVULLING: GEMEENTE WORSTELT GEDURENDE HET PROJECT MET INVULLEN REGIEROL, KENNIS EN KUNDE LATEN TE WENSEN OVER

Een heldere rolinvulling is bij een project als Overvecht-Noord aardgasvrij noodzakelijk om voor alle betrokken partijen duidelijk te maken wat de gemeente doet en wat daarvan mag worden verwacht. De rol die de gemeente op zich neemt moet dan ook duidelijk zijn gedefinieerd en vastgelegd, en moet passen bij haar taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De gemeente moet daarnaast haar rol conform de gemaakte (samenwerkings)afspraken en binnen de kaders van wet- en regelgeving invullen. En de gemeente moet ook voldoende bekwaam zijn om haar rol in te kunnen vullen. Met een uitwerking van al deze aspecten beantwoorden we de tweede onderzoeksvraag: *Welke rol heeft de gemeente Utrecht in dit project gehad en hoe is daar invulling aan gegeven?*

102 Gemeente Utrecht (3 november 2023). Raadsbrief *Tussenrapportage uitvoeringsprogramma Overvecht-Noord Aardgasvrij en ontwikkelingen m.b.t. buurtinitiatieven.*
103 Gemeente Utrecht (12 oktober 2017). Raadsbrief *Overvecht-Noord aardgasvrij in 2030.*
104 Gemeente Utrecht (24 november 2020). Brief aan bewoners; Overvecht-Noord aardgasvrij | Gemeente Utrecht (versie 18 september 2020); Overvecht-Noord aardgasvrij | Gemeente Utrecht (versie 20 januari 2021); Overvecht-Noord aardgasvrij | Gemeente Utrecht (versie 20 april 2021).
105 Overvecht-Noord aardgasvrij | Gemeente Utrecht (versie 3 juni 2021)

Gemeente vult regierol als integraal procesregisseur in

In de beginjaren van het project – voordat het Klimaatakkoord in 2019 wordt vastgesteld – heeft de gemeente nog geen formele rol toebedeeld gekregen bij het aardgasvrij maken van wijken. De gemeente was in die periode dan ook vooral initiatiefnemer[106], waarbij de gemeente duidelijk de drijvende factor achter het project was.[107] De gemeente zag voor haarzelf de aanjagende rol om alle relevante partijen samen te brengen in een samenwerkingsverband: de Regietafel.[108]

Met het Klimaatakkoord krijgt de gemeente vanaf 2019 formeel de regierol in de wijkgerichte aanpak om wijken aardgasvrij te maken. Wij constateren dat de gemeente – mede door beperkende externe factoren – tot op zekere hoogte passend invulling heeft gegeven aan haar rol, maar dat deze ook kwetsbaar was. De regierol is namelijk wel duidelijk vastgelegd in het Klimaatakkoord, maar daarin onvoldoende gedefinieerd. De gemeente is gedurende het project dan ook lang zoekende geweest in hoe deze formele rol in te vullen.

De vraag binnen de gemeente was wat 'regie' precies inhield, hoe die rol ingevuld moest worden en hoe ver de gemeente daarin moest gaan.[109] Want het Rijk gaf de gemeente wel de regie, maar maakte daar geen instrumenten of financiële middelen voor vrij. Het was voor de gemeente daardoor "(…) *sturen in de mist*."[110] De gemeente probeerde de regierol dan ook geleidelijk aan in te vullen.[111] Zo werd besloten om zelf de bestuurlijke overleggen voor te zitten en werd een eigen projectmanager ingehuurd en gefinancierd.[112] In de loop van 2020 verkent de gemeente een aantal mogelijke alternatieve rollen. Uiteindelijk wordt gekozen voor 'integraal procesregisseur': "*Een integrale rol zodat de wijk niet alleen aardgasvrij werd, maar er meer verbeteringen kwamen voor de wijk. Daarnaast werd de gemeente procesregisseur om dit proces in samenwerking met partijen en de buurt te doen*."[113] De gemeente ging daarmee steeds meer de agenda's van de bestuurlijke overleggen bepalen, waarmee ook meer de koers (en dus niet het proces alleen) van het project werd bepaald.[114]

Ontbreken van wettelijk kader maakt rolinvulling gemeente kwetsbaar

In het Klimaatakkoord (2019) doet het Rijk de belofte om gemeenten tijdig een wettelijk kader te bieden om hun regierol bij de wijkgerichte aanpak te kunnen vervullen. De Wcw en Wgiw worden tijdens het project meermaals uitgesteld. De gemeente lobbyt bij het Rijk om de wetgeving te versnellen. Het lukt de gemeente daarmee om de Crisis- en herstelwet in te kunnen zetten voor deelproject elektrisch koken, maar het versnellen van de Wcw en de Wgiw blijft zonder resultaat. Wetgeving ontbreekt dus, waardoor de gemeente niet de gewenste regie kan voeren. De gemeente kan bijvoorbeeld niet gebieden aanwijzen die op termijn van het gas af moeten. Dat brengt de gemeente in een kwetsbare positie: ze vraagt veel van andere partijen, heeft zelf (naast geld) weinig in te brengen en heeft door een gebrek aan instrumenten weinig doorzettingsmacht. Afspraken worden dan ook niet op basis van een machtsverhouding genomen, maar op basis van vrijwilligheid.[115]

De wethouder Energie heeft in haar rol als voorzitter van de VNG-commissie Economie, Klimaat, Energie en Milieu mede op basis van de ervaringen in Overvecht-Noord wel belangrijke punten in de lobby naar voren gebracht die een plek hebben gekregen in de Wcw en Wgiw zoals deze nu voorliggen. Maar de wetgeving komt voor project Overvecht-Noord aardgasvrij zelf te laat.

106 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente, Interview voormalig medewerker gemeente.*
107 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
108 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
109 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente, Interview voormalig medewerker gemeente.*
110 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
111 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
112 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
113 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
114 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
115 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview voormalig medewerker gemeente.*

Samenwerkingspartners zien de gemeente worstelen met de regierol
Dat gemeenten in het Klimaatakkoord een regierol kregen toebedeeld, was voor de meeste partijen logisch.[116] Gemeenten vormen immers de overheidslaag die het dichtst bij de inwoners staat. "*Zeker bij dit project was dat belangrijk omdat men letterlijk achter de voordeur van mensen moest komen en het hen (wellicht) ook in de portemonnee zou raken*."[117] Samenwerkingspartners zagen een gemeente die worstelde met de regierol.[118] Die rol was sturend maar ook kwetsbaar omdat de gemeente veel kritische partijen tegenover zich zag.[119] Door een gebrek aan instrumenten wordt regie een "(…) *leeg begrip*"[120] genoemd. Een ander noemt regie een "(…) *vage term*"[121], omdat de gemeente van alles wil bepalen terwijl de samenwerkingspartners uiteindelijk zelf gewoon hun investeringsbeslissingen nemen. De ambitie van de gemeente voerde de boventoon, terwijl ze afhankelijk was van de andere partijen.[122] De positie van de gemeente werd dan ook als zwak gezien.[123] Pogingen om wel de regie te voeren werden als krampachtig ervaren.[124]

Samenwerking tussen partijen als constructief ervaren, maar met aandachtspunten
Achteraf blikken veel gemeentelijk betrokkenen, alsook Eneco, Stedin, Portaal en Bo-Ex over het algemeen terug op een prettige samenwerking.[125] "*De partijen zijn altijd goed met elkaar in gesprek geweest, hebben samen gezocht en elkaar goed bevraagd om tot een geslaagd project (en voortgang en samenhang van activiteiten) te kunnen komen.*"[126] Al weerspreken interne documenten die wij hebben geanalyseerd het sentiment dat de partijen altijd in goede harmonie hebben samengewerkt. Zo waren al vroeg in de looptijd van het project (in 2017) heisessies nodig om de samenwerking tussen de partijen te verbeteren. Ook de houding van de woningcorporaties was soms een struikelblok voor Eneco en de gemeente, omdat de corporaties meer als *"passagier"*[127] in het project zaten dan als proactieve samenwerkingspartner. Vergeleken met andere projecten in andere steden waren de woningcorporaties terughoudender en wilden zij financieel minder bijdragen aan Overvecht-Noord aardgasvrij.[128] Aan deelproject elektrisch koken namen de woningcorporaties actiever deel, en deed Woonin een verlieslatende investering om zo'n 320 woningen van het aardgas te krijgen.[129]

De betrokken partijen zelf zien ook een aantal verbeterpunten voor de samenwerking.
Zo was de afstand tussen de ambtelijke projectlaag en de bestuurlijke overlegtafel volgens sommigen te groot.[130] "*Op de bestuurstafel kwamen ambtelijke stukken terecht die inhoudelijk niet overeenkwamen met de wensen en behoeften van de bestuurders. Stukken werden daardoor regelmatig teruggestuurd naar de werkgroep, waarbinnen en waardoor onvrede ontstond.*"[131] Daarnaast had de samenwerking volgens een aantal partners efficiënter gekund. De vergaderfrequentie was hoog en er werden veel documenten verstuurd. Tegelijkertijd bleven concrete stappen in het project uit en was niet altijd duidelijk wat het exacte doel van

116 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews medewerkers gemeente, Interviews samenwerkingspartners.*
117 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente*.
118 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
119 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
120 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
121 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
122 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
123 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner*.
124 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
125 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews medewerkers gemeente, Interview voormalig medewerker gemeente, Interviews samenwerkingspartners, Interview extern adviseur.*
126 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview extern adviseur.*
127 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
128 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews medewerkers gemeente, Interview voormalig medewerker gemeente, Interviews samenwerkingspartners, Interview extern adviseur.*
129 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
130 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews samenwerkingspartners.*
131 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*

het overleg was.[132] De gemeente laat in haar ambtelijke reactie weten dat er in dit project gepionierd moest worden en er geen handboek beschikbaar was voor onder andere de wijze van samenwerking tussen partijen.

Gemeente en samenwerkingspartners houden zich tot aan einde samenwerking aan de afspraken

Voorafgaand aan het project zijn er weinig tot geen (samenwerkings)afspraken op papier gezet. Afspraken ontwikkelden zich gaandeweg en de gemeente en de samenwerkingspartners hielden zich daar (tot de beëindiging van de samenwerking) ook aan. Na het gezamenlijke besluit tot het beëindigen van de samenwerking heeft de gemeente de afspraak om daarover gezamenlijk en met voorrang aan de gemeenteraad en de inwoners van de wijk te communiceren doorkruist door voorafgaand daaraan een bijeenkomst met externe partijen te organiseren waarin over de beëindigde samenwerking is gesproken. Eneco besloot in reactie daarop eenzijdig een persbericht naar buiten te brengen. Dat tezamen resulteerde in veel commotie en verstoorde verhoudingen.

Gemeente qua kennis en kunde beperkt toegerust op het invullen van de regierol

Omdat de gemeente voorheen geen rol had bij de warmtetransitie ontbrak bij aanvang van het project specifieke kennis over bijvoorbeeld een passende governance-structuur. Er was naast bestuurlijke en politieke inbreng vooral veel kennis aanwezig op de ‘softe’ aspecten van de aanpak, zoals communicatie en participatie. Gedurende het project kwamen er steeds meer zaken aan het licht waar de gemeente weinig verstand van had, zoals de juiste aardgasvrije oplossing(en) voor de wijk en de ins en outs van businesscases voor warmtenetten. Expertise daarop werd ingehuurd bij adviesbureaus zoals Berenschot, Greenvis / DeWarmteTransitieMakers en Innoforte. Maar ook op interne sleutelposities (zoals die van projectleider) werd lange tijd gebruikgemaakt van tijdelijke inhuur. Dat maakte kennisopbouw en -overdracht kwetsbaar.

Daarnaast was er te weinig verbinding tussen de verschillende gemeentelijke domeinen die bij de uitvoering van het project betrokken zouden worden. Pas begin 2023 organiseerde de gemeente een sessie om een aantal interne expertisevelden met elkaar te verbinden, zoals bodem, ecologie en verkeer. “*Dat is met stoom en kokend water tot stand gekomen. Dit had eerder gekund; er had beter ingevuld kunnen worden hoe integrale besluitvorming tot stand moest komen.*”[133]

3.3 MIDDELEN EN INSTRUMENTEN: DUIDELIJK INZICHT IN BESTEDE MIDDELEN, PASSENDE WETTELIJKE INSTRUMENTEN ONTBREKEN

Minimaal jaarlijks moet de gemeente verantwoording afleggen over de besteding van de financiële middelen. Dit is nodig om te kunnen beoordelen of de beschikbare middelen doelmatig zijn besteed en daarnaast om integrale afwegingen te maken en desgewenst bij te sturen. Voor het inzicht in de werking van – de aansturing van – een project is daarnaast ook inzicht nodig in de instrumenten die worden ingezet en waarom. Daarmee wordt ook duidelijk hoe de ingezette instrumenten bijdragen aan het realiseren van de doelen. Deze paragraaf beantwoordt onze derde onderzoeksvraag: *Welke middelen en instrumenten heeft de gemeente Utrecht bij dit project ingezet en in hoeverre is dit doeltreffend en doelmatig gedaan?*

132 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente, Interview voormalig medewerker gemeente, Interviews samenwerkingspartners.*
133 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*

Alleen begrotingsgeld ingezet voor plankosten, uitvoeringsbudget nog geheel in reserve beschikbaar

Wij constateren dat de gemeente Utrecht een helder inzicht heeft in de besteding van de financiële middelen die voor project Overvecht-Noord aardgasvrij zijn ingezet. Er is daarbij onderscheid gemaakt naar plankosten en proceskosten (uitvoeringsbudget). Voor het uitvoeringsbudget is in totaal ruim € 8,7 miljoen beschikbaar. Tabel 3.2 laat zien waar deze middelen van afkomstig zijn en met welk doel deze beschikbaar zijn gemaakt.

Tabel 3.2 Middelen uitvoeringsbudget en proceskosten afkomstig van PAW-subsidie en een coronamaatregelenpakket, bedrag grotendeels nog in reserve aanwezig (bedragen x 1.000)

	Doel	Bedrag	
		Initieel	Actueel
PAW-subsidie	Beschikbaar vanuit de subsidie om de onrendabele top af te dekken bij het aardgasvrij maken van woningen	€ 4.705	€ 4.705
PAW-subsidie	Beschikbaar voor de proceskosten.	€ 410	€ 285
Coronamaatregelen-pakket 4	Beschikbaar gesteld door de gemeenteraad ter versnelling van het project om particuliere woningen aardgasvrij te maken.	€ 3.750	€ 3.750
Totaalbudget		**€ 8.865**	**€ 8.740**

Bron: Rekenkamer Utrecht (2025) o.b.v. interne verantwoording *Financiële middelen project Overvecht-Noord aardgasvrij.*

Bij de resultaatbestemming 2018 heeft de gemeenteraad ingestemd met het instellen van de reserve *Utrechtse Energie Aardgasvrije Wijken*.[134] De eerste storting had een omvang van € 3.428.000 die in het gemeentefonds was ontvangen via de Decembercirculaire 2018. De tweede tranche is met de resultaatbestemming 2019 in de reserve gestort: € 1.277.000 uitvoeringsbudget en € 410.000 proceskosten. In 2021 werd € 200.000 van het procesbudget onttrokken ter dekking van de proceskosten, maar bij de resultaatbestemming is € 75.000 weer teruggestort waarmee per saldo op dit moment nog € 285.000 in de reserve aanwezig is. In de programmabegroting 2021 is in het kader van coronamaatregelenpakket 4 '*Investeren met maatschappelijk rendement*' € 3.750.000 door de gemeenteraad beschikbaar gesteld voor Overvecht-Noord aardgasvrij. Dit geld is in 2023 – in twee tranches – in de reserve gestort.

Daarnaast zijn er jaarlijks proceskosten gemaakt vanuit de gemeentelijke middelen in het programma Klimaatvriendelijk Stad. Dit telt in de periode vanaf 2016 tot en met heden op tot netto € 3,6 miljoen (zie tabel 3.3). In de beginjaren 2016 en 2017 zijn slechts enkele duizenden euro's aan het project besteed. Vanaf 2019 ging het jaarlijks om een bedrag van meer dan € 0,5 miljoen.

134 Gemeente Utrecht (11 juli 2019). *Resultaatbestemming 2018: Bijlage instellen reserves*, p. 32.

Tabel 3.3 Meeste proceskosten dateren van de jaren 2019 t/m 2024 (bedragen x 1.000)

	Lasten	Baten	Saldo
2016	€ 27		€ 27
2017	€ 8	€ 1	€ 6
2018	€ 388	€ 199	€ 189
2019	€ 504	€ 169	€ 335
2020	€ 564	€ 13	€ 551
2021	€ 595		€ 595
2022	€ 636		€ 636
2023	€ 765		€ 765
2024	€ 503		€ 503
Totaal	**€ 3.991**	**€ 382**	**€ 3.609**

Bron: Rekenkamer Utrecht (2025) o.b.v. interne verantwoording *Proceskosten 2016 t/m oktober 2024.*

Voor de boekjaren 2016 tot en met 2019 is er een totaalbedrag in de interne verantwoording opgenomen voor Overvecht-Noord. Vanaf 2020 worden de lasten uitgesplitst naar specifieke posten waaronder personele kosten, onderzoeks- en advieskosten, en externe inhuur. Hieruit blijkt dat het overgrote deel van het geld dat door de gemeente Utrecht is besteed, is ingezet voor de inzet van personeel en voor externe inhuur; samen ruim 79%. Daarnaast komt nog 18% van het bestede bedrag voor rekening van onderzoeks- en advieskosten. Onder de overige kosten vallen de middelen die besteed zijn aan communicatie en participatie in de wijk. De samenwerkingspartners leverden daarnaast ook nog de inzet van hun mensen in de verschillende geledingen, maar die zijn uit eigen middelen betaald en niet te gelde gemaakt binnen het project.[135]

Tabel 3.4 Ruim 79% van de gemeentelijke lasten voor rekening van personele kosten en externe inhuur (bedragen x 1.000)

	Bedrag	Percentage
Personele kosten	€ 1.895	47,7%
Externe inhuur	€ 1.251	31,5%
Onderzoeks- en advieskosten	€ 716	18,0%
Overige kosten	€ 96	2,4%
Vergaderlocaties	€ 16	0,4%
Uitgaande subsidies	€ 1	0,0%
Totaal gemeente Utrecht	**€ 3.976**	**100,0%**
Vergoeding overige diensten	€ -367	
Netto totaal gemeente Utrecht	**€ 3.609**	

Bron: Rekenkamer Utrecht (2025) o.b.v. interne verantwoording *Proceskosten 2016 t/m oktober 2024.*

135 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente, Interview voormalig medewerker gemeente, Interviews samenwerkingspartners.*

Onder de ‘vergoeding overige diensten’ vallen de bijdragen van de andere deelnemende partijen aan dit project waarvan Eneco, Stedin en Mitros / Woonin ieder zo’n € 130.000 voor hun rekening hebben genomen. Omgekeerd heeft de gemeente ook enkele vergoedingen betaald waarmee het saldo op netto - € 367.000 (negatief) uit is gekomen. Het merendeel van het geld voor de proceskosten van het project is hiermee door de gemeente Utrecht ingebracht.

Uit de interviews met betrokkenen blijkt dat zorgvuldig met de beschikbare middelen werd omgesprongen. Jaarlijks werd er een plankostenbudget ter beschikking gesteld van waaruit de gemaakte kosten werden betaald. In de loop van de jaren nam dit budget in omvang af, omdat het project naar de uitvoering zou gaan en daarmee de werkzaamheden van het projectteam zouden afnemen.[136] Geïnterviewden bevestigen dat steeds voor ogen is gehouden dat de uitvoeringsbudgetten beschikbaar waren gesteld voor daadwerkelijke maatregelen in de wijk en daarmee niet voor het proces gebruikt mochten worden.[137] De beschikbare PAW-gelden, de Coronagelden en later de WIS (van Eneco) zouden worden ingezet voor een betaalbaar aanbod aan de inwoners en ondernemers in de wijk.[138]

Vooral communicatie en participatie als aanvullende instrumenten ingezet
De gemeente heeft verschillende instrumenten voor het project ingezet. Inhoudelijk was de inzet van de gemeente Utrecht gericht op het opstellen van de benodigde (beleids)documenten. Onder andere het Transitieplan en de Transitievisie Warmte worden hierbij genoemd.[139] Verder heeft de gemeente ook de data die zij beschikbaar had over de wijk ingebracht in het project, heeft de gemeente meerdere keren gelobbyd bij de rijksoverheid en heeft de gemeente kennis gedeeld met andere relevante partijen. De gemeente ziet de uiteindelijke opbrengst van dit project ook vooral terug in de opgebouwde kennis, de netwerkvorming en in de wetgeving waar een actieve lobby op gericht was.

Daarnaast heeft de gemeente veel aandacht besteed aan communicatie en participatie met betrokken organisaties en de inwoners en ondernemers in de wijk. Het was namelijk essentieel om voldoende draagvlak in de wijk te krijgen voor de overstap van aardgas naar een andere warmtevoorziening. Al vanaf de keuze voor Overvecht-Noord is de communicatie naar de inwoners en ondernemers in de wijk onderwerp van gesprek in de bestuurlijke overleggen en de ambtelijke werkgroep.

Communicatie is ook direct onderdeel van het eerste plan van aanpak in het voorjaar van 2017. De samenwerkende partijen kiezen dan voor een gezamenlijk afzenderschap (gezamenlijk naar buiten met dezelfde boodschap). En de eerste bewonersavonden voor eigenaar-bewoners worden al in november 2017 georganiseerd. In september 2018 geven de betrokken partijen een akkoord op de communicatiestrategie. Hiermee wordt besloten dat naar de wijk wordt gecommuniceerd dat Overvecht-Noord in 2030 aardgasvrij en in 2050 klimaatneutraal moet zijn. Het gezamenlijk communiceren blijft voor de partijen tot aan de beëindiging van de samenwerking een belangrijk uitgangspunt.

In reactie op de aankondiging dat Overvecht-Noord aardgasvrij moet worden, verenigen bewoners van de Klopvaartbuurt en de Vechtzoom zich in twee bewonersinitiatieven. Deze initiatieven willen met eigen aardgasvrije alternatieven bijdragen aan de doelstelling van een aardgasvrij Overvecht-Noord in 2030. De gemeente besluit in 2020 om met de buurtinitiatieven in gesprek te gaan en aanvullende onderzoeken naar hun gewenste oplossing

136 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
137 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews medewerkers gemeente, Interview voormalig medewerker gemeente.*
138 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview voormalig medewerker gemeente.*
139 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews medewerkers gemeente, Interview voormalig medewerker gemeente.*

(een lokaal buurtwarmtenet) te financieren. Het was vervolgens voor langere tijd onduidelijk hoe deze individuele oplossing van de initiatieven afgewogen moest worden ten opzichte van het collectieve voorkeursalternatief van de gemeente (stadswarmtenet).

Nadat de buurtinitiatieven van hun buurtwarmtenet-idee afstappen presenteren zij in de loop van 2023 hun plan voor een andere individuele oplossing: een warmtepomp. Dan wordt voor de gemeente steeds meer duidelijk dat de individuele oplossing van de initiatieven niet in lijn is met het algemene belang om alle wijkbewoners een haalbaar en betaalbaar aanbod te doen. Het plan van de initiatieven vraagt op voorhand namelijk een te grote investering van bewoners.[140] De gemeente besluit dan ook om de initiatieven niet meer te ondersteunen. Nadat ook de gemeenteraad in februari 2024 het alternatieve plan van de bewonersinitiatieven verwerpt, heffen beide initiatieven zichzelf in maart 2024 op.

3.4 INFORMATIEVOORZIENING: GEMEENTERAAD VAAK, VOLLEDIG EN REALISTISCH OVER HET PROJECT GEÏNFORMEERD, VEEL INFORMATIE WORDT DOOR DE RAAD NIET BENUT

Voor een project dat in het kader van een politiek gevoelig en belangrijk thema wordt uitgevoerd, is het nodig dat de gemeenteraad goed wordt geïnformeerd over de voortgang daarvan. De raadsinformatie moet voldoen aan de algemene en projectspecifieke afspraken die hierover zijn gemaakt. En moet toereikend zijn. Dat wil zeggen: volledig, beschikbaar, begrijpelijk, vergelijkbaar en tijdig. Deze paragraaf beantwoordt onze vierde onderzoeksvraag: *In hoeverre is de gemeenteraad goed geïnformeerd over de voortgang van het project?*

Geen afspraken gemaakt over informatievoorziening, gemeenteraad wel veelvuldig geïnformeerd

Wij constateren dat er voorafgaand aan het project geen concrete afspraken zijn gemaakt over het informeren van de gemeenteraad over de voortgang van het project Overvecht-Noord aardgasvrij. Desondanks is de gemeenteraad vanaf het begin geïnformeerd over het project, waarbij de hoeveelheid informatie in de loop van de jaren toenam. Wij zien dat de informatie die met de gemeenteraad is gedeeld begrijpelijk, uitgebreid en in de onderzochte periode goed vergelijkbaar was, met name omdat de scope van het project gelijk bleef. In enkele gevallen – bijvoorbeeld rondom de start van het vervangen van brosse aardgasleidingen door Stedin – werd dit pas na enkele maanden met de gemeenteraad gedeeld.

Op 12 oktober 2017 ontvangt de gemeenteraad haar eerste raadsbrief over project Overvecht-Noord aardgasvrij.[141] Vanaf de eerste brief tot aan de vroegtijdige beëindiging van de samenwerking in het project zijn 32 raadsbrieven over Overvecht-Noord aardgasvrij verstuurd. Soms waren dit updates over de voortgang van het project, andere keren ging het over een specifiek onderdeel van het project zoals het deelproject elektrisch koken[142] of over het vrijmaken van gemeentelijke middelen voor het project.[143]

140 Gemeente Utrecht (3 november 2023). Raadsbrief *Tussenrapportage uitvoeringsprogramma Overvecht-Noord Aardgasvrij en ontwikkelingen m.b.t. buurtinitiatieven.*
141 Gemeente Utrecht (12 oktober 2017). Raadsbrief *Overvecht-Noord aardgasvrij in 2030.*
142 Zie bijvoorbeeld: Gemeente Utrecht (7 februari 2020). Raadsbrief *Elektrisch koken Overvecht-Noord;* Gemeente Utrecht (20 december 2021). Raadsbrief *Voortgang elektrisch koken Overvecht-Noord:* Gemeente Utrecht (1 september 2022). Raadsbrief *Voortgang elektrisch koken.*
143 Gemeente Utrecht (30 november 2020). Raadsbrief *Toelichting 3,75 miljoen voor Overvecht-Noord.*

Wethouder stuurt op het tijdig en volledig informeren van de gemeenteraad
Door de jaren heen benoemt de wethouder Energie meermaals bij de staf Energie dat het belangrijk is om de gemeenteraad goed te informeren. Ze vraagt bijvoorbeeld om de beslismomenten van de gemeenteraad te benoemen in een raadsbrief[144], vraagt de staf om in een raadsbrief de rol van de raad duidelijk te benoemen[145] en vraagt om de raad goed mee te nemen in belangrijke momenten in het project.[146] Ook pleit de wethouder ervoor om het project op te nemen in de Regeling Risicovolle Projecten (RRP).[147]

Regeling Risicovolle Projecten toetst halfjaarlijks het project, maar kaders voor beoordeling ontbreken
Nadat Overvecht-Noord aardgasvrij in 2021 door de gemeenteraad wordt toegevoegd aan de Regeling Risicovolle Projecten (RRP), ontvangt de raad ieder half jaar een voortgangsrapportage waarin de risico's werden beoordeeld en toegelicht.[148] De eerste voortgangsrapportage vanuit de regeling verschijnt in het najaar van 2021.[149] In deze rapportages kan de gemeenteraad volgen hoe de verschillende aspecten van het project verschuiven van groen naar oranje en soms van oranje naar rood (zie tabel 3.5). De voortgangsrapportage van voorjaar 2024 is opgesteld vóór de beëindiging van de samenwerking in het project. Tegen de tijd dat deze rapportage met de raad werd gedeeld, was de samenwerking in het project al beëindigd. De gemeenteraad was wel eerder al geïnformeerd over de beëindiging van de samenwerking middels een raadsbrief die daags na het publiceren van het persbericht door Eneco aan de raad is verstuurd.

Tabel 3.5 Overzicht van kleurscores van project Overvecht-Noord aardgasvrij in de rapportages vanuit de Regeling Risicovolle Projecten

Rapportage	Najaar 2021	Voorjaar 2022	Najaar 2022	Voorjaar 2023	Najaar 2023	Voorjaar 2024
Doelstelling						
Scope						
Geld						
Tijd						
Kwaliteit						
Risico's						
Organisatie						
Communicatie						

Bron: Rekenkamer Utrecht (2025) o.b.v. voortgangsrapportages RRP

De RRP-rapportages worden door de gemeentelijk betrokkenen gezien als waardevolle documenten, omdat zij inzicht geven in de risico's van het project en dit inzicht ook bieden aan de gemeenteraad.[150] Voor toetreding tot de regeling werden de risico's uit het project wel beschreven

144 Gemeente Utrecht (2 oktober 2019). *Verslag Staf Mobiliteit en Energie;* Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
145 Gemeente Utrecht (6 september 2021). *Actielijst Staf Energie.*
146 Gemeente Utrecht (29 november 2021). *Verslag Staf Energie.*
147 Gemeente Utrecht (19 april 2021). *Actielijst Staf Energie.*
148 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews medewerkers gemeente, Interview voormalig medewerker gemeente;* Gemeente Utrecht (17 september 2021). Raadsbrief *Voortgangsrapportages Regeling Risicovolle projecten.*
149 Gemeente Utrecht (17 juni 2021). Raadsvoorstel *Regeling risicovolle projecten;* Gemeente Utrecht (17 september 2021). Voortgangsrapportage Regeling Risicovolle Projecten *Overvecht-Noord aardgasvrij.*
150 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews medewerkers gemeente, Interview voormalig medewerker gemeente.*

in raadsbrieven, maar de RRP-rapportages gaven de gemeenteraad deze informatie in een vast format, inclusief onderbouwing en beoordeling van de risico's.[151] De voortgangsrapportages moeten als ondersteunend instrument een gesprek in de raad faciliteren.[152] In de rapportages staan alleen de belangrijkste risico's opgenomen, die gescoord worden (groen, oranje of rood) door de projectbeheerser in gesprek met het projectteam en de projectmanager van Overvecht-Noord aardgasvrij.[153]

Een kanttekening bij de RRP-rapportages over Overvecht-Noord, is dat deze zijn opgesteld zonder bijbehorend startdocument. In het startdocument worden kaders voor het project vastgelegd, waaraan de verschillende aspecten van het project kunnen worden getoetst. Dit is destijds niet gedaan omdat de kaders onvoldoende duidelijk waren bij het project. Door het ontbreken van een startdocument kregen de voortgangsrapportages vanuit de RRP een andere vorm voor Overvecht-Noord. Nu werd voor de beoordeling (groen, oranje of rood) van de aspecten van het project (zoals financiën, planning en risico's) teruggegrepen op de voorgaande rapportage, eerder verzonden raadsbrieven en de Transitievisie Warmte, in plaats van op het startdocument.[154]

Sommige ambtelijk betrokkenen noemen het begrijpelijk dat er geen startdocument is gemaakt bij toetreding tot de RRP, vanwege de veranderlijke kaders en randvoorwaarden van het project.[155] Anderen noemen het 'niet handig' dat er geen startdocument was, aangezien dit de nulmeting voor het project is en de voortgang beter gestaafd kan worden met een startdocument.[156] Begin 2022 is wel een eerste risicoanalyse uitgevoerd op het project, waar concern control op heeft meegekeken.[157] Het startdocument zou gelijktijdig met het wijkuitvoeringsplan (WUP) worden voorgelegd[158], maar doordat het WUP meermaals wordt uitgesteld (van eind 2021 naar half 2024) is er geen startdocument RRP verschenen vóór de beëindiging van de samenwerking in het project.

Gemeenteraad zelf beperkt aan zet geweest tijdens het project

Binnen het project Overvecht-Noord aardgasvrij is de gemeente langere tijd zoekende naar de rol van de gemeenteraad. Ten tijde van het Transitieplan (2019) is nog niet helemaal helder welke besluiten aan de raad moeten worden voorgelegd. De raad krijgt op dat moment te horen: "*U besluit als raad in elk geval over het uitvoeringsplan. Hierin is beschreven welke alternatieven voor aardgas in welke delen van de wijk het beste passen, en hoe die kunnen worden gerealiseerd*."[159]

Het idee dat de gemeenteraad besluit over het wijkuitvoeringsplan (WUP) voor Overvecht-Noord blijft langere tijd bestaan en wordt ook meermaals zo gecommuniceerd via raadsbrieven.[160] Eind 2023 wordt echter duidelijk dat het college bevoegd is om het WUP – wat inmiddels het uitvoeringsprogramma wordt genoemd – vast te stellen. Maar omdat de raad al vaak is toegezegd dat zij het WUP / uitvoeringsprogramma voor Overvecht-Noord ter besluitvorming voorgelegd krijgt, gaat deze collegebevoegdheid tegen de verwachtingen van de raad in

151 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
152 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
153 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
154 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
155 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente, Interview voormalig medewerker gemeente.*
156 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews medewerkers gemeente.*
157 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews medewerkers gemeente;* Gemeente Utrecht (8 april 2022). Rapportage Regeling Risicovolle Projecten *Overvecht-Noord aardgasvrij.*
158 Gemeente Utrecht (8 april 2022). Rapportage Regeling Risicovolle Projecten *Overvecht-Noord aardgasvrij.*
159 Gemeente Utrecht (29 oktober 2019). Raadsbrief *Transitieplan Overvecht-Noord Aardgasvrij,* p. 3.
160 Zie bijvoorbeeld: Gemeente Utrecht (24 november 2020). Raadsbrief *Voortgang Overvecht-Noord aardgasvrij;* Gemeente Utrecht (4 oktober 2021). Raadsbrief *Uitkomsten onderzoek Overvecht-Noord aardgasvrij;* Gemeente Utrecht (19 januari 2022). Raadsbrief *Jaarplan 2022 Energietransitie.*

en is het politiek onwenselijk om het programma door het college te laten vaststellen.[161] Uiteindelijk wordt afgesproken dat de gemeenteraad de kaders voor een alternatief voor aardgas in Overvecht-Noord vaststelt, met het concept uitvoeringsprogramma als bijlage bij dit raadsvoorstel.[162]

Het raadsvoorstel met kaders voor Overvecht-Noord aardgasvrij is er vóór de vroegtijdige beëindiging van de samenwerking niet gekomen. Wel heeft de gemeenteraad voor Overvecht-Noord gedurende het traject (2016 – 2024) de volgende besluiten genomen:

- Besluit tot een gemeentelijk bijdrage van €3,75 miljoen voor het project.[163]
- Mandateren van de gemeente om op basis van de randvoorwaarden uit de Transitievisie Warmte deel I de uitbreiding van het warmtenet in Overvecht-Noord met Eneco te verkennen.[164]
- Het toevoegen van Overvecht-Noord aardgasvrij als een van de projecten binnen de Regeling Risicovolle Projecten.[165]
- Het Chw bestemmingsplan kookgasvrij Overvecht vaststellen, waarin de mogelijkheid voor de toepassing van de Crisis- en herstelwet voor Overvecht-Noord wordt geborgd.[166]

Gemeenteraad laat gedurende het project veel informatie onbenut

De gemeenteraad is vanaf 2017 tot aan de beëindiging van de samenwerking regelmatig geïnformeerd over de ontwikkelingen binnen en haalbaarheid van het project Overvecht-Noord aardgasvrij. In de raadsbrieven staan terugkerend verschillende risico's voor het project benoemd, zoals het ontbreken van de juiste wet- en regelgeving en het financieel niet sluitend krijgen van de businesscase. Een betrokken gemeenteambtenaar zegt hierover: "*Vrijwel alles wat de gemeente heeft gedaan is beschreven in de vele raadsbrieven die zijn gepubliceerd.*"[167] In de voortgangsrapportages die vanuit de RRP halfjaarlijks worden gestuurd staan de grootste risico's voor het project ook opgesomd.

De rekenkamer constateert dat de gemeenteraad weinig heeft geacteerd op de beschikbare informatie over de voortgang van het project. Ook niet wanneer uit de score van de RRP-rapportages valt af te leiden dat het project steeds meer risico's en onzekerheden kent. In de periode oktober 2017 (eerste raadsbrief) tot 4 april 2024 (de vroegtijdige beëindiging van de samenwerking) zijn twee raadsbrieven geagendeerd in commissievergaderingen en vinden vijf informatiebijeenkomsten voor de raad plaats, waarvan een deel georganiseerd wordt door de buurtinitiatieven uit Overvecht-Noord. Naar aanleiding van raadsbrieven worden slechts drie keer schriftelijke vragen gesteld over Overvecht-Noord; over deelproject elektrisch koken en over de buurtinitiatieven. Daarnaast worden vijf moties ingediend, waarvan er vier gaan over de ruimte die buurtinitiatieven wordt geboden binnen het project. De voortgangsrapportages vanuit de RRP worden niet geagendeerd in de commissies (Veiligheid, Bestuur en Financiën / Energie(transitie), Duurzaamheid, Vastgoed en Wonen) en hierover worden geen vragen gesteld aan het college.[168] Pas nadat werd besloten om de samenwerking vroegtijdig te beëindigen zijn schriftelijk vragen gesteld en is een (spoed)debat aangevraagd.

Betrokkenen van de gemeente merken in gesprek met de rekenkamer op dat de gemeenteraad wel goed geïnformeerd is, maar dat hij weinig deed met deze informatie.[169] Een betrokkene

161 Gemeente Utrecht (13 november 2023). Voorblad Staf Energie *Besluitvormingsproces OVN.*
162 Gemeente Utrecht (15 februari 2024). Raadsbrief *Jaarplan 2024 Energietransitie.*
163 Gemeente Utrecht (3 december 2020). Programmabegroting *Begroting 2021.*
164 Gemeente Utrecht (3 juni 2021). Raadsvoorstel *Transitievisie Warmte deel I.*
165 Gemeente Utrecht (17 juni 2021). Raadsvoorstel *Regeling risicovolle projecten.*
166 Gemeente Utrecht (1 december 2022). Raadsbesluit *Vaststelling Chw bestemmingsplan Kookgasvrij Overvecht.*
167 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
168 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
169 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews medewerkers gemeente.*

geeft aan het opmerkelijk te hebben gevonden dat "(…) *de rode stoplichten in de voortgangsrapportages* [vanuit de RRP] *voor de raad nooit aanleiding zijn geweest om in debat te gaan met de wethouder over deze situatie. De gemeenteraad heeft de rapportages nooit geagendeerd*."[170]

3.5 PLANNING: VOORTDUREND ONDER DRUK EN BIJGESTELD DOOR INTERNE EN EXTERNE VERANDERINGEN

Om een aardgasvrij Overvecht-Noord in uiterlijk 2030 te kunnen realiseren is het belangrijk dat de gemeente een realistische planning hanteert. Het moet duidelijk zijn hoe deze planning tot stand is gekomen en de gemeente moet zich tijdens het project aan de planning hebben gehouden. Deze paragraaf beantwoordt onze vijfde onderzoeksvraag: *Hoe is de planning tot stand gekomen en hoe heeft deze zich in de praktijk ontwikkeld?*

Integrale planning pas in 2023 scherp gesteld
Wij constateren dat de integrale planning van het project moeizaam tot stand kwam. In de beginfase was al veel discussie over de einddatum van 2025 dan wel 2030 waarop het project gereed zou moeten zijn. Het voorkomen van vervangingen van aardgasleidingen in de wijk was een belangrijke drijfveer. Uiteindelijk werd 2030 gecommuniceerd. Dat betekende echter wel dat uiterlijk in 2025 met de uitvoering van het project moest worden gestart. De integrale planning – opgebouwd aan de hand van de deelplanningen van de verschillende betrokken partijen – werd echter pas in 2023 scherper gesteld.

Planningen worden voortdurend verschoven en vrijwel nooit gehaald
Het feit dat landelijke wetgeving in ontwikkeling was en meermaals uitgesteld werd weerhield de gemeente er niet van om door te gaan met de projectvoorbereiding. Het uitblijven van landelijke wet- en regelgeving werd juist als kans gezien om lerend en lobbyend door te werken. De gemeente koos er bewust voor om met dit project te 'pionieren'. Pionieren is ook een doel van het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) waar project Overvecht-Noord aardgasvrij een proeftuin van was. De PAW-bijdrage was bedoeld om nieuwe wegen te bewandelen, problemen te identificeren en daarvoor oplossingen te bedenken.

Wat daardoor resulteert is een project waarin planningen voortdurend worden verschoven en vrijwel nooit worden gehaald. In de beginfase loopt het project door interne factoren vertraging op. Beschikbare informatie is niet volledig, documenten laten langer op zich wachten en documenten kunnen niet bestuurlijk worden vastgesteld. Zo zijn er meerdere concepten van het Transitieplan opgesteld voordat deze aan de gewenste kwaliteitseisen voldeed. En gaandeweg wordt duidelijk dat de transitie in de wijk ingewikkelder is dan op voorhand was ingeschat. Het wijkuitvoeringsplan (WUP) dat de gemeente voor Overvecht-Noord opstelt moet het fundament onder de uitvoering van het project vormen. Deze zou eind 2021 aan de gemeenteraad worden aangeboden, maar verschuift keer op keer: naar 2022, 2023 en 2024. Door de vroegtijdige beëindiging van de samenwerking in het project is het WUP nooit met de gemeenteraad gedeeld.

Ook de planning van deelproject 'elektrisch koken' (om meer dan 4.000 woningen van het kookgas te halen en daarmee 65% van de gasleidingvervangingen in de wijk te voorkomen) loopt meermaals vertraging op. Partijen praten vooral veel over dit deelproject en de lobbyactiviteiten richting het Rijk om ontstane knelpunten weg te nemen leveren weinig op. Omdat Stedin genoodzaakt is tijdig met de vervangingsopgave te beginnen kan niet worden voorkomen dat gasleidingen

170 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*

worden vervangen. Uiteindelijk lukt het in 2023 om circa 320 woningen van het kookgas te halen. Doordat het project een lange doorlooptijd had, werd het proces met name door de externe partijen als kabbelend ervaren. Een doortastende gemeente, die sneller knopen doorhakte over harde (rand)voorwaarden en uitgangspunten werd daarbij gemist. Zij zien dit ook als een van de oorzaken waardoor het einddoel van het project – een aardgasvrij Overvecht-Noord in 2030 – niet gerealiseerd wordt. De gemeente geeft in haar ambtelijke reactie aan dat dit mede te maken had met het ontbreken van een mogelijkheid in de wet (die de Wgiw kan bieden) om de wijk verplichtend aan te wijzen als aardgasvrije wijk.

3.6 BUSINESSCASE: VOOR DE GEMEENTE ONNAVOLGBAAR EN BRON VAN WANTROUWEN, EN NIET SLUITEND TE KRIJGEN

Een sluitende businesscase is een beslissende voorwaarde voor een haalbaar project. De businesscase van Overvecht-Noord aardgasvrij blijkt in de loop van het project een onoplosbaar knelpunt te zijn. Dit wordt pas geleidelijk concreet vanaf mei 2023, wanneer de onderhandelingen met Eneco worden opgestart. Uit een marktconsultatie blijkt Eneco namelijk de enige reëel geïnteresseerde warmteaanbieder voor Overvecht-Noord te zijn. In totaal waren er acht reacties en is met zes partijen gesproken. Vanaf mei 2023 is de gemeente dan ook een onderhandelende partij. De gemeente, Eneco en woningcorporaties Portaal en Woonin werken gezamenlijk aan het financiële plaatje voor het project. Eneco is de partij die alle input samenbrengt en doorrekent in de businesscase.

Collectief warmtenet is beste optie, maar blijft duurder dan aardgas

In juli 2020 blijkt uit onderzoek van APPM en CE Delft dat alle warmtealternatieven voor Overvecht-Noord op dat moment duurder zijn dan aardgas. Wel komt een collectief warmtenet daarbij naar voren als meest aantrekkelijke optie voor het grootste deel van de wijk. Uit het onderzoek blijkt daarnaast dat het uitbreiden van het warmtenet in Overvecht-Noord een onrendabele top[171] kent van € 7.500 per woning. In reactie daarop stelt het college € 3,75 miljoen aan Coronagelden beschikbaar, waarmee ongeveer 20% van die onrendabele top kan worden afgedekt. Het resterende deel moet worden gefinancierd met aanvullende rijkssubsidies (PAW, WIS) en met bijdragen van Eneco en de woningcorporaties.

Na het onderzoek door APPM en CE Delft wordt een vervolgonderzoek gedaan door adviesbureau Greenvis / DeWarmteTransitieMakers naar de warmteopties in de wijk. Hieruit komt in september 2021 wederom een collectief warmtenet als beste optie voor Overvecht-Noord naar voren. De onrendabele top wordt geraamd op € 5.000 tot € 8.000 per huishouden. Het is zaak voor de gemeente om deze onrendabele top in gesprek met Eneco en de woningcorporaties weg te werken.

Concrete gesprekken met Eneco over een businesscase kunnen op dat moment niet worden gevoerd, omdat er nog geen marktconsultatie is uitgevoerd. Met de marktconsultatie wordt in februari 2023 verkend of er naast Eneco nog andere warmtepartijen zijn die een warmtenet in Overvecht-Noord zouden willen exploiteren. In april 2023 blijkt dat Eneco de enige geïnteresseerde partij is, waarna de onderhandelingen over de businesscase kunnen starten.

Eneco legt eerste businesscase op tafel, onafhankelijke partij wordt ingehuurd om businesscase te toetsen

In mei 2023 presenteert Eneco haar eerste businesscase aan de bestuurders van de onderhandelingspartijen (gemeente Utrecht en woningcorporaties Portaal en Woonin).

171 De onrendabele top is het verschil tussen de totale kosten en de totale opbrengsten van het project.

De hoogte van de onrendabele top op dat moment is door een gebrek aan documentatie onduidelijk. Maar er spelen discussies rond de betaalbaarheid van het warmtenet en hoe hoog de eigen bijdrage van huurders en particuliere woningeigenaren moet zijn. De businesscase van Eneco bevat bedrijfsgevoelige informatie, waardoor geen volledige inzage kan worden geboden in de cijfers en rekenmodellen die daaraan ten grondslag liggen. De gemeente en woningcorporaties hebben transparantie wel uitgewerkt als publieke waarde voor het project. Dat betekent dat warmtebedrijven openheid moeten geven over de opbouw van hun tarieven en investering. Om toch een mate van transparantie te bieden, gaat Eneco ermee akkoord dat een onafhankelijke partij (Innoforte) een second opinion op de businesscase uitvoert.

Beoogde besparingen op de businesscase vallen meermaals tegen

De volgende maanden wordt gewerkt aan het sluitend krijgen van de businesscase. De bestuurders overleggen met elkaar over hoeveel geld iedere partij inlegt, wie welke risico's draagt en welke andere maatregelen genomen kunnen worden om de kosten te drukken en / of risico's te verminderen. De ambtelijke werkgroep – waar alle onderhandelende partijen in zijn vertegenwoordigd – werkt de voorgestelde besparingsmaatregelen uit. Vervolgens rekent Eneco de maatregelen door in de businesscase, in de hoop dat het te overbruggen financiële gat wordt verkleind.

Eind augustus 2023 blijken beoogde besparingsmaatregelen echter een tegenvallend effect te hebben. En eind september 2023 gebeurt dat opnieuw. Omdat veel verschillende parameters aan de basis van de businesscase liggen, is er geen sprake van een één-op-één relatie tussen de beoogde besparing en de daadwerkelijke besparing. Dat wil zeggen dat het inbrengen van (bijvoorbeeld) € 1.000 aan extra financiële middelen per woning niet per se leidt tot een verlaging van de onrendabele top met € 1.000 per woning. Doordat de gemeente en woningcorporaties geen inzicht mogen en kunnen krijgen in de rekenmodellen van Eneco, ontstaat hierover steeds meer wantrouwen en frustratie. Betrokkenen hopen dan ook dat de second opinion op de businesscase die op dat moment wordt uitgevoerd meer duidelijkheid en transparantie zal verschaffen. De second opinion biedt uiteindelijk een aantal aanknopingspunten om de onrendabele top te verlagen.

Businesscase volatiel en onhaalbaar, verkleining scope noodzakelijk

In de maanden daarna wordt doorgewerkt aan het sluitend krijgen van de businesscase. In november 2023 concluderen de bestuurders dat het gat in de businesscase te groot blijft om tot overeenstemming te komen. Daarnaast wordt de businesscase niet stabiel genoeg en onvoldoende transparant genoemd.[172] De bestuurders hebben behoefte aan meer inzicht in de verdeling van kosten en opbrengsten over de verschillende stakeholders (Eneco, woningcorporaties, huurders en eigenaar-bewoners). Opnieuw wordt Innoforte ingehuurd om de bestuurders mee te nemen in de technische ins en outs van de businesscase en om met de ambtelijke werkgroep mee te kijken bij het bedenken en doorvoeren van verdere besparingsmaatregelen.

In januari 2024 komt Innoforte met een nieuw adviesrapport. Daarin worden de uitgangspunten van de verschillende partijen op een rij gezet. Zo wil de gemeente een aardgasvrij Overvecht-Noord realiseren met een eigen bijdrage van nul euro voor bewoners. De woningcorporaties willen maximaal € 2.500 per woning bijdragen aan het sluitend krijgen van de businesscase en woonlastenneutraliteit voor hun huurders realiseren. Eneco wil een haalbare businesscase rondkrijgen binnen haar eigen voorwaarden. Innoforte stelt: "*Conclusie: dit geheel is niet*

172 Gemeente Utrecht (14 november 2023). *Verslag Bestuurlijk Overleg Buurtaanpak Aardgasvrij.*

haalbaar."[173] Het rapport laat ook de volatiliteit in de businesscase zien tussen juli en oktober 2023. Het gat in de businesscase was in juli 2023 € 11.500, wordt daarna nog hoger, maar wordt vervolgens stapsgewijs door verschillende besparingsmaatregelen teruggebracht naar € 4.500 per woning. Tussen oktober en november 2023 neemt het gat echter weer toe, en komt deze uiteindelijk in november 2023 uit op € 6.050 per woning.

Innoforte ziet mogelijkheden om de businesscase te verbeteren door het project te focussen op de meest haalbare delen van de wijk. De bestuurders volgen dit advies en besluiten om te onderzoeken of de scope van het project kan worden verkleind. Dit betekent dat Overvecht-Noord niet meer in één keer aardgasvrij zal worden gemaakt. De gemeente heeft jarenlang wel aan deze doelstelling vastgehouden, ondanks dat al langer duidelijk was dat dit de complexiteit van het project vergrootte. Maar omdat nu echt blijkt dat het project gegeven de huidige scope onhaalbaar is, stemt de gemeente in met de verkleining van de scope. Er wordt vanaf dan gewerkt aan een businesscase zonder de Klopvaartbuurt.

Gemeente en Eneco worden het niet eens over verdeling van risico's, samenwerking wordt vroegtijdig beëindigd

In maart 2024 blijkt dat de gemeente en Eneco beide de kostenraming van een aantal risico's niet kunnen vaststellen. De partijen zijn er nog niet over uit wat de kosten zullen zijn voor bepaalde risico's, zoals onvoorziene omstandigheden of het risico dat het combineren van werkzaamheden aan het riool en het aanleggen van het warmtenet toch minder besparing oplevert dan gedacht.

Kort daarna wordt aan Innoforte de opdracht gegeven om de inpandige kosten[174] van de transitie gedetailleerd in beeld te brengen. Over de hoogte daarvan bestaat namelijk al langere tijd onduidelijkheid en een inventarisatie onder verschillende gemeenten leert dat de ingeschatte inpandige kosten behoorlijk variëren. Concreet behelst de opdracht aan Innoforte een schouw van een aantal aan te sluiten woningen in Overvecht-Noord. De kosten worden in het onderzoek geraamd op € 3.000 tot € 4.000 per woning.

Verder bevat de businesscase nog een drietal punten waar de partijen het niet over eens worden: wie de inpandige kosten moet betalen, de door Eneco verhoogde warmtetarieven en welke partij de risico's draagt rondom het uitvoeren van combinatiewerkzaamheden bij de aanleg van het warmtenet. In haar ambtelijke reactie geeft de gemeente aan dat beide partijen het erover eens waren dat vertraging in de combinatiewerkzaamheden voor rekening van de gemeente kwamen als die te maken hadden met zaken waar Eneco geen invloed op had (zoals een archeologische vondst, onwerkbaar weer, et cetera). Eneco is van mening dat de gemeente per definitie financieel verantwoordelijk is voor risico's rondom de combinatiewerkzaamheden, zonder dat de gemeente dit besefte.[175] De gemeente had op haar beurt het idee dat Eneco te veel risico's op de gemeente afwentelde.[176] Eneco berekent de maximale kostenpost voor tegenvallende combinatiewerkzaamheden op € 0,5 tot € 2 miljoen.[177] De gemeente zag geen financiële ruimte om dit risico te dragen.[178]

Eind maart 2024 presenteert Innoforte haar tweede second opinion op de businesscase van Eneco. Sinds november 2023 is het gat in de businesscase gestegen van € 6.050 naar € 7.950 per woning. Dat komt onder andere doordat een aantal dure panden, in een uiterste poging het plan financieel haalbaar te maken, uit het plan waren gehaald. Om voor het verkleinde

173 Innoforte (24 januari 2024). Presentatie *Een haalbare business case warmtenet Overvecht Noord?,* p. 3.
174 Het gaat hier om de inpandige kosten die nodig zijn om de woningen op het warmtenet aan te sluiten.
175 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
176 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews medewerkers gemeente.*
177 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
178 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*

plangebied inzicht te hebben in de businesscase met alle panden in het gebied zijn de dure panden weer toegevoegd. De reden daarvoor is dat als deze panden niet op het warmtenet aangesloten zouden worden uitsluitend door een dure individuele warmteoplossing aardgasvrij konden worden gemaakt.

Daarnaast benoemt ook Innoforte dat er nog openstaande punten zijn waarvan de financiële effecten nog onbekend zijn. De ontwikkeling van de bijdrage aansluitkosten (BAK, het financiële gat in de businesscase omgeslagen per aansluiting) over de periode juli 2023 – maart 2024 is (inclusief de verschillende veranderingen die zijn verwerkt) opgenomen in tabel 3.6. Een verdere uitwerking van de verschillende risico's en openstaande punten komt ook op verschillende momenten aan de orde in de uitwerking van de tijdlijn (met name in hoofdstuk 6). Innoforte concludeert wel dat de businesscase van Eneco realistisch en acceptabel is binnen de nauwkeurigheidsgrenzen van de berekeningen.[179] Daarbij plaatst Innoforte wel opmerkingen over onder andere een te lage raming van de kosten per gebouwaansluiting, en over het vergroten van transparantie door de overheadkosten in de businesscase op te nemen waarmee ook de '*hurdle rate*'[180] kan worden verlaagd. Tevens maakt Innoforte een opmerking bij de samenstelling van de nettomarge en het niet delen van de achterliggende prijsscenario's daarbij.

179 Innoforte (29 maart 2024). Rapport *2e Second opinion business case Eneco Overvecht-Noord.*
180 De *'hurdle rate'* is het minimumrendement op het project dat Eneco bereid is te accepteren voordat er geïnvesteerd gaat worden, gezien het risico dat Eneco loopt en de opportuniteitskosten van het opgeven van andere projecten.

Tabel 3.6 Businesscase is volatiel en uiteindelijk blijkt het financiële gat niet sluitend te krijgen

Status	Financiële gat	Risico's en openstaande punten
	BAK[181] per woning	een (+) verlaagt het financiële gat, een (-) vergroot deze
Juli 2023	€ 11.500	▪ Combi(natie)werkzaamheden (+ en -) ▪ Aansluitpercentage verlagen van 100% naar 80% (-) ▪ Verbreden van scope (toevoegen van grootverbruiker) (+) ▪ Toevoegen WIS-subsidie (+) ▪ Vooruitbetalen BAK aan woningcorporaties (+)
Oktober 2023	€ 4.500	▪ Verlaging van WIS (-) ▪ Verhoging ontwikkelkosten en kosten onderstations (-) ▪ Niet vooruitbetalen BAK (-) ▪ Woningcorporaties betalen niet vooruit (-) ▪ Uitvoering vertraagd en snelheid vertraagd (-) ▪ Scope wijziging (+) ▪ Overige ontwikkelingen (-)
November 2023	€ 6.050	▪ Versmallen van scope (weglaten Klopvaartbuurt) (+) ▪ Versmallen van scope (weglaten zorgcentrum Rosendael) (-) ▪ Aansluiten dure panden (-) ▪ Aanpassen prijspeil 2024 (-) ▪ Update tarieven (+) ▪ Kosten boosterpomp niet in de WIS (-) ▪ Wijziging boekhoudkundige afschrijvingsmethode onder de Wet collectieve warmte (-)
Februari 2024	€ 7.950	▪ Inzetten PAW-gelden (+) ▪ Inzetten EIA-subsidie (+)
Maart 2024	€ 5.000	Openstaande knelpunten: ▪ Effecten Wet collectieve warmte ▪ WIS-subsidie behouden met wijziging scope ▪ Verlagen *'hurdle rate'* ▪ Kosten maken sparingen ▪ Stijgende kosten ▪ Staatssteuntoets ▪ Ontwikkelingskosten a.g.v. combi-werkzaamheden

Bron: Rekenkamer Utrecht (2025) o.b.v. interne documenten / second opinions van Innoforte.

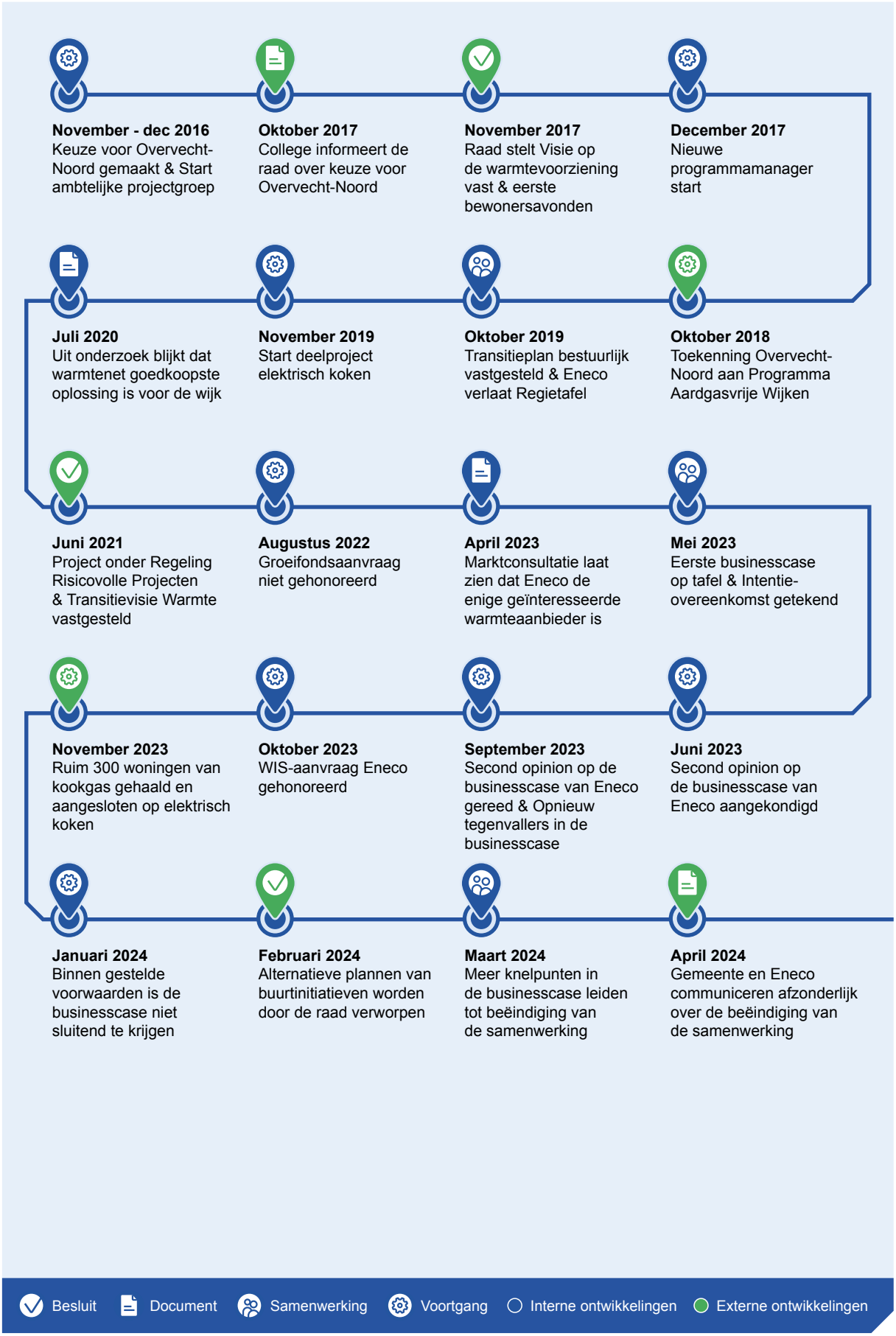
Naast de second opinions probeert Innoforte de businesscase voor de gemeente, Portaal en Woonin te verhelderen, omdat deze technisch van aard is en de bestuurders moeite hebben om deze te begrijpen. Tot een volledig begrip van de businesscase leiden deze verhelderingspogingen echter niet. Tot aan het einde van de samenwerking in het project blijven daardoor vragen en wantrouwen bestaan omtrent de businesscase. In maart 2024 besluiten de gemeente en Eneco gezamenlijk om de samenwerking vroegtijdig te beëindigen, omdat er geen zicht is op een sluitende businesscase en overeenstemming over de verdeling van de risico's vóór oktober 2024 (de deadline voor een investeringsbesluit door Eneco, als voorwaarde vanuit de Warmtenetten Investeringssubsidie).

181 De Bijdrage Aansluitkosten (BAK) is de eigen bijdrage die bewoners per huishouden moeten leveren om hun woning aan te sluiten op het warmtenet. De BAK is een brutobedrag waarmee de inpandige kosten, en subsidies zoals de ISDE en SAH voor woningcorporaties nog moeten worden verrekend. Voor particuliere woningeigenaren bepaalt de uitkomst de uiteindelijke eigen bijdrage. De uitkomst is daarmee de sluitpost van (en het financiële gat in) de businesscase.

3.7 TIJDLIJN MET BELANGRIJKSTE MOMENTEN

We hebben een tijdlijn gemaakt van de belangrijkste momenten uit het volledige project zie figuur 3.7). De blauwe aspecten hebben betrekking op ontwikkelingen die binnen het project hebben plaatsgevonden. De groene aspecten hebben betrekking op externe ontwikkelingen in de projectomgeving of openbare besluiten. Deze momenten lichten we in de gedetailleerde, inhoudelijke tijdlijn (hoofdstuk 4 t/m 7) nader toe.

Figuur 3.7 Tijdlijn van de belangrijkste momenten uit het volledige project.



Bron: Rekenkamer Utrecht (2025) o.b.v. interne en openbare documenten.

4

2015 – 2019

Verkennende fase



4 VERKENNENDE FASE: 2015 – 2019

In dit hoofdstuk beschrijven we de verkennende fase van het project Overvecht-Noord aardgasvrij. Aan de hand van interne documenten, verslagen van interviews met betrokkenen en openbare (raads)informatie worden in een tijdlijn de belangrijkste gebeurtenissen en ervaringen beschreven.



1. Uitvoering

Vanaf 2015 is de gemeente Utrecht aan de slag gegaan met de energietransitie. In de beginfase met stadsbreed beleid met het Energieplan en de Energieagenda's. Eind 2016 werd de keuze gemaakt om Overvecht-Noord als eerste wijk van het aardgas af te halen. Er wordt een projectgroep ingericht en een projectplan opgesteld om hier uitvoering aan te geven. Al in het voorjaar van 2017 wordt echter duidelijk dat het aardgasvrij maken van wijken ingewikkeld is en dat beschikbare gegevens over bijvoorbeeld het aantal gasaansluitingen in Overvecht-Noord niet eenduidig waren. Toch wordt besloten om in november 2017 met het nieuws de wijk in te gaan, met name omdat het college desinvesteringen in de gasinfrastructuur in de wijk wil voorkomen, draagvlak wil creëren en de bewoners wil betrekken bij de uitwerking van de aanpak. De onderlinge samenwerking tussen de samenwerkingspartners aan de (bestuurlijke) Regietafel verloopt op een aantal momenten moeizaam en wordt daarom aan evaluaties en heisessies onderworpen. Ook komt er een andere organisatiestructuur en wordt de bemensing aangepast.



2. Rol(invulling)

De gemeente ziet voor zichzelf vanaf het begin een regierol weggelegd bij het project, maar zoekt de eerste jaren naar een concrete invulling daarvan. Het is duidelijk dat de gemeente de opgave niet alleen kan uitvoeren en moet samenwerken met de woningcorporaties, Stedin en Eneco. Ook Energie-U – als vertegenwoordiger van de bewoners – wordt al in een vroeg stadium betrokken. De gemeente gaat in de loop van de tijd steeds meer over op procesregie door partijen bij elkaar te brengen en vergaderingen te faciliteren. Zij heeft wel de verantwoordelijkheid om met de energietransitie te starten, maar mist de (wettelijke) instrumenten om hier sturing aan te geven. De gemeente brengt in deze fase vooral kennis en kunde in op het gebied van communicatie en participatie.



3. Middelen en instrumenten

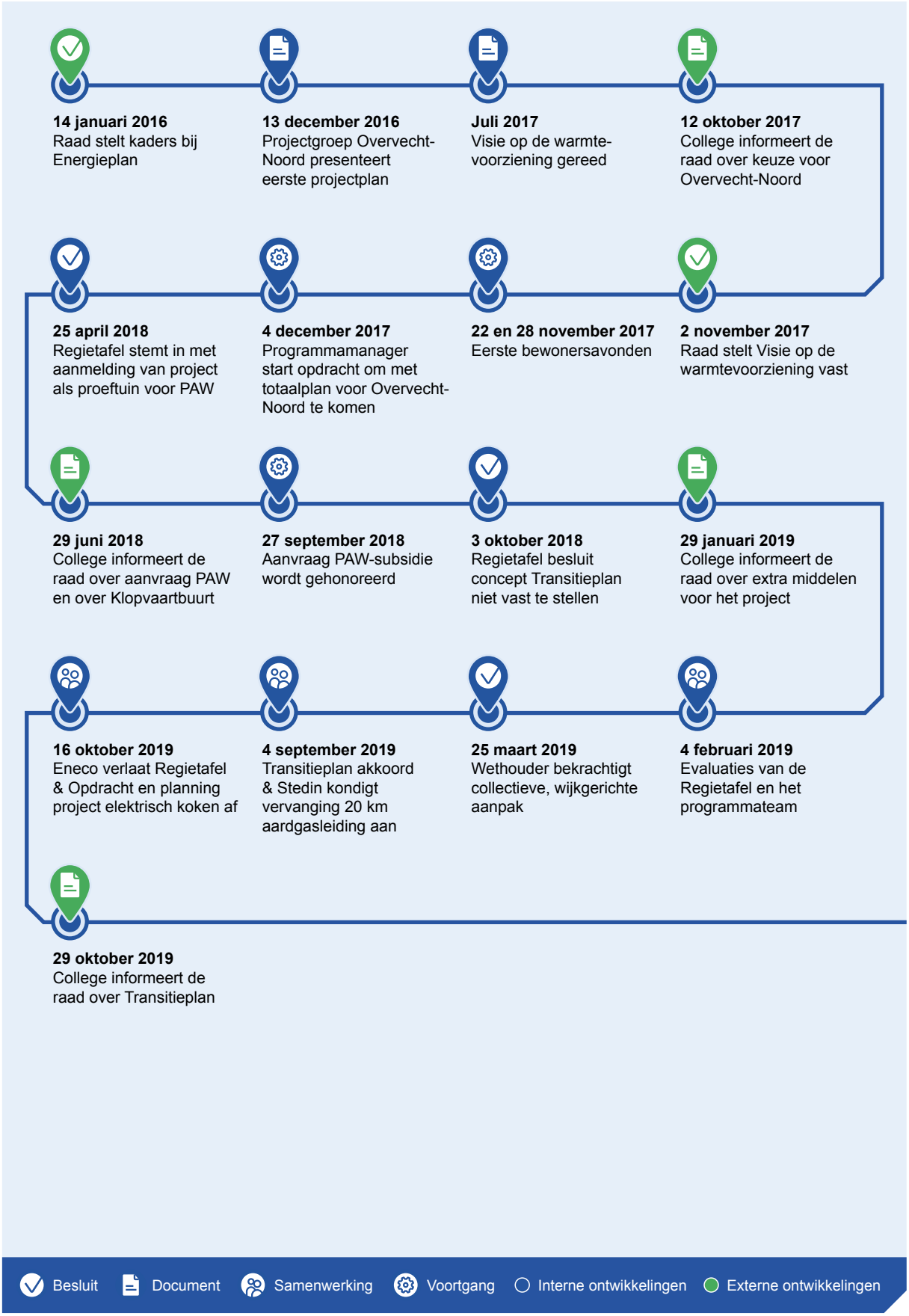
De gemeente Utrecht heeft vrijwel geen eigen financiële middelen om voor project Overvecht-Noord aardgasvrij in te zetten. In samenspraak met de andere partijen wordt Overvecht-Noord aangemeld als proeftuin in het landelijke Programma Aardgasvrije Wijken (PAW). Er wordt in dat kader ook een subsidie aangevraagd en toegekend van ruim € 4,7 miljoen. Dit is bedoeld om de onrendabele top in het aardgasvrij maken van woningen te dekken. Er werd financieel bijgedragen in de proceskosten – vanuit middelen in de gemeentelijke begroting – en in de jaren 2018 en 2019 werd daaraan ook een financiële bijdrage gedaan door de woningcorporaties, Stedin en Eneco. In deze fase van het project was er slechts beperkt aandacht voor de risico's van het project.

4. Informatievoorziening gemeenteraad
De gemeenteraad geeft met het vaststellen van het Energieplan en de Visie op de warmtevoorziening de eerste kaders mee voor de energietransitie. Het college informeert de raad in de eerste jaren op wisselende momenten over belangrijke besluiten en ontwikkelingen in brede zin maar ook bij Overvecht-Noord. Zo ontvangt de raad een raadsbrief over de keuze voor deze wijk, over de aanvraag en toekenning van de PAW-subsidie, over de inzet van extra financiële middelen en over het Transitieplan.

5. Planning
In de beginfase is er discussie over de beoogde einddatum van het project: 2025 of 2030. De planning loopt verschillende keren vertraging op doordat beschikbare informatie niet volledig is, en documenten langer op zich laten wachten en niet bestuurlijk vastgesteld (kunnen) worden. Gaandeweg wordt daarnaast duidelijk dat de transitie in deze wijk ingewikkelder is dan op voorhand was verwacht en ingeschat.

Verkennende fase

Doorklikbare tijdlijn: Aan de slag met Overvecht-Noord, start samenwerking en werken aan een Transitieplan



Bron: Rekenkamer Utrecht (2025) o.b.v. interne en openbare documenten.

4.1 2015 – NOVEMBER 2016: BEGINFASE MET HET ENERGIEPLAN EN ENERGIEAGENDA'S GERICHT OP STADSBREDE ENERGIETRANSITIE

De verkennende fase voor Overvecht-Noord beslaat de jaren 2015 tot 2019. Onze reconstructie van het verloop van het project start daarmee in de periode waarin het Energieplan Utrecht en de Utrechtse Energieagenda's werden opgesteld.

Leeswijzer: De hoofdpunten van de tijdlijn die is weergegeven op pagina 74 zijn hierna tekstueel verder toegelicht binnen ingekleurde kaders. De overige tekstdelen zijn verdere detailleringen die door de snelle lezer eventueel overgeslagen kunnen worden.

11 september 2015 en **24 november 2015**: Er worden twee raadsinformatieavonden (RIA's) georganiseerd over het Energieplan (zie voor meer informatie hierover 15 oktober 2015). In de eerste helft van het jaar hebben hierover 165 inwoners meegedacht. Op de eerste avond in september praten veel partijen mee over het Energieplan, waaronder Stedin, Eneco, Mitros, Energie-U en bewonersplatform Overvecht. Uit het verslag van deze avond blijkt dat de agenderende politieke partijen willen horen hoe de deelnemers kijken naar het plan. Eneco blijkt al eerder te hebben meegewerkt aan het Energieplan, maar wil graag een nadere toelichting geven. Mitros geeft aan dat hun huurders niet enthousiast zijn over stadsverwarming en dat zij het stimuleren van stadsverwarming daarom geen goed plan vinden. Het in plaats daarvan meer stimuleren van Nul-op-de-Meter woningen vinden zij wel een goede richting. Energie-U vindt het goed dat er een plan ligt en noemt de aandacht voor de energie-infrastructuur een sterk element. Een aardgasvrij Utrecht helpt volgens hen veel meer dan klimaatambities, boekhoudkundige percentages aan CO2-reductie, et cetera. Volgens Energie-U is het vanaf dat moment zaak om "(…) *de mensen erbij te houden en nieuwe erbij te halen. En grotere organisaties. Beide. Samen. En de rol van de gemeente goed neer gaan zetten, want als het over energie gaat, gaat de gemeente bijna nergens over.*"[182]

15 oktober 2015: Het Energieplan wordt gepubliceerd. Hierin staat dat in gebieden waar meer dan 70% van de gebouwen is of kan worden aangesloten op stadsverwarming, aardgasleidingen niet meer worden vervangen. En het aardgasnet wordt niet verder uitgebreid. Voorwaarden voor de realisatie van deze maatregel zijn:

1. de maatschappelijke kosten van de warmtevoorziening worden lager;
2. er worden maximale milieuvoordelen gerealiseerd;
3. en minstens twee derde van de betrokkenen ondersteunt het aansluiten op stadsverwarming.

Bij de uitgangspunten wordt over de rol van de gemeente bij de overgang naar duurzame energie opgemerkt dat het een grote en proactieve rol is. Maar ook dat het een voorbeeldrol is en actiever voorlichting geven moet worden. En voor de langere termijn de opties dat de gemeente energieleverancier zou kunnen worden met inwoners als aandeelhouder.[183]

In de duiding van het college bij het Energieplan Utrecht geeft zij aan samen met Stedin, stakeholders en bewoners uit de wijk te willen bekijken of er voldoende en werkbare alternatieven zijn om de keuze te maken om geen nieuwe gasleidingen aan te leggen of oudere leidingen

182 Gemeente Utrecht (15 september 2015). *Verslag raadsinformatieavond Energieplan.*
183 Gemeente Utrecht (15 oktober 2015). *Utrecht energiek middelpunt van het land: Energieplan Utrecht*.

niet te vervangen. Bij de rol van de gemeente worden er vier genoemd: regierol, wetgevende/handhavende rol, aanjagende en faciliterende rol, en de voorbeeldrol. De gemeente gaat ook in gesprek met het Rijk om de transitie wettelijk mogelijk te maken, en om de middelen die niet gebruikt worden door Stedin voor de vervanging van de gasleidingen in te kunnen zetten voor de energietransitie in Utrecht.[184]

November 2015: Het Energieplan en de duiding van het college daarbij krijgen een vervolg met de Utrechtse Energieagenda's. De Energieagenda's beschrijven de doelen en activiteiten van de gemeente op het gebied van energie en duurzaamheid. En de partners met wie de gemeente wil samenwerken en de resultaten die zij samen met hen wil bereiken.[185] Voor het brede Programma Utrechtse Energie is structureel € 2,85 miljoen per jaar beschikbaar, vanuit het toenmalige coalitieakkoord. Voor de gebiedsgerichte aanpak in onder andere Overvecht gaat de gemeente samenwerken met Stedin, Eneco, woningcorporaties en vastgoedeigenaren. Met Energiekansenkaarten worden de (samenhangende) relevante eigenschappen per gebied in beeld gebracht. Eind 2016 zou als resultaat voor de tien Utrechtse wijken een openbaar toegankelijke kaart beschikbaar moeten zijn. Ook zou de Regietafel warmte met Stedin en Eneco dan operationeel moeten zijn. En eind 2020: "*Zijn in 10 wijken in Utrecht actieplannen opgesteld om tot energieneutrale wijken te komen. De uitvoering van deze plannen is gestart en heeft tot de eerste resultaten geleid. Het aardgas en warmtegebruik in de gebouwde omgeving is verantwoordelijk voor ongeveer 40% van het energieverbruik.*"[186]

14 januari 2016: De gemeenteraad legt expliciet de kaders vast die uit de duiding van het college bij het Energieplan naar voren komen.[187] Meest relevant voor het project Overvecht-Noord aardgasvrij zijn de kaders 2 en 3:

2. Voordat gasleidingen worden vervangen bekijken wij samen met Stedin, stakeholders en bewoners uit de buurt of er voldoende en werkbare alternatieven zijn om de keuze te maken om geen nieuwe gasleidingen aan te leggen of oudere leidingen niet te vervangen.
3. De gemeente kiest voor een strategie van samenwerking en sluit samenwerkingsovereenkomsten af met belangrijke spelers in de stad voor de uitvoering van het Energieplan.

Hetzelfde document zegt over de inzet van de gemeente onder andere het volgende:

2. De gemeente maakt op basis van datasets een buurtanalyse samen met stakeholders, bewoners en bedrijven waarin wordt bekeken wat de opties zijn voor het bereiken van een fossielvrije energievoorziening.
3. De gemeente organiseert een 'Regietafel warmte' in Utrecht die de strategie uitzet in het kader van de energietransitie met het accent op de infrastructuur. Aan deze tafel zullen in ieder geval Eneco en Stedin deelnemen.[188]

In deze eerste, verkennende fase is sprake van de Griftparkgroep als overleg- en besluitvormingsorgaan. Aan de Griftparkgroep nemen bestuurders (met mandaat) van Stedin, STUW (namens de woningcorporaties Bo-Ex, Mitros en Portaal), Eneco en de gemeente Utrecht deel. Als doelstelling heeft de Griftparkgroep: "*Het versnellen van de energietransitie in de stad*

184 Gemeente Utrecht (15 oktober 2015). *Utrecht energiek middelpunt van het land: Energieplan Utrecht*.
185 Gemeente Utrecht (november 2015). *Utrechtse Energieagenda's*.
186 Gemeente Utrecht (november 2015). *Utrechtse Energieagenda's*, p. 15.
187 Gemeente Utrecht (14 januari 2016). Raadsbesluit *Energieplan en Duiding (Herzien)*.
188 Gemeente Utrecht (18 december 2015). *Aangepaste kaders en inzet bij raadsbesluit Energieplan.*

Utrecht door een open samenwerking met kernspelers en het delen van afwegingen."[189] In de vergaderingen van eind 2016 komt Overvecht-Noord nadrukkelijker in beeld. Dat is waarom hieronder vanaf dit moment een tijdlijn start van de belangrijkste momenten in de verkennende fase.

4.2 NOVEMBER 2016 – NOVEMBER 2017: AAN DE SLAG MET OVERVECHT-NOORD, EERSTE PROJECTGROEP INGERICHT EN PROJECTPLAN OPGESTELD, VOOR HET EERST DE WIJK IN

29 november 2016: Tijdens een presentatie aan de Griftparkgroep laat Stedin over Overvecht-Noord weten: "*Gasvervanging in Overvecht Noord 5 jaar 'on hold' (tot 2022) op basis van huidige risicoprofiel. Bij verhoogd risicoprofiel of na 5 jaar worden deze leidingen gefaseerd vervangen. Dit laatste tenzij er een geaccordeerd plan met alternatieven ligt en in nauw overleg met gemeente en stakeholders.*"[190] De afspraak voor het volgende overleg is om een plan van aanpak voor Overvecht-Noord in te brengen, waar communicatie een onderdeel van is.[191]

13 december 2016: In de vergadering van de Griftparkgroep presenteert projectgroep Overvecht-Noord een eerste projectplan. De Griftparkgroep is de opdrachtgever van deze projectgroep. Per gebied onderzoekt de projectgroep welke alternatieven voor gas kansrijk zijn, wanneer daarover wordt besloten, door wie en op basis waarvan. De opdracht van de Griftparkgroep aan de projectgroep is op dit moment: start met Overvecht-Noord. Waarbij het concreet gaat om:[192]

1. Het vinden en realiseren van alternatieven voor koken.
2. Het vinden en realiseren van alternatieven voor warm water en verwarmen.

Over de aanpak van de opgave vermeldt het plan van aanpak het volgende: "*We weten dat we aan de slag moeten, niemand weet nog hoe en we gaan het uitvinden door samen aan de slag te gaan.*"[193] Aan de gemeente wordt een regierol toegeschreven. Deze regierol wordt verder uitgewerkt door "(…) *het samenbrengen van partijen, het koppelen van aanleidingen, en opschalen*."[194] Daarnaast moet de gemeente een ambitie stellen op stadsniveau en ook de benodigde vergunningen gaan verlenen.

31 januari 2017: In een vergadering van de Griftparkgroep wordt besloten om voortaan de naam te wijzigen naar Regietafel Energietransitie Utrecht (hierna: Regietafel). Er ligt ook een document voor waarin wordt gereflecteerd op de organisatiestructuur. Geconstateerd wordt dat er onduidelijkheid is over de rolverdeling tussen de Griftparkgroep, de projectgroep en de voorbereidingsgroep. Ook leven er vragen over de (dubbele) bezetting en benodigde capaciteit, zoekt de Griftparkgroep naar regie en sturing en worden veel discussies nu dubbel gevoerd. Tussen de projectgroep en de Griftparkgroep zit daardoor 'licht in de opdracht' en wordt over Overvecht-Noord 'een verschillend gesprek' gevoerd.[195] In dezelfde vergadering wordt gesproken over het voorstel om op dat moment geen gezamenlijk nieuw project te starten[196],

189 Bo-Ex, Eneco, Energie-U, Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal, Stedin (9 december 2016). *Bijlage 3 Presentatie PvA Aardgasleidingvrij Overvecht Noord.*
190 Stedin (29 november 2016). Presentatie *Voor de nieuwe energiegeneratie.*
191 Gemeente Utrecht (29 november 2016). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
192 Bo-Ex, Eneco, Energie-U, Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal, Stedin (9 december 2016). *Bijlage 3 Presentatie PvA Aardgasleidingvrij Overvecht Noord,* p. 8.
193 Bo-Ex, Eneco, Energie-U, Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal, Stedin (9 december 2016). *Bijlage 3 Presentatie PvA Aardgasleidingvrij Overvecht Noord.*
194 Bo-Ex, Eneco, Energie-U, Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal, Stedin (9 december 2016). *Bijlage 3 Presentatie PvA Aardgasleidingvrij Overvecht Noord.*
195 Gemeente Utrecht (31 januari 2017). *Bijlage 2 structuur griftparkgroep.*
196 Gemeente Utrecht (31 januari 2017). *Bijlage 3 bij agendapunt 5 Memo Vervolggebied aardgasvrij.*

een opdracht voor een impactanalyse van de besluitvorming[197] en drie documenten over het plan van aanpak Overvecht-Noord aardgasvrij.[198]

In de documenten die gelden als het plan van aanpak voor Overvecht-Noord wordt veel beschreven over het 'wat' (met randvoorwaarden), 'hoe' (werkwijze), en op welke manier (samenwerking) er zal worden gewerkt aan de bestuurlijke opdracht "(…) *om te komen tot een transitieplan om de wijk Overvecht Noord geheel aardgasvrij te maken zo mogelijk in 2025, en in het besef dat 2030 de uiterste datum is dat vervanging van het aardgasnet aan de orde is.*"[199] De regierol van de gemeente wordt hier vertaald naar projectleiding en procesbegeleiding. Als concreet eindresultaat wordt afgesproken dat de projectgroep op 15 juni 2017 een transitieplan gereed heeft. Het Transitieplan moet "(…) *een strategie* [bevatten] *voor de uitvoering van de alternatieven in de tijd tot 2025 en met de ingrediënten per uitvoerder in beeld. Op basis van dit plan kan verdere besluitvorming worden uitgewerkt. Het transitieplan is (nog) geen maatschappelijk gedragen plan waarop per woning kan worden aangewezen wanneer deze 'van het gas afgaat'.*"[200]

5 april 2017: In de vergadering van de Regietafel worden verschillende documenten ingebracht die de route voor de verdere verduurzaming van de stad inzichtelijk moeten maken. Zo werkt de gemeente Utrecht op dit moment aan een warmtevisie en vraagt daarbij input van de samenwerkingspartijen op de verschillende rollen bij de verduurzaming van de warmtevoorziening, op de gemeentelijke instrumenten die nodig zijn en ontwikkeld moeten worden, en waarop de gemeente de regie moet pakken en waarop niet. In het discussiestuk noemt de gemeente Utrecht drie uitgangspunten voor de nieuwe warmtevoorziening: betaalbaar, betrouwbaar (en veilig) en duurzaam.[201] Daarbij betekent 'betaalbaar' voor de Regietafel dat "(…) *de lasten voor bewoners niet duurder zijn dan nu.*"[202] De warmtevisie "(…) *zal in het licht van de huidige wetgeving worden vastgesteld, maar iedereen is zich bewust dat wel lobby moet plaatsvinden om veranderingen te bewerkstellingen. Dit laatste omdat de huidige wettelijke basis te weinig houvast geeft.*"[203]

De Regietafel bespreekt ook een brief van Eneco over de routekaart naar de verdere verduurzaming van de stadsverwarming in Utrecht en Nieuwegein. Eneco heeft namelijk in 2016 onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om de in Utrecht en Nieuwegein geleverde stadswarmte te verduurzamen en daarover in november 2016 een brief gestuurd aan de wethouder. In de brief komen verschillende niveaus van verduurzaming en verschillende initiatieven en kansen aan de orde waarmee Eneco denkt te kunnen bijdragen aan de duurzame energiedoelstellingen van de beide gemeenten. Hierbij wordt opgemerkt dat het "(…) *geen eenvoudige route* [is] *en deze route continu in ontwikkeling* [is]*. Samenwerking met alle maatschappelijke partners is nodig in dit uitdagende traject. Er zullen initiatieven gerealiseerd worden, opties bijkomen en opties afvallen, waarbij wij steeds het doel van fossielvrij voor ogen zullen houden.*"[204]

Vervolgens wordt gesproken over het project 'investeringsstromen' waarbij ook Overvecht als voorbeeld voor de verdelingsvraagstukken wordt benoemd. Duidelijk is dat er veelal sprake is

197 Gemeente Utrecht (31 januari 2017). *Bijlage 4 bij agendapunt 5 Opdracht voor impactanalyse besluitvorming.*
198 Gemeente Utrecht (31 januari 2017). *Bijlage 5 Overvecht-Noord sheets Plan van Aanpak; Bijlage 6 Noord Plan van aanpak Aardgasvrij Overvecht-Noord*; Gemeente Utrecht (27 januari 2017). *Bijlage 7 Overvecht Noord Plan van aanpak Aardgasvrij Overvecht-Noord.*
199 Gemeente Utrecht (27 januari 2017). *Bijlage 7 Overvecht Noord Plan van aanpak Aardgasvrij Overvecht-Noord.*
200 Gemeente Utrecht (27 januari 2017). Bijlage 7 *Overvecht Noord Plan van aanpak Aardgasvrij Overvecht-Noord*, p. 4.
201 Gemeente Utrecht (5 april 2017). *Bijlage 2 Inleiding warmtevisie regietafel.*
202 Gemeente Utrecht (5 april 2017). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht*, p. 2.
203 Gemeente Utrecht (5 april 2017). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht*, p. 2.
204 Eneco (24 november 2016). Brief aan gemeente Utrecht *Routekaart Verduurzaming Stadswarmte Utrecht en Nieuwegein.*

van een oneerlijke verdeling van de lusten en de lasten. De partijen concluderen dat er meer inzicht nodig is in de natuurlijke momenten voor de investeringen door de verschillende partijen. En er is meer inzicht nodig in wat het aardgasvrij maken van wijken betekent voor de particulier. Specifiek voor Overvecht-Noord ligt een concept communicatieplan voor. De partijen kiezen hierbij voor een "(…) *gezamenlijk afzenderschap. De partijen treden samen naar buiten toe met dezelfde boodschap*."[205]

De eerste data-analyses die ter kennisname worden toegestuurd aan de Regietafel maken daarnaast duidelijk dat het aantal bestaande aansluitingen op de stadsverwarming afhankelijk blijkt van de geraadpleegde bron. De woningcorporaties en Eneco hebben gegevens aangeleverd, maar die blijken van elkaar te verschillen. In het vervolg zal hier verder onderzoek naar worden gedaan.[206]

3 mei 2017: Bij een vergadering van de Regietafel komt naar voren dat Eneco en Energie-U een gesprek hebben gevoerd en dat zij hebben uitgesproken om samen op te gaan trekken in de energietransitie. In vervolg op het besluit in de vergadering van de Regietafel op 5 april 2017 ligt er een projectvoorstel van STUW op tafel om de (des-)investeringsprogramma's van de deelnemende partijen te gaan inventariseren en naast elkaar te leggen. Doel is om vast te stellen hoe de programma's op elkaar passen.[207]

Voor Overvecht-Noord wordt voorgesteld om verschillende varianten door te rekenen aan de hand van verschillende combinaties van energiesystemen. Omdat er veel stakeholders en belangen zijn wordt gekozen om dit te doen aan de hand van de Infrastructurele Footprint (IF) methode[208]. Dit vanuit het besef dat het stoppen met aardgas voor iedere stakeholder andere kosten en andere consequenties heeft. De resultaten moeten "(…) *zodanig specifiek en realistisch zijn dat de stakeholders op basis van de uitkomsten bereid zijn om investeringsbeslissingen te nemen.*"[209] De wethouder geeft hierbij aan vooral het proces richting aardgasvrij en de communicatie hieromtrent meer aandacht te willen geven. Daarnaast blijft financiering en de verdeling van kosten een aandachtspunt, waar de gemeente ook over praat met het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. De Regietafel heeft 'sterke behoefte' aan een logisch verhaal van wat in het project gedaan moet worden en vraagt meer aandacht voor het plan van aanpak. Doel is om in juni 2017 een document te hebben met dit plan van aanpak en om vervolgens half juni 2017 naar buiten te treden richting inwoners. "*Uitdaging is om bij zoveel niet-weten, genoeg te weten om naar buiten te kunnen communiceren.*"[210]

26 juni 2017: De definitieve versie van de Warmtevisie en de Transitieaanpak voor Overvecht-Noord worden voor besluitvorming (op 4 juli) toegestuurd aan het college van B&W.[211]
Op diezelfde dag vergadert ook de Regietafel. Bij de bespreking van Overvecht-Noord is het doel om het plan van aanpak en de communicatie vast te stellen. De communicatiestrategie die is bijgevoegd blijkt echter niet klaar voor bespreking omdat dit niet gedeeld is met alle partijen. Datzelfde geldt ook voor het plan van aanpak. Er wordt uitgebreid gediscussieerd over de vraag waar de partijen nu precies staan en waar ze mee aan de slag gaan en mee naar buiten willen treden. Uiteindelijk wordt besloten om de boodschap verder uit te werken en de communicatie beter voor te bereiden.[212] Tot slot wordt ingestemd met de begroting voor de komende twaalf

205 Gemeente Utrecht (5 april 2017). *Bijlage 8 Concept communicatieplan aardgasvrij Overvecht-Noord.*
206 Gemeente Utrecht (5 april 2017). *Bijlage 9 Dataanalyse Overvecht-Noord.*
207 STUW (14 april 2017). *Projectvoorstel inventarisatie investeringsprogramma's.*
208 Infrastructurele Footprint (IF) is een methode met rekentool van o.a. Stedin. Met de IF-methode kunnen verschillende vormen van energievoorziening met elkaar worden vergeleken op basis van integrale kosten, energieverbruik en CO2-emissie.
209 Gemeente Utrecht (3 mei 2017). *Bijlage 2 IF Overvecht regietafel 3 mei.*
210 Gemeente Utrecht (3 mei 2017). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
211 Gemeente Utrecht (23 juni 2017). E-mail *Agenda en stukken regietafel 26 juni.*
212 Gemeente Utrecht (26 juni 2017). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*

maanden voor o.a. de uitgaven aan communicatie en om een projectleider aan te trekken.[213] Eneco, Stedin en Mitros zullen in 2018 en 2019 financieel bijdragen aan dit project (zie ook paragraaf 2.5).

Juli 2017: De Visie op de warmtevoorziening in Utrecht is gereed.[214] In het document wordt benadrukt dat de warmtetransitie met name complex is in de bestaande bouw omdat er veel partijen betrokken zijn, wat vraagt om een regierol vanuit de gemeente. Door aanpassingen aan de landelijke wet- en regelgeving is de verwachting dat de rol van de gemeente nog zal veranderen, maar daarop vooruitlopend legt de gemeente in dit document vast hoe ze haar rol in de verduurzaming van de warmtevoorziening op dit moment ziet. De ontwikkeling van de wet Voortgang EnergieTransitie (VET-wet) wordt als een eerste stap gezien om vanaf 2018 in bestaande wijken op een nieuwe duurzame warmtevoorziening te kunnen sturen. In de beleidskaders wordt opgenomen dat Utrecht stuurt op een overgang naar een duurzame, betaalbare en betrouwbare warmtevoorziening, daarbij de totale maatschappelijke kosten en baten betrekt, en als ambitie stelt om geen aardgasleidingen meer te vervangen.

23 augustus 2017: De Regietafel vergadert voor project Overvecht-Noord aardgasvrij onder andere over de inzet van de Infrastructurele Footprint (IF) methode, de communicatiestrategie en de profielen van de te werven procesmanager en omgevingsmanager. Er is discussie of de juiste scenario's in de IF-studie worden doorberekend en of bepaalde scenario's niet te snel worden uitgesloten. Besloten wordt dat er een verdere onderbouwing voor de gemaakte keuze wordt opgesteld. Om inzicht te krijgen in (detail)data van andere partijen wordt een geheimhoudingsverklaring gemaakt.[215]

Op het gebied van communicatie blijken de partijen het eens dat niet communiceren geen optie is, omdat het voor een deel van het vraagstuk van belang is om met bewoners in gesprek te gaan over het proces en aardgasvrije alternatief. Er wordt onderkend dat er risico's zijn in de nog niet sluitende businesscase en het feit dat niet alle partijen er klaar voor zijn om naar buiten te gaan of de vervolgstappen uit te gaan voeren. In de vergadering worden de voorwaarden vastgesteld waaronder ingestemd wordt met communicatie naar de wijk. Bijvoorbeeld de voorwaarde dat woningcorporaties zelf beslissen hoe ze hun huurders informeren.[216]

Voor de eerste fase – in ieder geval tot en met het eerste kwartaal van 2018 – wordt een communicatiestrategie vastgesteld, waarmee het streven is om medio september 2017 naar buiten te gaan over de gezamenlijke ambitie en de te starten onderzoeksfase. Jaartal 2030 wordt gecommuniceerd als einddatum waarop woningen in Overvecht-Noord aardgasvrij zullen zijn. De voorliggende communicatiestrategie is een verdere uitwerking van de Transitieaanpak Overvecht-Noord en richt zich erop om met bewoners in gesprek te gaan en het onderzoek van de deelnemende partijen aan te kondigen. Doel is om gezamenlijkheid uit te stralen door het noemen van alle samenwerkingspartijen in woord en / of beeld. De regierol van de gemeente moet zichtbaar worden doordat gebruik wordt gemaakt van de gemeentelijke huisstijl.[217]
In bredere zin is de samenwerking tussen de verschillende organisaties deze avond ook onderwerp van gesprek, omdat verschillende leden van de Regietafel hebben laten weten

213 Gemeente Utrecht (26 juni 2017). *Bijlage 7 Begroting regietafel en voorstel reserveren middelen.*
214 Gemeente Utrecht (juli 2017). *Visie op de warmtevoorziening in Utrecht: Naar een klimaatneutrale stad.*
215 Gemeente Utrecht (23 augustus 2017). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
216 Gemeente Utrecht (18 augustus 2017). *RGT Oplegvel beslispunten communicatie.*
217 Bo-Ex, Gemeente Utrecht, Mitros, Stedin (18 augustus 2017). *RGT communicatiestrategie Overvecht-Noord aardgasvrij.*

dat de samenwerking strakker en voortvarender kan. De behoefte aan kwalitatief betere besluitvorming wordt door de partijen breed gedeeld. Daarbij staat in de vergadernotitie: "*Twijfels zijn er of we wel de mensen in huis hebben die in staat zijn om samen deze ingrijpende en onbekende transitie vorm te geven*."[218] Er komen concrete suggesties voor verbetering ter tafel, zoals strakker programmamanagement en het verbeteren van de kwaliteit van de vergaderstukken.[219] De Regietafel besluit om een externe programmamanager en voorzitter te werven, om een heidag te organiseren en om vanuit project Overvecht-Noord aardgasvrij zelfstandige deelprojecten te vormen.[220]

12 oktober 2017: De gemeenteraad wordt via een raadsbrief op de hoogte gebracht van de selectie van Overvecht-Noord als eerste wijk om voor 2030 aardgasvrij te maken. Met deze brief wordt de gemeenteraad geïnformeerd over het besluit van het college om "(…) *in nauwe samenwerking met bewoners en betrokken partijen toe te werken naar een aardgasvrij Overvecht-Noord als eerste wijk in Utrecht. Dit is met meer dan 8.000 woningen en gebouwen een complexe operatie waarvoor nog geen draaiboek beschikbaar is.*"[221]

De argumenten om in deze wijk te starten worden genoemd (zie ook paragraaf 2.1), evenals de randvoorwaarden voor het project en uitgangspunten voor alternatieven voor aardgas. Randvoorwaarden zijn bijvoorbeeld dat het maatschappelijk belang en bewonersbelang voorop wordt gesteld en dat de aanpak gedragen wordt door alle partijen van de Regietafel. Uitgangspunten voor warmtealternatieven zijn onder andere dat deze beoordeeld worden op maatschappelijke kosten en dat bij de businesscase en investeringen goed wordt gekeken naar de verdeling van de baten en lasten. Afsluitend kondigt de brief aan dat de communicatie in de wijk in de tweede helft van november 2017 start met bijeenkomsten die de gemeente organiseert voor wijkbewoners met een koopwoning.[222]

24 oktober 2017: Overvecht-Noord aardgasvrij staat kort op de agenda van de Regietafel. Het eerste communicatiemoment heeft positieve reacties en een aantal – voornamelijk financiële – vragen opgeleverd. Daarnaast wordt gesproken over de organisatie van het project: dat wordt in steeds meer deelprojecten vormgegeven, zoals voor elektrisch koken, energieoplossingen, en data-analyse en -validatie. Voor de IF-studie blijken nog gegevens te ontbreken om elk scenario te kunnen berekenen.[223] Aan de hand van de wel beschikbare data van de woningcorporaties, Eneco, Stedin en de gemeente Utrecht zijn eerste data-analyses uitgevoerd. Zo is per woning in Overvecht-Noord duidelijk geworden of zij een gas-, elektriciteits- of stadsverwarmingsaansluiting hebben.[224]

218 Gemeente Utrecht (23 augustus 2017). *Suggesties n.a.v. telefonisch contact over samenwerking,* p. 1.
219 Gemeente Utrecht (23 augustus 2017). *Suggesties n.a.v. telefonisch contact over samenwerking.*
220 Gemeente Utrecht (23 augustus 2017). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
221 Gemeente Utrecht (12 oktober 2017). Raadsbrief *Overvecht-Noord aardgasvrij in 2030.*
222 Gemeente Utrecht (12 oktober 2017). Raadsbrief *Overvecht-Noord aardgasvrij in 2030.*
223 Gemeente Utrecht (24 oktober 2017). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
224 Gemeente Utrecht (18 oktober 2017). *Bijlage 4 Data stavaza.*

2 november 2017: De gemeenteraad besluit over de Visie op de warmtevoorziening in Utrecht (warmtevisie). Er worden een amendement en verschillende moties aan- / overgenomen die raken aan het project in Overvecht-Noord. De moties en amendementen voegen aan de warmtevisie toe dat de kosten en baten voor bewoners proportioneel moeten zijn, keuzevrijheid zo veel mogelijk gewaarborgd moet worden, en om bij de overstap op een warmtealternatief uit te werken hoe betaalbaarheid wordt vormgegeven. Ook wordt via een motie bepaald om "(…) *indien mogelijk en zinvol ook bij bestaande bouw de aanleg of vervanging van warmtenetten te tenderen. Daarbij dezelfde uitgangspunten te hanteren van een open net, inzet op duurzame lage temperatuurbronnen en keuzevrijheid voor de afnemer.*"[225]

22 en 28 november 2017: De eerste bewonersavonden voor eigenaren van koopwoningen in de wijk worden georganiseerd. Beide avonden worden goed bezocht door meer dan tweehonderd personen. De inschatting is daarmee dat 30% van de particuliere eigenaren langs is geweest. Bewoners stelden veel vragen over de keuze voor deze wijk, wat de kosten worden en wat de alternatieven zijn. Naar aanleiding van deze avonden ligt voor het vervolg de focus op andere groepen, zoals de Verenigingen van Eigenaren en bewoners van woonboten.[226] Voor de klankbordgroep waarvoor in januari 2018 een startup bijeenkomst plaatsvindt hebben vijftig inwoners zich aangemeld.[227]

4.3 DECEMBER 2017 – DECEMBER 2018: OPMAAT NIEUWE STRUCTUUR EN SPECIFIEKERE AFSPRAKEN, AFZONDERLIJKE STUDIES ROEPEN VEEL VRAGEN OP, TRANSITIEPLAN 1.0 NIET VASTGESTELD, PAW-SUBSIDIE TOEGEKEND

4 december 2017: In de vergadering van de Regietafel is voor het eerst de geworven programmamanager aanwezig. De eerste opdracht voor deze persoon is om een totaalplan voor Overvecht-Noord te maken, met de benodigde capaciteit per partij.[228] Ook de IF-studie staat op de agenda, waarbij de afspraak is dat er bij de volgende vergadering een tussenstand en planning zal worden gepresenteerd voor het toepassen van deze tool in Overvecht-Noord. In februari 2018 zal ook een wijkbijeenkomst worden georganiseerd over 'Slim wonen'.[229]

Daarnaast wordt aangegeven dat alle woningbouwcoöperaties samenwerken aan een plan om de overstap van kookgas naar elektrisch koken te gaan maken.[230] De werkgroep 'gasloos koken' presenteert een aanpak en planning om woningen in Overvecht-Noord van het kookgas af te halen, waarbij per woningcorporatie een gebouw wordt aangewezen en het 'droomscenario' wordt uitgewerkt.[231] In een bijgevoegde notitie duidt Eneco de meest relevante onderwerpen die de energietransitie op het gebied van warmte op dat moment in de weg staan. Eneco noemt daarbij

225 D66, GroenLinks, Partij van de Arbeid, CDA, ChristenUnie (2 november 2017). Motie 2017/174 *Motie: Keuzevrijheid, Duurzaamheid en Open ook voor bestaande bouw,* p. 1.
226 Gemeente Utrecht (4 december 2017). Voorblad Staf Milieu. *Bewonersbijeenkomsten Overvecht-Noord aardgasvrij.*
227 Gemeente Utrecht (4 december 2017). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
228 Gemeente Utrecht (4 december 2017). *Agenda Regietafel Energietransitie Utrecht.*
229 Gemeente Utrecht (4 december 2017). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
230 Gemeente Utrecht (4 december 2017). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
231 Mitros (7 november 2017). *Bijlage 3 svz werkgroep gasloos koken.*

bijvoorbeeld dat een aanpassing van de energiebelasting nodig is (minder belasting op elektriciteit, meer op gas).[232]

28 december 2017: De gemeenteraad wordt via een raadsbrief geïnformeerd over de aanvullende prestatieafspraken die o.a. met de vijf grootste woningcorporaties zijn gemaakt voor de periode 2018 – 2022. [233] De afspraak is dat de woningcorporaties Mitros, Portaal en Bo-Ex participeren in project Overvecht-Noord aardgasvrij.[234]

Eind 2017 en begin 2018: De Regietafel evalueert op twee momenten in heisessies haar eigen functioneren vanwege behoefte aan concretisering en aanscherping van haar ambitie en governance. De gezamenlijke ambitie wordt als volgt verwoord: "*Het hogere doel is gezamenlijk op het niveau van Utrecht invulling geven aan de energiedoelen uit het akkoord van Parijs voor wat betreft de gebouwde omgeving.*"[235] De gemeente geeft zichzelf de rol van opdrachtgever in deze samenwerking, maar de energietransitie is van alle partijen samen. In de complexe opgaven hebben de partijen van de Regietafel elkaar nodig. Hierbij zijn 'participeren', 'innoveren' en 'investeren' kernwoorden. De governance met rollen en verantwoordelijkheden wordt uiteengezet (zie hiervoor paragraaf 2.2). Per deelproject – zoals communicatie, gasloos koken en Overvecht-Noord aardgasvrij – wordt uitgebreid beschreven wat het project inhoudt, wat het beoogde doel is, wie verantwoordelijk zijn, wat de samenhang is met andere (deel)projecten, en wat de voortgang en planning zijn.[236]

30 januari 2018: In de eerste vergadering van 2018 staan de verdere professionalisering van zowel de Regietafel als de aanpak van het project Overvecht-Noord aardgasvrij op de agenda.[237] De bestuurders wordt gevraagd om in te stemmen met de financiering van gezamenlijke activiteiten. En ook de aanzet voor het jaarplan 2018 voor Overvecht-Noord aardgasvrij ligt voor, met daarin onder andere de organisatie van verschillende partijen in deelprojecten, de knelpunten (maatschappelijk, financieel, wetgeving en draagvlak) als agenda voor de komende jaren, en de nadruk op het bieden van handelingsperspectief aan bewoners.[238] De partijen zijn ervan bewust dat de bewonersavonden van november 2017 verwachtingen hebben gecreëerd en nog veel vragen onbeantwoord zijn gebleven. Er is gekozen voor "(…) *een strategie om niet eerst alles uit te zoeken en dan pas naar buiten te gaan, maar zo snel mogelijk informatie te geven aan de bewoners en draagvlak te zoeken.*"[239] Het voorstel is om in het jaarplan 2018 uit te gaan van vijf hoofdlijnen[240]:

1. Onderbouwing van de keuze voor Overvecht-Noord als eerste wijk;
2. De aanpak 'technisch inhoudelijk' en 'bewonersgedreven' naast elkaar laten bestaan;
3. Samenhang, volgtijdigheid en planning van de deelprojecten en acties, uitvoeringsstrategie;
4. Deelprojecten en acties gekoppeld aan agenda 2018;
5. Grotere rol voor energieadviseurs.

232 Eneco (13 november 2017). *Issue Paper Warmte.*
233 Gemeente Utrecht (28 december 2017). Raadsbrief *Prestatieafspraken 2018-2022.*
234 Gemeente Utrecht, Mitros, Huurdersnetwerk Mitros (januari 2018). *Prestatieafspraken 2018-2022;* Gemeente Utrecht, Portaal, Huurdersraad Portaal regio Utrecht (januari 2018). *Prestatieafspraken 2018-2022;* Gemeente Utrecht, Bo-Ex, STOK (januari 2018). *Prestatieafspraken 2018-2022.*
235 Gemeente Utrecht (7 maart 2018). *Bijlage A Notitie Heisessie RGT Utrecht,* p. 1.
236 Gemeente Utrecht, Mitros (7 maart 2018). *Bijlage A Notitie Heisessie RGT Utrecht.*
237 Gemeente Utrecht (30 januari 2018). *Agenda Regietafel Energietransitie Utrecht.*
238 Gemeente Utrecht (30 januari 2018). *Bijlage 2 Jaarplan 2018 Overvecht-Noord.*
239 Gemeente Utrecht (30 januari 2018). *Agenda Regietafel Energietransitie Utrecht.*
240 Gemeente Utrecht (30 januari 2018). *Bijlage 3 Annotatie Jaarplan 2018.*

De uitwerking naar planning en kosten en eventuele prioritering wordt toegezegd voor de volgende vergadering.[241] Uit de notulen blijkt dat wordt ingestemd om alle kosten voor gezamenlijke activiteiten te delen door vier organisaties (Eneco, Stedin, gemeente Utrecht, STUW). De opmerkingen die gemaakt zijn bij de aanzet van het jaarplan moeten de komende tijd verwerkt worden, maar het wordt inhoudelijk niet duidelijk welke punten dat zijn. Bij de actie- en agendapunten voor 2018 staat wel dat iedereen akkoord is om inzage (open boek) te geven in de geldstromen bij investeringen, te beginnen in Overvecht.[242]

14 maart 2018: In de vergadering van de Regietafel wordt het jaarplan 2018 en de aanpak Transitieplan Overvecht-Noord toegelicht en besproken. De wethouder Energie vraagt bij de betaalbaarheid voor woningeigenaren aandacht voor terugverdienen en de koppeling met marktaanbiedingen. En de wethouder geeft aan te missen wat en hoe er gecommuniceerd gaat worden. Er wordt onder andere besloten om het programma in de volgende vergadering definitief vast te stellen.[243] De bestuurder van Mitros deelt mede dat er voldoende draagvlak is voor de renovatie van de 10-hoog flats in Overvecht-Noord en dat dit project in juni start. Gasloos koken zit ook in het renovatiepakket.

De onafhankelijk voorzitter van de Regietafel heeft ook een notitie opgesteld over hoe er door de partijen van de Regietafel gedacht wordt over lobbyen bij het Rijk.[244] De gemeente en Eneco blijken de belangrijkste voorstanders. Er worden in de notitie vier belangrijke onderwerpen benoemd, die de gemeente verder zal uitwerken:

1. Concrete juridische obstakels op weg naar een aardgasvrij Utrecht;
2. Rollen en bevoegdheden van o.a. gemeente en netbeheerder;
3. Financiële bijdrage van het Rijk (subsidies, proceskosten, structurele capaciteit bij gemeenten);
4. Voorwaarden voor businesscase: energiebelasting, gebouwgebonden financiering, split incentive.

De bijlagen bij het jaarplan 2018[245] geven inzicht in het organisatieschema (activiteiten en trekkers), de begroting, de deelprojecten, het projectplan voor de klankbordgroep, en het jaarplan 2018, waarin de uitwerking van de Infrastructurele Footprint methode wordt gezien als eerste stap naar het Transitieplan.

25 april 2018: Uit de oplegnotitie ‘Jaarplan 2018 Overvecht’ blijkt dat in de vorige vergadering van de Regietafel aandacht is gevraagd voor de scope (de hoeveelheid aan te sturen deelprojecten is erg groot), de planning met mijlpalen, en de begroting en hoogte van de kosten per deelnemer, “(…) *met het verzoek het bedrag te verlagen.*”[246] Deze punten zijn verder uitgewerkt en liggen nu voor in de vergadering van de Regietafel. De planning voor het Transitieplan is bijgevoegd, waarin elk jaar een nieuwe, verder uitgewerkte versie van het plan wordt gevraagd. Dit geeft ook een overzicht van zestien deelprojecten die moeten leiden tot het Transitieplan. Denk aan de IF-studie, gasloos koken en het betrekken van huurders en woningeigenaren.[247]



241 Gemeente Utrecht (30 januari 2018). *Bijlage 3 Annotatie Jaarplan 2018.*
242 Gemeente Utrecht (30 januari 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
243 Gemeente Utrecht (14 maart 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
244 Gemeente Utrecht (14 maart 2018). *Bijlage E Opbrengst Rondje Lobby.*
245 Gemeente Utrecht (14 maart 2018). *Bijlage OVN-1 RGT 14-3 organisatieschema; Bijlage OVN-2 RGT 14-3 begroting 2018; Bijlage OVN-3 RGT 14-3 gemeente deelprojecten Overvecht-Noord Aargasvrij; Bijlage OVN-4 RGT 14-3 Projectplan Klankbordgroep Overvecht-Noord Aardgasvrij; Bijlage OVN Jaarplan 2018 RGT 14-3 Overvecht-Noord*
246 Gemeente Utrecht (25 april 2018). *Bijlage 1 Oplegnotitie Jaarplan 2018 Overvecht.*
247 Gemeente Utrecht (25 april 2018). *Bijlage 2 Schema’s Regietafel 25-4.*

Ook is in de bijgestelde begroting de bijdrage per partij lager geworden.[248] Uit een notitie over activiteiten in de wijk blijkt dat inwoners zich vooral zorgen maken over de betaalbaarheid, het gesprek over aanpassingen (met Portaal) als moeizaam wordt ervaren, en er zelfstandige initiatieven ontstaan in de Vechtzoom en de Klopvaartbuurt om tot een eigen aardgasvrije oplossing te komen.[249]

Verder stemt de Regietafel in met het voorstel om Overvecht-Noord aan te melden als proeftuin voor het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW). Hiervoor maakt het projectteam samen met de programmamanager een start. De gemeente krijgt het mandaat om deze aanvraag verder uit te werken en in te dienen.[250] Er wordt opgemerkt dat een toekenning van de subsidie voor het onrendabele deel van de investering naar verwachting gemiddeld € 8.500 per woning oplevert. En dat het ernaar uitziet dat de gemeente Utrecht de enige indiener van de provincie is "(…) *dus enige bescheidenheid is niet nodig.*"[251]

31 mei 2018: In een raadsinformatiebijeenkomst wordt het onderwerp aardgasvrij (ver)bouwen geagendeerd, mede vanwege Overvecht-Noord aardgasvrij. Een aantal bewoners stuurde begin februari een brief aan de gemeente waarin zij haar zorgen uit over de betaalbaarheid van de transitie naar aardgasvrij verwarmen. De vraag is met name hoe de gemeente over aardgasvrij wil / moet communiceren, aangezien nog veel onbekend of onzeker is.[252]

7 juni 2018: De gemeente beantwoordt een brief van de wijkraad van 18 januari 2018. In deze brief vraagt de wijkraad om adviezen en stelt ze vragen over het besluit om Overvecht-Noord voor 2030 aardgasvrij te maken. Bewoners maken zich zorgen over de praktische en financiële haalbaarheid van het project. De gemeente reageert hierop: "*Wij begrijpen dat dit spannend is, ook omdat een aantal zaken nog niet duidelijk zijn. Daarbij realiseren wij ons dat het alleen gaat lukken, in Overvecht-Noord en heel Nederland, als het betaalbaar is voor bewoners. Wij spannen ons als gemeente samen met onze partners in om het haalbaar te maken en hebben er vertrouwen in dat dit ons allen gaat lukken in 12 jaar.*"[253] In de brief staan de redenen waarom gekozen is om in Overvecht-Noord te starten. De gemeente geeft ook aan hoe zij zich inzet om de aanpak betaalbaar te maken. Bewoners mogen rekenen op onafhankelijk advies op maat, informatie per woningtype, trajectbegeleiding en onderzoek naar mogelijke warmteoplossingen. Tot slot geeft de gemeente aan dat zij in een vroeg stadium met de informatie naar buiten is getreden om te voorkomen dat bewoners desinvesteringen doen, zoals het vervangen van hun cv-ketel. En zo kunnen bewoners betrokken worden bij de invulling en uitwerking van de aanpak.[254]

De gemeente beantwoordt ook de brief van bewoners van de Klopvaartbuurt van 8 februari 2018. De bewoners maken zich zorgen over de persoonlijke financiële haalbaarheid van het aardgasvrij maken van hun woning. Zij vragen of de buurt buiten het project kan worden gehouden. De gemeente laat in haar reactie weten wat zij doet om de aanpak betaalbaar te maken en wat bewoners mogen verwachten (hetzelfde als in de hierboven beschreven brief). De bewoners krijgen te horen dat zij in het najaar tijdens buurtgesprekken meer te horen krijgen over realistische alternatieven. Dat geldt ook voor de Klopvaartbuurt.[255]

248 Gemeente Utrecht (25 april 2018). *Bijlage 3 Begroting Overvecht-Noord RGT 25-4.*
249 Gemeente Utrecht (25 april 2018). *Bijlage 5 Kijk in de Wijk.*
250 Gemeente Utrecht (25 april 2018). *Bijlage 6 Aanmelding Overvecht-Noord – plan Ollongren.*
251 Gemeente Utrecht (25 april 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
252 Gemeente Utrecht (31 mei 2018). Raadsinformatiebijeenkomst.
253 Gemeente Utrecht (7 juni 2018). Brief aan wijkraad *Beantwoording advies Overvecht-Noord aardgasvrij,* p. 1.
254 Gemeente Utrecht (7 juni 2018). Brief aan wijkraad *Beantwoording advies Overvecht-Noord aardgasvrij.*
255 Gemeente Utrecht (7 juni 2018). Brief aan bewoners *Antwoord op handtekeningenactie Klopvaartbuurt.*

12 juni 2018: De Regietafel bespreekt de PAW-aanvraag voor Overvecht-Noord. In de aanvraag staat dat gewerkt wordt aan een Transitieplan dat in het najaar van 2018 gereed is. In de planning wordt uitgegaan van ca. 2.150 woningen die de komende vier jaar van het aardgas af zullen gaan. In het (tussen)uitvoeringsplan dat is bijgevoegd wordt al vrij gedetailleerd beschreven met welke aanpak de samenwerkende partijen zich gaan inzetten en welke kosten hierbij verwacht worden voor de verschillende woningen.[256] De Regietafel wordt gevraagd om een akkoord te geven op het plan van aanpak en om de aanvraag voor de PAW in te dienen. De Regietafel geeft een akkoord om de aanvraag in te dienen, en wil bij een toekenning hiervan verder praten over het plan van aanpak.[257]

Verder heeft Eneco voor de vergadering een aanbod uitgewerkt voor alternatieve warmteoplossingen voor Overvecht-Noord.[258] Deze presentatie is van tevoren niet gedeeld met de Regietafel en roept nog veel vragen op. De wethouder Energie geeft aan behoefte te hebben aan een procesvoorstel "(…) *samen met de uitkomsten van IF waarin niet alleen de techniek is meegenomen maar ook de maatschappelijke kant*."[259] Er wordt een extra sessie ingepland om het aanbod te verhelderen. Ook de presentatie met uitkomsten van de IF-studie bij Overvecht-Noord[260] roept veel vragen op. De bijgevoegde presentatie is ook niet van tevoren gedeeld (wel een oudere versie) en er zijn nog veel vragen en onzekerheden in terug te zien. Daarom wordt ook bij dit agendapunt besloten om de presentatie in een extra sessie verder te bespreken.[261]

Ook wordt de stand van zaken van deelproject gasloos koken besproken. De woningcorporaties geven een update over de planning, technische aspecten van het project en hoe de bewoners hierop reageren. Er wordt per gebouw gekeken wat mogelijk is, op welke termijn en hoe samen met Stedin het gas kan worden afgesloten.[262]

29 juni 2018: De gemeenteraad ontvangt een brief over de aanvraag bij de Rijksoverheid voor een subsidie vanuit het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW). Hierin wordt toegelicht dat voor zowel koop- als corporatiewoningen in Overvecht-Noord een rijksbijdrage aangevraagd wordt. Het gaat om een bijdrage van € 14.000 per grondgebonden woning voor 300 koopwoningen, en € 7.000 per appartement voor 72 corporatiewoningen / -wooneenheden (in de Klopvaartbuurt en voor project Centraal Wonen van Portaal). Eén van de voorwaarden is dat aardgasleidingen van de voorgedragen woningen uiterlijk in 2022 zijn afgesloten. Uiterlijk 1 oktober 2018 wordt duidelijk of Utrecht de rijksbijdrage krijgt. De brief geeft ook inzicht in de meest voor de hand liggende oplossingen voor warmte en energie: voor koopwoningen is dat een aansluiting op stadsverwarming of all-electric (warmtepomp), en voor huurwoningen nieuwe aansluitingen van elektra, warmtepompen, zonnepanelen en inductiekookplaten. Toegezegd wordt om in het najaar per buurt / complex een eerste inzicht te geven in wat dit betekent voor de aanpak van de woningen.[263]

256 Eneco, Energie-U, Gemeente Utrecht, Stedin, STUW (12 juni 2018). *Bijlage 8 Aanvraag proeftuin aardgasvrije wijken OV-N.*
257 Gemeente Utrecht (12 juni 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
258 Eneco (12 juni 2018). *Bijlage 13 Aanbod Eneco OV-N.*
259 Gemeente Utrecht (12 juni 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
260 Stedin (5 juni 2018). *Bijlage 11 IF Fase 1 ON.*
261 Gemeente Utrecht (12 juni 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
262 STUW (17 mei 2018). *Bijlage 2 Voortgang Gasloos koken Overvecht.*
263 Gemeente Utrecht (29 juni 2018). Raadsbrief *Aanvraag bij het Rijk (Overvecht als proeftuin voor een aardgasvrije wijk).*

Ook ontvangt de raad diezelfde dag een raadsbrief naar aanleiding van de raadinformatiebijeenkomst op 31 mei 2018. In die bijeenkomst gaf één van de bewoners aan dat de Klopvaartbuurt niet binnen project Overvecht-Noord aardgasvrij hoeft, kan en wil. De gemeente licht toe dat het uitsluiten van de Klopvaartbuurt nadelige gevolgen heeft. Deze buurt zou dan na de gebiedsgerichte aanpak overblijven en op een later moment van het gas af moeten, wat extra kosten met zich meebrengt. Ook Stedin heeft aangegeven dat het uitzonderen van de Klopvaartbuurt onwenselijk is. Tevens betekent het uitzonderen van deze buurt dat zij geen gebruik kan maken van een subsidie om vooruitlopend op 2030 al eerder hun huis aardgasvrij te maken. De programmamanager van project Overvecht-Noord aardgasvrij gaat met de bewoners uit de Klopvaartbuurt om tafel om de mogelijkheden in de buurt verder te verkennen.[264]

5 juli 2018: Bij de behandeling van de Voorjaarsnota 2018 en de Eerste Bestuursrapportage 2018 worden twee moties ingediend die raken aan Overvecht-Noord. Motie 2018/99 draagt het college op de Klopvaart uit de proeftuin Overvecht-Noord te verwijderen, en in de toekomst bij het aardgasvrij maken van Utrecht nadrukkelijker rekening te houden met de verschillende fasen van bouw van de wijk, de leeftijd van het gasnet en de aan- of afwezigheid van stadsverwarming.[265] Motie 2018/100 roept het college op nadrukkelijker rekening te houden met particuliere huiseigenaren en individuele huurders, om huiseigenaren alleen op vrijwillige basis uit te nodigen van het gas af te gaan, en om voor beide groepen uit te gaan van een woonlastenneutrale transitie.[266] Beide moties zijn verworpen.

13 juli 2018: In een extra vergadering krijgt de Regietafel toelichting op de presentaties van Eneco (een aanbod voor stadsverwarming) en Stedin (IF-studie) die in het overleg van 12 juni 2018 veel vragen opriepen. De Regietafel wil meer richting geven en afbakenen, niet besluiten over of te diep ingaan op de technische zaken. Over het aanbod van Eneco wordt besloten om de businesscase te benaderen vanuit woonlasten. Ook wordt besloten om samen met bewoners te bedenken wat de beste warmteoplossing is en om communicatie in te zetten om het stappenplan en afwegingskader met bewoners te delen. Na de toelichting van de IF-studie van Stedin wordt besloten om deze studie en het aanbod van Eneco te combineren. Ook wordt er een afweging gemaakt over de temperatuur van de stadsverwarming (hoog, midden of laag).[267]

Ook wordt een ‘kansenkaart’ voor Overvecht-Noord gepresenteerd. Hierin staat welke delen van de wijk geen aardgas gebruiken, welke delen zijn aangesloten op het bestaande warmtenet van Eneco en welke delen nog volledig op aardgas zijn aangesloten. Daarbij is ook op de kaart aangegeven welke stukken van de wijk volgens de studie van Eneco het best op het warmtenet kunnen worden aangesloten, en voor welke delen all-electric een betere oplossing is.[268] Naar aanleiding van de kansenkaart wordt besloten om nader te onderzoeken hoeveel particuliere woningen die op stadsverwarming zijn aangesloten, nog gas gebruiken om te koken of nog een geiser hebben op aardgas. Ook wordt besloten uit te zoeken welk effect het opdelen van de wijk in clusters heeft op de prijs, en om het gebruikersperspectief extra te onderzoeken en daarbij blijvend voortgangsinformatie te communiceren.[269]

Verder wordt over de Regietafel de wens uit gesproken om rollen en brillen van de partijen helderder te krijgen. Denk aan het verhelderen van de positie van Eneco en de wettelijke taken

264 Gemeente Utrecht (29 juni 2018). Raadsbrief *Reactie RIB aardgasvrije (nieuw)bouw.*
265 VVD, PVV, SP en Stadsbelang Utrecht (5 juli 2018). Motie 2018/99 *Motie: Klopvaart uit het experiment.*
266 SP (5 juli 2018). Motie 2018/100 *Motie: meer inzicht in individuele kosten en baten van het gas af.*
267 Gemeente Utrecht (13 juli 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
268 Gemeente Utrecht (6 juli 2018). Presentatie *Kansenkaart OVN.*
269 Gemeente Utrecht (13 juli 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*

die de gemeente op zich moet nemen. Het programmateam krijgt de opdracht om uit te zoeken hoe partijen met elkaar aan tafel zitten. Ook is er behoefte om vaker bij elkaar te komen op het moment dat er prangende zaken zijn die besluiten vereisen, zodat er beter met elkaar kan worden afgestemd in het besluitvormingsproces.[270]

Het is opvallend dat verschillende vragen die vanuit het strategisch communicatieoverleg waren meegegeven voor de Regietafel, uiteindelijk niet voldoende aan bod zijn gekomen. Het gaat dan bijvoorbeeld over het precieze einddoel (van aardgas af in 2030, van aardgas af en energieneutraal in 2030, óf van aardgas af in 2030 en energieneutraal in 2050), het uitgangspunt voor het aanbod per buurt, het voorstel aan de bewoners, en de mate van keuzevrijheid.[271]

4 september 2018: De Regietafel vergadert opnieuw over de aanpak voor Overvecht-Noord. "*Er moeten nog vele kwesties opgelost worden om tot een warmteoplossing te komen die betrouwbaar, betaalbaar en op afzienbare termijn duurzaam is,*"[272] is te lezen in de notitie over de aanpak voor de wijk. Er wordt een tweesporenplan voorgesteld. Spoor 1 omvat de buurtgesprekken, en spoor 2 het aanbod voor warmteoplossingen. Het advies daarbij is om in te zetten op een collectieve warmteoplossing.[273] Hierbij ontstaat wel discussie over de vraag wat onder collectief moet worden verstaan: collectief organiseren, collectieve infrastructuur, collectief aanbod aan bewoners, et cetera. Tijdens de bespreking van dit voorstel wordt ook benadrukt dat het streven is om de hele wijk aardgasvrij te maken, niet slechts een deel. Wel is er ruimte voor fasering in de tijd. Er wordt akkoord gegeven op het voorstel om inzicht te creëren in hoe de collectiviteit in de wijk georganiseerd zal worden. Dit moet ook duidelijkheid geven over de verdeling van de kosten van de warmteoplossingen over de stakeholders (socialiseren).[274]

Er ligt ook een voorstel voor de communicatiestrategie voor Overvecht-Noord. Voorstel is om een brief te sturen over de voortgang van het project en te starten met buurtgesprekken in drie buurten in Overvecht-Noord.[275] De Regietafel gaat akkoord met de voorgestelde communicatiestrategie. Naar de buurt wordt ingezet op aardgasvrij in 2030 met een doorkijk naar klimaatneutraal in 2050. Er wordt een inhoudelijk voorstel gedaan voor de boodschap, maar ook aangegeven dat het goed is om de hoofdboodschap (waarom doen we dit, wat betekent dat en op welke termijn) te herhalen en in het licht te plaatsen van de landelijke aanpak om heel Nederland aardgasvrij te maken.[276]

Ook wordt er een update gegeven over een vervolgstudie om de IF-studie van Stedin en de eigen studie van Eneco te combineren. De twee partijen doen samen een vervolgstudie naar maatschappelijke kosten, het energieverbruik en de CO2-uitstoot van verschillende energievoorzieningen in de wijk.[277]

Verder bespreekt de Regietafel deelproject gasloos koken, waarover een presentatie wordt gegeven over de uitgangspunten, scenario's en businesscase van het project. Succesfactoren en aandachtspunten worden opgenoemd.[278] Wat hierover precies is besproken, is niet terug te lezen in het verslag van de vergadering. Wel staat in de notulen als conclusie "(…) *dit is op te lossen.*"[279]

270 Gemeente Utrecht (13 juli 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht..*
271 Gemeente Utrecht (13 juli 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
272 Gemeente Utrecht (4 september 2018). *Bijlage 1 Notitie aanpak ON,* p. 2.
273 Gemeente Utrecht (4 september 2018). *Bijlage 1 Notitie aanpak ON.*
274 Gemeente Utrecht (4 september 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
275 Eneco, Gemeente Utrecht, Stedin (4 september 2018). *Bijlage 5 Communicatiestrategie ON aardgasvrij.*
276 Gemeente Utrecht (4 september 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
277 Eneco, Stedin (4 september 2018). *Bijlage 6 Voorblad Vervolgstudie Stedin/Eneco.*
278 Mitros (4 september 2018). Presentatie *Gasloos koken.*
279 Gemeente Utrecht (4 september 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*

Tot slot gaat de Regietafel akkoord met de jaaragenda, maar vraagt wel aandacht voor de volle agenda in oktober.[280] Er staan dan veel onderwerpen op de agenda, zoals het Transitieplan, de rol van Eneco en de gemeente in het stadsverwarmingsproces en de verduurzaming van het warmtenet van Eneco.[281]

27 september 2018: De aanvraag voor Overvecht-Noord als proeftuin in het Programma Aardgasvrije Wijken wordt gehonoreerd: de wijk is geselecteerd voor een rijksbijdrage. Het is nog niet duidelijk hoeveel geld (van de aangevraagde € 4,7 miljoen) Utrecht krijgt en wat de spelregels zijn.[282]

3 oktober 2018: In de vergadering van de Regietafel wordt het Transitieplan 1.0 besproken.[283] Dit plan wordt een procesdocument genoemd *"(…) dat in de komende jaren in opvolgende versies het karakter krijgt van een inhoudelijk document."*[284] Het Transitieplan moet de activiteiten van de samenwerkende partijen ordenen en adresseren, het handelingsperspectief voor gebouweigenaren vaststellen en dienen als uitgangspunt voor de buurtgesprekken.[285] De Regietafel besluit het Transitieplan niet vast te stellen, want zij is "(…) *van mening dat het plan wat er nu ligt te dun is. Het plan gaat te diep in op slechts een van de hoofdlijnen (markt/governance). Inhoud en proces lopen door elkaar. De planning is te eendimensionaal en te summier waardoor er vragen worden gesteld over de haalbaarheid hiervan dan niet duidelijk is wie van de partners nu wat moet gaan doen. Tevens mist er een uitgebreide procesbeschrijving."*[286]

Verder zijn de eerste resultaten van de gezamenlijke studie van Eneco en Stedin bekend. Daaruit blijkt dat een collectieve variant voorlopig de goedkoopste optie is. Maar het huidige rekenmodel bevat nog problemen, dus de resultaten zijn nog niet definitief.[287] Besloten wordt dat de voorlopige resultaten onafhankelijk staan van de bewonersavonden, die gericht zijn op het ophalen van criteria en kaders voor warmtealternatieven. Ook besluit de Regietafel dat de gemeente een second opinion laat uitvoeren op de aannames in de studie van Eneco en Stedin.[288]

De opzet voor de buurtgesprekken is ook uitgewerkt[289], met daarbij een voorstel in welke drie buurten te starten[290], een buurtenkaart met warmteoplossingen[291], en een overzicht van de aantallen en typen woningen in de geselecteerde buurten[292]. De Regietafel gaat akkoord met deze uitwerking.[293]

280 Gemeente Utrecht (4 september 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
281 Gemeente Utrecht (4 september 2018). *Bijlage 11 Bespreekpunten 2018.*
282 Gemeente Utrecht (27 september 2018). Memo *Selectie rijkssubsidie aardgasvrij overvecht noord.*
283 Gemeente Utrecht (3 oktober 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
284 Eneco, Energie-U, Gemeente Utrecht, Stedin, STUW (3 oktober 2018). *Bijlage 3 Transitieplan 1.0 ON,* p. 2.
285 Eneco, Energie-U, Gemeente Utrecht, Stedin, STUW (3 oktober 2018). *Bijlage 3 Transitieplan 1.0 ON.*
286 Gemeente Utrecht (3 oktober 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
287 Eneco, Stedin (3 oktober 2018). *Bijlage 1 Voorblad Voortgang Eneco-Stedin-Studie per 3 Oktober.*
288 Gemeente Utrecht (3 oktober 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
289 Gemeente Utrecht (3 oktober 2018). *Bijlage 2.1 Opzet drie buurtgesprekken - Najaar 2018.*
290 Gemeente Utrecht (20 september 2018). *Bijlage 2 Voorstel Selectie drie buurten buurtgesprekken.*
291 Gemeente Utrecht (3 oktober 2018). Presentatie *Buurtenkaart warmteoplossingen Overvecht-Noord.*
292 Gemeente Utrecht (3 oktober 2018). Spreadsheet *Aantallen woningen per buurt voor buurtgesprekken.*
293 Gemeente Utrecht (3 oktober 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*

Voor de rol van de gemeente bij de uitbreiding van warmtenetten zijn vier mogelijke rollen uitgewerkt: een rol als facilitator / vergunningsverstrekker, als samenwerkingspartner, als aanbesteder / concessieverlener, of als opdrachtgever met een eigen energiebedrijf.[294] De gemeente besluit pas over haar rol als het Klimaatakkoord bekend is. Wel wil zij in gesprek met de leden van de Regietafel om hun belangen helder te krijgen en te horen wat zij nodig hebben voor de uitbreiding van het warmtenet. Het stedelijk team gaat dit verder bespreken.[295]

Er staat tot slot nog een vertrouwelijk punt op de agenda. Meerdere partijen twijfelen of de programmamanager op zijn taak berekend is. Daarom wordt besloten zijn contract niet te verlengen. Bij de wisseling van de wacht moet verdere aandacht besteed worden aan het verbeteren van de samenwerking tussen de teams.
In januari 2019 staat ook een bredere evaluatie gepland.[296]

31 oktober 2018. Er vindt een dialoogsessie met de gemeenteraad plaats: “Zo snel mogelijk naar een klimaatneutraal Utrecht”.

4.4 DECEMBER 2018 – NOVEMBER 2019: NIEUWE PROGRAMMANAGER, EVALUATIES REGIETAFEL EN PROGRAMMATEAM, TRANSITIEPLAN VASTGESTELD, ENECO UIT REGIETAFEL

11 december 2018: De Regietafel heeft een nieuwe programmamanager Overvecht-Noord geworven, die tijdens deze vergadering aansluit. Ook ontvangt de Regietafel een korte notitie met de stand van zaken van verschillende onderdelen van het project. Zo is de data over het geplande onderhoud van woningcorporaties nog niet compleet, en ‘loopt’ deelproject gasloos koken.[297] In de vergadering wordt benoemd dat er voor de wijk nog geen antwoord hoeft te zijn op wat de warmteoplossing wordt, maar dat er wel een doorkijk nodig is “(…) *naar waar het eerste half jaar naartoe gewerkt wordt*”[298], met oog op het doen van een concreet aanbod over ongeveer een jaar.

Een belangrijk agendapunt is de voortgang van het Transitieplan, waarbij de afspraak is om in april 2019 definitief te besluiten over het plan.[299] De Regietafel gaat akkoord met de inhoudsopgave van het Transitieplan Overvecht-Noord[300] en vraagt extra aandacht voor huurders, naast de kopers. De vervolgplanning is: in januari 2019 de dilemma’s bespreken, in maart 2019 de hoofdlijnen af hebben en in april 2019 definitief besluiten over het plan. Daarbij is het voorstel om in dit transitieplan de uitkomsten van de IF-studie te accepteren, waaruit naar voren komt dat 100% stadsverwarming de meest aantrekkelijke optie is voor de wijk. “*Na zeer uitgebreide discussie accepteert Regietafel de uitkomsten van de IF / Eneco studie. De Regietafel vindt op basis van deze studie een collectief warmtenet een serieuze optie voor Overvecht-Noord om verder te onderzoeken. Daarin meenemende dat vervolgonderzoek nog niet direct ingezet wordt, maar eerst bepaald wordt hoe te kijken naar deze studie.*”[301] Er ligt nog uitzoekwerk rondom bijvoorbeeld de randvoorwaarden voor een collectieve oplossing als stadsverwarming, hoe de kosten tussen stakeholders worden verdeeld en in welke mate

294 Gemeente Utrecht (3 oktober 2018). Presentatie *Warmtenetten – Uitbreiding in bestaande stad.*
295 Gemeente Utrecht (3 oktober 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
296 Gemeente Utrecht (3 oktober 2018). *Extra agendapunt (vertrouwelijk).*
297 Gemeente Utrecht (11 december 2018). *Bijlage 1 Stand van zaken Programma Overvecht 11-2018.*
298 Gemeente Utrecht (11 december 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht,* p. 2.
299 Gemeente Utrecht (11 december 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
300 Gemeente Utrecht (11 december 2018). *Bijlage 3: Bullets Inhoud Transitieplan Overvecht-Noord.*
301 Gemeente Utrecht (11 december 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht,* p. 2.

keuzevrijheid wordt geaccepteerd. Het programmateam krijgt de opdracht om de verdere aanpak voor de gehele wijk Overvecht-Noord te realiseren, en het stedelijk team om vervolgonderzoeken te gaan realiseren.[302]

In het kader van behoorlijk bestuur is vermeldenswaardig dat er door de gemeente wordt nagedacht over de toekomstige rollen en een gelijk speelveld in de energietransitie. Er is overleg geweest met aanbestedingsjuristen en de gemeente wil voorkomen dat partijen zich later beroepen op een ongelijke behandeling. Daarom wordt aan de Regietafel voorgesteld om maatregelen te nemen, wat op twee manieren kan. De Regietafel kan worden opengesteld voor andere partijen, of alle relevante stukken, studies, et cetera worden via een dataportaal openbaar gemaakt. De gemeente heeft de voorkeur voor de tweede optie.[303] Uit de notulen blijkt dat STUW beide opties niet acceptabel vindt (met als alternatieve suggestie dat Eneco de tafel verlaat en alleen bij relevante punten aanschuift), en Eneco het niet nodig vindt hier al over na te denken (het project zit nog niet in het aanbestedingsstadium). Stedin wil geen nieuwe partijen aan tafel en wil ook pas later de vraag beantwoorden, en Energie-U is geen voorstander van meerdere partijen aan tafel omdat dit het project complex maakt. Besloten wordt om te onderzoeken wat de timing van de aanbesteding is en beter te onderbouwen wanneer deze fase begint.[304]

Verder wordt voor 2019 akkoord gegaan met eenzelfde budget als in 2018 voor de onafhankelijk voorzitter van de Regietafel en voor Overvecht-Noord. Daarmee wordt € 262.400 beschikbaar gesteld, gelijkelijk verdeeld over de gemeente, Eneco, Stedin en STUW; ieder € 65.600.[305] Dit budget bleek in 2018 qua omvang nodig, maar met de komst van de nieuwe programmamanager wordt wel gevraagd kritisch te kijken naar de benodigde uren van de voorzitter van de Regietafel, en ook of dit budget voor 2020 opnieuw nodig is.[306]

22 januari 2019: In een vergadering van de Regietafel worden de ‘eerste indrukken en kwesties’ van het Transitieplan besproken, waarbij vanuit het programmateam ‘meer positieve dan kritische reacties’ zijn gekomen. Wel staat de wijze van bijeenkomen ter discussie, omdat het “(…) *niet dienstig is aan het werkproces.*”[307] Het programmateam werkt liever in sessies waarin ‘het huiswerk’ wordt uitgewerkt. En er speelt een lastige verhouding, omdat professionals aan tafel hun organisatie vertegenwoordigen, maar bewoners op persoonlijke titel aan tafel zitten. De programmamanager moet bepalen of de juiste mensen op de juiste plek zitten, en dit in de volgende vergadering melden indien dit niet het geval is. Het programmateam moet de komende tijd de marktconsultatie scherp krijgen, de communicatie-uitingen optuigen en de bestuurlijke afstemming meenemen in de planningen.[308]

Verder wordt de procesplanning voor Overvecht-Noord besproken, om de grove planning tot 2030 scherp te hebben voor de buurtgesprekken. De procesplanning is onderdeel van de communicatieboodschap tijdens deze gesprekken.[309] In de procesplanning staat per jaar wat er moet gebeuren in Overvecht-Noord. Dat begint met het helder krijgen van de kaders (randvoorwaarden, Transitieplan, basisdata) en het ontwikkelen van scenario’s. Hierna moet er in 2020 een hoofdbesluit worden genomen over het warmtealternatief en door de jaren heen wordt gewerkt aan de uitvoering tot deze in 2025 concreet kan starten om in 2030 te worden afgerond.[310] De Regietafel gaat niet akkoord met het communiceren van deze planning tijdens

302 Gemeente Utrecht (11 december 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
303 Gemeente Utrecht (11 december 2018). *Bijlage 12 Gelijk Level Playing Field.*
304 Gemeente Utrecht (11 december 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
305 Eneco, Energie-U, Gemeente Utrecht, Stedin, STUW (11 december 2018). *Bijlage 6 Opdrachten en budget OVN en RGT 2019.*
306 Gemeente Utrecht (11 december 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
307 Gemeente Utrecht (23 januari 2019). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht,* p. 1.
308 Gemeente Utrecht (23 januari 2019). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
309 Gemeente Utrecht (23 januari 2019). *Bijlage 3 Oplegger Voorstel Procesplanning OVN Aardgasvrij.*
310 Gemeente Utrecht (16 januari 2019). *Bijlage 4 Voorstel Procesplanning OVN Aardgasvrij.*

de buurtgesprekken: "*De procesplanning die er nu ligt, voldoet nog niet en bevat tevens vaag taalgebruik.*"[311] Daarom wordt een groot aantal aanvullingen meegegeven, waaronder het opnemen van concrete projecten van Portaal voor kookgas en uitzoeken of het project sneller kan dan zeven jaar voordat er uitgevoerd gaat worden. Ook moet breder gekeken worden naar alternatieven anders dan stadsverwarming en vraagt de Regietafel flexibiliteit in te bouwen voor onverwachte zaken.[312]

Met de hoofdlijn voor de buurtgesprekken stemt de Regietafel wel in, met een aantal kleine detailopmerkingen.[313] De kern van deze boodschap wordt dat er hulp is voor bewoners die aan de slag willen met het aardgasvrij maken van hun woning, dat de gemeente een subsidieregeling uitwerkt voor ten minste 300 koopwoningen in de wijk en dat projectpartners nu een proces doorlopen om te komen tot een warmtealternatief. Daarbij wordt gecommuniceerd dat dit alternatief betrouwbaar, betaalbaar en binnen afzienbare termijn duurzaam moet zijn. De boodschap is daarnaast dat vanaf 2022 bewoners een collectief aanbod kunnen verwachten.[314]

Voor de Regietafel ligt ook een gezamenlijke communicatieboodschap over haar samenwerking voor. In die boodschap wordt uitgelegd wat de energietransitie is, dat Overvecht-Noord de eerste aardgasvrije wijk van Utrecht wordt en dat er alles aan gedaan wordt om de transitie betaalbaar te maken voor iedereen.[315] De Regietafel wil daarin duidelijk naar voren laten komen dat de samenwerking tussen de partijen nodig is om de energietransitie te regisseren en realiseren en dat zij achter dit doel staat. En dat het Rijk wat betreft kostenneutraliteit een belofte heeft gemaakt.[316]

29 januari 2019: De gemeenteraad wordt per brief op de hoogte gebracht van de groeiende Opgave Energietransitie. Met het coalitieakkoord is ten opzichte van 2018 € 1 miljoen extra beschikbaar in 2019. Overvecht-Noord maakt onderdeel uit van de gebiedsaanpak waar in 2019 € 1,4 miljoen voor beschikbaar is, waarvan € 450.000 voor deze wijk. Bij de wijkgerichte aanpak wordt vermeld dat in het Klimaatakkoord het opstellen van een uitvoeringsplan op wijkniveau als één van de nieuwe taken voor gemeenten wordt geformuleerd. "*Dit uitvoeringsplan op wijkniveau wordt in samenspraak met de wijk tot stand gebracht. Wat betreft Overvecht-Noord zullen we u al eerder dit jaar informeren over de voortgang van alle activiteiten, het proces en de communicatie met de wijk.*"[317]

4 februari 2019: Zowel de Regietafel als het programmateam Overvecht-Noord Aardgasvrij worden geëvalueerd. Op de agenda staan een terugblik op het jaar 2018, een weging van de resultaten (met als onderwerpen de ambities, rollen, organisatie en bereikte resultaten) en vervolgens een vooruitblik op wat in 2019 en verder bereikt moet worden.[318] De evaluatie van de Regietafel is breder dan het project Overvecht-Noord, maar heeft wel veel raakvlakken met Overvecht-Noord vanwege de grootte van dit project binnen de Regietafel.

311 Gemeente Utrecht (23 januari 2019). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht,* p. 2.
312 Gemeente Utrecht (23 januari 2019). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
313 Gemeente Utrecht (23 januari 2019). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
314 Gemeente Utrecht (23 januari 2019). *Bijlage 1 Oplegger Communicatieboodschap en Verhaallijn Buurtgesprekken Overvecht-Noord; Bijlage 2 Verhaallijn Buurtgesprekken Overvecht-Noord.*
315 Eneco, Energie-U, Gemeente Utrecht, Stedin, STUW (23 januari 2019). *Bijlage 6 Kernboodschap Samenwerking RGT.*
316 Gemeente Utrecht (23 januari 2019). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
317 Gemeente Utrecht (29 januari 2019). Raadsbrief *Groeiende opgave Energietransitie 2019.*
318 Gemeente Utrecht (4 februari 2019). *Agenda Evaluatie RGT 2018 op 4-2.*

De aanleiding voor de evaluaties is de weg naar een nieuw Transitieplan voor Overvecht-Noord, de start van een nieuwe programmamanager en de behoefte aan een evaluatie die bestaat bij leden van het team. Uit het evaluatiedocument komt naar voren dat er een lange periode van onduidelijkheid is geweest, met weinig ijkpunten, rond het genereren van data voor de IF-studie. Voor veel mensen werd het daardoor "(…) *een gesloten iets*"[319] en de samenhang begon te ontbreken.
De opdracht voor het programmateam Overvecht-Noord is om een plan te maken dat "(…) *kan rekenen op robuust draagvlak dat na besluitvorming wordt uitgevoerd.*"[320] Qua planning wordt april 2019 wederom benoemd als moment waarop het Transitieplan af moet zijn en medio 2020 als moment van besluitvorming.[321] De programmamanager moet met een heldere koers komen, een duidelijke projectopzet en een spoorboekje voor het werk dat de komende periode gedaan moet worden.

Het stedelijk team heeft ook een reflectie gegeven op de Regietafel, waarbij één van de punten is dat men erg veel bezig is geweest met Overvecht-Noord. En dan met name op de rol van de teams ten opzichte van elkaar en de Regietafel, de aansturing, inhoud en een vacuüm na het vertrek van de vorige programmamanager. Ook werpt men de vraag op of de rol van de gemeente moet worden aangescherpt.[322]

De evaluatie leidt tot een groot aantal afspraken voor de organisatie, het team en de projecten voor 2019. Concreet voor Overvecht-Noord spreken de partijen af: "*We blijven samen werken aan OVN* [Overvecht-Noord]. *Voor dit jaar staan in ieder geval het Transitieplan op de agenda en de uitwerking van de subsidieregeling. Naast het andere project 'OVN – Beslisinformatie en Raad'.*"[323]

5 maart 2019: In een vergadering van de Regietafel deelt Stedin mee dat er – bij geschikte weersomstandigheden – op 18 maart 2019 wordt gestart met onderzoek naar brosse gasleidingen en eventuele lekkages in Overvecht-Noord. De uitkomsten daarvan kunnen vervolgens op 16 april 2019 worden besproken tijdens de volgende vergadering. In bredere zin komen daarna het Klimaatakkoord, de ambitie van de Regietafel en de voortgang van de Transitievisie Warmte aan de orde.[324] Ook heeft de gemeente inmiddels een notitie opgesteld waarin zij uiteenzet hoe gestreefd zal worden naar een gelijk speelveld bij een aanbesteding voor onder andere Overvecht-Noord. Dit is met name voor de mogelijke rol als concessieverlener / aanbesteder een belangrijk aandachtspunt, maar ook voor de rol als samenwerkingspartner. In het memo worden wettelijke aspecten beschreven (Aanbestedingswet, lid 1 en 2) en geeft de gemeente aan hoe zij hier in de praktijk mee om wil gaan. De notitie wordt nu ter kennisname aan de Regietafel voorgelegd. Het belangrijkste is dat de gemeente, wanneer zij overgaat tot aanbesteding van een concessie, zoveel mogelijk relevante informatie beschikbaar wil stellen aan potentiële gegadigden.[325] In het vervolg zal bij iedere Regietafel worden besloten welke informatie dit betreft. Deze informatie wordt vervolgens gearchiveerd voor eventuele openbaarmaking bij een aanbesteding.[326]

319 Gemeente Utrecht (12 februari 2019 / 27 maart 2019). *Evaluatie Programmateam Overvecht Noord Aardgasvrij,* p. 1.
320 Gemeente Utrecht (12 februari 2019 / 27 maart 2019). *Evaluatie Programmateam Overvecht Noord Aardgasvrij,* p. 2.
321 Gemeente Utrecht (12 februari 2019 / 27 maart 2019). *Evaluatie Programmateam Overvecht Noord Aardgasvrij.*
322 Gemeente Utrecht (4 februari 2019). Presentatie *Analyse Advies Stedelijk Team.*
323 Gemeente Utrecht (4 februari 2019). *Bijlage 2 – Verslag Evaluatie RGT 4-2-2018.*
324 Gemeente Utrecht (5 maart 2019). *Agenda Regietafel Energietransitie Utrecht.*
325 Gemeente Utrecht (5 maart 2019). *Bijlage 7 Oplegger Gelijk Speelveld; Bijlage 8 Memo Regietafel en Gelijk Speelveld.*
326 Gemeente Utrecht (5 maart 2019). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*

Bij de bespreking van Overvecht-Noord wordt een terugkoppeling gegeven van de buurtgesprekken. In februari 2019 hebben namelijk drie buurtgesprekken plaatsgevonden met de omgeving van de Minaretdreef, Hispanioladreef en de Vechtzoom. Van de 320 eigenaren uit deze buurten zijn er circa negentig bij de gesprekken geweest waarbij de wethouder Energie namens de deelnemende partijen een inleiding verzorgde. Uit de oogst van de gesprekken komen de kosten en de aanpassingen in huis als grootste zorg van de eigenaar-bewoners naar voren.[327]

Vervolgens bespreken de partijen de hoofdlijn en dilemma's voor het concept-Transitieplan.[328] De bespreking gaat met name over de planning, de verschillende deelprojecten en de communicatie daarover. Zo is er een discussie over of het deelproject kookgas uit team Overvecht-Noord moet worden gehaald. Besloten wordt dat de partijen de vele deelprojecten oppakken op een manier die leidt tot het meeste en snelste effect.[329] Hoe dat precies moet wordt echter niet duidelijk.

Als laatste agendapunt komen de resultaten van de IF-studie aan de orde. De studie geeft inzicht in de voorkeursvariant op basis van de gemiddelde kosten voor een gemiddelde woning in een gemiddeld jaar. De resultaten blijken een goede basis voor het 'puzzelproces', maar niet geschikt om op een flexibele en snelle manier inzicht te geven aan bewoners en stakeholders.[330] De Regietafel neemt hier kennis van en stemt in met de conclusie om de IF-studie niet voor het vervolg van de planvorming Overvecht-Noord aardgasvrij te gebruiken. Het gevraagde besluit over openbaarmaking van de resultaten wordt uitgesteld, omdat men eerst de publieksvriendelijke en verantwoordingsversie wil zien en beoordelen.[331]

25 maart 2019: In een intern stafoverleg van de gemeente wordt gesproken over de principekeuze voor de inzet van de rijksmiddelen voor de proeftuin Overvecht-Noord aardgasvrij. De projectleider heeft een voorstel gemaakt gebaseerd op haalbaarheid en wenselijkheid. De vraag is wat de beste aanpak is vanuit het vertrekpunt dat het geld wordt ingezet op het beste alternatief voor aardgas. Bijvoorbeeld de keuze tussen inzetten op isoleren, of juist de techniek om warmte de woning in te krijgen. De wethouder Energie schakelt hierin graag met het Transitieplan voor Overvecht-Noord. Besloten wordt om niet versneld een regeling op te stellen voor zestig woningen, maar dit pas te doen wanneer bekend is welk warmtealternatief voor Overvecht-Noord wordt gekozen. Daarnaast vraagt de wethouder om aan de slag te gaan met 'oplijnen' van de markt voor een gezamenlijk aanbod aan huiseigenaren.[332]

15 april 2019: In een intern stafoverleg van de gemeente wordt het concept Transitieplan Overvecht-Noord besproken, waarbij de wethouder vraagt of advies / discussie in het college niet eerder nodig is. Op de inhoud van het plan geeft de wethouder aan concrete acties – wie doet wat – te missen en zij vraagt om goede beslisinformatie. Ze wil voorkomen dat over een aantal maanden blijkt dat informatie mist en wil daarom nu bedenken welke beslisinformatie nodig is. Ook wil ze in het Transitieplan iets meer lezen over de klankbordgroep. Er worden aparte momenten gepland om de voortgang van het project met de wethouder te bespreken en een collegenotitie wordt voorbereid.[333]

327 Gemeente Utrecht (26 februari 2019). *Bijlage 9 Samenvatting Terugkoppeling Buurtgesprekken.*
328 Gemeente Utrecht (27 februari 2019). *Bijlage 10 Oplegger Transitieplan – Update en Dilemma's;* Bo-Ex, Eneco, Energie-U, Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal, Stedin (27 februari 2019). *Bijlage 11 Transitieplan – Update en Dilemma's.*
329 Gemeente Utrecht (5 maart 2019). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
330 Gemeente Utrecht (26 februari 2019). *Bijlage 12 IF-studie openbaar en inzet in vervolg OVN.*
331 Gemeente Utrecht (5 maart 2019). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
332 Gemeente Utrecht (25 maart 2019). *Verslag Staf Mobiliteit en Energie.*
333 Gemeente Utrecht (15 april 2019). *Verslag Staf Mobiliteit en Energie.*

16 april 2019: In de vergadering van de Regietafel wordt een volgend concept van het Transitieplan voor Overvecht-Noord besproken. Gevraagd wordt kennis te nemen van het concept en suggesties mee te geven voor een definitief Transitieplan waar in de vergadering van 29 mei 2019 mee kan worden ingestemd.[334] Een belangrijk beslispunt op basis van het voorliggende plan is: "*De betrokken partijen spreken met elkaar af dat dit document hun gezamenlijke spoorboekje is, waarmee partijen natuurlijk nog de vrijheid en verantwoordelijkheid behouden om hun eigen beslissingen te nemen over projecten en investeringen. Desalniettemin legt het document ook de afspraak vast om elkaar actief te informeren over besluiten en investeringen die van invloed zijn op de planvorming voor OVN Aardgasvrij. Ofwel: partijen spreken uit dat ze geen activiteiten verrichten die het bereiken van het einddoel in de weg zouden kunnen staan. Dat voorkomt verrassingen.*"[335]

In het conceptplan staan vier sporen benoemd: techniek en inhoud, participatie, besluitvorming, en markt. De Regietafel geeft complimenten voor het document omdat het een beter plan is dan het plan dat op 3 oktober 2018 werd afgekeurd. Maar de Regietafel vindt het huidige document strikt genomen "(…) *het plan voor het plan*" en vraagt aandacht om het plan concreet van acties te voorzien: wie, wat, wanneer. Daarnaast is er ongemak over het ontbreken van de noodzakelijke beslisinformatie, waarbij het gevoel wordt uitgesproken dat dit steeds naar achter wordt geschoven en het document urgentie mist over het keuzeproces om te komen tot een warmtealternatief. De Regietafel mist daarnaast in het begin van het Transitieplan de uitgangspunten (zoals haalbaarheid en betaalbaarheid) en wat deze betekenen. De vraag of het programmateam voldoende is toegerust om de klus te klaren, vindt men kwalitatief slecht te beoordelen.[336] "*Er moet rekening gehouden worden met de vraag om meer kwantitatieve inzet in de vorm van hulpteams en externe deskundigheid.*"[337]

Ook bij de bespreking van het jaarplan van de Regietafel komt Overvecht-Noord aan de orde. Voor twee deelprojecten wordt de programmanager Overvecht-Noord als verantwoordelijke aangewezen: het inzichtelijk maken van beslisinformatie ter onderbouwing van de keuze voor een van de alternatieve warmteoplossingen voor Overvecht-Noord aardgasvrij, en voor de samenwerking in de planvorming voor hetzelfde project. Per deelproject worden ook de risico's en onzekerheden (inclusief beheersmaatregelen) beschreven. Voor Overvecht-Noord worden op dit moment risico's gezien in de reactie van bewoners (die sneller, anders of niet willen), in landelijke ontwikkelingen, onvoldoende capaciteit en / of competenties, onvoldoende commitment naar het Transitieplan, en geen draagvlak voor varianten voor de wijk. [338]

29 mei 2019: In de vergadering van de Regietafel komen dezelfde onderwerpen terug als in de vergadering van 16 april 2019. Bij het Transitieplan – opgesteld door het programmateam – wordt gevraagd om in te stemmen met het voorliggend concept zodat daarna de besluitvorming in de eigen organisaties kan plaatsvinden. Daarbij wordt ook gevraagd om de kosten en urenraming te onderschrijven en de noodzakelijke financiële middelen beschikbaar te blijven stellen.[339] In het Transitieplan zijn technische en economische aspecten (spoor A), maatschappelijke aspecten (B), organisatie van de markt (C), en de besluitvorming (D) uitgewerkt. Het document start met de opgave (aardgasvrij maken van de wijk) en de uitgangspunten (o.a. uitvoerbaar en betaalbaar) die voor de overgang naar een andere warmtevoorziening zijn geformuleerd.[340] De Regietafel besluit het Transitieplan nu niet vast te stellen. De leden vinden het een goede stap vooruit,

334 Gemeente Utrecht (16 april 2019). *Agenda Regietafel Energietransitie Utrecht.*
335 Gemeente Utrecht (9 april 2019). *Bijlage 1 Oplegger Concept-Transitieplan Ovn,* p. 1.
336 Gemeente Utrecht (16 april 2019). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
337 Gemeente Utrecht (16 april 2019). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht,* p. 2.
338 STUW (16 april 2019). *Bijlage 3 Oplegger Jaarplan 2019 RGT Energietransitie; Bijlage 4 Jaarplan RGT Energietransitie 2019.*
339 Gemeente Utrecht (29 mei 2019). *Agenda Regietafel Energietransitie Utrecht.*
340 Bo-Ex, Eneco, Energie-U, Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal, Stedin (23 mei 2019). *Bijlage 2 Versie 1.4 Transitieplan OVN.*

maar er zijn nog onzekerheden rondom bijvoorbeeld de scope, de operationele uitvoering, het budgetverzoek en het beoordelingskader voor warmtealternatieven. De programmamanager krijgt de opdracht om deze laatste slag – samen met de Regietafel – te gaan maken. Omdat het plan niet wordt vastgesteld worden ook het besluit over de kosten- en urenraming, besluitvorming in de eigen organisaties (en het college) en het opstellen van een publieksversie uitgesteld. De geplande buurtgesprekkenreeks van eind juni / begin juli 2018 gaat wel door.[341]

12 juni 2019: In een intern stafoverleg van de gemeente wordt de strategie voor het Transitieplan Overvecht-Noord doorgeschoven naar de volgende stafvergadering. De wethouder vraagt om een raadsbrief voor te bereiden over de vertraging van de besluitvorming over Overvecht-Noord aardgasvrij.[342]

26 juni 2019: Onder externe begeleiding vindt een sessie plaats met bestuurlijke deelname van alle partijen. Daarin wordt het hele proces uit het Transitieplan gevisualiseerd en doorlopen. Tevens wordt gesproken over de samenwerking, besluitvorming en mandaten van alle partijen. In het ambtelijk wederhoor geeft de gemeente aan dat hierdoor alle partijen weer achter het gezamenlijk proces stonden.

8 juli 2019: In de vergadering van de Regietafel wordt gesproken over een concept beoordelingskader voor warmtealternatieven en een voorstel voor het vervolgtraject voor Overvecht-Noord. Het doel is om toe te werken naar een gedragen kader rond 1 oktober 2019.[343] Er is discussie over de hoeveelheid beoordelingscriteria omdat Stedin en STUW de voorgestelde lijst te veel achten terwijl de gemeente, Eneco en Energie-U die wel reëel vinden. Voor de zomer moet de programmamanager een aangepast beoordelingskader aanleveren met een extra toelichting. Besloten wordt dat dit samen met het Transitieplan zal terugkomen in de vergadering van de Regietafel op 4 september 2019.[344]

22 juli 2019: De gemeenteraad ontvangt met een raadsbrief een uitnodiging voor een college-informatiebijeenkomst op 5 september 2019 en wordt geïnformeerd over onder andere de uitkomsten van het Klimaatakkoord, de Transitievisie Warmte en project Overvecht-Noord aardgasvrij. In de passage over Overvecht-Noord komen de buurtgesprekken, Gasvrij thuis (de aardgasvrije voorbeeldwoning) en de grotere avonden voor buurten en bedrijven aan bod. "*Bewoners willen weten wat het gaat kosten en hoe ze worden ondersteund, zowel financieel als praktisch in de uitvoering. Er is behoefte aan een collectieve aanpak(ken) zodat bewoners ontzorgd worden. Met het creëren van schaalgrootte in de aanpak verwachten we dat de markt scherpere prijzen kan bieden aan bewoners.*"[345] Daarnaast laat de wethouder weten dat er voorbereidingen zijn getroffen om huiseigenaren te ondersteunen met collectieve inkoopmogelijkheden en het aanbieden van trajectbegeleiding. Tot slot wordt meegedeeld dat met de partijen van de Regietafel een beoordelingskader wordt gemaakt om alternatieve warmte-infrastructuren in de wijk te kunnen vergelijken. Na de zomer moet dit met de wijk worden uitgewerkt om een beeld te vormen van wat voor Overvecht-Noord de meest voor de hand liggende alternatieven voor aardgas zijn.[346]

341 Gemeente Utrecht (29 mei 2019). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
342 Gemeente Utrecht (12 juni 2019). *Verslag Staf Mobiliteit en Energie.*
343 Bo-Ex, Eneco, Energie-U, Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal, Stedin (5 juli 2019). *Bijlage 2.1 Outline beoordelingskader OVN.*
344 Gemeente Utrecht (8 juli 2019). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
345 Gemeente Utrecht (22 juli 2019). Raadsbrief *Voortgang stadsakkoord, Transitievisie warmte en Overvecht-Noord,* p. 2-3.
346 Gemeente Utrecht (22 juli 2019). Raadsbrief *Voortgang stadsakkoord, Transitievisie warmte en Overvecht-Noord.*

4 september 2019: Een groot deel van de vergadering van de Regietafel gaat over Overvecht-Noord. Over deelproject gasloos koken brengt Stedin een notitie in waarin alle partijen de bereidheid uitspreken om een aanbod te ontwikkelen voor de overstap naar elektrisch koken in Overvecht-Noord en daarna de rest van Utrecht.[347] Verder licht Stedin toe dat een deel van de gasleidingen in de wijk versneld vervangen moeten worden. Uit hun onderzoek van de aardgasleidingen in Overvecht-Noord blijkt dat ca. twintig kilometer aan brosse leidingen al tussen 2020 en 2023 aan vervanging toe is. Verder uitstel van de vervanging geeft veiligheidsrisico's. Dit leidingennetwerk is namelijk niet geschikt voor overbrugging via bijvoorbeeld technische of tijdelijke oplossingen. De Regietafel wil wel samen blijven kijken of vervanging voorkomen kan worden voor de woningen die uitsluitend kookgas gebruiken.[348]

Het Transitieplan wordt daarna opnieuw besproken, en wordt dit keer akkoord bevonden door alle partijen.[349] Het plan moet nu alleen nog langs de klankbordgroep. Na haar akkoord zal het Transitieplan op 18 of 19 september 2019 worden gepubliceerd. Eneco geeft wel aan in de basis akkoord te zijn met het plan, maar geeft ook aan dat haar rol ingewikkelder wordt wegens ongemak over haar commercieel belang. Zij vraagt naar het voornemen van de gemeente op het gebied van een marktconsultatie; marktpartijen moeten nog gezocht worden. Partijen zijn ook akkoord met de inzet van het gevraagde budget, maar Stedin en Eneco gaan niet akkoord met de ureninzet omdat zij zich hier niet aan willen committeren.[350]

Het concept beoordelingskader voor warmtealternatieven staat ook op de agenda. Deze wordt nu ter kennisgeving aangenomen. Een extern bureau zal een definitief concept uitwerken voor de volgende vergadering van de Regietafel.[351]

5 september 2019: In een college-informatiebijeenkomst wordt ingegaan op de Transitievisie Warmte, het proces voor Overvecht-Noord aardgasvrij 2030 en de vraagstukken waar tegenaan wordt gelopen. Van deze bijeenkomst is geen verslag beschikbaar.

16 oktober 2019: Met het vaststellen van het Transitieplan begint de uitvoeringsfase van project Overvecht-Noord aardgasvrij. Daarmee verandert de rol van Eneco. Eneco voelt zelf enig ongemak bij de betrokkenheid in de bestuurlijke overleggen vanwege een eventuele aanbesteding. Zij schrijft daarom in een voorstel aan de Regietafel: "*Eneco kan niet betrokken zijn bij uitvoering van het Transitieplan gegeven de commerciële belangen die onlosmakelijk zijn verbonden aan Eneco's rol als warmtebedrijf in Overvecht-Noord.*"[352] Voor de Regietafel wordt besloten dat Eneco voortaan alleen nog op afroep aanwezig zal zijn. Daarnaast wordt besloten om voor het vervolg een aparte Stuurgroep op te richten voor Overvecht-Noord. De gemeente zal met een concept uitwerkingsvoorstel komen. Ook wordt besloten dat Eneco geen financiële bijdrage hoeft te leveren aan de uitvoering van het Transitieplan.[353]

347 STUW (4 september 2019). *Bijlage 1.1 Oplegger Gasloos koken; Bijlage 1.2 Notitie Gasloos koken – versie 05 Regietafel.*
348 Gemeente Utrecht (4 september 2019). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
349 Bo-Ex, Eneco, Energie-U, Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal, Stedin (1 september 2019). *Bijlage 3.1 Versie 2.1 Transitieplan OVN aardgasvrij Eindconcept.*
350 Gemeente Utrecht (1 september 2019). *Bijlage 3.2 Raming uren en kosten Uitvoering Overvecht-Noord Aardgasvrij; Gemeente Utrecht (4 september 2019). Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
351 Gemeente Utrecht (4 september 2019). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
352 Eneco (26 september 2019). *Bijlage 1.2 Voorstel aanpassing positie Eneco 2 vdef.*
353 Gemeente Utrecht (16 oktober 2019). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*

Ook de inhuur van externe inzet wordt in de vergadering besproken. Nu de uitvoeringsfase van het project gaat starten en gemeenten vanuit het Klimaatakkoord een regierol hebben gekregen, is de vraag hoe de invulling van de rollen van de programmamanager en omgevingsmanager er vanaf 2020 uit gaan zien. In de vergadering van 27 november 2019 wordt nader bepaald hoe de functies in 2020 worden ingevuld. [354] Er wordt nu wel besloten dat Stedin blijft meebetalen totdat een alternatief voor aardgas gekozen is. Op dit moment is dat naar verwachting in het eerste kwartaal van 2020. Daarna gaat Stedin over op investeringen in de wijk en procesgeld. STUW wil nog meebetalen tot halverwege 2020. Daarna moeten de kosten en regie volledig voor de gemeente zijn, want het project komt dan in andere fase. [355]

Een agendapunt over het betrekken van bewoners vervalt omdat de aangeleverde stukken van beperkte kwaliteit zijn. Daarom wordt voorgesteld om in de aanstaande evaluatie van de Regietafel mee te nemen hoe de aanpak van het stedelijk team werkt. "*Er wordt bemerkt dat de middelen soms van onvoldoende kwaliteit zijn.*" [356]

Verder is een opdrachtomschrijving en planning voor deelproject elektrisch koken (eerder deelproject gasloos koken) voor Overvecht-Noord af. In de wijk moet twintig kilometer aan aardgasleidingen op korte termijn vervangen worden. Dit wordt opgedeeld in drie fasen: fase 1 dat in 2020-2021 wordt vervangen, fase 2 dat in 2021-2022 wordt vervangen, en fase 3 wordt in 2022-2023 vervangen. "*Als alle 4.400 huishoudens in Overvecht Noord overstappen op inductie koken kan op ca. 65% van de vervangingsopgave van het gasnet bespaard worden. Bij gebrek aan harde garanties op de overstap op inductie koken houdt Stedin vast aan de planning voor de vervanging van de gasleidingen in Overvecht Noord.*" [357] Het doel van deelproject elektrisch koken is daarom om een aantrekkelijk aanbod te ontwikkelen voor bewoners om de overstap naar elektrisch koken aantrekkelijk te maken en het vervangen van leidingen te voorkomen. Hiervoor worden drie sporen gevolgd [358]:

1. het meenemen van de overstap op elektrisch koken als standaard onderdeel bij groot onderhoud, renovaties en mutaties van woningen met uitsluitend kookgas;
2. het ontwikkelen van een *offer you can't refuse* voor woningen die tot 2025 niet gerenoveerd worden;
3. en onderzoeken welke mogelijkheden binnen de Crisis- en herstelwet bestaan om de overstap naar elektrisch koken te faciliteren.

De Regietafel besluit dat Stedin de opdrachtgever wordt voor dit project en hiervoor de projectleider levert. STUW en de gemeente dragen bij door capaciteit te leveren. [359] Toch geeft Stedin ook aan haar vervangingswerkzaamheden door te zetten, omdat er nog niet genoeg garanties zijn dat de gasleidingen voor de deadlines van de vervangingsopgave buiten gebruik zijn. [360]

Daarnaast bespreekt de Regietafel het concept beoordelingskader voor project Overvecht-Noord aardgasvrij. De vier hoofdthema's zijn betaalbaarheid, duurzaamheid, toekomstbestendigheid en gevolgen in de woning en wijk. Deze zijn tijdens een bewonersavond voorgelegd aan een groep van zestig bewoners, die 'duurzaamheid' als belangrijkste thema aanmerkten. [361]

354 Gemeente Utrecht (16 oktober 2019). *Bijlage 2.1 Procesvoorstel inhuur externen OVN 2020.*
355 Gemeente Utrecht (16 oktober 2019). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
356 Gemeente Utrecht (16 oktober 2019). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht,* p. 4.
357 Stedin, STUW (2 oktober 2019). *Bijlage 4.2 Plan van aanpak Project Elektrisch koken Overvecht Noord,* p. 2.
358 Stedin, STUW (2 oktober 2019). *Bijlage 4.2 Plan van aanpak Project Elektrisch koken Overvecht Noord.*
359 Gemeente Utrecht (16 oktober 2019). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
360 Stedin (12 september 2019). *Bijlage 5.2 20190912 Memo Gasvervanging Overvecht v5.*
361 Gemeente Utrecht (9 oktober 2019). *Bijlage 6.1 Beoordelingskader OVN.*

De programmamanager vraagt de Regietafel om schriftelijk opmerkingen door te geven en "(…) *wijst er op dat dit het moment is om inhoudelijk bij te sturen.*"[362]

29 oktober 2019: De gemeenteraad wordt geïnformeerd over het Transitieplan Overvecht-Noord aardgasvrij. In de raadsbrief wordt de opgave kort beschreven (Overvecht-Noord in 2030 aardgasvrij), en wordt ingegaan op de samenwerking aan de Regietafel en het betrekken van de wijk bij de transitie. Over het vervolgproces wordt beschreven dat gewerkt wordt aan een beoordelingskader om alternatieve warmteoplossingen af te wegen, het in kaart brengen van de eigenschappen van verschillende alternatieven, en dat er gekeken wordt naar koppelkansen op ruimtelijk en sociaal gebied. Het college merkt op dat er geen blauwdruk is voor het aardgasvrij maken van een bestaande wijk, "(…) *het is pionieren.* (…) *Samen met onze partners denken wij daarom na over een nieuw sturingsmodel voor de opgave in Overvecht-Noord.*"[363] Desondanks is de ambitie concreet: "*Het doel op zichzelf is helder: een aardgasvrij Overvecht-Noord in 2030.*"[364] De brief sluit af met de verwachting dat in 2020 de gemeenteraad een uitvoeringsplan zal worden voorgelegd.[365]

362 Gemeente Utrecht (16 oktober 2019). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht,* p. 8.
363 Gemeente Utrecht (29 oktober 2019). Raadsbrief *Transitieplan Overvecht-Noord Aardgasvrij,* p. 2.
364 Gemeente Utrecht, Stedin, Mitros, Bo-ex, Portaal, Eneco, Energie-U (oktober 2019). *Transitieplan Overvecht-Noord aardgasvrij,* p. 4.
365 Gemeente Utrecht (29 oktober 2019). Raadsbrief *Transitieplan Overvecht-Noord Aardgasvrij.*

5

2020 – 2023

Voorbereidings-fase



5 VOORBEREIDINGSFASE: 2020 – 2023

In dit hoofdstuk beschrijven we de fase van de verdere voorbereiding van het project Overvecht-Noord aardgasvrij. Aan de hand van interne documenten, verslagen van interviews met betrokkenen en openbare (raads)informatie worden in een tijdlijn de belangrijkste gebeurtenissen en ervaringen beschreven.



Uitvoering
Onderzoeken laten zien dat een warmtenet voor de meeste woningen in Overvecht-Noord het beste aardgasvrije alternatief is. Al is dit alternatief voor gebruikers wel duurder dan aardgas. Om het vervangen van gasleidingen op de korte termijn te voorkomen wordt deelproject ‘elektrisch koken’ opgestart. Maar dit project duurt lang, de pilot blijkt financieel niet opschaalbaar te zijn naar de rest van de wijk en een lobby richting het Rijk om knelpunten weg te nemen is niet succesvol. Aan het eind van de voorbereidingsfase is de verwachting dat 320 huishoudens met project elektrisch koken aardgasvrij worden gemaakt (de oorspronkelijke scope van dit project besloeg meer dan 4.000 woningen).



Rolinvulling
De gemeente kiest in de projectorganisatie voor een andere governance-structuur waarin Overvecht-Noord aardgasvrij meer centraal wordt gesteld. Maar de gemeente blijft zoekende naar de invulling van de regierol en kiest er vooral voor om meer procesregie te voeren.



Middelen en instrumenten
De gemeente heeft in totaal € 4,7 miljoen aan rijksgeld gereserveerd voor het project (de PAW-subsidie). Daarnaast is er nog € 3,75 miljoen vanuit algemene middelen beschikbaar, die door de gemeente als zogenoemde Coronagelden zijn toegevoegd aan het projectbudget. De aanvraag voor een aanvullende rijkssubsidie wordt echter niet gehonoreerd. Er dreigen onvoldoende middelen te zijn om de onrendabele toppen bij het aardgasvrij maken van de volledige wijk te kunnen overbruggen. Er wordt daarom gewacht op en gelobbyd voor nieuwe subsidies.



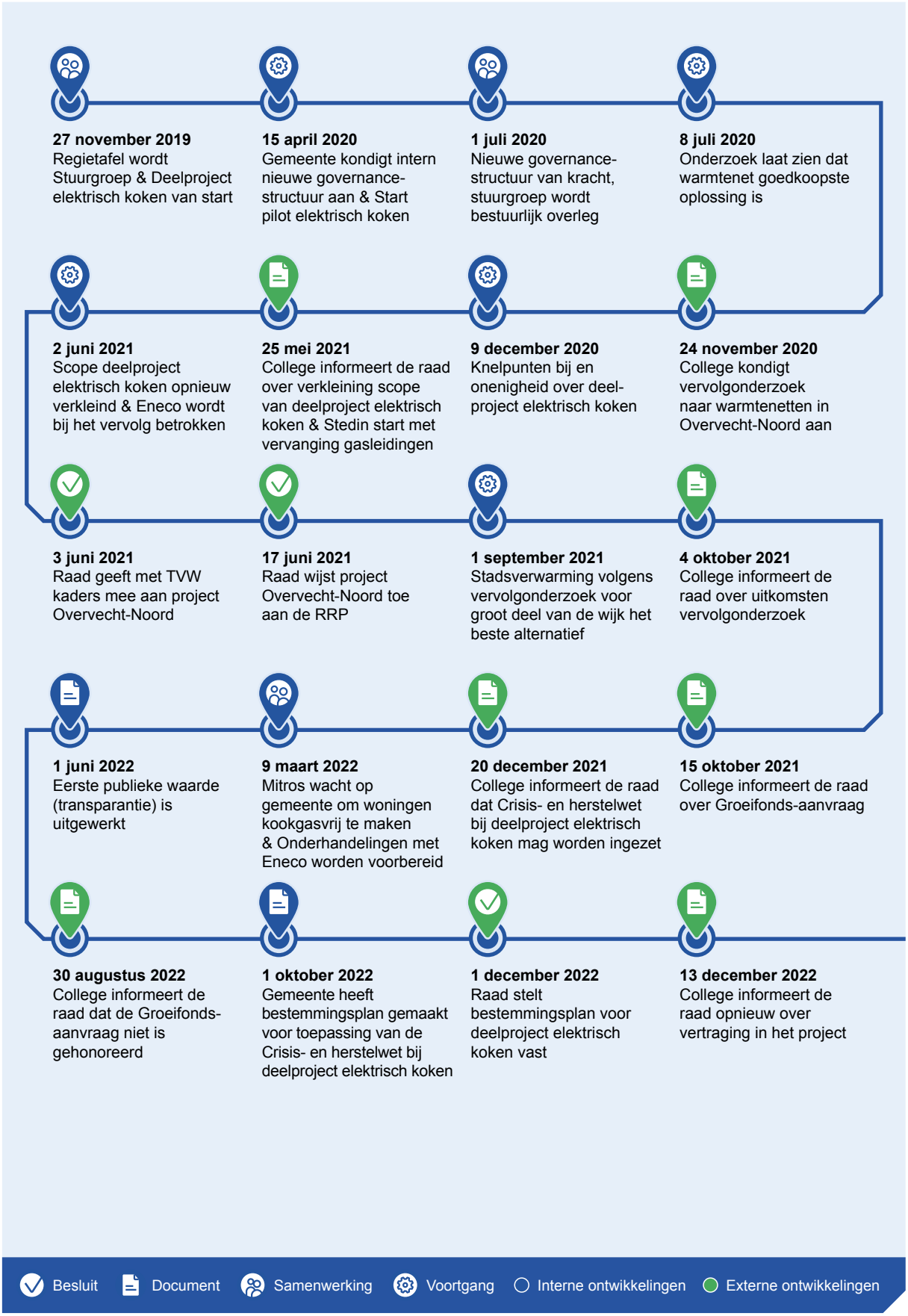
Informatievoorziening
De wethouder Energie stuurt op het goed en realistisch informeren van de gemeenteraad. Om risicobeheersing te borgen wordt het project ondergebracht bij de Regeling Risicovolle Projecten (RRP). De gemeenteraad ontvangt halfjaarlijkse de RRP-rapportages en blijft daardoor goed aangehaakt bij de voortgang en de risico’s van het project.



Planning
Planningen verschuiven voortdurend. Ook voor deelproject elektrisch koken. Het wijkuitvoeringsplan (WUP) vormt het fundament onder de uitvoering van het project en zou eind 2021 aan de gemeenteraad worden aangeboden. Na meerdere verschuivingen is de verwachting aan het eind van de voorbereidingsfase dat het WUP in het vierde kwartaal van 2023 aan de gemeenteraad wordt voorgelegd.

Voorbereidingsfase

Doorklikbare tijdlijn: Focus op een warmtenet, voorbereidingen onderhandelingen Eneco en start deelproject elektrisch koken



Bron: Rekenkamer Utrecht (2025) o.b.v. interne en openbare documenten.

5.1 NOVEMBER 2019 – JULI 2020: VERDERE FOCUS OP ORGANISATIE OVERVECHT-NOORD, START DEELPROJECT ELEKTRISCH KOKEN

11 november 2019: In een interne stafbespreking van de gemeente wordt de governance-structuur rondom de Regietafel besproken.[366] De vraag is of het aanhouden van een onafhankelijk voorzitter nog gewenst is gegeven de regierol die de gemeente heeft. Een ambtenaar geeft aan dat de gemeente op dit moment beperkte instrumenten heeft om de regierol in te vullen. Er wordt daarom besloten om de onafhankelijk voorzitter aan te houden tot half 2021. Het is namelijk de verwachting dat de wetgevingsagenda – die voor de benodigde regie-instrumenten moet zorgen – tegen die tijd helder is. Op dat moment zou de gemeente zelf de Regietafel kunnen voorzitten.

27 november 2019: In een Regietafelvergadering doet de gemeente een voorstel voor een nieuwe governance-structuur om de sturing op de opgaven in lijn te brengen met de roltoedeling uit het Klimaatakkoord.[367] De huidige Regietafel zal zich gaan richten op de stadsbrede opgave om niet alleen Overvecht-Noord, maar ook de andere wijken van de stad aardgasvrij te maken. Project Overvecht-Noord wordt in deze Regietafel niet meer besproken. Daarvoor wordt een aparte Stuurgroep opgericht. Deze heeft tot doel om bestuurlijk sturing te geven aan het proces en de aanpak van het project conform het Transitieplan. Deelnemers aan de Stuurgroep zijn bestuurlijk vertegenwoordigers van de gemeente, Stedin, Mitros, Bo-ex, Portaal en Energie-U. De Stuurgroep komt eens per zes weken bijeen voor overleg en wordt voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter.

In dezelfde vergadering deelt Stedin een presentatie met inzichten van het Staatstoezicht op de Mijnen[368] (SodM). Uit nieuwe analyses blijkt dat in Overvecht-Noord twintig kilometer aan gasnet vervangen moet worden voor 1 januari 2024.[369] De verwachting is dat circa 65% van de vervangingen voorkomen kan worden door huishoudens over te laten stappen op elektrisch koken. Het gaat hierbij om huishoudens die alleen nog aardgas gebruiken voor het koken, en niet voor warmte. Door over te stappen op elektrisch koken worden deze woningen volledig aardgasvrij. De gemeente, Stedin en woningcorporaties besluiten om samen een projectteam op te starten dat zich focust op het aanbieden van elektrisch koken in de wijk zodat wijkbewoners tijdig kunnen over stappen. Dit is deelproject ‘elektrisch koken’.

18 december 2019: Per brief wordt de gemeenteraad geïnformeerd over het jaarplan voor 2020 van de opgave energietransitie. In algemene zin geeft het college aan dat “(…) *we als gemeente stapsgewijs de regierol invullen waarbij het Rijk nog belangrijke stappen zal moeten zetten om de transitie voor onze burgers betaalbaar te kunnen uitvoeren*.”[370] Specifiek over Overvecht-Noord wordt de gemeenteraad geïnformeerd over het loskoppelen van de Stedelijke Regietafel van het project. En dat voortaan door de Stuurgroep Overvecht-Noord op het project en de uitvoering van het Transitieplan wordt gestuurd. De gemeenteraad kan in de loop van 2020 een voorstel verwachten over de alternatieve, duurzame warmte-opties voor de wijk.[371]

366 Gemeente Utrecht (11 november 2019). *Verslag Staf Energie en Mobiliteit.*
367 Gemeente Utrecht (27 november 2019). Presentatie *Governance energietransitie gebouwde omgeving Utrecht.*
368 Het SodM houdt toezicht op het kwaliteitsborgingssysteem van de netbeheerders voor wat betreft de veiligheid van gas en gastransport.
369 Stedin (27 november 2019). Presentatie *Versnellingsopgave SodM brossanering Utrecht.*
370 Gemeente Utrecht (18 december 2019). Raadsbrief *Jaarplan opgave energietransitie 2020,* p. 1.
371 Gemeente Utrecht (18 december 2019). Raadsbrief *Jaarplan opgave energietransitie 2020.*

7 januari 2020: Buurtinitiatieven Klopvaartbuurt Aardgasvrij en Nieuwe Energie voor de Vechtzoom sturen een brief aan de Stuurgroep.[372] Deze initiatieven willen een lokaal buurtwarmtenet realiseren, in samenwerking met de Stuurgroep. Deze wens kan invloed hebben op een mogelijke collectieve oplossing voor de hele wijk.

22 januari 2020: Het eerste vergadermoment van de Stuurgroep vindt plaats. Het deelproject elektrisch koken wordt vol vastberadenheid doorgezet.[373] Om het deelproject in de actiemodus te krijgen wordt op initiatief van Stedin transitiebureau Squarewise betrokken.[374] De opdracht van Squarewise is om een aantrekkelijk aanbod voor bewoners te ontwikkelen om op elektrisch koken over te stappen.[375] Dit houdt in dat 4.400 huishoudens een kostenneutrale overstap moeten kunnen maken. Uiterlijk in het vierde kwartaal van 2022 moet 70% van de huishoudens zijn overgestapt. Als dit wordt gerealiseerd is de helft van de woningen in Overvecht-Noord aardgasvrij gemaakt. Onderdeel van dit project is een verkenning naar de inzet van de Crisis- en herstelwet om het project te versnellen. Ook identificeert Squarewise risico's voor het project en formuleert daarbij mogelijke beheersmaatregelen. Denk bijvoorbeeld aan het risico dat bewoners niet willen overstappen, dat er geen uitvoerende partij gevonden wordt voor het project of dat het bestemmingsplan door bezwaarprocedures vertraging oploopt.

Daarnaast wordt de brief van de bewonersinitiatieven (van 7 januari 2020) besproken. Er wordt besloten om een constructieve reactiebrief te sturen, waarbij nadrukkelijk wordt aangeboden om met de initiatieven in gesprek te gaan.[376] En om hen te betrekken bij participatietrajecten, onderzoek naar aardgasvrije alternatieven en de weg naar de besluitvorming in de gemeenteraad.

Er heeft ook een aanbestedingstraject gelopen om onderzoeksbureaus te werven die onderzoek gaan doen naar de beste aardgasvrije alternatieven per buurt van Overvecht-Noord. APPM en CE Delft hebben deze aanbesteding gewonnen. Het is aan hen om inzichtelijk te maken wat de effecten van de verschillende warmteoplossingen zijn op betaalbaarheid, duurzaamheid, toekomstbestendigheid, ruimtelijke impact en comfort.

Qua projectplanning wordt aangegeven dat het project op schema loopt.[377] Maar ook dat er onvoldoende zicht is op de bekostiging van de onrendabele top van een mogelijke aardgasvrije oplossing.

1 februari 2020: Om meer regie op het project te krijgen huurt de gemeente een projectleider in die fulltime aansturing geeft aan Overvecht-Noord. De gemeente ziet dit ook achteraf als belangrijke stap waarmee invulling werd gegeven aan de regierol die zij in het Klimaatakkoord kreeg toegewezen.[378]

7 februari 2020: Per brief wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de start van het deelproject elektrisch koken. Er worden daarbij ook twee randvoorwaarden meegegeven, namelijk dat bewoners er financieel niet op achteruit gaan als gevolg van de overstap en dat bewoners, indien gewenst, volledig worden ontzorgd bij dit proces.[379] De kans is echter aanwezig dat niet alle bewoners vrijwillig willen overstappen. Er wordt daarom verkend of de gemeente een bevoegdheid kan krijgen om de wijk aan te wijzen als gebied waar, onder bepaalde voorwaarden, geen kookgas meer gebruikt kan worden. Dat is mogelijk met de Crisis- en herstelwet.

372 Klopvaartbuurt Aardgasvrij, Nieuwe Energie voor de Vechtzoom (7 januari 2020). Brief aan Stuurgroep Overvecht-Noord.
373 Gemeente Utrecht (22 januari 2020). *Verslag Stuurgroep Overvecht-Noord aardgasvrij.*
374 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
375 Squarewise (22 januari 2020). *Bijlage 3.1 (nieuw) Memo 'Aardgasvrij koken Overvecht-Noord'.*
376 Gemeente Utrecht (16 januari 2020). *Bijlage 4.2 Reactie op brief buurtinitiatieven dd 20200107.*
377 Gemeente Utrecht (16 januari 2020). *Bijlage 6.1 Stand van zaken OVN.*
378 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
379 Gemeente Utrecht (7 februari 2020). Raadsbrief *Elektrisch koken Overvecht-Noord.*

De Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) die gemeenten deze bevoegdheid geeft moet nog worden goedgekeurd door de Tweede Kamer en Eerste Kamer. En ook de gemeenteraad moet vervolgens met het toepassen van het instrument instemmen. Het college wil het instrument alleen inzetten als een goed aanbod voor bewoners is uitgewerkt, dat aan de eerdergenoemde voorwaarden voldoet. "*Op basis daarvan besluiten we als college van B&W, samen met onze partners (corporaties en Stedin) of wij de inzet van de AMvB een verantwoorde maatregel vinden. Als dit 'go-no go' besluit positief uitvalt, leggen we u als raad eind 2020 het genoemde bestemmingsplan ter besluitvorming voor.*"[380]

4 maart 2020: De Stuurgroep vergadert over deelproject elektrisch koken. Het projectteam heeft inmiddels een eerste berekening voor de businesscase gedaan.[381] De ongedekte kosten bedragen ongeveer € 500 per corporatiewoning en € 1.500 per particuliere woning. Het is met name de vraag wie die kosten gaat dragen. Er wordt besloten dat de businesscase verder aangescherpt moet worden.[382] Daarna kan een pilot worden gestart waarbij een beperkt aantal woningen van het kookgas worden gehaald. Op die manier kan de robuustheid van de businesscase worden getoetst. Er zal ook een gesprek plaatsvinden tussen het projectteam en de wethouder over o.a. de businesscase. Daarna kan de gemeente een besluit nemen over een financiële bijdrage aan de pilot.

9 maart 2020: In een intern stafoverleg van de gemeente wordt gesproken over deelproject elektrisch koken. De wethouder geeft aan te weinig informatie te hebben om te kunnen sturen.[383] Er moet verder vooruit worden gekeken. Als de gemeente nu meedoet aan de pilot, wat betekent dat dan voor de toekomst? Want met de benodigde bedragen die nu uit de businesscase blijken, is opschaling niet te financieren. Is investeren in de pilot dan wel gerechtvaardigd?

10 maart 2020: Het college beantwoordt schriftelijke vragen over de raadsbrief van 7 februari 2020 over elektrisch koken in Overvecht-Noord. De vragen gaan onder andere over de aantallen woningen in corporatie- en particulier bezit, de manier waarop bewoners bij het deelproject betrokken worden en hoe het college de Crisis- en herstelwet wil inzetten. Het college verduidelijkt de woningaantallen en laat weten dat bewoners worden uitgenodigd om actief mee te denken over de aanpak van de pilot. Ook laat het college weten de Crisis- en herstelwet alleen in te willen zetten bij woningen die uitsluitend kookgas gebruiken en zich aan een brosse aardgasleiding bevinden, en alleen wanneer er een redelijk alternatief beschikbaar is.[384]

26 maart 2020: In een intern stafoverleg wordt de mogelijkheid besproken om Overvecht-Noord toe te wijzen aan de Regeling Risicovolle Projecten (RRP). Ook een auditor van Concerncontrol is hierbij betrokken. In een eerste risicoanalyse voor de RRP scoort project Overvecht-Noord aardgasvrij 31 punten. De grens ligt op 25 punten. Het advies is daarom om het project onder te brengen in de RRP: "*De organisatorische en bestuurlijke complexiteit, de doorlooptijd en de impact op de samenleving zijn complicerende factoren.*"[385] En het project ligt volgens een gemeentelijk betrokkene onder een politiek vergrootglas. Het is de eerste keer dat de gemeente een wijk aardgasvrij probeert te maken en er was geen basis (financieel, wetgeving) voor het project.[386] "*Een wethouder zou op zo'n dossier kunnen sneuvelen. Het was dus noodzakelijk om het project goed in te richten en om vinger aan de pols te houden.*"[387] De RRP moet daarbij helpen.

380 Gemeente Utrecht (7 februari 2020). Raadsbrief *Elektrisch koken Overvecht-Noord,* p. 3.
381 Squarewise (26 februari 2020). *Bijlage 3.2 Stavaza voortgang Aardgasvrij koken Overvecht-Noord.*
382 Gemeente Utrecht (4 maart 2020). *Verslag Stuurgroep Overvecht-Noord aardgasvrij.*
383 Gemeente Utrecht (9 maart 2020). *Verslag Staf Mobiliteit en Energie.*
384 Gemeente Utrecht (10 maart 2020). *Beantwoording schriftelijke raadsvragen 2020, nummer 036.*
385 Gemeente Utrecht (20 maart 2020). *Risico analyse voor Risicovolle Projecten,* p. 2.
386 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente, Interview voormalig medewerker gemeente.*
387 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview voormalig medewerker gemeente.*

3 april 2020: Per brief wordt de gemeenteraad geïnformeerd over een aangenomen motie in de Tweede Kamer waarmee de mogelijkheid om geen gas meer te leveren wordt weggenomen.[388] De Crisis- en herstelwet kan daardoor vooralsnog niet worden ingezet om wijkbewoners te dwingen op elektrisch koken over te stappen.

15 april 2020: In het overleg van de Stuurgroep stelt de gemeente de governance rondom project Overvecht-Noord aardgasvrij ter discussie. De afspraken daarover lopen tot 1 juli 2020. Ruim daarvóór moet een besluit worden genomen over nieuwe afspraken en de daaraan gerelateerde programmaorganisatie. De gemeente ziet het project als risicovol, en wil er daarom goed op sturen. Het voorstel is daarom dat de gemeente vanaf 1 juli 2020 (in lijn met het Klimaatakkoord) de regierol in het project neemt.[389] De gemeente geeft aan nog wel erg zoekende te zijn in hoe dat exact vorm moet krijgen.

Want op dat moment is nog niet eenduidig bepaald wat de term 'regie' precies inhoudt. Gemeentelijk betrokkenen zien dat vooral als het nemen van initiatief[390] of het samenbrengen van partijen om het tempo in de transitie te houden[391]. Een andere betrokkene noemt de term een leeg begrip omdat er onvoldoende instrumenten waren om de regierol goed in te kunnen vullen.[392] Het was daardoor voor de gemeente "(…) *sturen in de mist.*"[393]

Na een verkenning van vier mogelijke rollen lijkt een combinatie van integraal regisseur en procesregisseur voor de gemeente de beste optie.[394] Dat betekent dat de gemeente intern verschillende opgaven in het gebied integraal benadert en dat zij het proces in nauwe afstemming met de stakeholders in de wijk uitvoert. De gemeente formeert een bestuurlijk overleg gericht op consent met de betrokken partijen. Want omdat er geen instrumenten zijn om de transitie af te dwingen moeten afspraken op basis van vrijwilligheid worden gemaakt.[395] Maar de gemeente zal wel eindverantwoordelijk zijn.[396] Daarmee krijgt de stem van de gemeente in het bestuurlijk overleg een zwaarder gewicht. De feitelijke verschillen in rollen, taken en verantwoordelijkheden die bij de nieuwe governance horen moeten nog worden uitgewerkt.

De woningcorporaties geven tijdens het overleg aan te begrijpen welke richting de gemeente op wil, maar dat zij de consequenties van het voorstel niet kunnen overzien. De vraag is met name of de gemeente hierdoor besluiten kan nemen die tegenstrijdig zijn met de belangen van de stakeholders. Alle partners vinden het belangrijk dat de huidige manier van samenwerken in stand blijft. Dan hebben zij er vertrouwen in dat de belangen van de corporaties worden meegenomen in de besluiten van de gemeente. Er wordt gezamenlijk besloten dat de gemeente het voorstel verder uitwerkt, daarin de belangen van de stakeholders borgt en ook de feitelijke verschillen beschrijft in rollen, taken en verantwoordelijkheden per 1 juli 2020 ten opzichte van de huidige situatie.

388 Gemeente Utrecht (3 april 2020). Raadsbrief *Motie inzet Crisis- en herstelwet bij elektrisch koken.*
389 Gemeente Utrecht (15 april 2020). *Verslag Stuurgroep Overvecht-Noord aardgasvrij.*
390 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
391 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
392 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
393 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
394 Gemeente Utrecht (15 april 2020). *Verslag Stuurgroep Overvecht-Noord aardgasvrij.*
395 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews medewerkers gemeente.*
396 Gemeente Utrecht (15 april 2020). *Verslag Stuurgroep Overvecht-Noord aardgasvrij.*

Daarnaast wordt gesproken over de voorbereiding van het wijkuitvoeringsplan (WUP), dat gemeenten volgens het Klimaatakkoord bij de transitieopgave moeten opstellen. In het WUP besluit de gemeente wanneer en hoe een wijk van het aardgas afgaat en welk alternatief ervoor in de plaats komt. Algemeen wordt aangenomen dat het opstellen van het WUP ongeveer twee jaar kost. Voor de uitvoering van het WUP wordt een termijn van maximaal acht jaar als redelijk geacht. Dat is voor Overvecht-Noord prettig omdat het project dan ruim voor 2030 te realiseren valt. De planning geeft aan dat een uitvoeringsnotitie als tussenstap op weg naar het WUP in 2020 wordt opgeleverd.[397]

Verder wordt het deelproject elektrisch koken behandeld. De betrokken organisaties hebben ingestemd met de financiering van 74 woningen voor de pilot.
De woningcorporaties Mitros, Bo-Ex en Portaal financieren ieder twintig huurwoningen.
De gemeente financiert veertien particuliere woningen. De aangenomen motie in de Tweede Kamer – die het toepassen van de Crisis- en herstelwet voor deelproject elektrisch koken onmogelijk maakt – heeft vooralsnog geen invloed op de uitvoering van de pilot.

23 april 2020: In de voortgangsrapportage 'De energie van de stad 2019' refereert de gemeente aan de regierol die in het Klimaatakkoord is toebedeeld: "*We krijgen steeds beter zicht op die regierol, onder meer door het contact met de buurtinitiatieven en door aan de slag te gaan in Overvecht-Noord.*"[398] Maar wat 'beter zicht' precies inhoudt wordt niet concreet gemaakt.

7 mei 2020: Onderzoeksbureaus APPM en CE Delft ondersteunen de Stuurgroep bij een *deep dive* over de tussentijdse resultaten van hun onderzoek naar de verschillende aardgasvrije alternatieven voor Overvecht-Noord. Ook ambtelijke vertegenwoordigers van de verschillende partijen zijn hierbij aanwezig.

27 mei 2020: Er wordt besloten om de samenwerkingsopzet voor het project per 1 juli 2020 aan te passen aan de kaders die tijdens de Stuurgroep vergadering van 15 april 2020 zijn geïntroduceerd. Dat betekent o.a. dat de Stuurgroep van naam verandert in 'Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord'. 'Consent' over besluiten blijft voor de samenwerkende partijen wel een moeilijk begrip. Er wordt afgesproken dat de doelstelling van de samenwerking is om besluiten samen te nemen, met een duidelijke eindverantwoordelijkheid voor de gemeente. Dit vraagt permanent aandacht in het besluitvormingsproces. Alle partijen zijn het erover eens dat de gemeente de leiding heeft. De woningcorporaties zetten tijdens het overleg over dit punt nogmaals hun uitgangspositie neer waaraan, ongeacht de gekozen governance-structuur, moet worden voldaan: "*De corporaties hebben als uitgangspunt o.a. dat het voor de eindgebruiker niet tot hogere lasten mag leiden. De huidige inzichten laten nog geen oplossing zien die / dat [sic] daaraan voldoet. Bereikt moet worden dat besloten wordt tot een oplossing die niet strijdig is met dat uitgangspunt, om te voorkomen dat eigenaren van woningen – of dat nu particulieren zijn of woningcorporaties – in de situatie komen dat zij tot investeringen aan hun woningen gedwongen worden. Dit punt is essentieel om corporaties comfort te geven, en vraagt om permanente afstemming en toetsing.*"[399]

Squarewise heeft een update over deelproject elektrisch koken aangeleverd. De woningen voor de pilot worden op dit moment geselecteerd. Daarbij wordt gekozen voor een variatie in typen woningen (3,5 hoog-appartementen, eengezinswoningen) en eigendomssituaties

397 Bo-Ex, Energie-U, Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal, Stedin (8 april 2020). *Bijlage 4.1 Inhoudsopgave uitvoeringsnotitie OVN.*
398 Gemeente Utrecht (23 april 2020). *De energie van de stad 2019*, p. 15.
399 Gemeente Utrecht (27 mei 2020). *Verslag Stuurgroep Overvecht-Noord aardgasvrij,* p. 2.

(corporatiewoningen, VvE's).[400] Ook kunnen sinds 1 mei 2020 woningcorporaties vanuit de Stimuleringsregeling Aardgasvrije Huurwoningen (SAH) subsidie aanvragen voor het project. Dat "(…) *kan een belangrijke bijdrage leveren aan het sluitend krijgen van de business case van de huurwoningen*."[401] Het is aan de corporaties om deze subsidie aan te vragen.
Er wordt daarnaast teruggeblikt op de *deep dive* georganiseerd door APPM en CE Delft (van 7 mei 2020). De sessie heeft voor de bestuurders veel informatie opgeleverd over de vragen die nog leven bij de resultaten van het onderzoek, welke onderwerpen nog om verdere verdieping vragen en welke randvoorwaarden moeten worden ingevuld om de interactie met de wijk te starten. Grootste discussiepunt is nog of meerdere aardgasvrije alternatieven aan de wijk voorgelegd moeten worden, of dat met één voorkeursvariant naar buiten kan worden gegaan. Op dit moment is er nog onvoldoende informatie beschikbaar om één voorkeursvariant te bepalen. Er wordt wel besproken dat het belangrijk is om bewoners duidelijkheid te geven over de mate van invloed die zij op de keuze hebben, omdat zij mogelijk verwachten inspraak te hebben. Een mogelijke voorkeursvariant van de Stuurgroep moet "(…) *stevig onderbouwd zijn, en we moeten kunnen aangeven wat wij zeker weten, wat niet en de randvoorwaarden moeten duidelijk zijn.*"[402]

1 juli 2020: De afspraken over de nieuwe governance-structuur zijn van kracht.

5.2 JULI 2020 – NOVEMBER 2020: WARMTENET BLIJKT BESTE ALTERNATIEF, KOSTENNEUTRAAL OVERSTAPPEN WORDT UITGANGSPUNT

8 juli 2020: Het conceptrapport van APPM en CE Delft wordt in het bestuurlijk overleg (voorheen de Stuurgroep) besproken. Het rapport kan (wegens foutmarges en het gebruik van aannames) nog geen eindconclusie trekken over welk aardgasvrij alternatief de beste oplossing is voor Overvecht-Noord. Wel laat het rapport zien dat voor een groot deel van de wijk een warmtenet (op een hoge- of midden-temperatuur), geredeneerd vanuit de laagste jaarlijkse kosten, de voorkeur geniet.[403] In de Klopvaartbuurt is daarnaast ook een all-electric oplossing met warmtepomp aantrekkelijk vanuit kostenoverwegingen, maar daarbij speelt een (mogelijke) subsidie op warmtepompen een belangrijke rol.[404] Uitgaande van de techniek met de laagste eindgebruikerskosten is de totale benodigde investering ongeveer € 14 miljoen. Worden deze investeringen (door deze af te schrijven) teruggebracht tot jaarlijkse kosten, dan zijn de totale extra jaarlijkse kosten voor de wijk ongeveer € 1 miljoen euro hoger ten opzichte van de huidige situatie.[405] Hoewel geen enkel alternatief nog voldoet aan het doel van betaalbaarheid / kostenneutraliteit, is er wel zicht op het bereiken van dat doel.[406] Besloten wordt om op korte termijn de huidige inzichten en de stand in het proces met de gemeenteraad en de wijk te delen.[407] De grootste vraag is nog hoe de bestuurders denken tot kostenneutraliteit te komen. Dat begrip moet beter worden gedefinieerd, maar daar is ook Eneco / de warmtemarkt en het ministerie van BZK voor nodig.

400 Squarewise (20 mei 2020). *Bijlage 5.2 Aardgasvrij Koken Overvecht-Noord.*
401 Squarewise (20 mei 2020). *Bijlage 5.2 Aardgasvrij Koken Overvecht-Noord,* p. 2.
402 Gemeente Utrecht (27 mei 2020). *Verslag Stuurgroep Overvecht-Noord aardgasvrij*, p. 3.
403 Gemeente Utrecht (8 juli 2020). *Agenda Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
404 Gemeente Utrecht (8 september 2020). *3.3 Uitwerking warmte-alternatieven n.a.v. bestuurlijk overleg 8 juli 2020.*
405 APPM, CE Delft (1 juli 2020). *Overvecht-Noord Aardgasvrij: Onderzoek naar aardgasvrije technieken – Eindrapportage.*
406 Gemeente Utrecht (8 juli 2020). *Agenda Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
407 Gemeente Utrecht (8 juli 2020). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*

27 juli 2020: Het college informeert de gemeenteraad per brief over de verdere uitwerking van de invulling van de regierol.[408] Adviesbureau Berenschot is gevraagd om gesprekken te voeren met stakeholders (warmte- en energiebedrijven, corporaties, netwerkbedrijven, duurzame energie-initiatieven) over hun visie op de regierol die de gemeente is toebedeeld. Het college bezint zich daarmee nog op de gemeentelijke rol bij het aanleggen of uitbreiden van warmtenetten.

Daarnaast ontvangt de gemeenteraad een aparte voortgangsbrief over project Overvecht-Noord aardgasvrij. De raad wordt geïnformeerd over alle ontwikkelingen die sinds de vorige voortgangsbrief (van 22 juli 2019) hebben plaatsgevonden. Zo geeft het college aan dat APPM en CE Delft nog onderzoek doen en dat met deelproject elektrisch koken inmiddels 74 huishoudens uit de pilot een aanbod hebben gehad om van het kookgas af te stappen.[409] En ook het aanpassen van de governance rondom het project wordt benoemd: "*We hebben de organisatie per 1 juli 2020 anders ingericht, zodat het de gemeente beter in staat stelt de regierol te vervullen en het WUP* [wijkuitvoeringsplan] *op te stellen in co-creatie met de stedelijke partners en bewoners uit de wijk*."[410] De gemeenteraad krijgt ook te horen dat hij uiteindelijk gaat over de besluitvorming over het WUP. Tot slot geeft het college aan: "*De overstap naar een duurzaam Overvecht moet voor alle bewoners van de wijk haalbaar en betaalbaar zijn*."[411]

Augustus 2020: De buurtinitiatieven Klopvaartbuurt Aardgasvrij en Nieuwe Energie voor de Vechtzoom sturen een nieuwe brief gericht aan het bestuurlijk overleg. Zij hebben een maand daarvoor van de gemeente het eindrapport van het onderzoek door APPM en CE Delft ontvangen. De initiatieven vinden het rapport beperkt bruikbaar, o.a. omdat de modelberekening onzekerheidsmarges bevat.[412] Daarnaast zijn de voorwaarden die door de initiatieven zijn gesteld aan een warmteoplossing voor hun buurt niet in het onderzoek meegenomen. Om onnodige vervangingen van gasleidingen te voorkomen stellen de initiatieven voor om de focus te leggen op het uitdiepen van één alternatief: het buurtwarmtenet.

16 september 2020: Opnieuw wordt de governance geagendeerd in het bestuurlijk overleg. Een vertegenwoordiger van Energie-U is van mening dat ook de bewonersinitiatieven een rol moeten krijgen binnen de governance-structuur. De gemeente ziet daarbij als risico dat een buurtinitiatief niet voor alle woningeigenaren spreekt, maar voor een select deel daarvan met eigen wensen.[413] Tijdens de Energiedialoog bleek namelijk dat er binnen de wijk veel verschillende belangen spelen. De gemeente geeft aan dat zij ervoor moet zorgen dat de belangen van alle wijkbewoners worden behartigd. Er wordt besloten om met de voorgestelde governance-structuur (zie ook paragraaf 2.2) aan de slag te gaan en om deze over zes maanden te evalueren en indien nodig bij te stellen. De structuur wordt nog niet officieel vastgesteld omdat er nog een aantal (kleine) openstaande punten verwerkt moeten worden in het voorstel. Een volgend concept moet in de volgende vergadering van het bestuurlijk overleg worden vastgesteld.

Daarnaast wordt gesproken over de manier waarop de uitkomsten van het onderzoek van APPM en CE Delft naar aardgasvrije alternatieven kunnen worden gedeeld met de gemeenteraad en wijk-bewoners. Er wordt besloten om een voorkeursvariant uit te werken: het hoge- of midden-temperatuur warmtenet, met uitzondering van de Klopvaartbuurt. Hier is verder onderzoek naar nodig.

408 Gemeente Utrecht (27 juli 2020). Raadsbrief *Transitievisie Warmte*.
409 Gemeente Utrecht (27 juli 2020). Raadsbrief *Voortgang Overvecht-Noord aardgasvrij*.
410 Gemeente Utrecht (27 juli 2020). Raadsbrief *Voortgang Overvecht-Noord aardgasvrij*, p. 3.
411 Gemeente Utrecht (27 juli 2020). Raadsbrief *Voortgang Overvecht-Noord aardgasvrij*, p. 4.
412 Klopvaartbuurt Aardgasvrij, Nieuwe Energie voor de Vechtzoom (augustus 2020). Standpuntnota *Kiezen voor een warmte-alternatief – de tussenstand van vervolgstappen*.
413 Gemeente Utrecht (16 september 2020). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord*.

De wethouder Energie benoemt twee belangrijke kernpunten die duidelijk moeten zijn voordat er met de wijk kan worden gecommuniceerd[414]:

1. Wijkbewoners moeten klip en klaar gerustgesteld worden over de betaalbaarheid.
2. Er moeten scherpe antwoorden worden geformuleerd, gezamenlijk vanuit het bestuurlijk overleg, over de status van de besluitvorming. En hoe de autonomie van bewoners daarbij is geborgd.

In het kader van het rapport wordt ook de brief van de bewonersinitiatieven (van augustus 2020) besproken. Een vertegenwoordiger van de gemeente geeft aan hierover een goed gesprek met de initiatieven te hebben gevoerd. De vraag is wel of de brief niet te veel vrijheid biedt aan de initiatieven en daarmee wel past binnen het doel van een aardgasvrij Overvecht-Noord in 2030.[415] Zoals de brief is geformuleerd lijkt het er namelijk op alsof de initiatieven een opt-out bedingen voor wanneer een gekozen alternatief hen niet bevalt. In vervolggesprekken zal dit worden aangekaart.

Ook de voortgang op het deelproject elektrisch koken wordt in het bestuurlijk overleg besproken. De pilot is vertraagd van start gegaan en loopt door tot eind oktober 2020. De volledige resultaten en conclusies worden gepresenteerd in het bestuurlijk overleg van 9 december 2020. De pilot is opgedeeld in twee fases. De eerste fase is gericht op het aanscherpen van aannames met betrekking tot techniek en kosten en de tweede fase op het toetsen van interesse van wijkbewoners om over te stappen.[416] De financiering van de initiële investering blijft echter de grootste opgave. Eén van de uitgangspunten van de uitvraag en ontwikkeling is dat bewoners er financieel niet op achteruitgaan. De betrokken woningcorporaties mogen de kosten voor elektrische kookapparatuur volgens wet- en regelgeving niet vergoeden, waardoor hun huurders dit zelf zouden moeten betalen. De gemeente en Stedin zien voor zichzelf ook geen rol als eigenaar of kostendrager. "*Vooralsnog lijken dan de bewoners primair als kostendrager over te blijven. Een (opschaalbare) kostenverdeling is daarmee een heikel punt. Uit de pilot moet blijken of bewoners bereid zijn een maandelijkse of eenmalige financiële bijdrage te betalen die in plaats komt van hun huidige vastrechtbijdrage voor de kookgasaansluiting.*"[417] De bestuurders besluiten om in het volgende bestuurlijk overleg uitgebreid bij de financieringsconstructie stil te staan.[418] Ook wordt besloten dat de opdracht van Squarewise wordt verlengd, maar dat hun werkzaamheden op termijn overgedragen moeten worden naar het ambtelijke projectteam.

23 september 2020: Het onderzoek van adviesbureau Berenschot naar de governance rondom warmtenetten is af. Het onderzoek wordt publiek toegankelijk gemaakt, maar niet expliciet met de gemeenteraad gedeeld. Berenschot heeft voor het onderzoek met dertien partijen gesproken en ziet dat de stakeholders, afnemers en de gemeente Utrecht bij het realiseren van de verduurzaming van het warmtenet in combinatie met andere waarden (zoals betaalbaarheid, leveringszekerheid, transparantie, et cetera) sterk afhankelijk zijn van Eneco als eigenaar van het warmtenet.[419] Daarnaast voorziet Berenschot moeilijkheden bij het eerlijk verdelen van de lusten en de lasten die bij warmteprojecten komen kijken, omdat Eneco een marktpartij is met een gesloten boekhouding en er daarmee geen transparante businesscase voor de stakeholders zal zijn.[420] De belangrijkste onzekerheid in de uitbreiding van het warmtenet is volgens

414 Gemeente Utrecht (16 september 2020). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
415 Gemeente Utrecht (16 september 2020). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
416 Squarewise (2 september 2020). *3.4 Oplegger en notitie stand van zaken Elektrisch Koken.*
417 Squarewise (2 september 2020). *3.4 Oplegger en notitie stand van zaken Elektrisch Koken,* p. 2.
418 Gemeente Utrecht (16 september 2020). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
419 Berenschot (23 september 2020). Rapportage *Governance warmtenetten gemeente Utrecht: opgaven, stakeholderinventarisatie en roldefiniëring.*
420 Berenschot (23 september 2020). Rapportage *Governance warmtenetten gemeente Utrecht: opgaven, stakeholderinventarisatie en roldefiniëring.*

Berenschot de vraagbundeling. Want zullen voldoende huishoudens van het warmtenet gebruik willen maken? Het is onduidelijk wie verantwoordelijk is of kan zijn voor het risico dat te weinig huishoudens hiertoe bereid zullen zijn, of wie het beste op dit risico kan sturen.[421]

De stakeholderinventarisatie die Berenschot heeft uitgevoerd laat zien dat "(…) *de huidige situatie niet automatisch tot actie, samenwerking en/of rolbepaling van partijen leidt.* (…) *De gemeente Utrecht is hierin één van de partijen zonder doorzettingsmacht*."[422] De gemeente is daarmee afhankelijk van verschillende stakeholders (broneigenaren, huiseigenaren en Eneco als eigenaar van het warmtenet). De stakeholders hebben juist vooral behoefte aan de regierol die de gemeente in de warmtetransitie moet invullen.[423] Berenschot adviseert daarom om een zorgvuldig dialoogproces op te starten om meerdere oplossingsrichtingen te verkennen en meer inzicht in elkaars belangen en gedrag te krijgen, zodat er een gezaghebbende rolverdeling ontstaat waar de meeste partijen zich in kunnen vinden.[424]

28 oktober 2020: Er ligt een definitief concept van de governance-structuur voor in het bestuurlijk overleg. De gemeente heeft daarnaast een-op-een overlegd met Stedin, Mitros en Energie-U over de opzet van de governance. Alle partijen zijn het nu eens over de governance-structuur. Deze wordt dan ook vastgesteld.[425] Er wordt wel nog gesproken over de voorzittersrol binnen het bestuurlijk overleg. Stedin en STUW zijn namelijk niet meer bereid om mee te betalen aan een onafhankelijk voorzitter zodat ze hun proceskosten laag kunnen houden.[426] En in ieder geval Energie-U en Stedin geven aan naar een overleg toe te willen met meer diepgang, en meer gericht op het samen aan de slag gaan. Er zijn daarom ter voorbereiding op het bestuurlijk overleg drie alternatieven uitgewerkt, waaronder één waarbij de bestuurders van de verschillende partijen om en om de voorzittersrol waarnemen. De bestuurder van Mitros merkt op dat ook een vierde optie mogelijk is, waarbij de gemeente zelfstandig de kosten voor de voorzitter draagt.[427] De corporaties zien Overvecht-Noord aardgasvrij als een project van de gemeente waar de corporaties simpelweg aan meewerken. De overige corporatiebestuurders, Stedin en Energie-U sluiten zich hierbij aan en stemmen in met deze alternatieve optie. De gemeente gaat dit voor het volgende bestuurlijk overleg verder uitwerken.

Daarnaast heeft het ambtelijk team van deelproject elektrisch koken de financieringsconstructie uiteengezet. Zij concludeert dat "(…) *binnen de bestaande kaders een woonlasten neutrale oplossing niet mogelijk is.*"[428] Voor een deel van de corporatiewoningen lijkt een oplossing mogelijk mits corporaties deze ingreep bij groot onderhoud / renovatie mee kunnen en willen nemen. De partijen reageren in het bestuurlijk overleg dat de pilot vooral een leerschool is over o.a. werkelijke prijzen en consumentengedrag.[429] De kosten en onzekerheden zijn voor de pilot afgedekt, waardoor een eventuele onrendabele top daarbij acceptabel is. Maar voor de periode na de pilot is het van belang een sluitende businesscase te krijgen. Mocht dat niet lukken, dan willen de partijen dit middels een lobby bij de rijksoverheid onder de aandacht brengen. Gesprekken daarover kunnen gaan over het aanpassen van wet- en regelgeving, afsluitkosten of een toekomstgerichte oplossing waarbij ook een bijdrage van huurders wordt

421 Berenschot (23 september 2020). Rapportage *Governance warmtenetten gemeente Utrecht: opgaven, stakeholderinventarisatie en roldefiniëring.*
422 Berenschot (23 september 2020). Rapportage *Governance warmtenetten gemeente Utrecht: opgaven, stakeholderinventarisatie en roldefiniëring,* p. 36.
423 Berenschot (23 september 2020). *Rapportage Governance warmtenetten gemeente Utrecht: opgaven, stakeholderinventarisatie en roldefiniëring.*
424 Berenschot (23 september 2020). *Rapportage Governance warmtenetten gemeente Utrecht: opgaven, stakeholderinventarisatie en roldefiniëring.*
425 Gemeente Utrecht (28 oktober 2020). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
426 Gemeente Utrecht (28 oktober 2020). *4.3 Opties voorzitter bestuurlijk Overleg.*
427 Gemeente Utrecht (28 oktober 2020). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
428 Bo-Ex, Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal, Stedin (21 oktober 2020). *3.3 Electrisch Koken Notitie inc bijlagen,* p. 2.
429 Gemeente Utrecht (28 oktober 2020). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*

gevraagd. Aan Stedin wordt expliciet gevraagd om te kijken of de besparingen die ontstaan doordat het leidingnet niet vervangen hoeft te worden geïnvesteerd kunnen worden in dit deelproject. Dit vond Stedin destijds een terechte, maar ook moeilijke vraag omdat het volledige klantenbestand van Stedin daardoor een overstap van kookgas zou moeten financieren voor een klein deel van het klantenbestand (dat daarmee geen klant van Stedin meer zou zijn).[430] En voor de aansluitingen op elektrisch koken zou een verzwaring van het stroomnet nodig zijn, dat voor rekening van Stedin zou komen. Dat werd door de andere partijen onvoldoende gerealiseerd.[431]

16 november 2020: In een intern stafoverleg van de gemeente wordt de communicatie over Overvecht-Noord aan de wijkbewoners besproken. Er wordt gediscussieerd over de invulling van de term 'betaalbaarheid' die richting de bewoners wordt gecommuniceerd. De wethouder Energie benadrukt dat een formulering gekozen moet worden waarbij ook ruimte wordt gehouden voor de landelijke definitie van betaalbaarheid, die nog geformuleerd moet worden.[432] De wethouder vindt het principieel een rol voor het Rijk om betaalbaarheid te definiëren en wil daarom het formuleren van een 'Utrechtse' definitie zo lang mogelijk uitstellen.[433] Daarmee kan worden voorkomen dat de gemeente een hoger bedrag aan eigen bijdrage hanteert dan het Rijk uiteindelijk zal vaststellen, en dat wijkbewoners daar ontevreden over zullen zijn.

24 november 2020: Per brief wordt de gemeenteraad over de uitkomsten van het onderzoek van APPM en CE Delft over warmtealternatieven geïnformeerd. Het blijkt dat alle alternatieven op dit moment duurder zijn dan aardgas. Uit het onderzoek komt daarnaast dat "(…) *voor de wijk Overvecht-Noord de economisch meest aantrekkelijke optie een collectief warmtenet is, met een midden temperatuur of hoge temperatuur. In sommige buurten, zoals delen van de Klopvaartbuurt, zijn warmtepompen als individuele optie financieel het meest aantrekkelijk*."[434] Het college kondigt daarom een vervolgonderzoek aan naar de haalbaarheid en betaalbaarheid van het hoge-temperatuur warmtenet, het midden-temperatuur warmtenet en een warmtepomp-oplossing voor bewoners en bedrijven. Dit onderzoek is naar verwachting in het derde kwartaal van 2021 afgerond. Het is nog steeds het voornemen van het college om het wijkuitvoeringsplan eind 2021 aan de raad ter besluitvorming voor te leggen.[435]

Op diezelfde dag worden wijkbewoners per brief over het project geïnformeerd. Deze brief is ook met de gemeenteraad gedeeld. In de brief wordt het proces uitgelegd: "*In 2021 bepalen we hoe Overvecht-Noord, straat voor straat, aardgasvrij wordt. Uw mening gebruiken we hierbij. Ook onderzoeken we hoe we ervoor kunnen zorgen dat u als bewoner niet meer gaat betalen dan u zou betalen voor aardgas. Als het plan in de zomer van 2021 af is, dan kunt u nog een keer uw mening geven. Daarna stemt de gemeenteraad hierover*."[436] Volgens de bijgevoegde planning kunnen wijkbewoners in de loop van 2022 een eerste aanbod tot overstappen verwachten.

430 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
431 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
432 Gemeente Utrecht (16 november 2020). *Verslag Staf Mobiliteit en Energie.*
433 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
434 Gemeente Utrecht (24 november 2020). Raadsbrief *Voortgang Overvecht-Noord aardgasvrij,* p. 2.
435 Gemeente Utrecht (24 november 2020). Raadsbrief *Voortgang Overvecht-Noord aardgasvrij.*
436 Gemeente Utrecht (24 november 2020). Brief aan bewoners, p. 2.

5.3 NOVEMBER 2020 – APRIL 2021: ONRENDABELE TOP BIJ AANLEGGEN WARMTENET, DEELPROJECT ELEKTRISCH KOKEN VERLOOPT DOOR KNELPUNTEN STROEF

30 november 2020: Per brief informeert het college de gemeenteraad over de financiële middelen die beschikbaar zijn voor het project in Overvecht-Noord. Het gaat om € 4,7 miljoen[437] uit het Programma Aardgasvrije Wijken. Daarnaast ziet het college meerdere knoppen om aan te draaien om tot een haalbare businesscase voor een alternatieve warmteoplossing te komen.[438] Eén van die knoppen betreft de diverse rijkssubsidies en aanpassingen in nationale wetgeving. Daarvoor wordt reeds een lobby gevoerd. Resultaten daarvan zullen volgens het college naar alle waarschijnlijkheid pas na een aantal jaren zichtbaar zijn.

Het college geeft ook aan dat APPM en CE Delft in hun onderzoek hebben verondersteld dat de komende dertig jaar het gastarief zal stijgen en technieken om te verduurzamen goedkoper zullen worden. Daarbij is het uitgangspunt dat de prijzen voor aardgas en het warmte-alternatief in dertig jaar naar eenzelfde niveau 'toegroeien'. Daarvan uitgaande hebben APPM en CE Delft berekend dat er sprake is van een onrendabele top van € 7.500 per woning.[439] Het college geeft aan: "*Om bewoners perspectief, duidelijkheid en voortgang te geven* (…) *en de eerste woningen van het gas af te halen in een project dat een aantal jaren loopt, gaan we nu aan de slag. We versnellen de opgave door 20% van de onrendabele top – € 3,75 miljoen – beschikbaar te stellen*."[440] Dit bedrag komt uit de Coronagelden die de gemeenteraad beschikbaar heeft gesteld bij de Programmabegroting 2021.

9 december 2020: In het bestuurlijk overleg wordt opnieuw de financierings-constructie van deelproject elektrisch koken besproken. Er blijken twee financiële belemmeringen te zijn.[441] Ten eerste de zogenoemde '*split incentives*', waarbij er een gebrek is aan een eerlijke en redelijke verdeling van financiële verplichtingen en beloningen met betrekking tot de investeringen. Zo kan de besparing die bij Stedin ontstaat doordat met de overstap op elektrisch koken het vervangen van gasleiding-en wordt voorkomen, wettelijk niet worden benut om tot een kostenneutrale oplossing te komen voor bewoners en woningeigenaren. En ook de woningcorporaties hadden met een split incentive te maken. Zij zouden wel de lasten van de overstap (investering) moeten dragen, maar niet de baten daarvan mogen ontvangen (die komen immers in de vorm van een lagere energierekening bij hun huurders terecht).

De tweede financiële belemmering is de onmogelijkheid om het wegvallen van het vastrecht voor aardgas binnen bestaande kaders om te zetten naar een voor alle partijen kostendekkende voorfinanciering. Er ligt daarom een principiële keuze voor: willen de bestuurders – parallel aan de lobby richting het Rijk – de woningen vervroegd aardgasvrij maken en daarbij wellicht het vervangen van gasleidingen voorkomen? Dit komt in feite neer op een versnelling van deelproject elektrisch koken. Deze stap brengt wel kosten met zich mee die niet opschaalbaar zijn naar het gehele corporatiebezit en/of alle bewoners van de gemeente Utrecht.

437 In de raadsbrief staat dat het om € 4,2 miljoen gaat. In reactie op het ambtelijk wederhoor geeft de gemeente echter aan dat per abuis de toegekende subsidie voor 72 wooneenheden (in totaal € 0,5 miljoen) niet in het totaalbedrag is opgenomen. Om feitelijk correct te zijn hebben we ervoor gekozen het daadwerkelijke bedrag van € 4,7 miljoen in de lopende tekst weer te geven.
438 Gemeente Utrecht (30 november 2020). Raadsbrief *Toelichting 3,75 miljoen voor Overvecht-Noord.*
439 Gemeente Utrecht (30 november 2020). Raadsbrief *Toelichting 3,75 miljoen voor Overvecht-Noord.*
440 Gemeente Utrecht (30 november 2020). Raadsbrief *Toelichting 3,75 miljoen voor Overvecht-Noord,* p. 2.
441 Squarewise (2 december 2020). 3.1 *Memo aardgasvrij koken Overvecht.*

Tijdens dit bestuurlijk overleg ontstaat er wrijving tussen de partijen over de financiering van het deelproject elektrisch koken. Een dag voor het bestuurlijk overleg (op 8 december 2020) hebben de drie woningcorporaties een brief ingezonden waarin zij hun gezamenlijke standpunt neerleggen over de huidige stand van zaken bij deelproject elektrisch koken. De corporaties hebben vooral moeite met het krijgen van inzicht in de complexe financieringsconstructie. Voor alle woningen die niet op korte termijn gerenoveerd worden (op een natuurlijk moment) zien zij problemen rondom de financiering van de overstap naar elektrisch koken. Het naar voren halen van de financiële middelen die voor de bovengenoemde versnelling nodig zijn leidt intern tot problemen. Alle genoemde mogelijke oplossingen zijn voor de woningcorporaties onvoldoende. Een betrokkene van één van de woningcorporaties geeft achteraf aan: "*Elektrisch koken werd als een snelle, makkelijke quick win gezien, terwijl het voor de corporaties om een grote investering ging. Dat werd slecht ingezien door zowel de gemeente als Squarewise. Er was weinig begrip voor onze belangen en standpunten* (…) *en dat leidde tot frustratie bij ons en de gemeente*."[442]

De ingezonden brief komt als een verrassing: "*De inhoud van de brief, noch dat er een brief ingebracht zou worden, was bij de leden (anders dan de corporaties) van het bestuurlijk overleg dan wel het projectteam elektrisch koken niet bekend. Vandaar dat de inhoud en het versturen van de brief bij enkele aanwezigen als verrassend is ervaren*."[443] Uit het standpunt van de corporaties trekt Stedin de conclusie dat zij alsnog het hele gasnet in Overvecht-Noord moet vervangen. Dat is met name vervelend met het oog op de lopende lobby bij het Rijk om de Crisis- en herstelwet te kunnen gebruiken om bewoners van het kookgas af te krijgen. De woningcorporaties worstelen juist met de mededeling van Stedin dat zij financieel niet kan bijdragen en dat er bij de gemeente geen geld beschikbaar is voor de corporaties. "*Dat komt erop neer dat dit gezamenlijke project alleen door kan gaan als de corporaties de rekening betalen*."[444]

De gemeente geeft aan zich in dit project gecommitteerd te hebben aan de onrendabele toppen die opgelost moeten worden voor de koopwoningen in de wijk. "*Daar stappen we als gemeente wel degelijk naar voren en steken we financieel onze nek uit*."[445] Stedin merkt op hierdoor sceptisch te zijn over de haalbaarheid van het deelproject elektrisch koken. In een deel van de wijk moeten gasleidingen al snel worden vervangen (dit is deel 1 uit 3 van de vervangingsopgave van Stedin). De voorbereidende werkzaamheden daarvoor starten in maart 2021. Gezamenlijk wordt geconstateerd dat voor dit deel van de wijk geen tijdige oplossing zal komen.[446] In lijn met de wens van de corporaties stemmen Stedin en de gemeente in om een nieuwe lobby op te starten richting het Rijk. Deze lobby moet middelen opleveren om het deelproject elektrisch koken in de rest van de wijk door te kunnen voeren voordat de gasleidingen daar vervangen moeten worden. De focus moet liggen op het oplossen van de *split incentives* en het toe kunnen passen van de Crisis- en herstelwet. De opdracht van Squarewise wordt niet verlengd.

In het bestuurlijk overleg van 28 oktober 2020 werd besloten dat de gemeente de kosten voor de onafhankelijk voorzitter van het bestuurlijk overleg op zich zou nemen. De gemeente vindt het spijtig dat de andere partijen geen bijdrage voor de onafhankelijk voorzitter over hebben

442 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
443 Gemeente Utrecht (9 december 2020). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord,* p. 3.
444 Gemeente Utrecht (9 december 2020). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord,* p. 3.
445 Gemeente Utrecht (9 december 2020). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord,* p. 3.
446 Gemeente Utrecht (9 december 2020). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*

en geeft aan dat het huidige budget al ruim overschreden wordt en dus niet oneindig kan worden ingezet.[447] Voor 2021 zijn de budgetten al vastgelegd. Hierin is de financiering van een onafhankelijk voorzitter niet meegenomen. De gemeente is bereid om de voorzitter voor de eerste helft van 2021 te financieren. In feite komt dit overeen met wat de gemeente in het interne stafoverleg van 11 november 2019 al had bedacht. Daarna moet er worden geëvalueerd. Daar stemmen alle partijen mee in.

11 januari 2021: Met een raadsbrief over het Jaarplan Energie 2021 wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de plannen voor project Overvecht-Noord aardgasvrij in 2021. Zo wil het college samen met de partners uit het bestuurlijk overleg in 2021 een eerste aanbod aan bewoners doen die al op stadsverwarming zijn aangesloten, maar nog koken op aardgas om op elektrisch koken over te stappen.[448] Met Stedin en de woningcorporaties zal bij het Rijk worden gelobbyd voor andere regelgeving en subsidies zodat er geen onrendabele top is bij deze overstap. Daarnaast herhaalt het college de aankondiging uit de raadsbrief van 24 november 2020 dat in het derde kwartaal van 2021 een vervolgonderzoek naar de haalbaarheid en betaalbaarheid van drie warmtealternatieven (hoge-temperatuur warmtenet, midden-temperatuur warmtenet en warmtepomp) gereed zal zijn.[449]
In een andere raadsbrief wordt de gemeenteraad in algemene zin geïnformeerd over de regierol van de gemeente bij het realiseren van warmtenetten. Onder andere het onderzoek van Berenschot naar de governance-structuur wordt hierbij genoemd. Ook laat de gemeente weten vanuit haar regierol te willen sturen op een aantal publieke waarden (waaronder betaalbaarheid en duurzaamheid) bij het realiseren van nieuwe warmtenetten.[450] In het voorstel voor de op te stellen Transitievisie Warmte deel I dat aan de raad wordt voorgelegd zal het college de kaders schetsen voor de vervolgstappen in de ontwikkeling van de gemeentelijke regierol bij warmtenetten en warmteaanbieders.[451]

25 januari 2021: De gemeente, Stedin en de woningcorporaties gaan in gesprek met de ministeries van BZK en EZK over de in te vullen randvoorwaarden bij het deelproject elektrisch koken. Het Rijk ziet weinig mogelijkheden tot experimenteren en verandering van de wet- en regelgeving is ingewikkeld.[452] De partijen uit het bestuurlijk overleg willen het hier niet bij laten zitten. Er wordt in het bestuurlijk overleg van 27 januari 2021 dan ook besloten om een lobbyplan op te stellen om aan dit eerste gesprek een vervolg te geven.

27 januari 2021: In het bestuurlijk overleg wordt de voortgang van de uitvoering van het Transitieplan besproken. Het is de bedoeling dat er een uitvoeringsnotitie wordt opgesteld als voorloper op het wijkuitvoeringsplan. Per onderdeel van die notitie is aan de hand van kleuren (groen, oranje, rood) uiteengezet in hoeverre de uitwerking daarvan op koers ligt. Daarmee hebben de partijen goed in beeld gebracht waar de aandachtspunten zitten. Er staan in deze fase veel elementen op oranje of rood.[453] Knelpunten hebben o.a. betrekking op de organisatiekant. Zo is er onvoldoende beeld bij de afstemming over besluiten tussen deelnemers van het bestuurlijk overleg en is er nog geen doorkijk naar de projectorganisatie ten tijde van de uitvoering van het project (naar verwachting medio 2023). Maar er zijn ook knelpunten omdat de aardgasvrije oplossing en randvoorwaarden daarbij nog onduidelijk zijn. Zo is er weinig zicht op de hoogte van eindgebruikerskosten voor wijkbewoners.

447 Gemeente Utrecht (9 december 2020). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
448 Gemeente Utrecht (11 januari 2021). Raadsbrief *Jaarplan 2021 Opgave Energietransitie en voortgang Regeling Reductie Energiegebruik.*
449 Gemeente Utrecht (11 januari 2021). Raadsbrief *Jaarplan 2021 Opgave Energietransitie en voortgang Regeling Reductie Energiegebruik.*
450 Gemeente Utrecht (11 januari 2021). Raadsbrief *Transitievisie Warmte, deel I en II.*
451 Gemeente Utrecht (11 januari 2021). Raadsbrief *Transitievisie Warmte, deel I en II.*
452 Gemeente Utrecht (27 januari 2021). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
453 Gemeente Utrecht (2 december 2020). *5.2 Stand van zaken uitvoering Transitieplan.*

8 februari 2021: In een intern stafoverleg van de gemeente blikt de wethouder Energie vooruit op een mogelijke uitbreiding van het warmtenet van Eneco in Overvecht-Noord. Ze vraagt zich af: "*Hoe gaan we om met een monopolist waar we afhankelijk van zijn? Wat is onze strategie?*"[454] En het lijkt erop dat de gemeente uiteindelijk zelf graag eigenaar wil zijn van het warmtenet, maar hoe dat gerealiseerd moet worden is volgens ambtenaren nog een vraagteken.
21 februari 2021: Stadsbrede buurtinitiatieven die werken aan een warmteoplossing voor hun wijk of buurt delen een manifest met de gemeente. Het manifest bevat publieke waarden waar warmteoplossingen volgens de initiatieven aan moeten voldoen om aanvaardbaar te zijn. Ook de buurtinitiatieven uit Overvecht-Noord doen mee. Energie-U onderschrijft het manifest.[455] Energie-U brak wel vaker een lans voor de bewonersinitiatieven tijdens de bestuurlijke overleggen. Achteraf gezien geven vertegenwoordigers van Energie-U aan dat dit hen wel eens kwalijk werd genomen, omdat Energie-U bij het project – in tegenstelling tot de andere partijen aan tafel – geen (financiële) risico's liep.[456]

8 maart 2021: In een intern stafoverleg van de gemeente geeft een ambtenaar aan dat Energie-U zich te weinig gewaardeerd voelt.[457] De rol van Energie-U moet verhelderd worden. In reactie daarop vindt de wethouder Energie dat er voortaan twee keer per jaar een apart gesprek met Energie-U moet plaatsvinden, waar ook ambtelijke ondersteuning bij aanwezig is.

Er wordt ook gesproken over de procesplanning van gesprekken met Eneco. Er wordt geconcludeerd dat een midden-temperatuur warmtenet in Overvecht-Noord voor de gemeente het uitgangspunt vormt. En er moet een advies worden voorgelegd over hoe de infrastructuur in publieke handen kan komen.

Daarnaast vindt diezelfde dag nog een gesprek plaats met STUW over deelproject elektrisch koken. Dat "(…) *blijft een moeilijke kwestie*."[458]

10 maart 2021: Tijdens het bestuurlijk overleg wordt het deelproject elektrisch koken besproken. De begeleidende notitie geeft aan: "*Nu er uit de gesprekken met BZK en EZK geen zicht op extra financiële bijdragen, extra huurverhogingsmiddelen of een goede financieringsconstructie voor bewoners is gekomen is er geen vooruitzicht op een betaalbare en opschaalbare businesscase om de woningen als onderdeel van het experiment van het kookgas te halen.*"[459] Bij de partijen uit het bestuurlijk overleg heerst hierover vooral teleurstelling. Er wordt besloten om wel door te pakken met de lobby in de hoop dat er vanuit het Rijk alsnog oplossingen komen.[460] Maar ook dat het overstappen voor de woningen die in fase 1 en 2 van de vervangingsopgave van Stedin vallen onhaalbaar is. Dat betekent dat niet alle 4.400 woningen in de wijk een aanbod zullen krijgen, zoals oorspronkelijk wel het doel was. Het volledige project wordt niet afgeschreven. De zeventig woningen uit de pilot worden nog kookgasvrij gemaakt. Voor de rest komt de focus van het project op de woningen in fase 3 te liggen. Dit biedt voldoende tijd voor de lobby en om perspectief te bieden. Er wordt in ieder geval niet eerder geïnvesteerd dan wanneer het Rijk perspectief biedt.

Vervolgens wordt een planningsdocument van de gemeente besproken die een doorkijk geeft naar de komende twee jaar van het project. Dit biedt goed inzicht in de momenten en documenten die voor Overvecht-Noord van belang zullen zijn, zoals het wijkuitvoeringsplan,

454 Gemeente Utrecht (8 februari 2021). *Verslag Staf Energie,* p. 6.
455 Buurtinitiatieven Veemarkt Samen, Karel Doormanlaan Duurzaam, Oog voor Warmte, Expeditie Tirol, Warm Tuindorp, Nieuwe Energie voor de Vechtzoom en Klopvaartbuurt Aardgasvrij (21 februari 2021). *Bijdragen aan warmtetransitie, manifest Utrechtse buurtinitiatieven.*
456 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
457 Gemeente Utrecht (8 maart 2021). *Verslag Staf Energie.*
458 Gemeente Utrecht (8 maart 2021). *Verslag Staf Energie,* p. 1.
459 Bo-Ex, Mitros, Portaal, Stedin (4 maart 2021). *Bijlage 3.1 Voortgang experiment elektrisch koken,* p. 1.
460 Gemeente Utrecht (10 maart 2021). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*

de Transitievisie Warmte, de overlegmomenten met Eneco en het proces rondom deelproject elektrisch koken.[461] Vooral de aankomende Transitievisie Warmte is belangrijk, omdat die de publieke waarden bevat waar de aardgasvrije oplossing aan zal moeten voldoen. In mogelijke onderhandelingen met Eneco over het warmtenet zullen die waarden een belangrijke rol spelen. De planning wordt in het overleg uitgebreid besproken. Voor het wijkuitvoeringsplan wordt op dit moment door bureau Greenvis in opdracht van de gemeente met één van de buurtinitiatieven onderzoek gedaan naar de mogelijkheid van een eigen buurtwarmtenet. Daarnaast onderzoeken zij de mogelijkheid van all-electric oplossingen voor individuele huishoudens. Het is de verwachting dat het volledige wijkuitvoeringsplan in december 2021 aan de gemeenteraad ter vaststelling kan worden aangeboden.[462] Ook de rol van landelijke wetgeving wordt besproken. De verwachting is dat de Omgevingswet (belangrijk voor het uitvoeren van het WUP) en de Wet collectieve warmte (biedt de gemeente een pressiemiddel om woningen van het aardgas te halen) beide op 1 januari 2022 gereed zullen zijn.[463] Het is de vraag in hoeverre het juridisch kader bij het project geborgd blijft mochten deze wetten vertraging oplopen. En wat dat doet met de slagkracht in Overvecht-Noord.
Verder geeft de gemeente aan dat Eneco op dit moment de enige partij is waar de gemeente mee in gesprek wil gaan over de uitbreiding van het warmtenet in Overvecht-Noord. De gemeenteraad moet daar nog wel toestemming voor geven.[464] De gemeente zoekt uit of het juridisch gezien vereist is om een marktconsultatie te houden. De vraag is of het rapport van Berenschot (van 23 september 2020) nu voldoende juridisch kader biedt om met één partij te mogen praten.

7 april 2021: In een intern stafoverleg wordt gesproken over het projectplan voor het uitbreiden van het warmtenet in Overvecht-Noord. Dit plan beschrijft de tien stappen die moeten leiden tot een intentieovereenkomst met Eneco. De gemeente is hierbij in de lead.[465] De stappen tot de intentieovereenkomst behelzen onder andere bewonersparticipatie, het opstellen van uitgangspunten en randvoorwaarden, en het opstellen van de businesscase.[466] In het stafoverleg stelt de wethouder een aantal inhoudelijke vragen, bijvoorbeeld of er wel kennis en kunde over contractering in huis is, en of de bewonersgroepen genoeg zijn ingebed in het plan. De staf laat in reactie op deze vragen weten wie de aangewezen persoon is voor contractering en zegt dat de bewonersgroepen zijn meegenomen als onderdeel van het proces. Maar er is nog geen eenduidige oplossing voor hoe een buurtwarmtenet per buurt georganiseerd moet worden. De wethouder vraagt om meer scherpte op dat vlak. Het projectplan met de aanvullende opmerkingen wordt akkoord bevonden.[467]

8 april 2021: De gemeenteraad ontvangt de uitkomsten van een communicatie- en participatie-traject dat de gemeente samen met de woningcorporaties, Stedin en Energie-U in het najaar van 2020 heeft uitgevoerd. Betaalbaarheid en kostenneutraliteit blijken voor inwoners het meest belangrijk.[468] Inwoners hebben liever een warmtenet dan warmtepomp en het merendeel van de bewoners heeft geen bezwaar tegen elektrisch koken. Daarnaast willen inwoners door het proeftuingehalte van het project niet de dupe worden van hoge kosten of niet de beste techniek krijgen.[469] Het WUP wordt niet meer eind 2021 aan de gemeenteraad voorgelegd (zoals aangekondigd in de raadsbrieven van 24 november 2020 en 10 maart 2021), maar ergens in 2022.[470] Een verklaring hiervoor wordt niet gegeven.

461 Gemeente Utrecht (19 januari 2021). *Bijlage 4.1 Procesplanning komende 2 jaar.*
462 Gemeente Utrecht (10 maart 2021). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
463 Gemeente Utrecht (10 maart 2021). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
464 Gemeente Utrecht (10 maart 2021). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
465 Gemeente Utrecht (2 april 2021). *Projectplan Warmtenet Overvecht Noord,* p. 6.
466 Gemeente Utrecht (2 april 2021). *Projectplan Warmtenet Overvecht Noord.*
467 Gemeente Utrecht (7 april 2021). *Verslag Staf Energie.*
468 Gemeente Utrecht (8 april 2021). Raadsbrief *Overvecht-Noord aardgasvrij.*
469 Gemeente Utrecht (8 april 2021). Raadsbrief *Overvecht-Noord aardgasvrij.*
470 Gemeente Utrecht (8 april 2021). Raadsbrief *Overvecht-Noord aardgasvrij.*

5.4 APRIL 2021 – SEPTEMBER 2021: STEDIN START MET VERVANGEN GASLEIDINGEN, GEMEENTERAAD DRAAGT COLLEGE OP OM UITBREIDING WARMTENET MET ENECO TE VERKENNEN

19 april 2021: In een intern stafoverleg wordt een eerste rapportage in het kader van de Regeling Risicovolle Projecten besproken. De wethouder Energie wil dat dit eerste concept – net als bij andere risicovolle projecten – *leaner en meaner* wordt opgesteld.[471] Een ambtenaar geeft aan dat te gaan proberen, maar ook dat Overvecht-Noord een ander type proces omvat dan gebruikelijk. Het project past daardoor niet volledig in het stramien van de regeling. De wethouder geeft aan dat dit juist een uitdaging biedt om de eigen manier van werken strakker te gaan organiseren.

Verder worden mogelijke strategieën besproken voor de positie van de gemeente bij de uitbreiding van het warmtenet in Overvecht-Noord. Na een verkenning komt de staf tot drie opties:

1. Eneco als eigenaar van het uitgebreide warmtenet.
2. Een nieuw warmtebedrijf oprichten voor de uitbreiding met daarin de gemeente, Eneco en een infra-partij.
3. Aandelen kopen in Eneco ter waarde van de uitbreiding van het warmtenet, zodat dit een publiek deel binnen Eneco wordt.

Geconcludeerd wordt: "*Wat betreft de politieke en maatschappelijke beoordeling ligt variant 2 of 3 meer voor de hand. Gezien de uitspraken en strategie van Eneco is alleen variant 1 haalbaar.*"[472]

De wethouder vraagt zich af wat het inzetten van financiering voor de businesscase betekent voor Eneco. En ook of het uitbreiden van het warmtenet voor Eneco wel rendabel is. Haar ambtenaren geven aan dat er nog weinig over Eneco bekend is. Maar ook: "*Eneco heeft zelf veel kapitaal door een overname. Ze willen hun eigen rentabiliteit halen en hebben een financieringsopdracht om dat te realiseren. We moeten uitzoeken of het lager kan, het vraagstuk zit 'm in het rentepercentage dat ze berekenen.*"[473] Ook zetten de ambtenaren in op een traject om publiek aandeelhouderschap uit te zoeken.

20 april 2021: Opnieuw staat deelproject elektrisch koken geagendeerd voor het bestuurlijk overleg, ditmaal omdat de partijen na de vorige bespreking toch niet tot een eenduidig beeld zijn gekomen. De vraag van het projectteam aan het bestuurlijk overleg is om definitief uitsluitsel te geven over de toekomst van het project en om aan te geven wat de insteek van het vervolggesprek met BZK wordt op 30 april 2021. En gaat er nog wel een tweede pilot komen om te experimenteren met het toepassen van de Crisis- en herstelwet?

De wethouder recapituleert het vorige bestuurlijke overleg. Het is helaas niet meer mogelijk om de woningen in fase 1 en 2 uit de vervangingsopgave van Stedin op korte termijn van het kookgas te halen. Het vervangen van gasleidingen in die gebieden kan daardoor niet worden voorkomen. Maar voor fase 3 zijn er misschien nog mogelijkheden. Zeker als BZK toestemming geeft om te oefenen met het inzetten van de Crisis- en herstelwet. Als de andere partijen dat niet zien zitten, dan is het beter om de aanpak rondom de Crisis- en herstelwet af te sluiten.[474]

471 Gemeente Utrecht (19 april 2021). *Verslag Staf Energie.*
472 Gemeente Utrecht (19 april 2021). Gespreksnotitie *Uitbreiding Warmtenet Eneco,* p. 2.
473 Gemeente Utrecht (19 april 2021). *Verslag Staf Energie,* p. 5.
474 Gemeente Utrecht (20 april 2021). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*

De woningcorporaties geven aan de perceptie te hebben dat er geen tweede pilot meer komt.[475] De partijen hadden het vorige bestuurlijk overleg immers gezamenlijk vastgesteld dat een haalbare businesscase niet binnen handbereik was. Ook niet met het toepassen van de Crisis- en herstelwet. Door nu wel een tweede pilot te starten wordt een verkeerd signaal gegeven richting het Rijk. Er wordt gezamenlijk besloten om eerst het gesprek met BZK aan te gaan op 30 april 2021. De corporaties spreken af alleen aan een tweede pilot deel te nemen als er voldoende zicht is op een rendabele businesscase, er voldoende inspanning vanuit BZK is om de *split incentives* op te lossen en dat het Rijk een financiële bijdrage levert aan het overbruggen van de onrendabele top.

Verder wordt gesproken over de aanpak voor gesprekken met Eneco over de uitbreiding van het warmtenet in Overvecht-Noord. Ter voorbereiding daarop is een vertrouwelijke memo van de gemeente met het bestuurlijk overleg gedeeld. Er moeten kaders worden opgesteld om de onrendabele top – waar bij de uitbreiding van het warmtenet volgens het onderzoek van APPM en CE Delft sprake van is – in overleg met Eneco te overbruggen. In de aankomende Transitievisie Warmte van de gemeente zullen de publieke waarden voor het project worden opgenomen en zal de gemeenteraad om goedkeuring worden gevraagd om de gesprekken met Eneco op te starten. Gesprekken moeten leiden tot een intentieovereenkomst, met daarin uitgangspunten, afwegingscriteria, financieringsinformatie, taken en verantwoordelijkheden. Daarna kan het WUP worden vastgesteld door de gemeenteraad, en kan een samenwerkingsovereenkomst tussen de partijen worden ondertekend.[476]

De gemeente wil samen met de corporaties het gesprek met Eneco aangaan over de nieuwe aansluitingen op het warmtenet en de voorwaarden daarvoor.[477] Dit heeft de corporaties verbaasd, omdat zij zeggen al eerder te hebben aangegeven het gesprek met Eneco apart te willen voeren. De gemeente en corporaties hebben immers een andere positie in dit traject, waarbij de corporaties ook nog een investerende partij zijn. Daarnaast zien de corporaties haken en ogen aan het onderhandelen met een monopolist zoals Eneco. Zij geven aan meer tijd nodig te hebben om kennis en ervaring op te doen met dit traject. De andere partijen erkennen dit en zijn bereid de woningcorporaties meer tijd te geven.[478] In een volgend bestuurlijk overleg zal worden gepraat over het verdere proces, en in hoeverre dat in gezamenlijkheid zal worden doorlopen. De vertegenwoordiger van Mitros eindigt de vergadering door de wens uit te spreken dat: “(…) *de partners zich verdiepen in elkaars belangen en wat de ander nodig heeft.*”[479]

475 Gemeente Utrecht (20 april 2021). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
476 Gemeente Utrecht (12 april 2021). *Bijlage 4.2 Memo OVN warmtenet uitbreiding.*
477 Gemeente Utrecht (20 april 2021). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
478 Gemeente Utrecht (20 april 2021). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
479 Gemeente Utrecht (20 april 2021). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord,* p. 8.

25 mei 2021: Per brief schetst het college een realistisch beeld van het deelproject elektrisch koken voor de gemeenteraad. Het oorspronkelijke idee was om huishoudens van het kookgas af te laten stappen voordat Stedin gasleidingen zou moeten vervangen. "*Toch blijkt het binnen de huidige wet- en regelgeving vooralsnog niet mogelijk om de overstap voor 2024 (betaalbaar) voor elkaar te krijgen. Stedin zal daarom dit voorjaar starten met het vervangen van gasleidingen waar dit de meeste prioriteit heeft.*"[480] Het gaat dan om zo'n 2.000 woningen. In 2023 zal het laatste deel van het gasnet aan vervanging toe zijn. "*Als er op tijd perspectief komt op de gevraagde aanpassingen in regelgeving, en de aanpassingen zorgen voor een haalbaar kostenplaatje, kunnen de woningen in dat deel van de wijk mogelijk wél overstappen op elektrisch koken.*"[481] Het college blijft zich (samen met de corporaties, Stedin en het Rijk) dan ook inzetten om de opgave mogelijk te maken. Als bijlage ontvangt de raad ook de brief die Stedin naar bewoners van Overvecht-Noord stuurde, waarin uitgelegd wordt dat de gasleidingen vervangen moeten worden en dat het nog niet gelukt is om een kostenneutrale overstap van kookgas naar elektrisch koken aan te bieden.[482]

31 mei 2021: In een intern stafoverleg van de gemeente geeft een ambtenaar aan dat de partijen uit het bestuurlijk overleg de casus Overvecht-Noord willen indienen voor de Groeifonds-subsidie.[483] Dat kan laten zien dat de onrendabele top zonder extra financiële middelen niet is op te lossen. De gemeente doet aan de aanvraag mee, maar heeft daarbij geen trekkende rol.

2 juni 2021: In het bestuurlijk overleg kaart de gemeente aan dat het niet mogelijk is om het WUP voor de volledige wijk voor het kerstreces van 2021 gereed te hebben. De voornaamste reden hiervoor is dat er nog te veel uitgezocht moet worden over hoe tot een rendabele businesscase kan worden gekomen.[484] Gesprekken met de warmteleverancier zijn cruciaal om tot een haalbare oplossing voor de hele wijk te komen. De gemeente wil voorkomen dat een klein deel van de wijk nu al een aanbod krijgt omdat dat uiteindelijk kan leiden tot een ongelijk subsidieaanbod ten opzichte van de rest van de wijk. Er wordt daarom stevig vastgehouden aan de scope van het project: heel Overvecht-Noord in één keer aardgasvrij maken.[485]
De eerstvolgende mogelijkheid voor het aanbieden van het WUP aan de gemeenteraad zal de zomer van 2022 zijn.[486] Het oorspronkelijke plan was om het WUP al in 2020 af te ronden (zie bestuurlijk overleg van 15 april 2020).

Daarna geven de woningcorporaties aan in eerste instantie nog steeds zonder de gemeente met Eneco in gesprek te willen gaan over de uitbreiding van het warmtenet.[487] De wethouder en de vertegenwoordiger van Mitros spreken af samen een deadline te gaan stellen voor deze onderlinge gesprekken. De partijen zijn het er namelijk wel over eens dat op termijn de corporaties en gemeente samen moeten optrekken in de gesprekken met Eneco.

Er wordt ook gesproken over het deelproject elektrisch koken. In de begeleidende notitie adviseert het ambtelijk projectteam om geen tweede pilot op te starten. Er is nog steeds geen sluitende businesscase en in het gebied van fase 3 van de vervangingsopgave is geen kansrijke pilot mogelijk.[488] Ook de mogelijkheid voor de inzet van de Crisis- en herstelwet is onzeker.

480 Gemeente Utrecht (25 mei 2021). Raadsbrief *Vervolg elektrisch koken Overvecht-Noord,* p. 1.
481 Gemeente Utrecht (25 mei 2021). Raadsbrief *Vervolg elektrisch koken Overvecht-Noord,* p. 1.
482 Stedin (25 mei 2021). Brief aan bewoners *Vervangen gasleidingen.*
483 Gemeente Utrecht (31 mei 2021). *Verslag Staf Energie.*
484 Gemeente Utrecht (2 juni 2021). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
485 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews voormalig medewerkers gemeente.*
486 Gemeente Utrecht (2 juni 2021). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
487 Gemeente Utrecht (2 juni 2021). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
488 Bo-Ex, Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal, Stedin (26 mei 2021). *Bijlage 4.3 - Notitie Elektrisch koken,* p. 3.

In het bestuurlijk overleg vertelt Stedin dat zij Eneco heeft betrokken bij deelproject elektrisch koken, in de hoop dat een aanbod van Eneco kan helpen om een geldstroom vanuit de huurder te creëren.[489] Samen met Mitros gaan Stedin en Eneco op korte termijn bezien of er voor 355 woningen in de wijk tot een oplossing kan worden gekomen. Hierover zal ook met BZK contact zijn.

Verder wordt er gediscussieerd over de eerste resultaten uit het onderzoek van Greenvis naar de beste warmteoplossingen voor de wijk. Er leven daarover nog te veel inhoudelijke vragen, die in een verdiepende sessie op 1 september 2021 zullen worden behandeld.

3 juni 2021: De gemeenteraad stelt de Transitievisie Warmte deel I vast. Daarmee besluit zij om: *"Bij initiatief van bestaande en nieuwe warmteaanbieders van collectieve warmteoplossingen of initiatief uit de maatschappij, in die gebieden waar de beoogde warmteoplossing een collectief warmtenet is, te sturen op de volgende publieke (rand)voorwaarden: duurzaamheid, betaalbaarheid, betrouwbaarheid en transparantie en de aanvullende waarden open net en keuzevrijheid. En met deze randvoorwaarden de uitbreiding van het warmtenet in Overvecht-Noord met Eneco te verkennen."*[490]

Zoals beloofd in de raadsbrief van 11 januari 2021 over de Transitievisie Warmte deel I komt het college terug op de in te vullen regierol bij het realiseren van warmtenetten. Het college geeft aan dat op landelijk niveau de Wet collectieve warmte (de Warmtewet 2.0) wordt ontwikkeld. In deze wet krijgt de gemeente de bevoegdheid om 1) warmtekavels aan te wijzen voor de aanleg van een warmtenet, en 2) een integraal warmtebedrijf te benoemen.[491] "*Daarmee krijgen gemeenten mogelijkheden om de publieke waarden te beschermen*."[492] Vooruitlopend op de nieuwe wet wil het college in projecten met alle betrokkenen praktijkervaringen opdoen. "*Ervaringen uit deze projecten moeten de gemeente verder helpen bij het invullen van onze eigen regierol en bij het sturen op de publieke waarden*."[493] Ook het onderzoek van Berenschot naar de governance rondom warmtenetten wordt in de Transitievisie Warmte deel I een aantal keren aangehaald in relatie tot de in te vullen regierol.

14 juni 2021: In een intern stafoverleg van de gemeente stuurt de wethouder op het goed informeren van de gemeenteraad. Bijvoorbeeld als het gaat om de mogelijke effecten van de honorering van de Groeifonds-aanvraag. En over een conceptvoortgangsbrief over Overvecht-Noord zegt ze: "*We moeten transparant zijn over waar we staan en het ook duidelijk maken als we zaken nog niet weten.*"[494] De wethouder geeft achteraf aan het altijd belangrijk gevonden te hebben om de gemeenteraad mee te nemen in de context en volatiliteit van het project.[495] En om in raadsbrieven en voortgangsrapportages van de Regeling Risicovolle Projecten altijd duidelijk te maken dat het project misschien niet zou lukken.

489 Gemeente Utrecht (2 juni 2021). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
490 Gemeente Utrecht (3 juni 2021). Raadsbesluit *Transitievisie Warmte deel I,* p. 1.
491 Gemeente Utrecht (3 juni 2021). *Transitievisie Warmte deel I.*
492 Gemeente Utrecht (3 juni 2021). *Transitievisie Warmte deel I*, p. 11.
493 Gemeente Utrecht (3 juni 2021). *Transitievisie Warmte deel I*, p. 11.
494 Gemeente Utrecht (14 juni 2021). *Verslag Staf Energie,* p. 2.
495 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*

17 juni 2021: De gemeenteraad besluit om project Overvecht-Noord aardgasvrij toe te wijzen aan de Regeling Risicovolle Projecten. Gemeentelijk betrokkenen bij het project waren daar blij mee. Intern kijken toezichthouders met de projectleider mee op het project.[496] En de rapportages die in het kader van de regeling opgesteld worden bieden inzicht en zorgen ervoor dat men er even bij stilstaat of er geen risico's worden gemist.[497] En met de rapportages wordt de gemeenteraad goed geïnformeerd over de voortgang van het project en welke onzekerheden / risico's er zijn.

28 juni 2021: In een intern stafoverleg van de gemeente geeft een ambtenaar aan: "*Het lukt niet om voor 1 januari 2022 het hele WUP op te stellen. We onderzoeken wat de zekerheden zijn, maar dat lukt nog niet met een financiële onderbouwing.*"[498] Het is de bedoeling dat het WUP voor de hele wijk in juli 2022 gereed is.

5 juli 2021: Per brief wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de voortgang van project Overvecht-Noord aardgasvrij. Het gaat dan om het eerdergenoemde, verdiepende onderzoek naar de concrete kostenopbouw en businesscases voor een aantal warmtealternatieven in de wijk. Dit onderzoek wordt geleid door bureau Greenvis / DeWarmteTransitieMakers[499]. Bij de uitvoering van het onderzoek worden de buurtinitiatieven uit Overvecht-Noord frequent betrokken. De verwachting is nog steeds dat dit onderzoek in het derde kwartaal van 2021 wordt afgerond.[500]

Daarnaast wordt een update gegeven over het wijkuitvoeringsplan (WUP). Het college is in gesprek met het Rijk om op landelijk niveau de regelgeving en het financieel instrumentarium op orde te krijgen om een overstap op het aardgasvrije alternatief voor alle bewoners en bedrijven in de wijk mogelijk te maken. Maar de invoering van de Omgevingswet en de Wcw (waarin het WUP haar juridische kader vindt) is verschoven.[501] "*Gezien deze wetsvertragingen en voorsorterend op de uitkomsten van de onderzoeken, verwachten we dat een betaalbaar alternatief voor de gehele wijk niet in 2021 te maken is. Daarmee is het ook niet mogelijk om in 2021 een volledig WUP op te leveren.*"[502] Het college verwacht het WUP in de zomer van 2022 aan de gemeenteraad voor te kunnen leggen.

6 juli 2021: Het college beantwoordt schriftelijke vragen die op 15 juni 2021 zijn gesteld over de raadsbrief over het vervolg van deelproject elektrisch koken. Er wordt verduidelijking gevraagd over woorden als 'op tijd' en 'een haalbaar kostenplaatje', en welke plannen het college heeft voor het geval het niet lukt om op tijd met een haalbaar kostenplaatje te komen. Het college laat weten dat 'op tijd' voor eind 2021 is, omdat Stedin dan moet starten met het vervangen van de gasleidingen. Een haalbaar kostenplaatje betekent dat bewoners kostenneutraal kunnen overstappen en de ongedekte kosten gedragen kunnen worden door de gemeente, Stedin en/of de woningcorporaties. Als een haalbaar kostenplaatje niet op tijd lukt, kan de vervanging van een deel van de gasleidingen in Overvecht-Noord niet worden voorkomen.[503]

12 juli 2021: In een intern stafoverleg beantwoordt de wethouder vragen over de geleerde lessen van project Overvecht-Noord tot nu toe. De wethouder geeft aan dat "(…) *we moeilijk tot structuur in de aanpak zijn gekomen.*"[504] En: "*Het is positief dat we vroeg de wijk in zijn gegaan, maar*

496 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview voormalig medewerker gemeente.*
497 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
498 Gemeente Utrecht (28 juni 2021). *Verslag Staf Energie,* p. 7.
499 Per 2021 is DeWarmteTransitieMakers eigenaar van adviesbureau Greenvis.
500 Gemeente Utrecht (5 juli 2021). Raadsbrief *Voortgang Overvecht-Noord aardgasvrij.*
501 Gemeente Utrecht (5 juli 2021). Raadsbrief *Voortgang Overvecht-Noord aardgasvrij.*
502 Gemeente Utrecht (5 juli 2021). Raadsbrief *Voortgang Overvecht-Noord aardgasvrij,* p. 4.
503 Gemeente Utrecht (6 juli 2021). *Beantwoording schriftelijke raadsvragen 2021, nummer 155.*
504 Gemeente Utrecht (12 juli 2021). *Verslag Staf Energie,* p. 5.

hebben onvoldoende in de gaten gehad wat voor wijk dit nu precies was en welke verschillen in profielen en karakteristieken van buurten er zijn."[505] Daarnaast vindt ze dat het proces rond deelproject elektrisch koken goed is verlopen ondanks dat de uitkomst niet prettig was. Op dat moment geeft zij aan dat de informatievoorziening aan de gemeenteraad daarover volgens haar beter had gekund. De gemeenteraad is relatief weinig geïnformeerd over het proces.[506]

5.5 SEPTEMBER 2021 – APRIL 2022: GEMEENTE BEREIDT ONDERHANDELINGEN MET ENECO VOOR, WIJKUITVOERINGSPLAN HERHAALDELIJK UITGESTELD

1 september 2021: Zoals afgesproken is de externe voorzitter van het bestuurlijk overleg aangehouden voor de eerste helft van 2021. Vanaf dit bestuurlijk overleg zit de gemeente zelf het bestuurlijk overleg voor. Vanuit de gemeente wordt aangegeven dat dit een bewuste keuze was om zelf meer de regie over het project te pakken.[507] Ook een betrokkene uit het bestuurlijk overleg vond dit een goede zet. De regie pakken bij het bestuurlijk overleg was namelijk meer passend bij de regierol die de gemeente had, en zou ook meer eigenaarschap over het project realiseren.[508]

Inmiddels is het onderzoek van Greenvis / DeWarmteTransitieMakers naar warmteoplossingen voor Overvecht-Noord afgerond. Het rapport wordt in het bestuurlijk overleg vastgesteld.[509] Het onderzoek laat zien dat stadsverwarming voor de oudere woningen in de hele wijk (gebouwd vóór 1992), die minder goed geïsoleerd zijn, de meest aantrekkelijke optie is.[510] Op basis van deze resultaten is een vervolggesprek met Eneco voor de uitwerking van stadsverwarming een logische vervolgstap.[511] Op dit moment raamt Greenvis / DeWarmteTransitieMakers de onrendabele top bij stadsverwarming tussen de € 5.000 en € 8.000 per huishouden.[512] Vanuit de gemeente zijn twee financiële bronnen beschikbaar om deze onrendabele top te verlagen: de PAW-rijkssubsidie (€ 4,7 miljoen) en de Coronagelden (€ 3,7 miljoen). Samen met Eneco moet de onrendabele top volledig worden weggewerkt zodat de businesscase kostenneutraal uitkomt.[513] Er wordt nagedacht over een strategie om daarover met Eneco in gesprek te gaan.

Ook de buurtinitiatieven Klopvaartbuurt Aardgasvrij en Nieuwe Energie voor de Vechtzoom zijn nauw betrokken geweest bij het onderzoek. De buurtinitiatieven willen al langere tijd een lokaal buurtwarmtenet realiseren. Uit het onderzoek van DeWarmteTransitieMakers blijkt dat de onrendabele top daarbij groter is dan bij een stadsverwarmingsnet voor de hele wijk. De initiatieven laten in een brief aan het bestuurlijk overleg weten dat niet alle kansrijke varianten voor een buurtwarmtenet zijn onderzocht en raden de bestuurders daarom aan om zowel een concreet aanbod voor stadsverwarming als buurtwarmte uit te werken.[514] De wethouder vindt dat de bestuurders een bevredigend antwoord moeten geven op deze brief.[515] De vertegenwoordiger

505 Gemeente Utrecht (12 juli 2021). *Verslag Staf Energie,* p. 5.
506 Gemeente Utrecht (12 juli 2021). *Verslag Staf Energie.*
507 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente, Interview voormalig medewerker gemeente.*
508 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
509 Gemeente Utrecht (1 september 2021). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
510 Gemeente Utrecht, Greenvis (25 augustus 2021). *Bijlage 3.1-1 Oplegger Uitwerking warmte-opties OVN Vervolgstappen.*
511 Gemeente Utrecht (1 september 2021). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
512 Gemeente Utrecht, Greenvis (25 augustus 2021). *Bijlage 3.1-1 Oplegger Uitwerking warmte-opties OVN Vervolgstappen.*
513 Gemeente Utrecht (1 september 2021). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
514 Klopvaartbuurt Aardgasvrij, Nieuwe Energie voor de Vechtzoom, Antoniuskwartier (26 juli 2021). *Bijlage 4.1 Input Buurtinitiatieven voor bestuurlijk overleg nav Greenvis.*
515 Gemeente Utrecht (1 september 2021). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*

van Energie-U geeft aan dat de initiatieven inmiddels met Eneco in gesprek zijn om het lokale buurtwarmtenet te realiseren. Hij vraagt de overige bestuursleden om de ambitie en de energie van de buurtinitiatieven te blijven steunen. De bestuurders besluiten om met de initiatieven mee te denken over de kaders bij het aanleggen van een buurtwarmtenet.

Verder zijn er opnieuw ontwikkelingen rondom deelproject elektrisch koken. Er is met Eneco gesproken over wat zij kunnen betekenen voor de ongeveer 350 woningen in de wijk die op het oog zijn om van het kookgas te halen. Daaruit is duidelijk geworden dat, vanwege technische redenen, het aanbod om over te stappen op elektrisch koken niet voor ieder huishouden gelijk zal zijn. Dit is volgens Stedin niet wenselijk. Stedin vindt daarom dat de partners gezamenlijk moeten vaststellen hoe er tegen het begrip kostenneutraliteit wordt aangekeken.[516] Daarnaast is Stedin door de andere partijen gevraagd om een bijdrage aan het project te leveren omdat het niet hoeven te vervangen van gasleidingen bij de overstap Stedin geld zal besparen. Stedin heeft € 200 per appartement vrijgemaakt. Maar uit de lobby om de *split incentives* op te lossen blijken de Autoriteit Consument & Markt (ACM) en BZK dit geen goed idee te vinden. Beide partijen vinden dit namelijk geen rol die bij een netbeheerder hoort. Stedin heeft berekend dat het onrendabele gedeelte maximaal € 350.000 zal zijn. Er wordt besloten om nogmaals met BZK en EZK in gesprek te gaan en om daarna te kijken of er voldoende inzicht is om een besluit te nemen over hoe de partijen hiermee verder willen.[517]

17 september 2021: De gemeenteraad ontvangt de eerste rapportage over Overvecht-Noord in het kader van de Regeling Risicovolle Projecten, begeleid door een raadsbrief hierover.[518] Drie van de acht aspecten (doelstelling, scope, geld) zijn op dit moment als oranje geclassificeerd.[519] Het is opvallend dat aspect ‘risico’s’ als groen is geclassificeerd, terwijl er nog een risicoanalyse uitgevoerd moet worden. Dat zal in het najaar van 2021 gebeuren. Voor nu had dit aspect dan ook grijs of leeg moeten zijn, met een nadere toelichting.

4 oktober 2021: Per brief wordt de gemeenteraad geïnformeerd over het onderzoek van Greenvis / DeWarmteTransitieMakers naar de kostenopbouw en businesscases van verschillende warmtealternatieven voor de wijk. Het onderzoek laat zien dat een warmtenet voor een groot deel van de wijk de beste oplossing is (zie ook het bestuurlijk overleg van 1 september 2021).[520]

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek wil het college met warmteleverancier Eneco en andere installatiebedrijven in gesprek over de vervolgstappen. Het doel is om tot een concreet aanbod voor gebouweigenaren en bewoners te komen voor het aansluiten van woningen op het warmtenet. “*Of we tot een woonlastenneutraal aanbod kunnen komen hangt ook af van de gesprekken met Eneco en het Rijk. Als de gesprekken met Eneco tot een goed resultaat leiden, ontvangt u in de tweede helft van 2022 een voorstel voor een wijkuitvoeringsplan*.”[521] Dit betekent opnieuw een verschuiving in de planning van het aanbieden van het WUP. Ditmaal van de zomer 2022 (raadsbrief 4 juli 2021) naar de tweede helft van 2022 (mits de gesprekken goed verlopen). Het college lijkt daarmee meer dan een jaar nodig te hebben om met Eneco uit te zoeken of het project financieel uit kan en om gesprekken met het Rijk te voeren.

516 Gemeente Utrecht (1 september 2021). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
517 Gemeente Utrecht (1 september 2021). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
518 Gemeente Utrecht (17 september 2021). Raadsbrief *Voortgangsrapportages Regeling Risicovolle projecten.*
519 Gemeente Utrecht (17 september 2021). Voortgangsrapportage Regeling Risicovolle Projecten *Overvecht-Noord aardgasvrij.*
520 Gemeente Utrecht (4 oktober 2021). Raadsbrief *Uitkomsten onderzoek Overvecht-Noord aardgasvrij.*
521 Gemeente Utrecht (4 oktober 2021). Raadsbrief *Uitkomsten onderzoek Overvecht-Noord aardgasvrij,* p. 3.

6 oktober 2021: Opnieuw is het deelproject elektrisch koken geagendeerd voor het bestuurlijk overleg. De voortgang van de oorspronkelijke pilot wordt besproken. In het overleg van 15 april 2020 besloten de bestuurders geld vrij te maken om 72 woningen middels de pilot van het kookgas te halen. Met dat geld zijn nu veertig woningen aangepakt. De vraag is hoeveel geld er nog beschikbaar is en of dit voldoende is voor de overige woningen. Er wordt besloten dat het projectteam uitwerkt hoeveel geld daar nog voor nodig is en dat deze analyse in het volgende bestuurlijk overleg wordt besproken.[522]

Verder lijken de woningcorporaties klaar te zijn om samen met de gemeente op te trekken in de gesprekken met Eneco. De corporaties hebben een aantal medewerkers aangewezen die met de gemeente in gesprek gaan over het opstellen van de randvoorwaarden voor deze gesprekken.[523] Het eerste overleg daarover staat voor 15 oktober 2021 gepland.

15 oktober 2021: De gemeenteraad ontvangt een raadsbrief over het Nationaal Groeifonds van consortium 'NieuweWarmteNu!'. De gemeente gaat samen met Eneco een aanvraag doen voor Overvecht-Noord bij dit fonds. Beide partijen hebben hiertoe een Letter of Intent ondertekend.[524]



10 november 2021: Ook in dit bestuurlijk overleg wordt het deelproject elektrisch koken besproken. Op 14 oktober 2021 heeft een vervolggesprek plaatsgevonden over het kookgasvrij maken van 355 woningen in Overvecht-Noord tussen Stedin, Mitros de gemeente en BZK en EZK. Dit heeft weinig opgeleverd, tot frustratie van de betrokken partijen. Achteraf wordt de lobby richting het Rijk "(…) *een buitengewoon moeizaam traject*"[525] genoemd dat "(…) *nergens toe leidde.*"[526] En: "*Het is frustrerend om bezig te zijn met een project met grote maatschappelijke baten, wat vervolgens bestuurlijk niet lukt, voornamelijk door de situatie in 'Den Haag'.*"[527] Er wordt besloten om een lobby op te starten bij Tweede Kamerfracties om hen te bewegen tot het vinden van een oplossing.[528] Resultaten van deze lobby zullen in het bestuurlijk overleg van januari 2022 worden besproken. Stedin reageert daarop dat 1 januari 2022 eigenlijk als harde deadline is aangewezen voor de vervangingsoperatie van de woningen in fase 3 van de wijk.[529] Maar Stedin heeft besloten om de 355 voorgenoemde woningen tijdelijk uit het werkpakket te halen. Wel is uiterlijk in het eerste kwartaal van 2022 een duidelijk besluit nodig over of deze woningen wel of niet van het kookgas worden gehaald. Het inzetten van de Crisis- en herstelwet is wellicht een optie. Een ambtenaar van de gemeente geeft aan dat BZK hem heeft verteld dat de Raad van State daar inmiddels mee akkoord is.[530] Waarschijnlijk zal dit ergens in december 2021 bekend worden. Maar Stedin geeft aan dat ook een aanpassing van de huurwet al voldoende kan zijn om tot een kostenneutraal aanbod te komen.[531] Daarmee bestaat ook perspectief op kostenneutraliteit zonder toepassing van dwang.

Verder hebben de gemeente en de woningcorporaties in hun gesprekken acht (voor hen) belangrijke waarden gedefinieerd. Die waarden zullen in 2022 breder worden besproken. De waarden dienen uiteindelijk een plek in de businesscase van Eneco te krijgen.[532]

522 Gemeente Utrecht (6 oktober 2021). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
523 Gemeente Utrecht (6 oktober 2021). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
524 Gemeente Utrecht (15 oktober 2021). Raadsbrief *Voortgang aanvraag 'NieuwWarmteNu! 'bij 2e tranche Nationaal Groeifonds.*
525 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
526 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
527 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
528 Gemeente Utrecht (10 november 2021). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
529 Gemeente Utrecht (10 november 2021). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
530 Gemeente Utrecht (10 november 2021). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
531 Gemeente Utrecht (26 januari 2022). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
532 Gemeente Utrecht (10 november 2021). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*

25 november 2021: De Transitievisie Warmte deel II wordt door de gemeenteraad vastgesteld. Dit deel heeft minder invloed op project Overvecht-Noord omdat de kaders en opdrachtformulering daarvoor al in deel I zijn vastgelegd.

29 november 2021: In een intern stafoverleg van de gemeente vraagt de wethouder aan haar ambtenaren of het definitieve aanbod van Eneco in 2022 haalbaar is. De reactie daarop luidt: "*Eneco geeft aan in 2022 klaar te zijn.*"[533] De wethouder wil daarnaast dat de gemeenteraad per brief wordt meegenomen in de belangrijke momenten die eraan zitten te komen. Daarnaast moet een werkbezoek worden georganiseerd voor de nieuwe raad zodat ook zij bij het project aangehaakt raken.

20 december 2021: Per brief wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de voortgang van het deelproject elektrisch koken. Op 9 december 2021 heeft BZK de 22e tranche van de Crisis- en herstelwet getekend, waarbinnen het Utrechtse experiment voor elektrisch koken is opgenomen.[534] Daarmee heeft de gemeente de bevoegdheid gekregen om, als een grote meerderheid van de wijkbewoners het aanbod voor de overstap op elektrisch koken accepteert, de levering van gas door de netbeheerder te beëindigen voor de enkele wijkbewoners die de overstap weigeren. Zo wordt voorkomen dat er toch gasleidingen vervangen moeten worden. Het college wil deze maatregel alleen inzetten wanneer een overgrote meerderheid het aanbod accepteert én het aanbod aan alle randvoorwaarden voldoet (kostenneutraal, volledige ontzorging voor wijkbewoners).[535] Uiteindelijk besluit de gemeenteraad om het instrument wel of niet in te zetten.

Het college is overigens positief over de opbrengsten van de gesprekken met het Rijk. Want niet alleen de Crisis- en herstelwet mag nu worden ingezet, er is ook een subsidieregeling gecreëerd die particuliere woningeigenaren kunnen gebruiken voor de overstap op elektrisch koken.[536] Maar het is voor corporaties nog steeds niet mogelijk om de besparing van het vrijgekomen vastrecht voor aardgas bij de overstap te gebruiken ter compensatie van de kosten voor de eigenaar van de woning die de investering doet. En Stedin mag de besparing die wordt gerealiseerd doordat gasleidingen niet vervangen hoeven te worden nog steeds niet inzetten om bij te dragen aan de kosten van de overstap. Deze twee resterende punten moeten door het Rijk worden opgelost om tot een opschaalbare en betaalbare oplossing te komen.[537] Afhankelijk van vervolggesprekken met het Rijk onderzoeken de partijen of woningen in Overvecht-Noord voor 2024 van het kookgas kunnen worden gehaald.[538]

7 januari 2022: Bewonersinitiatief Nieuwe Energie voor de Vechtzoom informeert het bestuurlijk overleg per brief over hun haalbaarheidsonderzoek naar het aanleggen van een buurtwarmtenet door Eneco. Het initiatief geeft aan er niet met Eneco uit te zijn gekomen: "*Voor betaalbaarheid, blijvende invloed en samenwerking met de buurt zien wij goede aangrijpingspunten om met Eneco tot een passend aanbod te komen. De doorslag voor onze conclusie geeft echter dat er voor de duurzaamheid geen zicht is op een goede invulling van onze voorwaarden*."[539]

533 Gemeente Utrecht (29 november 2021). *Verslag Staf Energie,* p. 3.
534 Gemeente Utrecht (20 december 2021). Raadsbrief *Voortgang elektrisch koken Overvecht-Noord.*
535 Gemeente Utrecht (20 december 2021). Raadsbrief *Voortgang elektrisch koken Overvecht-Noord.*
536 Gemeente Utrecht (20 december 2021). Raadsbrief *Voortgang elektrisch koken Overvecht-Noord.*
537 Gemeente Utrecht (20 december 2021). Raadsbrief *Voortgang elektrisch koken Overvecht-Noord.*
538 Gemeente Utrecht (20 december 2021). Raadsbrief *Voortgang elektrisch koken Overvecht-Noord.*
539 Nieuwe Energie voor de Vechtzoom (7 januari 2022). Brief aan bestuurlijk overleg *Conclusie n.a.v. haalbaarheidsonderzoek buurtwarmte,* p. 1.

Het initiatief betwijfelt of het stadswarmtenet dat de gemeente voor ogen heeft wél aan al hun voorwaarden gaat voldoet. Het aanbod wordt afgewacht.

26 januari 2022: Het bestuurlijk overleg heeft een nieuwe voorzitter. De concerndirecteur van de gemeente, die binnen het ruimtelijk-economisch domein verantwoordelijk is voor de opgave energie, zal voortaan het overleg technisch voorzitten. Dit was een bewuste afweging van de gemeentelijk projectleider. Hij vond dat de afdeling Ruimte te ver van het project afstond.[540] De voorzittersrol zou ervoor zorgen dat de concerndirecteur meer betrokken zou zijn bij de complexiteit van de opgave (ook gemeentebreed).

In het bestuurlijk overleg wordt de eindrapportage van de pilot elektrisch koken besproken. Van de 72 woningen die op het oog waren om van het kookgas te halen is dat uiteindelijk voor 44 woningen gelukt.[541] De bestuurders zijn het met elkaar eens dat het een intensief en duur traject is geweest, en dat dit niet de manier is om het voor de hele stad te doen.[542] Er moeten nog stappen worden gezet om zo'n pilot opschaalbaar te maken.

Het project om voor 2024 355 woningen van Mitros in de wijk van het kookgas te halen gaat wel door. Mitros stelt voor om voor deze tweede pilot de Crisis- en herstelwet in te zetten. De wethouder merkt op dat dit dan de eerste keer in Nederland zal zijn dat een gemeente van haar bevoegdheid gebruikmaakt om de netbeheerder te vragen het gas af te sluiten. Daar voegt ze aan toe dat: "(…) *we dit pad op moeten om de energietransitie te redden.*"[543] Alle partijen zijn het ermee eens om dit te gaan proberen. Mitros neemt het trekkerschap van het project over van Stedin.

Verder wordt een eerste concept van het WUP door de bestuurders besproken. De wethouder is blij met dit concept. Het aanbod (aan inwoners op basis waarvan zij besluiten om wel of niet over te stappen op de aardgasvrije oplossing) is volgens haar nog de ontbrekende schakel.[544] Daarover geeft de begeleidende notitie aan: "*Eneco heeft in haar planning aangegeven eind januari 2022 de eerste financiële inzichten in de businesscase te kunnen geven*. (…) *Er wordt toegewerkt naar een definitief bod vanuit Eneco in mei 2022. Deze cijfers verwerken we in het WUP en leggen we voor aan de raad*."[545] Dat laatste moet rond de zomer van 2022 gebeuren. De risico's op uitloop zitten volgens de gemeente vooral in "(…) *afstemming met onze partners, trage besluitvorming en het komen tot contractvorming met Eneco over aansluitvoorwaarden.*"[546] Ook wordt erkend dat in het WUP een keuze gemaakt moet worden over de besteding van de beschikbare financiële middelen. En dat dit belangrijk is voor het draagvlak in de wijk. "*Omdat bekend is dat op dit moment er niet voldoende middelen zijn om in de gehele wijk tot uitwerking te komen zal daarin een keuze gemaakt moeten worden. Indien vastgehouden wordt dat het WUP een kostenneutrale oplossing voor de hele wijk moet bieden, dan zijn wij als gemeente afhankelijk van de uitkomsten van de Groeifondsaanvraag en mogelijk extra subsidie vanuit het Rijk.*"[547] De eerdergenoemde Coronagelden (à € 3,7 miljoen) die voor het project beschikbaar zijn gesteld dienen in ieder geval uiterlijk in 2024 te worden uitgegeven.

Naar aanleiding van de ingestuurde brief van initiatief 'Nieuwe Energie voor de Vechtzoom' geeft de gemeente aan in gesprek te zijn met het initiatief. Er wordt met hen verder onderzocht hoe de buurt zelf een duurzame warmtebron kan opzetten.[548]

540 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview voormalig medewerker gemeente.*
541 Coalitie KOKEN030 (december 2021). *Pilot Elektrisch Koken Overvecht-Noord.*
542 Gemeente Utrecht (26 januari 2022). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
543 Gemeente Utrecht (26 januari 2022). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord,* p. 3.
544 Gemeente Utrecht (26 januari 2022). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
545 Gemeente Utrecht (17 december 2021). *4.2 Oplegger Voortgang WUP,* p. 4.
546 Gemeente Utrecht (17 december 2021). *4.2 Oplegger Voortgang WUP,* p. 8.
547 Gemeente Utrecht (17 december 2021). *4.2 Oplegger Voortgang WUP,* p. 8.
548 Gemeente Utrecht (26 januari 2022). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*

21 februari 2022: In een intern stafoverleg van de gemeente wordt een conceptrapportage in het kader van de Regeling Risicovolle Projecten besproken. Opnieuw stuurt de wethouder Energie op het goed informeren van de gemeenteraad over de voortgang. Zo moet er reëel worden gecommuniceerd over de planning, organisatie en governance.[549] En mocht de planning niet worden gehaald, dan moet ook dat worden benoemd.

9 maart 2022: In het bestuurlijk overleg wordt gesproken over het deelproject elektrisch koken, waarmee 355 woningen van Mitros van het kookgas moeten worden gehaald. Op 8 maart 2022 heeft de directie van Mitros het projectbesluit aangenomen.[550] Een investeringsbesluit zal worden genomen op het moment dat het project richting de uitvoering gaat. Er is een ambtelijk projectteam opgericht waarin ook Stedin en de gemeente zijn aangehaakt. Het projectteam houdt zich bezig met het aanscherpen van de benodigde investering. Zo wordt geprobeerd om de onrendabele top zo laag mogelijk te houden door de Stimuleringsregeling Aardgasvrije Huurwoningen (SAH) en eventuele subsidies van BZK aan te vragen. Om de Crisis- en herstelwet toe te kunnen passen moet de gemeente het bestemmingsplan aanpassen. Daar wordt naar gekeken. Het wordt een uitdaging om de planning van de gemeente (wijziging bestemmingsplan), van Stedin (vervangen brosse leidingen) en van Mitros (uitvoering project) op elkaar aan te laten sluiten. Uitvoering zal plaats moeten vinden in het eerste en tweede kwartaal van 2023.[551]

Op dezelfde dag vindt een overleg op bestuurlijk niveau plaats tussen de gemeente en de drie woningcorporaties. Samen hebben zij een kader ontwikkeld met daarin elf uitgangspunten voor de onderhandelingen met Eneco om tot een goed aanbod voor bewoners en huurders te komen.[552] Dit kader is een nadere uitwerking van de zes publieke waarden die in de Transitievisie Warmte deel I zijn vastgelegd.[553]

5.6 APRIL 2022 – FEBRUARI 2023: WEINIG VOORTGANG, PROJECT ELEKTRISCH KOKEN MAAKT 320 WONINGEN AARDGASVRIJ

8 april 2022: De gemeenteraad ontvangt de tweede voortgangsrapportage van Overvecht-Noord in het kader van de Regeling Risicovolle Projecten. De classificering van de acht aspecten die op het project van toepassing zijn is onveranderd ten opzichte van de vorige rapportage (van 17 september 2021). Zo staan drie aspecten (doelstelling, scope, geld) nog steeds op oranje, en de overige vijf (tijd, kwaliteit, risico's, organisatie, communicatie) op groen. In de rapportage wordt veel verwezen naar het startdocument voor de RRP en het wijkuitvoeringsplan, die beiden nog moeten worden opgesteld. De toegezegde risicoanalyse is wel uitgevoerd. Daaruit komen meerdere risico's naar voren. Denk aan het risico's dat er geen sluitende businesscase komt, onduidelijkheid over de inwerkingtreding van landelijke wetgeving en het risico van onvoldoende afstemming in de interne organisatie en de organisatie bij stakeholders. De conclusie is echter: "*Op dit moment zijn er geen risico's die de haalbaarheid van het project onmogelijk maken*."[554]

549 Gemeente Utrecht (21 februari 2022). *Verslag Staf Energie.*
550 Gemeente Utrecht (9 maart 2022). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
551 Gemeente Utrecht (9 maart 2022). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
552 Bo-Ex, Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal (21 februari 2021). *Uitgangspuntenkader warmteoplossingen Gemeente en STUW corporaties – Eneco.*
553 Gemeente Utrecht (8 februari 2023). *4.1 Opzet kaders publieke waarden Overvecht Noord.*
554 Gemeente Utrecht (8 april 2022). Voortgangsrapportage Regeling Risicovolle Projecten *Overvecht-Noord aardgasvrij.*

Omdat uit het onderzoek van Greenvis / DeWarmteTransitieMakers blijkt dat een warmtenet het meest kansrijke alternatief is, is hierover contact geweest met Eneco. Eneco is gestart met het opstellen van een prijsopgave voor het aansluiten van woningen op een uit te breiden warmtenet.[555] Het aanbiedingsmoment van het WUP wordt geconcretiseerd van 'in de tweede helft van 2022' (raadsbrief 4 oktober 2021) naar 'eind 2022' in de raadsbrief die deze rapportage begeleidt.[556]

20 april 2022: In het bestuurlijk overleg wordt een volgend concept van het WUP besproken. Over financiering en woonlastenneutraliteit staat in het concept: "*De gemeente kan woonlastenneutraliteit niet 100% garanderen. Dit komt doordat iedere persoonlijke situatie anders is. Het hangt bijvoorbeeld van het verbruik af en wat voor CV-ketel mensen hebben. Dat is nu ook zichtbaar met de stijging van de gasprijs; die heeft voor ieder huishouden een ander effect, maar gemiddeld gaat de rekening omhoog. Dit geldt ook voor de woonlasten* [bij dit project]*. Deze zullen gemiddeld gelijk blijven, maar het kan betekenen dat sommigen toch iets hogere woonlasten krijgen.*"[557] De hoofdstukken over planning en governance zijn in dit concept nog leeg. In de begeleidende notitie wordt aangegeven dat de belangrijkste hoofdstukken nog niet ingevuld kunnen worden, omdat de partijen over de inhoud daarvan nog met elkaar in gesprek zijn.[558] Het is de verwachting dat eind tweede kwartaal 2022 alle gegevens beschikbaar zijn. Maar: "(…) *de onderhandelingen gaan, mede doordat een aantal zaken op stedelijk niveau moeten worden besloten, langzaam. Er is een aannemelijk risico dat dit later gaat worden*."[559]

24 mei 2022: Eneco stuurt een voorstel aan het bestuurlijk overleg met als onderwerp 'Transitiecoalitie: een poging'. Daarin refereert Eneco aan een eerder overleg (van 20 april 2022) waarin door de partijen is gesproken over de onderlinge afhankelijkheden in de warmtetransitie: "*De bijdragen van de verschillende deelnemers gaven de indruk verschillende elementen te zijn van een geheel, namelijk het antwoord op de vraag 'hoe starten we de warmtetransitie met warmtenetten?'. Door deze elementen voldoende uit te werken kunnen ze leiden tot een soort 'transitiedeal' / 'transitiecoalitie', in wezen een samenwerkingsovereenkomst of wellicht nog intentieovereenkomst*."[560] Die overeenkomst vormt voor alle partijen dan een gezamenlijk startpunt en kader voor vervolg. Een dergelijke coalitie moet voor het eind van 2022 worden gevormd.[561]

1 juni 2022: In het bestuurlijk overleg wordt een procesaanpak om met Eneco in onderhandeling te treden besproken. De aanpak is opgesteld door de gemeente in afstemming met de drie woningcorporaties. Vanwege de aanwezigheid van het warmtenet van Eneco in de wijk is Eneco de aangewezen partij om grootschalig woningen van het aardgas af te krijgen.[562] "*Eneco heeft – als commerciële partij – op papier weinig concurrentie, maar heeft de gemeente en woningcorporaties wel nodig om op een rendabele en duurzame manier het warmtenet verder uit te kunnen rollen*."[563]

Op dit moment werkt de gemeente nog aan het operationaliseren van de publieke waarden die zijn vastgesteld in de Transitievisie Warmte.[564] Dat gebeurt met het uitwerken van de uitgangspunten die de gemeente en woningcorporaties voor de onderhandelingen met

555 Gemeente Utrecht (8 april 2022). Voortgangsrapportage Regeling Risicovolle Projecten *Overvecht-Noord aardgasvrij.*
556 Gemeente Utrecht (8 april 2022). Raadsbrief *Voortgangsrapportages Regeling Risicovolle projecten.*
557 Gemeente Utrecht (maart 2022). *Bijlage 4.2 Concept WUP OVN,* p. 32.
558 Gemeente Utrecht (8 april 2022). *4.2 Oplegger Voortgang WUP.*
559 Gemeente Utrecht (8 april 2022). *4.2 Oplegger Voortgang WUP,* p. 2.
560 Eneco (24 mei 2022). Voorstel aan Bestuurlijk Overleg *Transitiecoalitie: een poging,* p. 1.
561 Eneco (24 mei 2022). Voorstel aan Bestuurlijk Overleg *Transitiecoalitie: een poging.*
562 Gemeente Utrecht (25 mei 2022). *Bijlage 2.1 procesaanpak onderhandelen OVN en blok 1.*
563 Gemeente Utrecht (25 mei 2022). *Bijlage 2.1 procesaanpak onderhandelen OVN en blok 1,* p. 1.
564 Gemeente Utrecht (25 mei 2022). *Bijlage 2.1 procesaanpak onderhandelen OVN en blok 1.*

Eneco hebben opgesteld. De gemeente is inmiddels wel al een jaar in gesprek met Eneco om hun businesscase te voorzien van de juiste informatie. Maar Eneco heeft nog niet met de woningcorporaties kunnen spreken. Cruciale informatie voor de businesscase ontbreekt daarmee nog. Om te kunnen starten met de onderhandelingen is het nodig dat de corporaties bij het overleg met Eneco aanschuiven. In deze verkennende fase moet een harde afspraak worden gemaakt over "(…) *volledige transparantie van de businesscase van Overvecht-Noord.*"[565]

'Transparantie' is het eerste uitgangspunt dat is uitgewerkt, omdat transparantie een basisvoorwaarde is voor gesprekken over de overige uitgangspunten.[566] Transparantie houdt in dat "(…) *warmtebedrijven in Utrecht volledige openheid / inzicht geven over de financiële exploitatie van een warmtenet in een gebied. Daarnaast gaat transparantie ook over openheid en inzicht van de duurzaamheid van hun warmtebronnen.*"[567] Het doel van transparantie is tweeledig.[568] Ten eerste hebben de gemeente en corporaties belang bij een zo laag mogelijke prijs. Daarin zit een wederzijds belang: de gemeente en corporaties kunnen mogelijk bijdragen aan het verlagen van de kosten en risico's van Eneco en daarmee mogelijk ook een positieve invloed uitoefenen op het zo laag mogelijk krijgen van de prijs. Ten tweede willen de gemeente en woningcorporaties in het belang van bewoners en huurders een controlerende rol kunnen uitoefenen op de exploitatie inclusief de investeringen en herinvesteringen van het warmtenet in Utrecht / per kavel. Omdat een warmtebedrijf dertig jaar lang het alleenrecht (monopolie) heeft om het warmtenet te exploiteren acht de gemeente deze controlerende rol van extra groot belang.[569] De partijen uit het bestuurlijk overleg besluiten om samen een risicoanalyse op te maken. Zo kunnen wellicht onderwerpen aan het licht komen die invloed kunnen hebben op de businesscase.[570]

Andere uitgangspunten die de gemeente samen met de woningcorporaties heeft vastgesteld lijken bij voorbaat al verminderd haalbaar. De gemeente geeft aan dat de uitgangspunten 'gelijkheid voor gebruik'[571] en 'gelijkheid voor aansluiting'[572] misschien niet haalbaar zijn. Het risico bestaat dat het onderhandelingstraject daarop vastloopt.[573] Het is daarom beter om: "(…) *op voorhand vast te stellen dat er geen garantie is dat gelijkheid van gebruik en aansluiting op het stadsbrede niveau gerealiseerd kunnen worden.*"[574]

Er wordt een onderhandelingsteam opgericht met vertegenwoordigers van de gemeente, woningcorporaties en Eneco. Er wordt nog gezocht naar een onafhankelijk voorzitter. Er moet tempo worden gemaakt want: "*De voorbereidende en verkennende fase in Overvecht-Noord zijn al enige tijd bezig en langer wachten kan slecht zijn voor de beeldvorming, motivatie en positieve energie van alle stakeholders in het project*."[575] Vanaf 1 september 2022 zullen de onderhandelingsgesprekken met Eneco worden gestart.[576]

565 Gemeente Utrecht (25 mei 2022). *Bijlage 2.1 procesaanpak onderhandelen OVN en blok 1,* p. 5.
566 Gemeente Utrecht (1 juni 2022). *Bijlage 3.1 Uitgangspunt transparantie.*
567 Gemeente Utrecht (1 juni 2022). *Bijlage 3.1 Uitgangspunt transparantie,* p. 1.
568 Gemeente Utrecht (1 juni 2022). *Bijlage 3.1 Uitgangspunt transparantie.*
569 Gemeente Utrecht (1 juni 2022). *Bijlage 3.1 Uitgangspunt transparantie.*
570 Gemeente Utrecht (1 juni 2022). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
571 Bewoners die nieuw aansluiten op het warmtenet van Eneco betalen voor het vastrecht onder dit uitgangspunt een gelijk tarief als de zittende bewoners. Ook de prijs per gigajoule moet gelijk zijn.
572 Nieuwe eigenaren die woningen aansluiten op het warmtenet betalen onder dit uitgangspunt overal dezelfde bijdrage aansluitkosten en kostendekkingsbijdrage.
573 Gemeente Utrecht (25 mei 2022). *Bijlage 2.1 procesaanpak onderhandelen OVN en blok 1.*
574 Gemeente Utrecht (25 mei 2022). *Bijlage 2.1 procesaanpak onderhandelen OVN en blok 1,* p. 7.
575 Gemeente Utrecht (25 mei 2022). *Bijlage 2.1 procesaanpak onderhandelen OVN en blok 1,* p. 7.
576 Gemeente Utrecht (1 juni 2022). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*

6 juni 2022: De Groeifondsaanvraag van de gemeente is niet gehonoreerd doordat er meerdere, vergelijkbare projecten zoals Overvecht-Noord waren ingediend. De aanvraag staat wel als eerste op de reservelijst.

9 juni 2022: Per brief wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de voortgang van deelproject elektrisch koken. Het plan is om 355 woningen van Mitros van het kookgas te halen. "*Mitros biedt de bewoners een financieel aantrekkelijk voorstel waarbij de bewoners er in kosten op vooruit gaan en begeleidt het gehele proces om zo de huurders te ontzorgen*."[577] Volgens het college is de rol van de gemeente hierbij om de randvoorwaarden te creëren die het verwijderen van de gasleidingen mogelijk maken. Dat doet het college door een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte op te stellen waarin de voorwaarden uit de Crisis- en herstelwet zijn opgenomen.[578] Die voorwaarden zijn:

1. Overgaan van gas naar elektrisch koken verloopt kostenneutraal voor de bewoner.
2. De bewoner wordt volledig ontzorgd in het traject.
3. Een ruime meerderheid van de bewoners (minimaal 70%) stemt met het aanbod in.

Naar verwachting krijgt de gemeenteraad het bestemmingsplan in december 2022 ter besluitvorming aangeboden. Mitros zal dan naar verwachting in het tweede kwartaal van 2023 met de uitvoering starten.[579]

13 juli 2022: Het tweede uitgangspunt van de gemeente en woningcorporaties voor de onderhandelingen met Eneco is uitgewerkt. Het gaat om 'betaalbaarheid'. Voor de meerderheid van de wijkbewoners is betaalbaarheid de belangrijkste publieke waarde.[580] Het gaat daarbij niet alleen om betaalbaarheid in absolute waarden, maar ook gevoelsmatig. Zo is de situatie waarin een warmtebedrijf een monopolie heeft van invloed op hoe gebruikers de hoogte van tarieven ervaren. In die zin is er sprake van een samenhang tussen betaalbaarheid en transparantie.

Het is onduidelijk hoe de tarieven voor warmte eruit komen te zien en hoe de Autoriteit Consument & Markt (ACM) daarop gaat sturen. Betaalbaarheid kan daardoor niet in getallen worden uitgedrukt. Er zijn daarom drie doelstellingen geformuleerd waar de businesscase van Eneco aan moet voldoen[581]:

1. De totale maatschappelijke kosten van warmte moeten zo laag mogelijk worden gehouden.
2. De gezamenlijke inspanningen en/of investeringen van het warmtebedrijf, de woningcorporaties en de gemeenten leiden zichtbaar tot een betere en aanvaardbare businesscase.
3. Kosten voor gebruikers zijn transparant, uitlegbaar en zo laag mogelijk.

577 Gemeente Utrecht (9 juni 2022). Raadsbrief *Voortgang Elektrisch koken,* p. 2.
578 Gemeente Utrecht (9 juni 2022). Raadsbrief *Voortgang Elektrisch koken.*
579 Gemeente Utrecht (9 juni 2022). Raadsbrief *Voortgang Elektrisch koken.*
580 Gemeente Utrecht (13 juli 2022). *Bijlage 5.1 Uitgangspunten Warmte betaalbaarheid.*
581 Gemeente Utrecht (13 juli 2022). *Bijlage 5.1 Uitgangspunten Warmte betaalbaarheid.*

30 augustus 2022: Per brief wordt de gemeenteraad geïnformeerd dat de Groeifondsaanvraag voor Overvecht-Noord niet is gehonoreerd. "*Deze afwijzing maakt dat er niet voldoende financiële middelen zijn voor de volledige onrendabele top van alle warmteaansluitingen.*"[582] Het college gaat daarom in gesprek met BZK en EZK over een nieuwe subsidieregeling voor warmteaansluitingen. Deze regeling staat gepland voor het voorjaar van 2023 en kan een oplossing bieden voor de onrendabele top voor Overvecht-Noord.[583] Bij meer duidelijkheid hierover ontvangt de gemeenteraad meer informatie. Het streven van het college blijft om het einddoel van een aardgasvrij Overvecht-Noord in 2030 te behalen.

1 september 2022: De 355 huishoudens die met deelproject elektrisch koken versneld van het aardgas kunnen worden gehaald worden hierover per brief geïnformeerd. Het betreft een gezamenlijke brief van Mitros, de gemeente en Stedin. "*Door over te stappen, verwachten we dat u ongeveer € 15 per maand bespaart*. (…) *De aanpassingen aan de keuken en de meterkast worden voor u geregeld en betaald. Dat kan, omdat Mitros gebruik maakt van landelijke subsidie. Mitros gaat aan alle bewoners vragen wie er gratis willen overstappen op elektrisch koken. Als een ruime meerderheid instemt, gaat de overstap door.*"[584]

Ook de gemeenteraad ontvangt een brief over deelproject elektrisch koken, met daarin een update van het project en de planning. De Crisis- en herstelwet geeft de gemeente de bevoegdheid om gebieden aan te wijzen die van het gas worden afgesloten. Het bestemmingsplan hiervoor wordt zes weken ter inzage gelegd en hierover worden bewoners van Overvecht-Noord per brief geïnformeerd. De planning van het project verschuift omdat de terinzagelegging van het bestemmingsplan over de zomer heen wordt getild.[585]

8 september 2022: De gemeenteraad ontvangt de derde voortgangsrapportage over Overvecht-Noord in het kader van de Regeling Risicovolle Projecten, inclusief begeleidende raadsbrief.[586] Sinds de vorige rapportage (van 8 april 2022) zijn twee elementen van groen naar oranje verschoven: tijd en risico's. Dat komt met name doordat de Groeifonds-aanvraag niet is gehonoreerd. Het afdekken van de onrendabele top voor de hele wijk is daardoor onzeker. De risico's rondom betaalbaarheid nemen daarmee toe. Het tijdig behalen van de doelstelling (aardgasvrij in 2030) is dan ook onzekerder geworden.[587] De planning om tot het WUP te komen verschuift daardoor opnieuw: van 'eind 2022' (gecommuniceerd op 8 april 2022) naar 'voor de zomer van 2023'.[588]

1 oktober 2022: Het college heeft voor toepassing van de Crisis- en herstelwet een ontwerpbestemmingsplan met verbrede reikwijdte gemaakt voor een het plangebied in Overvecht-Noord dat ongeveer 320 huurwoningen beslaat. Doordat per abuis voor veertig woningen aan de Fazendadreef (die onderdeel waren van het oorspronkelijke plangebied) de oude gasleidingen zijn vervangen door nieuwe gasleidingen, is het

582 Gemeente Utrecht (30 augustus 2022). Raadsbrief *Voortgang Nationaal Groeifonds 'NieuweWarmteNu!' (Overvecht-Noord),* p. 2.
583 Gemeente Utrecht (30 augustus 2022). Raadsbrief *Voortgang Nationaal Groeifonds 'NieuweWarmteNu!' (Overvecht-Noord).*
584 Gemeente Utrecht, Mitros, Stedin (1 september 2022). Gezamenlijke brief aan bewoners, p. 1.
585 Gemeente Utrecht (1 september 2022). Raadsbrief *Voortgang elektrisch koken.*
586 Gemeente Utrecht (8 september 2022). Raadsbrief *Voortgangsrapportages Regeling Risicovolle projecten peildatum 1 augustus 2022.*
587 Gemeente Utrecht (8 september 2022). Voortgangsrapportage Regeling Risicovolle Projecten *Voortgangsrapportage OVERVECHT-NOORD AARDGASVRIJ.*
588 Gemeente Utrecht (8 september 2022). Voortgangsrapportage Regeling Risicovolle Projecten *Voortgangsrapportage OVERVECHT-NOORD AARDGASVRIJ.*

plangebied verkleind.[589] Het doel van het bestemmingsplan is voorkomen dat binnen het plangebied verouderde gasleidingen per 1 januari 2024 worden vervangen.

31 oktober 2022: In een intern stafoverleg van de gemeente wordt een concept voortgangsbrief over Overvecht-Noord besproken. Daarover geeft de wethouder aan: "*Graag aangeven dat we in 2023 sowieso een start willen maken. Hoe groot die start is, hangt af van waar het Rijk mee komt.*"[590]

4 november 2022: In het kader van deelproject elektrisch koken schrijft de wethouder Energie een memo aan leden van de commissie Energie(transitie), Duurzaamheid en Wonen. Het gaat over de behandeling van het raadsvoorstel over het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (zie ook 1 oktober 2022). "*Gezien de urgentie van het onherroepelijk worden van dit bestemmingsplan, wil ik u vragen om dit voorstel in afwijking van uw reguliere procedure direct voor inhoudelijke bespreking in uw commissie* (…) *van 17 november a.s. te agenderen, ter voorbereiding op besluitvorming in de gemeenteraad van 22 december 2022*."[591] Stedin heeft namelijk tijdig zekerheid nodig om te voorkomen dat zij de vervanging van het gasnetwerk gaan voorbereiden.

17 november 2022: Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor deelproject elektrisch koken wordt – in lijn met het verzoek van de wethouder Energie – versneld in de commissie Energie(transitie), Duurzaamheid en Wonen behandeld.

1 december 2022: De gemeenteraad stelt het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor deelproject elektrisch koken vast.

13 december 2022: Per brief wordt de gemeenteraad uitvoerig over de voortgang van het project Overvecht-Noord geïnformeerd. Het college geeft aan dat het wijkuitvoeringsplan (WUP) inmiddels op landelijk niveau een andere invulling heeft gekregen dan in 2019 in het Klimaatakkoord was beschreven. Het WUP is één van de instrumenten die is beschreven in een conceptversie van de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) die naar verwachting op 1 januari 2024 in werking zal treden. In de Wgiw is het WUP de onderbouwing voor het besluit in het Omgevingsplan voor het definitieve warmteaanbod en de datum per wanneer de aardgaslevering zal worden stopgezet.[592] Het Omgevingsplan zal dan aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Maar op het moment van de raadsbrief zijn zowel de Omgevingswet als de Wgiw nog niet vastgesteld waardoor de raad formeel nog geen Omgevingsplan / WUP kan vaststellen. "*We werken daarom, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de wetten, aan een 'Programma Overvecht-Noord aardgasvrij'. Dit programma heeft geen wettelijke verankering aan de genoemde wetten en schetst de werkwijze voor de uitvoering van Overvecht-Noord*."[593] Na vaststelling van een conceptprogramma – met daarin ook inzicht in betaalbaarheid – wil het college input van bewoners ophalen. Na verwerking daarvan zal het programma worden voorgelegd aan

589 Gemeente Utrecht (1 oktober 2022). Vaststellingsrapport *Chw bestemmingsplan "Kookgas Overvecht"*.
590 Gemeente Utrecht (31 oktober 2022). *Verslag Staf Energie*, p. 2.
591 Gemeente Utrecht (4 november 2022). Memo *Verzoek planning behandeling Crisis- en herstelwet bestemmingsplan elektrisch koken Overvecht*, p. 1.
592 Gemeente Utrecht (13 december 2022). Raadsbrief *Voortgang Overvecht-Noord aardgasvrij*.
593 Gemeente Utrecht (13 december 2022). Raadsbrief *Voortgang Overvecht-Noord aardgasvrij*, p. 1.

de gemeenteraad. Dat zal uiterlijk in het vierde kwartaal van 2023 zijn.[594] Daarmee verschuift het aanbieden van het WUP opnieuw: van 'voor de zomer 2023' (raadsbrief 8 september 2022) naar het vierde kwartaal van 2023.

De reden voor die vertraging is dat het college nog op drie zaken wacht die het programma compleet maken[595]:

1. Definitie vanuit het Rijk voor woonlastenneutraliteit en betaalbaarheid op basis waarvan het college het aanbod aan de bewoners van Overvecht-Noord kan toetsen aan de landelijke norm. Een handreiking hiervoor wordt op z'n vroegst in het eerste kwartaal van 2023 verwacht.
2. Vervolgsubsidie op het Groeifonds waarmee (hopelijk) een woonlastenneutraal aanbod voor bewoners kan worden gerealiseerd. In het eerste kwartaal van 2023 maakt het Rijk de voorwaarden van deze vervolgsubsidie openbaar.
3. Definitief aanbod voor aansluiting op het warmtenet van Eneco. Het college verwacht in januari 2023 inzicht in de maximale aansluitkosten te ontvangen. Het is de verwachting dat in het vierde kwartaal van 2023 een definitieve gebiedsovereenkomst met Eneco wordt gesloten.

Daarnaast kondigt het college een marktconsultatie aan. De nieuwe wet introduceert de taak voor gemeenten om een doelmatige geografische indeling van warmtekavels te bepalen en deze aan te wijzen aan een warmtebedrijf. De ligging van het huidige warmtenet van Eneco is voor een groot deel bepalend voor de kavelindeling. Maar ook andere private warmtebedrijven kunnen mogelijk een rol spelen. Daarom wordt via een marktconsultatie uitgevraagd welke warmtebedrijven interesse hebben in het ontwikkelen van een warmtenet in Utrecht, in welk gebied en onder welke omstandigheden.[596]

Verder ontvangt de gemeenteraad een update over deelproject elektrisch koken. Meer dan 70% van de 320 huurders van Mitros heeft ingestemd met het voorstel tot overstappen.[597] Er kan daarom worden gestart met de uitvoering waardoor (in ieder geval al een deel van de) gasaansluitingen kunnen worden verwijderd, waarmee vervanging van gasleidingen wordt voorkomen.

8 januari 2023: De projectleider die de gemeente in februari 2020 inhuurde heeft de maximale inhuurtermijn van drie jaar bereikt en moet de organisatie verlaten. Er is daarom een nieuwe projectleider geworven die op interne, structurele basis bij de gemeente komt werken. Om het project goed over te dragen biedt de extern ingehuurde projectleider aan tot april 2023 te blijven, maar daar wil de gemeente niet aan meewerken.[598] Drie jaar aan opgebouwde kennis moet daarom in drie weken tijd worden overgedragen. Dit zorgde volgens een betrokkene voor vertragingen in het project. Achteraf gezien is dit dan ook te risicovol geweest, zeker omdat kort daarvoor ook twee strategisch betrokkenen bij het project de gemeente hadden verlaten.[599]

594 Gemeente Utrecht (13 december 2022). Raadsbrief *Voortgang Overvecht-Noord aardgasvrij*.
595 Gemeente Utrecht (13 december 2022). Raadsbrief *Voortgang Overvecht-Noord aardgasvrij*.
596 Gemeente Utrecht (13 december 2022). Raadsbrief *Voortgang Overvecht-Noord aardgasvrij*.
597 Gemeente Utrecht (13 december 2022). *Raadsbrief Voortgang Overvecht-Noord aardgasvrij*.
598 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview voormalig medewerker gemeente.*
599 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview voormalig medewerker gemeente.*

17 januari 2023: Het college beantwoordt schriftelijke vragen over het bieden van een eerlijk speelveld aan lokale energie-initiatieven. Deze vragen werden gesteld naar aanleiding van een 'standpuntnota' van bewonersinitiatieven Nieuwe Energie voor de Vechtzoom en Klopvaartbuurt Aardgasvrij over de verduurzaming van stadsverwarming. Het college reageert dat zij geen ongelijk speelveld ziet tussen de lokale initiatieven en Eneco en dat zij ruimte biedt aan buurtinitiatieven. Daarom zijn meerdere onderzoeken uitgevoerd naar het alternatief dat zij aandroegen voor (een deel van) Overvecht-Noord. *"Uit al deze onderzoeken is gebleken dat alternatieven duurder zijn dan uitbreiding van het huidige warmtenet. We hebben ons dus maximaal ingezet om de buurtinitiatieven te helpen bij beantwoording van hun vragen en hebben ze ook met onderzoeksmogelijkheden gefaciliteerd. Dit heeft echter niet geleid tot een beter geschikt alternatief."* [600]

19 januari 2023: Er vindt een commissievergadering plaats naar aanleiding van de raadsbrief van 13 december 2022. Ook hebben meerdere raadsleden gesproken met de buurtinitiatieven uit Overvecht-Noord. De raadsleden willen een brede discussie met als doel richting mee te geven waar dat (nog) kan. Ze stellen onder andere vragen over de duurzaamheid van warmtebronnen, lokale initiatieven, afspraken met Eneco, publiek eigenaarschap in het warmtenet en de fasering van het project. De wethouder Energie legt uit dat de gemeente de regie heeft over het aardgasvrij maken van wijken en dat de Transitievisie Warmte hiervoor het gemeentelijke kader biedt. Ook benoemt zij dat de wetgeving nog niet klaar is en de gemeente daardoor geen formele bevoegdheden heeft. Ook geeft zij aan te verwachten dat de duurzaamheid van het warmtenet steeds beter zal worden. Tot slot doet ze een toezegging om begin 2024 met een evaluatie te komen over de geleerde lessen over het omgaan met lokale initiatieven.[601] Deze toezegging is op 24 april 2024 nagekomen met een raadsbrief.[602]

31 januari 2023: De gemeenteraad ontvangt een jaarplanbrief voor de opgave Energietransitie in 2023. Als 'belangrijke mijlpaal' voor 2023 wordt genoemd dat de eerste woningen in Overvecht-Noord van het aardgas af gaan. Voor Overvecht-Noord komt in 2023 een uitvoeringsplan richting de raad als onderdeel van de Buurtaanpak Aardgasvrij.[603]

6 februari 2023: Ter voorbereiding van het volgend bestuurlijk overleg wordt in het gemeentelijk stafoverleg een opzet gedeeld voor de uitwerking van de publieke waarden uit de Transitievisie Warmte voor Overvecht-Noord. De gemeente werkt deze waarden samen met Portaal, Woonin (voorheen Mitros) en Eneco uit. "*De gezamenlijke uitwerking vormt het kader, het uitgangspunt, bij de wijkaanpak en invulling van de te maken afspraken.*"[604] In deze uitwerking van de publieke waarden staat onder andere dat het mogelijk moet zijn voor (nieuwe) partijen om warmte te leveren aan het bestaande warmtenet in Overvecht-Noord. Ook geven woningcorporaties, Eneco, bewoners en de gemeente transparantie over hun belangen en biedt Eneco openheid over haar tarieven en opbouw van haar investeringen. Tevens moet Eneco instemmen met een eventuele toets van de businesscase door een onafhankelijke derde partij. Daarnaast wordt als kader genoemd dat iedereen woonlastenneutraal kan overstappen op stadswarmte.[605]

De zes publieke waarden (duurzaamheid, betaalbaarheid, keuzevrijheid, transparantie, open netten en betrouwbaarheid) zijn ook met de klankbordgroep besproken. De klankbordgroep heeft per publieke waarde uiteengezet welke speerpunten zij heeft. De gemeente geeft vervolgens per speerpunt aan met welke reden zij deze wel, niet of deels overneemt.[606]

600 Gemeente Utrecht (17 januari 2023). *Beantwoording schriftelijke raadsvragen 2022, nummer 228,* p. 3.
601 Gemeente Utrecht (19 januari 2023). Commissievergadering *Commissie Energie(transitie), Duurzaamheid, Vastgoed en Wonen.*
602 Gemeente Utrecht (24 april 2024). Raadsbrief *Speelveld warmtetransitie en voorbereidingen publiek warmtebedrijf.*
603 Gemeente Utrecht (31 januari 2023). Raadsbrief *Jaarplan 2023 Energietransitie.*
604 Gemeente Utrecht (2 februari 2023). *4.1b Opzet kaders publieke waarden OVN,* p. 1.
605 Gemeente Utrecht (2 februari 2023). *4.1b Opzet kaders publieke waarden OVN.*
606 Gemeente Utrecht (2 februari 2023). *4.1c Terugkoppelingsdocument Publieke Waarden gemeente Utrecht.*

Ook is er een memo over de onderbouwing van de eigen bijdrage voor de overstap op een alternatief voor aardgas in Overvecht-Noord. Ten behoeve van de businesscase moet vastgesteld worden hoe hoog de eigen bijdrage (de BAK: Bijdrage Aansluitkosten) van bewoners mag zijn. Daarbij geldt dat de eigen bijdrage voor woningcorporaties en particuliere woningeigenaren gelijk moet zijn, en dat deze betaalbaar moet zijn. Het begrip 'betaalbaarheid' is vanuit het Rijk nog niet gedefinieerd, maar de gemeente kan hierop vanwege de Warmte Infrastructuur Subsidie (WIS) niet wachten. In de aanvraag voor de WIS moet namelijk de eigen bijdrage worden benoemd. De WIS is door het Rijk ontwikkeld nadat van veel projecten – net als van Overvecht-Noord – de aanvraag bij het Groeifonds niet gehonoreerd werd. De WIS is daarmee essentieel om het project financieel rond te krijgen. Daarom wordt in deze memo aan het bestuurlijk overleg gevraagd om in te stemmen met de uitwerking van de eigen bijdrage door de gemeente in overleg met de woningcorporaties op basis van alle kosten die komen kijken bij de overstap.[607]

Tot slot heeft de staf Energie een planning voorbereid om te komen tot de vaststelling van het programma voor Overvecht-Noord. Deze loopt tot februari 2024, wanneer besluitvorming door woningcorporaties, warmteaanbieder en het college gepland staat.[608]

607 Gemeente Utrecht (2 februari 2023). *4.2b Memo Onderbouwing Eigen Bijdrage OVN.*
608 Gemeente Utrecht (16 december 2022). Presentatie *Proces Overvecht-Noord Aardgasvrij.*

Terug naar de tijdlijn

6

2023 – maart 2024

Onderhandelings-fase



6 ONDERHANDELINGSFASE: 2023 – MAART 2024

In dit hoofdstuk beschrijven we de onderhandelingsfase van het project Overvecht-Noord aardgasvrij. Aan de hand van interne documenten, verslagen van interviews met betrokkenen en openbare (raads)informatie worden in een tijdlijn de belangrijkste gebeurtenissen en ervaringen beschreven.



Uitvoering

Nadat uit de marktconsultatie blijkt dat Eneco de enige geïnteresseerde warmteaanbieder in Overvecht-Noord is worden de onderhandelingen opgestart. De cijfers uit de businesscase van Eneco zijn volatiel. Maatregelen die worden genomen om de sluitpost (de BAK: Bijdrage Aansluitkosten) te verlagen leveren meermaals niet de verwachte besparingen op. De rekenmodellen achter de businesscase van Eneco bevatten bedrijfsgevoelige informatie waardoor Eneco de andere partijen geen volledige transparantie kan bieden. Er ontstaat daardoor steeds meer wantrouwen bij de gemeente en de woningcorporaties. Om meer transparantie te bieden wordt een externe adviseur ingehuurd die op de businesscase mag meekijken. Zijn second opinion laat zien dat een aantal aanscherpingen op de businesscase mogelijk is. In vervolgonderhandelingen blijkt het project niet financieel sluitend te krijgen. Er wordt dan ook besloten om de scope van het project te verkleinen. Dat betekent dat de volledige wijk niet meer in één keer van het aardgas af gaat. Maar vervolgens komen er steeds meer knelpunten in de businesscase naar voren. Zo verlaagt Eneco haar marges, is er onenigheid over wie welke risico's (financieel) moet dragen en lijken combinatiewerkzaamheden niet te passen. Hierdoor wordt de businesscase aan het eind van de onderhandelingsfase als instabiel ervaren.



Rol(invulling)

De gemeente krijgt er in deze fase een rol bij: die van onderhandelaar. Hoe die te combineren valt met haar regierol is aftasten. Omdat ook gedurende de onderhandelingsfase het Rijk niet met (wettelijke) instrumenten komt blijft de gemeente sterk afhankelijk van de bereidwilligheid van andere partijen om mee te werken. De onderhandelingspositie van de gemeente is daardoor zwak: ze vraagt veel van anderen, heeft zelf (naast geld) weinig in te brengen en heeft weinig instrumenten om bij te sturen en druk te zetten. Op sommige momenten wordt een uitgebreide discussie over de businesscase uit de weg gegaan en geeft de gemeente ook aan dat leden van de ambtelijke werkgroep niet mogen deelnemen aan het bestuurlijk overleg.



Middelen en instrumenten
De gemeente heeft gedurende de onderhandelingsfase nog steeds de PAW- en coronagelden (à € 8,45 miljoen) beschikbaar om in te brengen. In aanvulling op de Groeifondssubsidie die eerder niet aan project Overvecht-Noord aardgasvrij werd toegekend komt het Rijk met een nieuwe subsidie: de Warmtenetten Investeringssubsidie (WIS). In samenwerking met de gemeente en woningcorporaties vraagt Eneco de WIS aan. De aanvraag wordt gehonoreerd waardoor Eneco ongeveer € 12 miljoen extra kan inbrengen in de businesscase. Zonder de WIS zou er sowieso geen perspectief zijn op het mogelijk sluitend krijgen van de businesscase.



Informatievoorziening gemeenteraad
De gemeenteraad wordt ook gedurende de onderhandelingsfase middels de halfjaarlijkse voortgangsrapportages in het kader van de Regeling Risicovolle Projecten (RRP) over de het project geïnformeerd. Daarin kleuren steeds meer risico's oranje en rood. Toch komt het voor dat een risico als groen is geclassificeerd, terwijl intern duidelijk zou moeten zijn dat die classificatie geen accurate weergave is van de realiteit. De wethouder Energie probeert daarop op concepten van de RRP-rapportages bij te sturen. Het is opvallend dat de gemeenteraad de steeds 'roder' kleurende rapportages geen enkele keer ter bespreking agendeert. Aan het eind van de onderhandelingsfase is de businesscase erg volatiel en volgen ontwikkelingen elkaar snel op. Volgens gemeentelijk betrokkenen was het dan ook bijna onmogelijk om de raad daarover goed te informeren.[609] De gemeenteraad is daarover in de laatste fase van het project dan ook beperkt geïnformeerd.

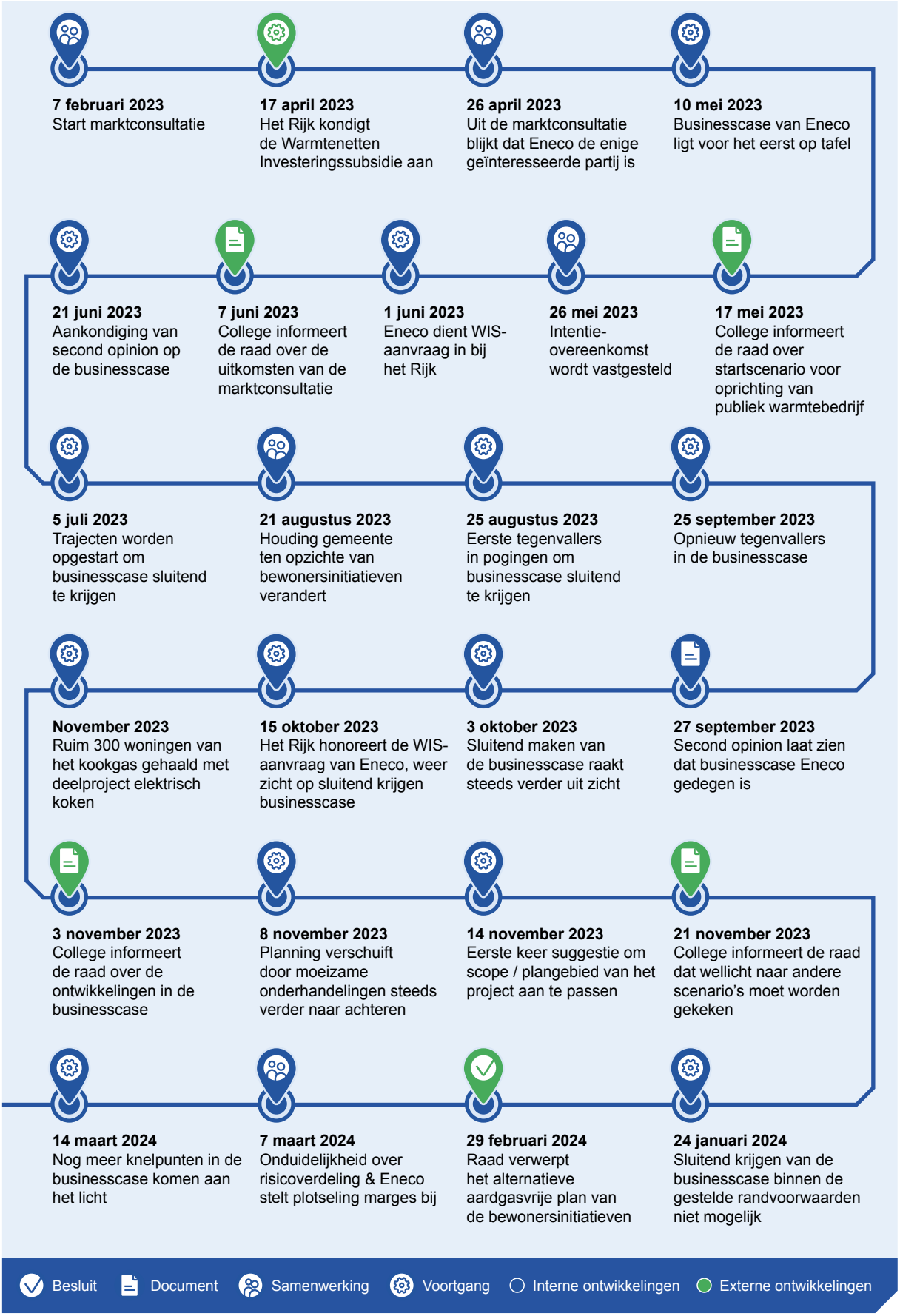


Planning
Doordat de onderhandelingen moeizaam verlopen en financiële tegenvallers zich meermaals aandoen verschuift de planning voortdurend. Zo zou een basis-businesscase in oktober 2023 worden vastgesteld, maar is dat na meerdere verschuivingen aan het eind van de onderhandelingsfase nog steeds niet gebeurd.

609 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*

Onderhandelingsfase

Doorklikbare tijdlijn: Markconsultatie, intentieovereenkomst voor Overvecht-Noord, businesscase komt niet rond



Bron: Rekenkamer Utrecht (2025) o.b.v. interne en openbare documenten.

6.1 FEBRUARI 2023 – JUNI 2023: MARKTCONSULTATIE UITGEVOERD, GEMEENTE, ENECO EN WONINGCORPORATIES SLUITEN INTENTIEOVEREENKOMST, ENECO VRAAGT WIS AAN

7 februari 2023: De marktconsultatie start om uit te zoeken of er naast Eneco nog andere potentiële warmteaanbieders in Overvecht-Noord tot een overeenkomst willen komen.

8 februari 2023: In het bestuurlijk overleg wordt het kader besproken waarin de publieke waarden (duurzaamheid, betaalbaarheid, betrouwbaarheid, transparantie, open net en keuzevrijheid) zijn uitgewerkt waar de warmteoplossing in Overvecht-Noord aan moet voldoen. Aan het kader wordt door de gemeente en woningcorporaties sinds begin 2022 gewerkt.[610] Het is de bedoeling dat het kader nu door de bestuurders wordt vastgesteld. Ook een vertegenwoordiger van Eneco is bij het overleg aanwezig. Hij is van mening dat het stuk nog niet af is, en door de projectgroep verder uitgewerkt moet worden. Het verbaast hem dan ook dat het kader voor de vergadering geagendeerd is. Eneco hecht er waarde aan dat "(…) *dit soort stukken de juiste weg in het proces bewandelen*."[611] Omdat ook andere bestuurders nog inhoudelijke opmerkingen hebben wordt het stuk nu niet vastgesteld.

In overleg met de woningcorporaties heeft de gemeente een vergaderstuk voorbereid over het leveren van een eigen bijdrage door woningeigenaren om de businesscase sluitend te krijgen. Berekeningen laten namelijk zien dat een bijdrage van de woningeigenaar (zowel corporaties als particulier) noodzakelijk is om tot een sluitende businesscase te komen.[612] De vraag is wat een aanvaardbare en redelijke eigen bijdrage (BAK: Bijdrage Aansluitkosten) is. In het stuk gaat de gemeente in op de onderbouwing van de hoogte van deze BAK. In reactie op het stuk geeft Eneco aan dat hun businesscase slechts een onderdeel van het hele financiële plaatje is. "*Als Eneco op dit moment een aanbieding moet doen waarmee de partijen kunnen rekenen, moeten alle risico's worden meegenomen. Alle risico's bij elkaar drijven de prijs* [BAK] *op*."[613] Eneco stelt dan ook voor om samen met de partners eerst de risico's af te pellen zodat de BAK lager wordt.

De vertegenwoordiger van Portaal vraagt zich ook af waarom er nu wordt gefocust op één onderdeel van de businesscase. Het is moeilijk om een besluit te nemen over het leveren van een eigen bijdrage omdat "(…) *het totale plaatje (wat is de opgave, wat kost het, welke spelers maken hier onderdeel van uit en welke subsidies zijn beschikbaar) niet duidelijk is.*"[614] Ook namens de andere corporaties geeft Woonin aan moeite te hebben om inkijk te geven in wat voor hen gebruikelijk is om in dit type projecten te investeren, zonder te weten wat het prijskaartje voor het eindproduct is. Hij is van mening dat alle partijen gelijkmatig inzicht moeten geven.[615] Er wordt besloten om niet alleen te focussen op de eigen bijdrage, maar om eerst alle relevante elementen in beeld te brengen.

Maart 2023: Op dit moment is er perspectief dat een groot deel van de woningen in de wijk aangesloten gaat worden op stadsverwarming. Maar de scope van het project is breder, de volledige wijk moet immers aardgasvrij worden. Zoals eerder onderzoek al had aangetoond is stadsverwarming niet voor alle woningen in Overvecht-Noord de beste aardgasvrije oplossing.

610 Gemeente Utrecht (31 januari 2023). *Bijlage 4.1a Voorblad Publieke Waarden OVN.*
611 Gemeente Utrecht (8 februari 2023). *Verslag Bestuurlijk Overleg Buurtaanpak Aardgasvrij,* p. 3.
612 Gemeente Utrecht (2 februari 2023). *Bijlage 4.2b Memo Onderbouwing Eigen Bijdrage OVN.*
613 Gemeente Utrecht (8 februari 2023). *Verslag Bestuurlijk Overleg Buurtaanpak Aardgasvrij,* p. 5.
614 Gemeente Utrecht (8 februari 2023). *Verslag Bestuurlijk Overleg Buurtaanpak Aardgasvrij,* p. 5.
615 Gemeente Utrecht (8 februari 2023). *Verslag Bestuurlijk Overleg Buurtaanpak Aardgasvrij.*

Dat geldt ook voor de woonboten, een deel van het maatschappelijk vastgoed en veel ondernemers in de wijk die warmte gebruiken in hun productieproces (denk bijvoorbeeld aan de frietzaak). Dit worden de zogenoemde 'specials' genoemd. Parallel aan het traject met Eneco om tot een uitbreiding van het warmtenet te komen start de gemeente een traject om per special uit te zoeken wat het beste aardgasvrije alternatief is. De gemeente heeft onderzoeksbureau DeWarmteTransitieMakers (DWTM) benaderd om hier onderzoek naar te doen.

Het aardgasvrij maken van de specials heeft indirect invloed op de slagingskans van het warmtenettraject met Eneco. De gemeente financiert beide trajecten vanuit de PAW- en Coronagelden. Hoe goedkoper de specials aardgasvrij kunnen worden gemaakt, hoe meer geld er voor de gemeente overblijft om in te brengen in de businesscase van het warmtenet.[616]

10 maart 2023: De gemeente werkt toe naar een collegebesluit voor 5 december 2023 met daarbij een raadsvoorstel waarin de wethouder wordt gemandateerd om het projectbudget van € 3,75 miljoen uit te geven. Omdat het besluit door het volledige college genomen moet worden vindt op 10 maart 2023 een hoofdlijnenberaad plaats waar alle collegeleden aan deelnemen. In het beraad wordt het college meegenomen in de stand van zaken van het project, de complexiteit van het besluittraject in het licht van landelijke en stedelijke ontwikkelingen en de onderbouwing om toe te werken naar het raadsbesluit. Er worden een viertal risico's benoemd die de voortgang kunnen beïnvloeden[617]:

1. Indien uit de marktconsultatie blijkt dat er naast Eneco nog meer geïnteresseerde warmteaanbieders zijn dan volgt er een aanbestedingsprocedure. Dat zal voor maanden tot een jaar vertraging zorgen.
2. Tijdens de marktconsultatie mag de gemeente geen financiële gegevens uitwisselen met Eneco. Eneco moet de Warmtenetten Investeringssubsidie[618] (WIS) daarom aanvragen in overleg met de corporaties. De kans bestaat dat zij onenigheid krijgen over de concept businesscase waardoor de WIS-aanvraag niet wordt ingediend. Zonder WIS is het project financieel onhaalbaar.
3. Voor een sluitende businesscase is een eigen bijdrage van woningeigenaren onvermijdelijk. Er is nog geen landelijke definitie vastgesteld voor hoe hoog die eigen bijdrage mag zijn.
4. Indien er geen meerderheid met het raadsvoorstel instemt zal er vertraging ontstaan.

21 maart 2023: Er is veel onduidelijkheid over de wijze van rekenen als het gaat over hoe duurzaam een warmteoplossing is. Raadsleden krijgen van de buurtinitiatieven andere informatie dan van de wethouder Energie. Experts van DeWarmteTransitieMakers en CE Delft worden uitgenodigd om de raadsleden via een presentatie te informeren over deze complexe materie.

24 maart 2023: D66, GroenLinks en ChristenUnie stellen schriftelijke vragen over de mogelijkheden om de energietransitie in Utrecht te versnellen.[619]

3 april 2023: In een stafvergadering van de gemeente wordt een conceptbrief aan bewonersinitiatieven Klopvaartbuurt Aardgasvrij en Nieuwe Energie voor de Vechtzoom besproken. In september 2022 hebben deze initiatieven een standpuntnota over verduurzaming van stadsverwarming in Overvecht-Noord met de gemeente en Eneco gedeeld. Een gemeentelijke reactie hierop is lang blijven liggen. Maar omdat er in april 2023 twee

616 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview extern adviseur.*
617 Gemeente Utrecht (10 maart 2023). Presentatie Hoofdlijnenberaad *Overvecht – Noord Aardgasvrij: Stappen op weg naar raadsvoorstel eind 2023.*
618 De WIS is de nieuwe, aanvullende subsidie van het Rijk waar de betrokken partijen van project Overvecht-Noord aardgasvrij op hebben gewacht sinds de Groeifonds-aanvraag niet werd gehonoreerd.
619 Gemeente Utrecht (24 maart 2023). *Schriftelijke vragen versnellen van de energietransitie.*

raadsinformatiebijeenkomsten over bewonersinitiatieven plaatsvinden, wil de gemeente daarvoor graag nog een reactiebrief versturen.[620]

Er is een discussie gaande tussen de gemeente en de bewonersinitiatieven over de snelheid en de onzekerheden die samenhangen met de verduurzaming van stadsverwarming en hoe het plan van de initiatieven daarop scoort. De initiatieven zijn van mening dat de stadsverwarming in de wijk duurzamer moet worden, en dat voldoende verduurzaming in de nabije toekomst nog onzeker is. In de reactiebrief geeft de gemeente aan een 'drie sporenaanpak' te blijven hanteren: het verduurzamen van de bron, het aanleggen van infrastructuur en het isoleren van vastgoed.[621] Een aardgasvrij Overvecht-Noord is zonder deze aanpak onhaalbaar.[622]

5 april 2023: In het bestuurlijk overleg wordt de planning van het project besproken. Er is vertraging opgelopen omdat door de marktconsultatie gesprekken met Eneco puur op de inhoud plaatsvinden en niet over de businesscase. Desondanks geeft de gemeente aan dat het wel gaat lukken om in mei 2023 een eerste businesscase in het bestuurlijk overleg te bespreken.[623] Het is ook nog steeds de verwachting dat eind 2023 een uitvoeringsprogramma inclusief het aanbod aan inwoners tot overstappen aan de gemeenteraad kan worden voorgelegd. Maar of dat echt gaat lukken is onduidelijk omdat op dit moment niet met Eneco over de businesscase of andere randvoorwaarden (zoals het publiek eigendom zoals beschreven in de concept Wcw) kan worden gepraat. Daarover geeft de wethouder Energie aan: "*We gaan bij Overvecht-Noord niet wachten met hoe we het publieke eigendom gaan organiseren, we nemen het eventuele verlies, want we willen snel starten*."[624] Voor de haalbaarheid van het project is het essentieel dat de WIS wordt binnengehaald. De gemeente wil dan ook bij de openstelling van de subsidie vooraan staan met een compleet plan en bijbehorende businesscase.[625]

11 april 2023: Het college beantwoordt schriftelijke vragen over de betaalbaarheid van Eneco die op 10 maart 2023 zijn gesteld. De aanleiding voor deze vragen was een brief die de gemeente Utrecht samen met andere gemeenten naar Eneco had gestuurd, met daarin de oproep om de warmtetarieven voor 2023 te heroverwegen. Eneco houdt namelijk het maximale prijsplafond aan. De vraag aan het college is of de tarieven van Eneco voor 2023 voldoen aan de randvoorwaarde 'betaalbaarheid' uit de Transitievisie Warmte, en hoe de gemeente deze randvoorwaarde toetst bij warmteplannen. Ook wordt de rol van Eneco als monopolist van het warmtenet bevraagd.[626]

Het college laat weten dat er nog geen landelijke definitie van betaalbaarheid is, maar dat in Overvecht-Noord wordt uitgegaan van woonlastenneutraliteit. Zij geeft over de tarieven van Eneco voor 2023 aan dat de gemeente met Eneco in gesprek wil omdat energie voor veel mensen niet betaalbaar is. Eneco heeft de gemeente uitgenodigd voor een bijeenkomst hierover. Op de vraag of lokale warmte-initiatieven een alternatief zijn voor stadswarmte van Eneco, laat het college weten: "*Er is nog niet voor Eneco gekozen, er zijn nog geen kavels vastgesteld en geen aanbieder aangewezen. Ook kunnen we nu nog niet concluderen dat Eneco op betaalbaarheid slechter scoort dan alternatieven of dan aardgas.*"[627]

Dezelfde dag vindt ook een raadsinformatiebijeenkomst plaats over lokale energie-initiatieven. Raadsleden vragen zich af of buurtinitiatieven wel genoeg ruimte krijgen en of er wel sprake

620 Gemeente Utrecht (3 april 2023). *Voorblad Standpuntennota bewonersinitiatieven OVN.*
621 Gemeente Utrecht (3 april 2023). Brief aan Klopvaartbuurt Aardgasvrij en Nieuwe Energie voor de Vechtzoom *Reactie op uw standpuntnota*.
622 Gemeente Utrecht (3 april 2023). *Voorblad Standpuntennota bewonersinitiatieven OVN.*
623 Gemeente Utrecht (30 maart 2023). *Bijlage 4 Voorblad agendapunten Overvecht-Noord.*
624 Gemeente Utrecht (5 april 2023). *Verslag Bestuurlijk Overleg Buurtaanpak Aardgasvrij,* p. 2.
625 Gemeente Utrecht (5 april 2023). Presentatie *Project Overvecht-Noord Aardgasvrij Stappenplan 2023.*
626 Gemeente Utrecht (10 maart 2023). *Schriftelijke vragen Is Eneco betaalbaar?*
627 Gemeente Utrecht (11 april 2023). *Beantwoording schriftelijke raadsvragen 2023, nummer 052,* p. 3.

is van een gelijk speelveld ten opzichte van warmtenetten. De vraag is bijvoorbeeld hoe de duurzaamheid van warmtebronnen wordt meegenomen in de afweging tussen verschillende alternatieven. En kan lokaal eigenaarschap als voordeel worden meegenomen in de afweging? Hierover gaan raadsleden in gesprek met inwoners en de buurtinitiatieven.[628]

14 april 2023: De raad ontvangt de voortgangsrapportage van voorjaar 2023 vanuit de Regeling Risicovolle Projecten (RRP), samen met een begeleidende raadsbrief. Er is nog geen startdocument door de raad vastgesteld voor project Overvecht-Noord aardgasvrij, waardoor niet kan worden gereflecteerd op kaders uit dit document. Het startdocument wordt in het eerste kwartaal van 2024 verwacht. Vijf van de acht aspecten kleuren oranje (doelstelling, scope, geld, tijd en risico's). Kwaliteit, organisatie en communicatie scoren groen. Sinds de vorige voortgangrapportages zijn veel nieuwe risico's gesignaleerd, waaronder het niet halen van de planning, een verandering van het juridisch speelveld en het risico dat te weinig bewoners aansluiten op het warmtenet (vollooprisico).[629]

Opvallend is dat deelaspect planning op groen staat, terwijl het niet halen van de planning een "reëel risico" is vanwege de afhankelijkheid van externe factoren en het besluitvormingsproces. De impact van dit risico is dan ook: "*Grote gevolgen, doordat het programma al enige tijd duurt zal het zorgen voor verlies van draagvlak in de omgeving. Bij vertraging worden de kosten voor warmteoplossingen (tarieven) en de cijfers in de wijkanalyse minder nauwkeurig waardoor het risico ontstaat dat onderzoeken opnieuw moeten worden gedaan. Daarnaast heeft het een negatieve invloed op het imago van de gemeente en de energietransitie-opgave.*"[630]

17 april 2023: De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland kondigt de Warmtenetten Investeringssubsidie (WIS) aan. Inschrijvingen starten op 1 juni 2023. De WIS kan door ondernemers worden aangevraagd om het deel van de investering te dekken dat zich niet terugverdient (de onrendabele top). Met de WIS wil het Rijk het aanleggen van warmtenetten stimuleren.[631] De WIS is de nieuwe, aanvullende subsidie waar de betrokken partijen van project Overvecht-Noord aardgasvrij op hebben gewacht sinds de Groeifonds-aanvraag niet werd gehonoreerd. Een honorering van de WIS-aanvraag zal nodig zijn om zicht te behouden op het financieel sluitend krijgen van de businesscase.

18 april 2023: Het college beantwoordt schriftelijke vragen van 24 maart 2023 over het versnellen van de energietransitie. Daarbij noemt zij "(…) *duidelijkheid van het Rijk over nieuwe wetgeving en onze bevoegdheden om de regierol op te pakken*"[632] de beste versnellingsoptie. In afwachting van rijksbesluiten bekijkt het college hoe projecten zoals Overvecht-Noord aardgasvrij versneld kunnen worden.[633]

628 Gemeente Utrecht (11 april 2023). Raadsinformatiebijeenkomst.
629 Gemeente Utrecht (14 april 2023). Voortgangsrapportage Regeling Risicovolle Projecten *Project Overvecht-Noord aardgasvrij;* Raadsbrief *Voortgangsrapportages regeling risicovolle projecten peildatum 1 maart 2023.*
630 Gemeente Utrecht (14 april 2023). Voortgangsrapportage Regeling Risicovolle Projecten *Project Overvecht-Noord aardgasvrij,* p. 14.
631 Warmtenetten Investeringssubsidie (WIS) 2023 | RVO.nl.
632 Gemeente Utrecht (18 april 2023). *Beantwoording schriftelijke raadsvragen 2023, nummer 62,* p. 6.
633 Gemeente Utrecht (18 april 2023). *Beantwoording schriftelijke raadsvragen 2023, nummer 62.*

26 april 2023: Uit de markconsultatie blijkt dat Eneco de enige geïnteresseerde warmteaanbieder is voor Overvecht-Noord. Eneco wordt hierover op 26 april 2023 geïnformeerd. Dat betekent dat Eneco nu vrij is om kostenoverzichten en businesscases met de overige partijen te delen.[634] De uitkomst van de marktconsultatie wordt wel pas op 7 juni 2023 publiekelijk bekend gemaakt. Er lopen namelijk verschillende marktconsultaties tegelijkertijd waar de gemeente de raad in één keer over wil informeren.

Op diezelfde dag ontvangt de raad een raadsbrief over energievouchers voor klein-MKB-ondernemers, vanwege de financiële problemen die zij ervaren vanwege de gestegen energieprijzen. Met de energievouchers kunnen zij energiebesparende maatregelen bekostigen. Ondernemers in Overvecht-Noord krijgen hierbij speciale aandacht, omdat zij als eerste van het gas af gaan.[635]

10 mei 2023: Ten behoeve van de WIS-aanvraag is er een eerste concept van een intentieovereenkomst opgesteld. De intentieovereenkomst moet een bijdrage leveren aan het overtuigen van de planbeoordelaar dat de betrokken partijen voor project Overvecht-Noord aardgasvrij een serieus en uitvoerbaar plan in voorbereiding hebben. Zo wordt de kans op honorering vergroot. Er worden geen verplichtingen aangegaan in de overeenkomst en er zit een escape in waardoor de partijen de overeenkomst zonder consequenties kunnen opzeggen. De financiële onderbouwing van de WIS-aanvraag staat overigens los van de werkelijke businesscase. De onderhandelingen met Eneco over de verdeling van kosten en risico's en de hoogte van de eigen bijdrage starten na indiening van de WIS-aanvraag.[636] Er zal gedurende de onderhandelingen ook een second opinion worden uitgevoerd op de businesscase van Eneco.[637] Op 26 mei 2023 wordt de intentieovereenkomst in het bestuurlijk overleg behandeld.

Aan het bestuurlijk overleg van 10 mei 2023 nemen ook twee vertegenwoordigers van Eneco deel. Zij laten voor het eerst de businesscase zien die aan de WIS-aanvraag ten grondslag ligt. Het is de bedoeling dat in Overvecht-Noord ruim 1.900 woningen op het warmtenet worden aangesloten. Wat er precies over de businesscase is bediscussieerd is onbekend, omdat op verzoek van Eneco is besloten daarover niets te notuleren. Wat wel duidelijk is, is dat de toelichting van Eneco nog veel vragen oproept die "(…) *in de komende periode nog beantwoord moeten worden in het proces om te komen tot een gedragen plan en aanbod.*"[638]

Waar die vragen wellicht betrekking op hebben wordt enigszins duidelijk in een appgesprek tussen twee gemeentelijk betrokkenen na afloop van het bestuurlijk overleg. Eén van hen geeft aan: "*Best een heftige tijd die er aan komt. Hebben we genoeg quality time? Ik vind het nogal wat dat Eneco een aanvraag gaat doen waar nog hele grote discussiepunten in staan. Ik zie ons niet in twee weken een discussie over betaalbaarheid of de eigen bijdrage beslechten. Hoe doen we dat? Sowieso ingewikkeld dat dit primair het plan van Eneco is met weinig gemeentelijke inbreng terwijl ik het wel zal moeten verkopen / verantwoorden.*"[639]

634 Gemeente Utrecht (10 mei 2023). *Annotatie bij Agenda Bestuurlijk Overleg Buurtaanpak Aardgasvrij.*
635 Gemeente Utrecht (26 april 2023). Raadsbrief *Subsidie energievouchers verduurzamingsmaatregelen kleine en micro-ondernemingen.*
636 Gemeente Utrecht (10 mei 2023). *Intentieovereenkomst WIS OVN concept corporaties.*
637 Gemeente Utrecht (10 mei 2023). *Annotatie bij Agenda Bestuurlijk Overleg Buurtaanpak Aardgasvrij.*
638 Gemeente Utrecht (10 mei 2023). *Verslag Bestuurlijk Overleg Buurtaanpak Aardgasvrij,* p. 3.
639 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van intern gemeentelijk communicatieverkeer.

17 mei 2023: Met een raadsbrief wordt de gemeenteraad geïnformeerd over het startscenario voor een publiek warmtebedrijf. Op dat moment kan de gemeente niet sturen op publieke belangen zoals betaalbaarheid en duurzaamheid van het warmtenet van Eneco. Het onderzoeken van de mogelijkheden voor een publiek warmtebedrijf staan in het Utrechtse coalitieakkoord, en inmiddels is duidelijk dat het Rijk ook de koers naar publiek eigendom van warmtenetten inzet. Warmtenetten moeten in de toekomst voor tenminste 50% + 1 aandeel in publieke handen komen, wat ook in de wet wordt verankerd. Vooruitlopend op deze wetgeving onderzoekt de gemeente hoe een publiek-privaat warmtebedrijf gerealiseerd kan worden. Dat geldt ook voor het al bestaande warmtenet van Eneco. "*Omdat het tijd kost om het publieke warmtebedrijf op een zorgvuldige en strategische manier neer te zetten en op te richten – en het wettelijk kader voor publiek eigendom er nog niet is – is het voor de voortgang van de buurtaanpak nodig om de trajecten van Overvecht Noord* (…) *en het publiek warmtebedrijf in eerste instantie parallel aan elkaar te laten verlopen. De verschillende trajecten lopen naast elkaar, maar staan wel in verbinding met elkaar.*"[640]

De uitgangspunten voor publiek eigendom in warmtenetten wordt als aparte, geheime bijlage met de gemeenteraad gedeeld. Denk aan de keuze tussen eigenaar worden van alleen de uitbreiding van het net, of ook eigenaar worden van het bestaande warmtenet. En de afweging tussen volledig publiek eigendom of slechts een meerderheid (50% + 1) aan publiek eigendom.[641] Tot medio 2023 wordt het startscenario verder uitgewerkt en wordt een marktconsultatie uitgevoerd om te peilen welke partijen interesse zouden hebben in (een uitbreiding van) het warmtenet. Na deze onderzoeksfase en marktconsultatie kunnen gesprekken met Eneco worden gestart over een publiek-private samenwerking.[642]

26 mei 2023: In het bestuurlijk overleg wordt de intentieovereenkomst die ten grondslag zal liggen aan de WIS-aanvraag vastgesteld.[643] De gemeente, Eneco, Portaal en Woonin ondertekenen de overeenkomst op 30 mei 2023. In de intentieovereenkomst staat o.a. beschreven dat de partijen gezamenlijk zullen overleggen om binnen een jaar na het aangaan van de overeenkomst tot een *financial close* te komen. Dat is een investeringsbesluit voor het warmtenet (door Eneco), een investeringsbesluit voor het aansluiten van bezit op het warmtenet (door de woningcorporaties) en een besluit ten aanzien van de aanleg van het warmtenet in Overvecht-Noord met inzet van budgetten (door de gemeente), waarvan de gemeenschappelijke afspraken op hoofdlijnen voor de samenwerking samenkomen in een gebiedsovereenkomst.[644]

Vervolgens wordt besproken welke punten nog aandacht behoeven in de route naar die gebiedsovereenkomst. Een vertegenwoordiger van de woningcorporaties geeft aan dat de intentieovereenkomst wordt getekend zonder inzicht in de businesscase. "*Komende tijd moeten partijen in volledige transparantie komen tot een businesscase zodat bij elk van de partijen een zorgvuldig besluitvormingsproces kan plaatsvinden.*"[645] De wethouder Energie maakt zich zorgen over de betaalbaarheid. Eneco rekent op dit moment met een eigen bijdrage van bewoners. "*Waar het nu*

640 Gemeente Utrecht (17 mei 2023). Raadsbrief *Startscenario publiek warmtebedrijf Utrecht / Nieuwegein.*
641 Gemeente Utrecht (17 mei 2023). Geheime bijlage bij raadsbrief *Uitgangspunten Publiek eigendom in warmtenetten.*
642 Gemeente Utrecht (17 mei 2023). Raadsbrief *Startscenario publiek warmtebedrijf Utrecht / Nieuwegein.*
643 Gemeente Utrecht (26 mei 2023). *Verslag Bestuurlijk Overleg Buurtaanpak Aardgasvrij.*
644 Gemeente Utrecht (22 mei 2023). *Bijlage 3.1 Intentieovereenkomst WIS OVN.*
645 Gemeente Utrecht (26 mei 2023). *Verslag Bestuurlijk Overleg Buurtaanpak Aardgasvrij,* p. 2.

staat kan niet op steun van de gemeente rekenen."[646] Daarnaast benadrukt de wethouder dat er uiteindelijk een plan moet komen voor het complete gebied: voor zowel de onderdelen die aan het warmtenet worden aangesloten als de plekken waar een all-electric oplossing het best passend is.[647]

1 juni 2023: Eneco dient de WIS-aanvraag in bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Achteraf blikt de gemeente positief terug op de samenwerking voor de WIS-aanvraag: "*Daar is door alle betrokken partijen hard aan gewerkt, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau*."[648] Vertegenwoordigers van Eneco geven op hun beurt aan te spreken te zijn over de toewijding van de gemeente bij de WIS-aanvraag.[649]

6.2 JUNI 2023 – AUGUSTUS 2023: EERSTE POGINGEN OM BUSINESSCASE SLUITEND TE KRIJGEN VALLEN TEGEN, HOUDING TEGENOVER BEWONERSINITIATIEVEN VERANDERT

7 juni 2023: De gemeenteraad wordt met een raadsbrief geïnformeerd over de marktconsultatie voor warmtenetten in de bestaande bouw die voor onder andere Overvecht-Noord is uitgevoerd. Uit deze marktconsultatie komt naar voren dat naast Eneco geen andere marktpartijen mogelijkheden zien om in Overvecht-Noord een collectief warmtenet aan te leggen dat zelfstandig kan worden geëxploiteerd. Dat betekent dat de onderhandelingen met Eneco voor deze wijk kunnen worden gestart. Voor Overvecht-Noord heeft Eneco op 1 juni 2023 ook een aanvraag gedaan voor de Warmtenetten Investeringssubsidie (WIS). Deze subsidie is cruciaal voor het slagen van het project, laat het college aan de raad weten. De komende tijd wordt samen met Eneco, Woonin en Portaal gewerkt aan de businesscase van het project.[650]

13 juni 2023: In aantekeningen over het teamoverleg over Overvecht-Noord staat dat Eneco heeft aangegeven te stoppen met projecten als de Wcw wordt doorgezet.[651]

Ook stuurt een medewerker van juridische zaken op deze datum een mail om te verhelderen welke rol de gemeenteraad heeft bij project Overvecht-Noord aardgasvrij. De medewerker heeft begrepen dat de projectgroep Overvecht-Noord een raadsvoorstel aan het opstellen is waarbij alle documenten over het project aan de gemeenteraad worden voorgelegd ter besluitvorming. "*Dit wijkt af van het door concern en mij eerder gegeven advies.*"[652] Zowel juridische zaken als concerncontrol geven aan dat het college bevoegd is om het uitvoeringsprogramma en de gebiedsovereenkomst vast te stellen, en dat dit niet langs de raad hoeft. Dit omdat het uitvoeringsprogramma uitvoeringsgericht is, en dus valt onder de verantwoordelijkheid van het college. De kaders voor de uitvoering zijn al vastgesteld door de gemeenteraad in de Transitievisie Warmte. Ook kan de raad bijsturen waar nodig, aangezien zij vanuit de RRP regelmatig wordt geïnformeerd over de voortgang van het project.[653]

646 Gemeente Utrecht (26 mei 2023). *Verslag Bestuurlijk Overleg Buurtaanpak Aardgasvrij,* p. 2.
647 Gemeente Utrecht (26 mei 2023). *Verslag Bestuurlijk Overleg Buurtaanpak Aardgasvrij.*
648 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
649 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
650 Gemeente Utrecht (7 juni 2023). Raadsbrief *Marktconsultatie warmtenetten bestaande bouw.*
651 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van intern gemeentelijk communicatieverkeer.
652 Gemeente Utrecht (13 juni 2023). Interne mail *Besluitvorming juridische documenten OVN aardgasvrij.*
653 Gemeente Utrecht (13 juni 2023). Interne mail *Besluitvorming juridische documenten OVN aardgasvrij.*

21 juni 2023: De gemeente heeft een conceptnotitie opgesteld voor het volgende bestuurlijke overleg op 5 juli 2023. Hierin is opgenomen dat het project conform planning verloopt, met uitzondering van de besluitvorming bij derden en de verwerking van de opmerkingen uit het participatietraject.[654] Twee dagen daarvoor mailde een gemeentelijk betrokkene daarover al aan betrokkenen van Portaal en Eneco: "*Het kraakt en schuurt in de planning*."[655] Gelet op de zorgvuldigheid wil de gemeente voorstellen om voor de verwerking van de reacties meer tijd in te ruimen. Concreet zal het collegebesluit daarmee verschuiven van eind vierde kwartaal in 2023 naar eind januari 2024.[656] De behandeling van het raadsvoorstel kan dan wel nog steeds in het eerste kwartaal van 2024 plaatsvinden.[657]

In de notitie zijn ook de kwesties opgenomen die bij de businesscase aan de orde zijn. Zo is het de inzet van de gemeente om de eigen bijdrage van woningeigenaren naar nul euro te krijgen door de huur van de afleverset in het vastrecht op te nemen. "*Het bedrag dat dan nog openstaat kan als gevolg van de aanbevelingen uit de second opinion naar nul worden gebracht*."[658] Dit is stellig geformuleerd, terwijl de uitkomsten van de second opinion op dat moment nog helemaal niet bekend zijn. Daarnaast geeft de gemeente aan dat extra PAW-geld in de businesscase kan worden ingebracht. In het bestuurlijk overleg van 5 juli 2023 zullen de bestuurders kijken naar de verschillende knoppen waaraan kan worden gedraaid om de betaalbaarheid te vergroten.[659]

De second opinion wordt uitgevoerd door een externe adviseur, die wordt ingehuurd door de gemeente en de woningcorporaties.[660] Eneco kan en wil als private onderneming geen volledige transparantie bieden aan de andere partijen. De gegevens uit de businesscase bevatten namelijk bedrijfsgevoelige informatie, die medebepalend zijn voor de markt- en concurrentiepositie van Eneco. Het is voor de gemeente en de woningcorporaties daarom moeilijk inschatten hoe betrouwbaar en realistisch de berekeningen van Eneco zijn. Om toch transparantie en zekerheid te bieden gaat Eneco akkoord met de aanstelling van de externe adviseur. Deze adviseur krijgt onder strikte voorwaarden meer, maar niet volledig, zicht in de businesscase en de berekeningen die daaraan ten grondslag liggen.

27 juni 2023: De gemeenteraad ontvangt een raadsbrief over de ontwikkelingen in de warmtetransitie en hoe dit samenhangt met de Buurtaanpak Aardgasvrij. "*Omdat de ontwikkelingen niet stil staan, willen wij u vaker op deze manier (maximaal drie keer per jaar) in de afhankelijkheden van de warmtetransitie meenemen.*"[661] De raad krijgt informatie over de ontwikkelingen in (concept)wetgeving (Wcw, Wgiw, Omgevingswet). In Overvecht-Noord is de buurtaanpak al begonnen en wordt nog gewerkt onder oude wet- en regelgeving. De gemeente wacht in deze wijk niet op de nieuwe wetten (Wcw en Wgiw). Er wordt al gewerkt aan een warmteaanbod waarvoor een businesscase wordt uitgewerkt met Eneco en de woningcorporaties. Voor Overvecht-Noord wordt uiteindelijk een uitvoeringsprogramma en

654 Gemeente Utrecht (21 juni 2023). *Overzicht lopende activiteiten en doorkijk richting besluitvorming Overvecht-Noord (werkversie 21 juni 2023).*
655 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van intern gemeentelijk communicatieverkeer.
656 Gemeente Utrecht (21 juni 2023). *Overzicht lopende activiteiten en doorkijk richting besluitvorming Overvecht-Noord (werkversie 21 juni 2023).*
657 Gemeente Utrecht (26 juni 2023). Voorblad Staf Energie *Agenda en concept-stukken voor bestuurlijk overleg Buurtaanpak Aardgasvrij.*
658 Gemeente Utrecht (21 juni 2023). *Overzicht lopende activiteiten en doorkijk richting besluitvorming Overvecht-Noord,* p. 1.
659 Gemeente Utrecht (21 juni 2023). *Overzicht lopende activiteiten en doorkijk richting besluitvorming Overvecht-Noord.*
660 Gemeente Utrecht (21 juni 2023). *Overzicht lopende activiteiten en doorkijk richting besluitvorming Overvecht-Noord.*
661 Gemeente Utrecht (27 juni 2023). Raadsbrief *Ontwikkelingen in de warmtetransitie – sturen met onzekerheden,* p. 1.

een gebiedsovereenkomst opgesteld. De afspraken voor Overvecht-Noord vallen bij de ingang van de Wcw onder het overgangsrecht. Ook is het warmteaanbod voor bewoners nog op vrijwillige basis, omdat de wetgeving voor het gedwongen afsluiten van gas nog niet in werking is. Afsluitend laat het college aan de raad weten: "*Duidelijk is dat we komende tijd nog met veel onzekerheden te maken hebben. Om onze doelen te kunnen halen, zullen we aan de slag moeten zonder dat alles helemaal duidelijk is.*"[662]

28 juni 2023: Twee gemeentelijk betrokkenen mailen elkaar in voorbereiding op het aankomende bestuurlijk overleg op 5 juli 2023. Daarin wordt ook al vooruitgeblikt op het bestuurlijk overleg daarna op 6 september 2023: "*Conclusie moet zijn (6 september op tafel): het kan uit binnen het gebied om iedereen een betaalbaar aanbod te doen (natuurlijk afhankelijk van de WIS, etc.). Dat is het doel. Als we zien dat dat niet lukt, dan hebben we een groot probleem*."[663]

29 juni 2023: Een gemeentelijk betrokkene mailt aan tal van interne collega's een update over project Overvecht-Noord aardgasvrij: "*Komende maanden zijn cruciaal voor Overvecht-Noord aardgasvrij. Eneco heeft een subsidie van meer dan 12 miljoen euro aangevraagd. Deze subsidie hebben we nodig om de onrendabele top te dichten. Als we deze subsidie ontvangen kunnen we hoogstwaarschijnlijk tot een 'deal' komen. Dat betekent dat het uitvoeringsplan in september / oktober ter inzage gaat en in januari aan college / raad wordt aangeboden*."[664]

3 juli 2023: De buurtinitiatieven Klopvaartbuurt Aardgasvrij en Nieuwe Energie voor de Vechtzoom presenteren hun nieuwe plan 'Een warmtepomp voor iedereen' in een informeel overleg met de gemeente, Stedin en Energie-U. De initiatieven zien de gemeentelijke oplossing, stadswarmte, niet zitten. Het plan bestaat uit een individuele warmtepomp met PVT-panelen als bron. De panelen wekken naast elektriciteit ook warmte op. De initiatieven stellen drie vragen aan de gemeente, waaronder of het mogelijk is om voor dit plan een vergelijkbare subsidie per huishouden te ontvangen als huishoudens voor de uitbreiding van het stadswarmtenetwerk ontvangen.[665] De gemeente zal daarop op een later moment reageren.

5 juli 2023: In het bestuurlijk overleg vergaderen de bestuurders over het project. Ook twee vertegenwoordigers van Eneco zijn hierbij aanwezig. Er lopen meerdere financiële trajecten parallel aan elkaar, die allemaal tot doel hebben om de BAK te verlagen.[666] Zo werkt de werkgroep Warmte (een ambtelijke samenwerking tussen de gemeente, woningcorporaties en Eneco) aan het verlagen van de CAPEX[667], werkt Eneco aan de toelichting op de businesscase en werkt de externe adviseur aan de second opinion. Het resultaat van deze trajecten moet leiden tot een aangescherpte businesscase die in het bestuurlijk overleg van 6 september 2023 moet worden vastgesteld. Er is daarmee zicht op een eigen bijdrage van nul euro. Het uitvoeringsprogramma is zo goed als gereed, maar er wordt aangegeven dat de planning strak is en een aantal risico's kent. Zo moet de WIS-aanvraag worden gehonoreerd en moet positieve besluitvorming plaatsvinden over de businesscase en het aanbod wat op basis daarvan gedaan kan worden aan bewoners, ondernemers en woningcorporaties.[668]

662 Gemeente Utrecht (27 juni 2023). Raadsbrief *Ontwikkelingen in de warmtetransitie – sturen met onzekerheden,* p. 7.
663 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van intern gemeentelijk communicatieverkeer.
664 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van intern gemeentelijk communicatieverkeer.
665 Gemeente Utrecht (15 augustus 2023). *Notitie hoe om te gaan met buurtinitiatieven OVN.*
666 Gemeente Utrecht (5 juli 2023). *Bijlage 6.2 Stand van zaken OVN.*
667 CAPEX staat voor Capital Expenditures. Dit zijn de kapitaaluitgaven: de kosten voor ontwikkeling of levering van niet-verbruikbare onderdelen van een product of systeem (investering).
668 Gemeente Utrecht (5 juli 2023). *Bijlage 6.2 Stand van zaken OVN.*

Tot aan het bestuurlijk overleg van 6 september 2023 worden twee aanvullende momenten gepland waarop de bestuurders elkaar bijpraten: op 11 juli 2023 en halverwege augustus 2023.[669]

Tijdens het bestuurlijk overleg van 8 februari 2023 vond Eneco de notitie waarin de zes publieke waarden (betaalbaarheid, duurzaamheid, betrouwbaarheid, transparantie, open net en keuzevrijheid) waren uitgewerkt niet rijp voor besluitvorming. Tijdens het bestuurlijk overleg op 5 juli 2023 wordt een aangescherpt stuk ingebracht dat door de bestuurders wordt vastgesteld.[670] De aardgasvrije oplossing zal daarmee aan deze zes waarden moeten voldoen.

21 augustus 2023: In een intern gemeentelijk stafoverleg met de wethouder Energie wordt het plan 'Een warmtepomp voor iedereen' van de buurtinitiatieven besproken (zie ook het bestuurlijk overleg van 5 juli 2023). De initiatieven stellen de gemeente drie vragen:

1. Kunnen wij aanspraak maken op een vergelijkbare subsidie per huishouden als bij de uitbreiding van het warmtenet?
2. Staat de gemeente open om samen een huuroptie te faciliteren als oplossing voor de hoge investeringskosten voor bewoners?
3. Staat de gemeente open om de deadline van 2030 voor een aardgasvrij Overvecht-Noord te verschuiven?

Als de gemeente niet wil meewerken aan de eerste twee vragen dan willen de initiatieven niet meer met de gemeente in gesprek en starten zij een traject richting de gemeenteraad. De ambtenaren van de wethouder Energie stellen voor om op alle drie de vragen beargumenteerd nee te antwoorden, en om daarover pas de initiatieven te informeren op het moment dat ook de gemeenteraad hierover geïnformeerd kan worden.[671] Betrokkenen geven achteraf aan dat rond deze periode de houding van de gemeente tegenover de initiatieven veranderde. De gemeente koos met het warmtenet voor een collectieve aardgasvrije oplossing voor de wijk. Toegeven aan het plan van de buurtinitiatieven, die een meer individuele oplossing nastreefden, zou een grote (met name financiële) impact hebben op de rest van de wijk: wanneer minder wijkbewoners deelnemen aan de collectieve oplossing moeten dezelfde kosten worden gedragen door minder wijkbewoners, waardoor de bijdrage per deelnemende wijkbewoner hoger wordt.[672] Over die mogelijke impact was door de gemeente nooit goed nagedacht.[673] De wethouder Energie geeft tijdens het stafoverleg aan dat in de reactie van de gemeente ook duidelijk moet worden gemaakt dat de gemeente bang is om koopeigenaren op te zadelen met een te hoge energierekening en te veel verantwoordelijkheden. Ook betreurt de wethouder het dat de gemeente er niet samen met de initiatieven is uitgekomen.[674]

669 Gemeente Utrecht (5 juli 2023). *Agenda Bestuurlijk Overleg Buurtaanpak Aardgasvrij (inclusief Annotatie).*
670 Gemeente Utrecht (5 juli 2023). *Verslag Bestuurlijk Overleg Buurtaanpak Aardgasvrij.*
671 Gemeente Utrecht (15 augustus 2023). *Notitie hoe om te gaan met buurtinitiatieven OVN.*
672 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
673 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
674 Gemeente Utrecht (21 augustus 2023). *Verslag Staf Energie.*

25 augustus 2023: Gedurende de zomer is door de betrokkenen hard doorgewerkt aan het sluitend krijgen van de businesscase. Een ambtelijke werkgroep doorloopt trajecten om de BAK te verlagen (zie ook het bestuurlijk overleg van 5 juli 2023). Eneco hanteert een complex rekenmodel met veel verschillende parameters om de BAK te berekenen. Veranderende input (zoals bijvoorbeeld een hogere rendementseis, het herverdelen van risico's of het inbrengen van extra financiële middelen) heeft positieve of negatieve impact op de hoogte van de BAK. Maar er is geen sprake van een één-op-één relatie. Dat wil zeggen dat het inbrengen van (bijvoorbeeld) € 1.000 aan extra financiële middelen per woning niet per se leidt tot een verlaging van de BAK met € 1.000 per woning. Doordat de gemeente en woningcorporaties geen inzicht mogen en kunnen krijgen in het rekenmodel van Eneco, ontstaat hierover steeds meer wantrouwen. Betrokkenen hopen dan ook dat de second opinion op de businesscase die op dit moment wordt uitgevoerd meer duidelijkheid en transparantie zal verschaffen.

Dat beoogde verlagingen van de BAK tegen blijken te vallen, wordt voor het eerst zichtbaar op 25 augustus 2023. Het perspectief dat op 5 juli 2023 in het bestuurlijk overleg was gepresenteerd (een eigen bijdrage van nul euro) is daardoor niet meer in beeld. Zo appt een gemeentelijk betrokkene een andere ambtenaar: "*Vandaag weer een lange sessie om te komen tot een basis-businesscase aan de hand van een aantal scenario's en de laatste doorgerekende info. Precieze analyse moet nog gemaakt worden, maar de potentiële financiële voordelen die de vorige keer in het bestuurlijk overleg in beeld zijn gebracht kunnen niet maximaal worden verzilverd. Ook het standpunt van de woningcorporaties dat ze niet vooraf willen afrekenen leidt tot een flinke min. Onderaan de streep staan we nu op een meer dan onaanvaardbare bewonersbijdrage van circa 4,5k.* (…) *Een zware winstwaarschuwing dus en potentieel begin van een crisis.* (…) *Nu nog meer info nodig om harde conclusies te kunnen trekken*."[675]

6.3 AUGUSTUS 2023 – OKTOBER 2023: AANSCHERPINGEN IN BUSINESSCASE MOGELIJK VOLGENS SECOND OPINION, MAAR OOK NIEUWE BESPARINGEN VALLEN TEGEN

30 augustus 2023: Een gemeentelijk betrokkene mailt een aantal interne collega's over het verschuiven van de planning van het project. De betrokkene geeft aan dat door het mislukken van de businesscase de participatie verschuift van het najaar van 2023 naar het voorjaar van 2024.[676] Dat betekent ook dat het startdocument in het kader van de RRP wordt uitgesteld. Het startdocument zou namelijk tegelijkertijd met het uitvoeringsprogramma aan de gemeenteraad worden toegezonden. "*We kwamen tot de conclusie dat om een goed startdocument op te stellen dat als goede referentie kan dienen, er eerst wat vaste grond onder de voeten moet komen. Als die vaste grond er niet is, is het startdocument verouderd als deze op weg naar het college gaat*."[677]

4 september 2023: In een intern stafoverleg van de gemeente wordt een conceptrapportage in het kader van de RRP besproken. De wethouder Energie stuurt bij: "*Bij de voortgangsrapportage is het opvallend dat er zoveel op groen staat. Het is aan alle kanten onzeker en risicovol, dus dat geeft niet het goede beeld*."[678] En de wethouder besluit om het startdocument nu niet aan de gemeenteraad te versturen, maar om deze aan te houden tot de volgende voortgangsrapportage.

675 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van intern gemeentelijk communicatieverkeer.
676 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van intern gemeentelijk communicatieverkeer.
677 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van intern gemeentelijk communicatieverkeer.
678 Gemeente Utrecht (4 september 2023). *Verslag Staf Energie,* p. 5.

6 september 2023: Tijdens het bestuurlijk overleg op 6 september 2023 zou een besluit worden genomen over de businesscase. Omdat de BAK op dit moment nog te groot is kan geen positief besluit worden genomen. Het bestuurlijk overleg vervalt daardoor. Het volgende bestuurlijk overleg is gepland op 3 oktober 2023.

7 september 2023: Gemeentelijk betrokkenen mailen elkaar over een stappenplan dat erop gericht is om naar een eindresultaat in de businesscase te komen. De ambtelijke werkgroep is de businesscase verder aan het optimaliseren. Een eigen bijdrage van nul euro voor woningeigenaren ziet de gemeente nog steeds als een must. In de mail wordt ook gesproken over twee alternatieve scenario's mocht de optimalisatie van de businesscase niet tot gewenste resultaten leiden. Er zal dan eerst worden gekeken naar 'plan B', alvorens er wordt overgeschakeld naar plan 'Gestrekt been'[679]:

- 'Plan B': Stoppen en opnieuw beginnen, waarbij gekeken wordt naar andere systemen en kleinere delen van de wijk.
- 'Gestrekt been': Het project *on hold* zetten en zelf een gemeentelijk warmtebedrijf oprichten.

14 september 2023: De gemeente heeft een stuk uitgewerkt waarin de mandaten en rolverdelingen bij de onderhandelingen uiteen worden gezet. Aanleiding voor het document is dat het project volgens de gemeente een kritische fase ingaat: "*Besluiten die worden genomen hebben grote financiële gevolgen voor de uitvoeringsfase. Onderhandelingen met externe partijen vereisen duidelijkheid over mandaten en procesbeschrijving: wie gaat met wie in gesprek en met welk doel. De centrale vraag: Binnen welke kaders en door wie en met welk mandaat wordt er binnen project Overvecht-Noord aardgasvrij in deze laatste fase van voorbereiding onderhandeld in de gesprekken met de woningcorporaties en Eneco?*"[680]

In het stuk wordt ook aandacht besteed aan de businesscase. Er wordt vermeld dat er een aanzienlijke onrendabele top in de businesscase zit. De onrendabele top wordt verdeeld over de aan te sluiten adressen en wordt vooraf bij bewoners in rekening gebracht (dit is de BAK). Zowel de corporaties als de gemeente doen financiële bijdragen aan de businesscase. Daarnaast zijn er verschillende Rijkssubsidies (WIS en ISDE) om de BAK zo laag mogelijk te houden. De discussie met Eneco over de businesscase richt zich op het bedrag dat voor bewoners overblijft om aan te sluiten op het warmtenet.[681] Onderdeel van de businesscase is de verdeling van risico's.

In het vervolg moet een basis-businesscase worden uitgewerkt. Aan de hand daarvan spreken bestuurders van de betrokken partijen het vertrouwen uit dat zij het aanbod aan bewoners kunnen waarmaken.[682] Daarna moeten een aantal risico's achter de schermen nog worden uitgewerkt om de daadwerkelijke businesscase rond te krijgen.

20 september 2023: In voorbereiding op een intern stafoverleg met de wethouder Energie mailen gemeentelijk betrokkenen elkaar. Eén betrokkene geeft aan dat de wethouder meermaals de behoefte heeft uitgesproken voorafgaand aan de stafoverleggen stukken te ontvangen, waaronder de uitwerking van de businesscase met inzicht in de effecten van de knoppen waaraan wordt gedraaid om de BAK te verlagen en de businesscase sluitend te krijgen.[683] "*Ik begrijp heel goed dat jullie het druk hebben, maar zou toch willen verzoeken om terug te gaan naar de basisafspraken die we met elkaar hebben rondom overleggen met de*

679 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van intern gemeentelijk communicatieverkeer.
680 Gemeente Utrecht (14 september 2023). Presentatie *Mandaten en rolverdeling project OVN AGV versie 0.1,* p. 3.
681 Gemeente Utrecht (14 september 2023). *Presentatie Mandaten en rolverdeling project OVN AGV versie 0.1.*
682 Gemeente Utrecht (14 september 2023). *Presentatie Mandaten en rolverdeling project OVN AGV versie 0.1.*
683 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van intern gemeentelijk communicatieverkeer.

wethouder, zoals stukken voor 17 u aanleveren, ambtelijk voldoende afgestemd, met akkoord van de opgavemanager en met duidelijke beslis / bespreekpunten die passen bij de rol van de wethouder."

Een andere gemeentelijk betrokkene reageert daarop: "*Tja… we doen echt wat we kunnen volgens mij. We kunnen overwegen om nachtdiensten te draaien. Maar het is een keuze tussen voortgang blijven maken of alleen stukken produceren waarmee we zeggen hoeveel voortgang we maken waardoor we geen tijd hebben om voortgang te maken…*"[684]

25 september 2023: Sinds de tegenvaller in de businesscase (op 25 augustus 2023) heeft de ambtelijke werkgroep gewerkt aan het doorvoeren van een nieuwe set aan besparingsmaatregelen. Dat leek lang de goede kant op te gaan, maar op 25 september 2023 blijkt de BAK toch weer hoger te zijn dan verwacht.[685] Het perspectief van nul euro eigen bijdrage blijft daarmee uit zicht.

26 september 2023: Eneco blijkt een fout te hebben gemaakt in hun berekening van de BAK. De BAK blijkt daardoor nog hoger uit te vallen. Gemeentelijk betrokkenen appen elkaar: "*Eneco heeft fout gemaakt in berekening*. (…) *Er ligt dus een flink probleem op tafel. Dinsdag* [in het bestuurlijk overleg] *kunnen we geen besluit nemen*."[686]

27 september 2023: De second opinion op de businesscase is afgerond. Deze is uitgevoerd door Innoforte, een adviesbureau gespecialiseerd in o.a. collectieve warmteprojecten. De second opinion is uitgevoerd op de businesscase van eind juni 2023, die in juli 2023 aan Innoforte beschikbaar is gesteld.[687] Omdat Eneco inmiddels verschillende aanpassingen heeft doorgevoerd aan de businesscase is de second opinion ietwat gedateerd.

Innoforte zet een aantal vraagtekens bij de businesscase van Eneco, en ziet mogelijkheden om in het gesprek tussen de partijen daarover de BAK te kunnen verlagen. Zo raamt Eneco de totaal benodigde investering aan de woningen op € 16,3 miljoen, terwijl Innoforte uitkomt op € 14,7 miljoen. Dat komt met name doordat Eneco uitgaat van speciale, smallere afleversets die beter kunnen worden ingepast in bestaande gebouwen. Deze sets zijn per stuk ruim € 600 duurder dan de meest gebruikte variant. Innoforte adviseert dan ook om samen met de woningcorporaties na te gaan of de keuze voor deze speciale afleverset daadwerkelijk nodig is.[688] De afschrijvingstermijn die Eneco hanteert voor de aansluitleidingen, afleversets en warmtemeters acht Innoforte redelijk.[689]

Een ander onderdeel van de businesscase is de totale investering die nodig is om de 'grid' (infrastructuur boven- en ondergronds) aan te leggen. Eneco komt daarbij uit op een bedrag van € 17,8 miljoen, Innoforte op € 14,7 miljoen. Ongeveer € 0,5 miljoen van het verschil valt te verklaren doordat Eneco denkt vijf onderstations[690]

684 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van intern gemeentelijk communicatieverkeer.
685 Gemeente Utrecht (27 september 2023). *Bijlage 4.1 Uitgangspunten en afspraken Business Case Overvecht-Noord aardgasvrij.*
686 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van intern gemeentelijk communicatieverkeer.
687 Innoforte (27 september 2023). *Second opinion business case Eneco Overvecht Noord.*
688 Innoforte (27 september 2023). *Second opinion business case Eneco Overvecht Noord.*
689 Innoforte (27 september 2023). *Second opinion business case Eneco Overvecht Noord.*
690 Onderstations zorgen ervoor dat de druk in de leidingen niet te hoog wordt.

meer nodig te hebben dan Innoforte. Eneco heeft al aangegeven om dit punt te herzien in een volgende versie van de businesscase.[691] Het overige verschil in de investeringsberekening komt voort uit de verwachte investering in de ondergrond. Eneco heeft deze investering met een grotere nauwkeurigheid bepaald dan Innoforte. De verschillen vallen binnen de nauwkeurigheidsmarge van ongeveer 20% en zijn dus acceptabel. Net als bij de investering in de woningen is de gehanteerde afschrijftermijn voor de investering in de 'grid' gebruikelijk.[692]

Innoforte ziet ook een verschil in de gehanteerde '*hurdle rate*'. Dit is het minimumrendement op het project dat Eneco bereid is te accepteren voordat er geïnvesteerd gaat worden, gezien het risico dat Eneco loopt en de opportuniteitskosten van het opgeven van andere projecten. Hoe lager de *hurdle rate* is, hoe lager de BAK kan zijn. De Autoriteit Consument & Markt (ACM) hanteert een *hurdle rate* van 4,7% vóór belasting, Eneco 7,5% ná belasting. Dit lijkt een groot verschil, maar Innoforte acht de *hurdle rate* van de ACM voor dit project te laag.[693] "*De opslagen van Eneco zijn grotendeels plausibel, behoudens de opslagen voor overheadkosten, het afschrijvingsrisico en het afzetrisico*."[694] Innoforte adviseert de partijen dan ook om over deze laatste drie punten het gesprek aan te gaan. Wellicht dat de *hurdle rate* – en daarmee de BAK – dan kan worden verlaagd. De rendementseis van 7,5% heeft het doen slagen van het project overigens nooit direct in de weg gestaan volgens een gemeentelijk betrokkene: "*De inzet van 7,5% rendement was destijds best acceptabel voor de gemeente. Dat vormde geen reden om het project te stoppen*."[695]

29 september 2023: Voorbereidend op het bestuurlijk overleg op 3 oktober 2023 is er appcontact tussen betrokkenen van de gemeente en Eneco. Eneco wil tijdens het bestuurlijk overleg graag mensen uit de ambtelijke werkgroep betrekken om de businesscase goed toe te kunnen lichten. Vanuit de gemeente komt de reactie: "*Nee, er is geen ruimte voor uitgebreide behandeling BC* [businesscase]."[696] De betrokkene van Eneco reageert daarop: "*Helder. Ik vind het jammer, want werkgroep werkt zeer goed samen op basis van gelijkwaardigheid*."[697] Achteraf geven betrokkenen aan dat de gemeente krampachtig de regie voerde over wie wel en niet aan het bestuurlijk overleg mochten deelnemen.[698] De afstand tussen de ambtelijke werkgroep en het bestuurlijk overleg werd daardoor als onnodig groot ervaren tijdens de onderhandelingsfase.[699]

2 oktober 2023: DeWarmteTransitieMakers (DWTM) heeft onderzoek gedaan naar één groep specials (zie ook bij "maart 2023"): de ondernemers in Overvecht-Noord die gebruikmaken van warmte in hun bedrijfsprocessen. Daaruit blijkt dat het per definitie onrendabel is voor deze bedrijven om over te stappen op een aardgasvrij alternatief. Omdat hun energierekening hoger zal zijn na de overstap kunnen zij de gedane investering nooit terugverdienen. DWTM adviseert de gemeente om totale ontzorging te garanderen: zowel financieel als procesmatig.[700] Dit is voor de gemeente het duurste scenario. Kostenneutraal overstappen zal ondernemers echter onvoldoende prikkelen om daadwerkelijk over te stappen. De gebruikerskosten gaan na de overstap immers omhoog en de investering vraagt om een flinke verbouwing en gedoe.

691 Innoforte (27 september 2023). *Second opinion business case Eneco Overvecht Noord.*
692 Innoforte (27 september 2023). *Second opinion business case Eneco Overvecht Noord.*
693 Innoforte (27 september 2023). *Second opinion business case Eneco Overvecht Noord.*
694 Innoforte (27 september 2023). *Second opinion business case Eneco Overvecht Noord,* p. 16.
695 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
696 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van intern gemeentelijk communicatieverkeer.
697 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van intern gemeentelijk communicatieverkeer.
698 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
699 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
700 DeWarmteTransitieMakers (2 oktober 2023). Presentatie *Overvecht-Noord Aardgasvrij in 2030 – Utiliteitsgebouwen.*

De gemeente moet daarom zorgen voor een aanvullende prikkel tot overstap.[701] Diezelfde dag wordt het rapport van DWTM besproken in een intern stafoverleg van de gemeente. De wethouder Energie volgt het advies van DWTM en haar ambtenaren en kiest voor volledige financiële en procesmatige ontzorging van de ondernemers in de wijk.[702]

DWTM is vervolgens begonnen aan het maken van een plan van aanpak per special. Daarin staat beschreven hoe de special aardgasvrij moet worden gemaakt en wat daarvoor nodig is. Deze plannen van aanpak zouden een plek krijgen in het bredere uitvoeringsprogramma voor Overvecht-Noord aardgasvrij, waarin ze samenkomen met het plan van aanpak voor de uitbreiding van het warmtenet. Maar kort nadat DWTM met het uitwerken van de plannen van aanpak is begonnen wordt de opdracht *on hold* gezet. Reden daarvoor is dat de onderhandelingen niet goed verlopen en de kans bestaat dat het totale project niet van de grond komt.[703]

3 oktober 2023: Voor het bestuurlijk overleg op 3 oktober 2023 is een besluitnotitie opgesteld. Er is op dit moment geen overeenkomst in beeld die voldoet aan de (rand) voorwaarden van alle partijen: een eigen bijdrage van nul euro voor particulieren, een betaalbaar aanbod voor de woningcorporaties en een acceptabele businesscase voor Eneco.[704] Er kan dan ook nog geen besluit worden genomen over een basis-businesscase.[705] De consequenties daarvan zijn groot: voor de planning richting het uitvoeringsprogramma, de beschikbaarheid van subsidies (met name de WIS), de inzet op een aardgasvrij Overvecht-Noord in 2030 en mogelijke effecten op de aanpak in andere Utrechtse wijken.[706] De gemeente stelt voor om langs twee routes het project te vervolgen[707]:

1. Op korte termijn in gesprek gaan met alle betrokken partijen op zoek naar bereidheid om de huidige businesscase aan te passen zodat een eigen bijdrage van nul euro wordt bereikt. Het gaat in feite om een optimalisatie van de concept basis-businesscase, met inbreng van alle creatieve en eventueel extra financiële middelen vanuit de afzonderlijke partijen. Deze stap zou in vier tot zes weken afgerond moeten zijn en moeten leiden tot definitieve conclusies (wel of geen haalbaar project).
2. Gelijktijdig alternatieve scenario's ontwikkelen. Zowel wat betreft de systeemkeuze als wat sturing betreft (publiek, publiek-privaat, individuele opties en combinaties daarvan). In deze periode zal tevens een tweede second opinion worden uitgevoerd door Innoforte.

6.4 OKTOBER 2023 – JANUARI 2024: WIS-AANVRAAG GEHONOREERD, SLUITENDE BUSINESSCASE IS BINNEN DE GESTELDE RANDVOORWAARDEN NIET HAALBAAR

13 oktober 2023: De gemeenteraad ontvangt de voortgangsrapportage vanuit de Regeling Risicovolle Projecten over Overvecht-Noord voor het najaar van 2023. In de begeleidende raadsbrief laat het college weten dat sinds het opstellen van de rapportage (september 2023) er een aantal belangrijke ontwikkelingen met betrekking tot de businesscase hebben

701 DeWarmteTransitieMakers (2 oktober 2023). Presentatie *Overvecht-Noord Aardgasvrij in 2030 – Utiliteitsgebouwen.*
702 Gemeente Utrecht (2 oktober 2023). *Verslag Staf Energie.*
703 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview extern adviseur.*
704 Gemeente Utrecht (27 september 2023). *Bijlage 4.1 Uitgangspunten en afspraken Business Case Overvecht-Noord aardgasvrij.*
705 Aan de hand van de basis-businesscase spreken bestuurders van de betrokken partijen het vertrouwen uit dat zij het aanbod aan bewoners kunnen waarmaken. Vervolgens moet de basis-businesscase nog worden uitgewerkt tot een volwaardige businesscase.
706 Gemeente Utrecht (3 oktober 2023). *Bijlage 5.1: Besluitnotitie voortgang Overvecht-Noord Aardgasvrij.*
707 Gemeente Utrecht (3 oktober 2023). *Bijlage 5.1: Besluitnotitie voortgang Overvecht-Noord Aardgasvrij.*

plaatsgevonden. Daarover krijgt de raad binnenkort informatie (uiteindelijk ontvangen op 3 november 2023).[708]

In de voortgangsrapportage staan vijf van de acht aspecten op oranje (doelstelling, scope, geld, tijd en organisatie). Kwaliteit en communicatie kleuren groen. Aspect 'risico's' kleurt voor het eerst rood (voorheen oranje). Voor het project is een Project Follow Up (PFU) gedaan om taken, rollen en verwachtingen duidelijker in beeld te brengen. Dit bedraagt een sessie onder leiding van een gemeentelijke collega van het projectmanagementbureau. Daaruit volgt een hoofdlijnenplanning met wat tot 2030 voor het project nodig is.[709] Ook is een risicosessie georganiseerd om de risico's te actualiseren en beheersmaatregelen te bepalen. Een nieuw risico is bijvoorbeeld dat Eneco zich mogelijk terugtrekt omdat zij het niet eens kan zijn met de nieuwe warmtewet (Wcw), "(…) *en zonder warmteaanbieder hebben we geen project.*"[710] Een ander nieuw risico is een mogelijke vertraging in de toekenning van de WIS, die nodig is om de businesscase sluitend te maken. Verder is in mei groen licht gegeven om met Eneco financiële gesprekken te gaan voeren, nadat uit de marktconsultatie bleek dat er geen andere gegadigden waren voor het warmtenet in Overvecht-Noord.[711]

15 oktober 2023: De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland honoreert de WIS-aanvraag van Eneco voor project Overvecht-Noord aardgasvrij.[712] Dit betekent dat binnen 12 maanden een investeringsbesluit moet worden genomen. Gebeurt dit niet, dan vervalt de subsidie.

November 2023: Het deelproject elektrisch koken is na jaren van inzet afgerond. Met inzet van de Crisis- en herstelwet is het uiteindelijk gelukt om ruim 300 woningen van Woonin (voorheen Mitros) van het kookgas te halen, waardoor deze volledig aardgasvrij zijn gemaakt. De oorspronkelijke scope van het project besloeg meer dan 4.000 woningen. Desondanks zijn de betrokken partijen positief over het resultaat.[713] Maar achteraf blikt een betrokkene terug: "*Dit succes is vrijwel onzichtbaar gebleven en is ondergesneeuwd door de teneur dat het project Overvecht-Noord (in brede zin) moeizaam was.*"[714]

2 november 2023: EenUtrecht dient een motie in waarin meer ruimte wordt gevraagd voor lokale energie-initiatieven. Voor de twee buurtinitiatieven in Overvecht-Noord zou nu geen sprake zijn van een gelijk speelveld ten opzichte van Eneco. Daarom vraagt de motie onder andere om als gemeente een adviesrol in te nemen en eventueel partner en co-financier te worden van lokale initiatieven. [715] De motie wordt verworpen.[716]

708 Gemeente Utrecht (13 oktober 2023). Raadsbrief *Voortgangsrapportages risicovolle projecten najaar 2023.*
709 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
710 Gemeente Utrecht (13 oktober 2023). Voortgangsrapportage Regeling Risicovolle Projecten *Project Overvecht-Noord aardgasvrij,* p. 14.
711 Gemeente Utrecht (13 oktober 2023). Voortgangsrapportage Regeling Risicovolle Projecten *Project Overvecht-Noord aardgasvrij.*
712 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van intern gemeentelijk communicatieverkeer.
713 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews samenwerkingspartners.*
714 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
715 EenUtrecht (2 november 2023). Motie 2023/356 *Motie: Meer ruimte voor lokale energie-initiatieven.*
716 Gemeente Utrecht (2 november 2023). Raadsvergadering.

3 november 2023: De gemeenteraad ontvangt de op 13 oktober 2023 beloofde tussenrapportage over Overvecht-Noord aardgasvrij. "*In een pilotproject als dit hebben we te maken met risico's en onzekerheden, onder meer op het gebied van wetgeving en kaders, maar gezien de totale omvang van de opgave voor de stad is het belangrijk om door te gaan.*"[717] De huidige stand van zaken is dat er nog geen betaalbaar aanbod voor bewoners en ondernemers mogelijk is. De businesscase komt nu uit op een eigen bijdrage van € 1.500 tot € 2.000. "*Dat vinden we, zeker voor Overvecht-Noord met de beschikbare subsidies en vanwege de financiële kwetsbaarheid bij veel bewoners, te hoog.*"[718] Het streven is een eigen bijdrage van nul euro. Over de twee buurtinitiatieven wordt toegelicht dat hun huidige plan 'Een warmtepomp voor iedereen' geen financiële steun krijgt van de gemeente omdat stadsverwarming het gekozen voorkeursalternatief is. De zes redenen die de gemeente hiervoor heeft worden in de brief uitgebreid toegelicht. De buurtinitiatieven zijn wel uitgenodigd om mee te denken over alternatieve scenario's voor het geval er geen haalbaar en betaalbaar aanbod komt voor stadsverwarming. De planning voor de besluitvorming in de raad en het startdocument voor de Regeling Risicovolle Projecten verandert door deze ontwikkelingen. De planning voor het raadsvoorstel verschuift van het eerste kwartaal van 2024 naar de eerste helft van 2024.[719]

8 november 2023: DeWarmteTransitieMakers (DWTM) heeft in opdracht van de gemeente voor de Klopvaartbuurt en de Vechtzoom een kostenvergelijk gemaakt tussen het warmtenet en een PVT-warmtepompsysteem (deze oplossing heeft de voorkeur van de twee bewonersinitiatieven uit de voorgenoemde buurten). DWTM concludeert dat over een periode van dertig jaar de totale kosten van stadswarmte en PVT elkaar niet veel ontlopen.[720] Gegeven de onzekerheid in het bepalen van de kosten over dertig jaar, kan worden geconcludeerd dat beide technieken goedkoper kunnen uitvallen en dat de uitkomst per woning sterk kan verschillen. Stadswarmte heeft wel de laagste investeringskosten. Daar staat tegenover dat de energielasten over dertig jaar bij PVT het laagst zijn. In een begeleidende stafnotitie geven ambtenaren aan dat over dit onderzoek met de buurtinitiatieven is gesproken. De gemeente blijft vasthouden aan stadswarmte – ook voor de Klopvaartbuurt en de Vechtzoom. De initiatieven gaan daarom een raadsinformatiebijeenkomst organiseren om raadsleden ervan te overtuigen dat hun plan 'Een warmtepomp voor iedereen' de beste oplossing is voor hun buurten.[721] In gesprek met de rekenkamer laat Energie-U weten dat zij van mening is dat de buurtinitiatieven pas serieus werden genomen nadat zij haar plan 'Een warmtepomp voor iedereen' onder de aandacht van de gemeenteraad brachten.[722]

Op diezelfde dag wordt de planning voor Overvecht-Noord aardgasvrij geüpdatet. Door verschillende versies van hetzelfde planningsdocument te vergelijken is te zien hoe alle onzekerheid rondom de businesscase ervoor zorgt dat de planning steeds verder verschuift[723]:

717 Gemeente Utrecht (3 november 2023). Raadsbrief *Tussenrapportage uitvoeringsprogramma Overvecht-Noord Aardgasvrij en ontwikkelingen m.b.t. buurtinitiatieven*, p. 2.
718 Gemeente Utrecht (3 november 2023). Raadsbrief *Tussenrapportage uitvoeringsprogramma Overvecht-Noord Aardgasvrij en ontwikkelingen m.b.t. buurtinitiatieven,* p. 2.
719 Gemeente Utrecht (3 november 2023). Raadsbrief *Tussenrapportage uitvoeringsprogramma Overvecht-Noord Aardgasvrij en ontwikkelingen m.b.t. buurtinitiatieven.*
720 DeWarmteTransitieMakers (8 november 2023). Presentatie *Overvecht-Noord Aardgasvrij Individuele oplossingen – Inzicht in PVT & stadswarmte.*
721 Gemeente Utrecht (13 november 2023). Voorblad Staf Energie *Vergelijking PVT en stadsverwarming buurtinitiatieven OVN.*
722 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
723 Gemeente Utrecht (8 november 2023). *Planning Overvecht-Noord aardgasvrij – hoofdlijnen.*

In versie 1.0 (van 17 juli 2023) staat het vaststellen van de basis-businesscase nog gepland voor 3 oktober 2023. Het collegebesluit met raadsvoorstel moet dan plaatsvinden tussen 23 en 30 januari 2024.
- In versie 6.0 (van 23 oktober 2023) is het vaststellen van de basis-businesscase verschoven naar 24 januari 2024. Het collegebesluit met raadsvoorstel is verschoven naar de periode 25 juni tot 2 juli 2024.
- In versie 7.0 (van 8 november 2023) zal de basis-businesscase nog steeds op 24 januari 2024 worden vastgesteld, maar is het collegebesluit verder opgeschoven naar de periode 10 tot 17 september 2024.

14 november 2023: De afgelopen periode heeft Innoforte vervolgonderzoek gedaan naar de businesscase van Eneco. Daartoe is Innoforte ook individuele gesprekken aangegaan met de bestuurders van de betrokken partijen. Daar komen twee grote knelpunten uit naar voren die overbrugd moeten worden[724]:

1. De eigen bijdrage is op dit moment verre van nul euro. De BAK is inmiddels gestegen van € 5.600 naar € 7.300 per woning.
2. Er is op dit moment geen gelijke behandeling tussen huurders en particulieren. De gemeente wil de eigen bijdrage voor particulieren naar nul euro krijgen door PAW- en Coronagelden in te zetten. Woningcorporaties zijn echter bereid om maximaal € 2.500 per woning te investeren om de BAK te verlagen. Het gevolg daarvan is dat de sociale huursector de particuliere woningeigenaren subsidieert. Dat is volgens de woningcorporaties onacceptabel.

In gesprek met de rekenkamer geeft Innoforte aan dat de maximale bijdrage van de woningcorporaties aan de lage kant is vergeleken met andere projecten. Omdat aansluiten op een warmtenet goedkoper is dan het aanschaffen van een warmtepomp, is een bijdrage van € 7.000 aan de BAK al relatief goedkoop voor een woningcorporatie. Innoforte vindt het echter lastig om te bepalen of de opstelling van de woningcorporaties bij dit project wel of niet redelijk is geweest.[725]

Daarnaast zijn er nog andere, resterende risico's. Innoforte concludeert dan ook dat er weinig perspectief is op een match gegeven de huidige ambities en randvoorwaarden.[726] Innoforte ziet drie oplossingsrichtingen[727]:

1. Doorgaan op het huidige pad. In dit geval is er meer geld nodig. Daar kan een gezamenlijke lobby richting Den Haag voor worden opgestart. Of de ambities kunnen worden bijgesteld. De woningcorporaties leveren bijvoorbeeld een hogere bijdrage aan de BAK, accepteren tot een bepaald bedrag een verschil met de particuliere sector of er kan aan particulieren een eigen bijdrage worden gevraagd.
2. Het project faseren. Stapje voor stapje, buurt voor buurt Overvecht-Noord aardgasvrij maken.
3. Stoppen met het project. Wellicht dat er elders in de stad buurten zijn die kansrijker zijn dan Overvecht-Noord.

724 Innoforte (14 november 2023). Presentatie *De weg naar een haalbare business case warmtenet Overvecht-Noord – tussentijdse terugkoppeling.*
725 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview extern adviseur.*
726 Innoforte (14 november 2023). Presentatie *De weg naar een haalbare business case warmtenet Overvecht-Noord – tussentijdse terugkoppeling.*
727 Innoforte (14 november 2023). Presentatie *De weg naar een haalbare business case warmtenet Overvecht-Noord – tussentijdse terugkoppeling.*

Tijdens het bestuurlijk overleg hierover blijkt dat er eerst behoefte is aan een overzichtelijke presentatie van de businesscase en de verdeling van kosten / opbrengsten over de verschillende stakeholders (Eneco, woningcorporaties, huurders, eigenaar-bewoners).[728] Bij het inzicht in de businesscase moet ook aandacht zijn voor de knoppen waar nog aan gedraaid kan worden om de BAK te verlagen, en met name hoe volatiel die knoppen zijn. Deze inzichten moeten bijdragen aan meer transparantie. Er wordt opgemerkt dat op dit moment het verschil in de BAK veel te groot is om tot overeenstemming te komen, dat de businesscase niet stabiel genoeg is voor besluitvorming en nog onvoldoende transparant.[729] Parallel zal de ambtelijke werkgroep nadenken over andere plangrenzen en faseringen. Een van de opties is de verkleining van het aantal voorgenomen aansluitingen op het warmtenet.[730] Een deel van de woningen in Overvecht-Noord wordt daardoor buiten de businesscase gelaten. Er zullen scenario's worden uitgewerkt die in een volgend bestuurlijk overleg worden besproken.

Er is nog veel werk nodig om de bestuurders mee te nemen in de technische ins en outs van de businesscase, ook bij andere scenario's die worden ontwikkeld. De bestuurders besluiten om Innoforte de opdracht te geven met de ambtelijke werkgroep mee te kijken.[731] Onderdeel van deze opdracht is om in één-op-één gesprekken met bestuurders voorstellen voor te leggen en om te verkennen waar mogelijke bewegingsruimte zit. In overleg met de gemeente en Eneco zal Innoforte tot een reële planning komen voor het vervolg en de besluitvorming.

21 november 2023: De raad ontvangt een update over de ontwikkelingen in de warmtetransitie. Sinds de raadsbrief van 3 november 2023 zijn de gesprekken met Eneco en de woningcorporaties voortgezet om in Overvecht-Noord tot een haalbaar en betaalbaar aanbod te komen voor bewoners en ondernemers. "*Dit heeft vooralsnog niet geleid tot een bevredigend resultaat: ten opzichte van de afgelopen voortgangsrapportage is het beeld van de businesscase verder verslechterd. We moeten daarom rekening houden met het in beeld brengen van alternatieve scenario's voor Overvecht-Noord.*"[732] Een mogelijk scenario is om niet de hele wijk aardgasvrij te maken, maar slechts een deel. De raadsbrief geeft verder een update over de ontwikkelingen op het gebied van de wetten Wcw, Wgiw en Omgevingswet en laat weten dat de gemeente nog in gesprek is over een publiek-privaat warmtebedrijf met Eneco. Over de pilot elektrisch koken wordt benoemd dat binnenkort uitgebreid geëvalueerd wordt over de 300 woningen die met Woonin in de pilot van het kookgas zijn gehaald, maar dat opschaling van de pilot niet waarschijnlijk is.[733]

Daarnaast wordt de raad geïnformeerd over het plan 'Een warmtepomp voor iedereen' van de twee buurtinitiatieven en het onderzoek van DeWarmteTransitieMakers naar dit plan. Naar aanleiding van de uitkomsten van dit onderzoek blijft de gemeente vasthouden aan een collectief warmtenet als voorkeursoplossing voor Overvecht-Noord (zie ook 8 november 2023).[734]

728 Gemeente Utrecht (14 november 2023). *Verslag Bestuurlijk Overleg Buurtaanpak Aardgasvrij.*
729 Gemeente Utrecht (14 november 2023). *Verslag Bestuurlijk Overleg Buurtaanpak Aardgasvrij.*
730 Gemeente Utrecht (14 november 2023). *Verslag Bestuurlijk Overleg Buurtaanpak Aardgasvrij.*
731 Gemeente Utrecht (14 november 2023). *Verslag Bestuurlijk Overleg Buurtaanpak Aardgasvrij.*
732 Gemeente Utrecht (21 november 2023). Raadsbrief *Ontwikkelingen in de warmtetransitie – sturen met onzekerheden II*, p. 2.
733 Gemeente Utrecht (21 november 2023). Raadsbrief *Ontwikkelingen in de warmtetransitie – sturen met onzekerheden II.*
734 Gemeente Utrecht (21 november 2023). Raadsbrief *Ontwikkelingen in de warmtetransitie – sturen met onzekerheden II.*

28 november 2023: De gemeente stuurt Eneco een brief over de uitdagingen die de uitbreiding van het warmtenet en het wetsvoorstel voor de Wcw met zich meebrengen. "*Wij sturen u deze brief omdat wij de urgentie voelen om door te gaan met de warmtetransitie in de stad en niet kunnen en willen wachten op vaststelling van de Wcw.*"[735] De gemeente spreekt uit dat zij de voorkeur heeft voor het verkennen van de mogelijkheid tot oprichten van een publiek-privaat warmtebedrijf "(…) *met Eneco als robuuste en deskundige partner*."[736] Maar het is de gemeente niet helder of Eneco hiervoor openstaat, aangezien Eneco in een recent gesprek aangaf open te staan voor de verkenning van een publiek-privaat warmtebedrijf in Utrecht, maar in een ander gesprek zei dat zij niet mee kan gaan in een dergelijke samenwerking. De gemeente vraagt daarom Eneco om haar voornemens en belangen schriftelijk toe te lichten.[737]

30 november 2023: Uit de notulen van de ambtelijke werkgroep Overvecht-Noord blijkt dat de second opinion van de businesscase voor bestuurders moeilijk te begrijpen blijft. De vraag is hoe deze inzichtelijk kan worden gemaakt.[738] Daarnaast wordt ook hier een kleinere projectscope als mogelijke optie genoemd om de BAK te verlagen.

14 december 2023: In de ambtelijke werkgroep wordt opnieuw gesproken over de mogelijke fasering van het project, waarbij verschillende delen van de wijk op verschillende momenten worden aangepakt. Innoforte geeft tijdens deze bespreking aan: "*Het zou zomaar eens kunnen dat we er niet uitkomen met ambities*"[739], ook met een fasering in het project.[740]

21 december 2023: In de commissievergadering van commissie Energie(transitie), Duurzaamheid, Vastgoed en Wonen wordt de tussenrapportage over Overvecht-Noord besproken. In die rapportage staat dat stadsverwarming de voorkeursoplossing blijft voor de wijk. Daarom worden in de commissievergadering vragen gesteld over wat dit betekent voor de keuzevrijheid van bewoners. Ook wordt gevraagd of het plan 'Een warmtepomp voor iedereen' van de buurtinitiatieven in Overvecht-Noord wel een eerlijke kans heeft gehad ten opzichte van Eneco.[741] De wethouder Energie geeft aan dat er nog geen aanbod is voor de overstap naar een warmtealternatief en dat nog niet alle variabelen bekend zijn om de betaalbaarheid te vergelijken tussen het plan van de buurtinitiatieven en stadsverwarming. Wanneer wordt gekozen voor collectieve warmte, dan is er nog keuzevrijheid voor bewoners. Wel pleit ze voor één hoofdkeuze, zodat er geen parallelle investeringen plaatsvinden. Ook benoemt ze dat nieuwe wetgeving moet zorgen dat warmtebedrijven voor het merendeel in publieke handen komen, wat de afhankelijkheid van Eneco zou veranderen.[742]

12 januari 2024: Een gemeentelijke betrokkene appt met een collega over de businesscase. De vraag is of het verstandig is om de nieuw uitgerekende BAK te benoemen in de bespreking. "*Die gaat immers weer wijzigen de volgende weken en dan krijgen we weer terug dat het volatiel is.*"[743]

17 januari 2024: Een andere gemeentelijk betrokkene appt naar een collega: "*Ik denk dat we een volledig andere strategie moeten volgen. We gaan er niet uitkomen met Eneco. Ze houden ons*

735 Gemeente Utrecht (28 november 2023). Brief aan Eneco *Voortgang Warmtetransitie Utrecht,* p. 1.
736 Gemeente Utrecht (28 november 2023). Brief aan Eneco *Voortgang Warmtetransitie Utrecht,* p. 1.
737 Gemeente Utrecht (28 november 2023). Brief aan Eneco *Voortgang Warmtetransitie Utrecht.*
738 Gemeente Utrecht (2024). Spreadsheet *Werkgroep OVN overzicht 2024 (actiepunten planning aantekeningen aantallen etc).*
739 Gemeente Utrecht (2024). Spreadsheet *Werkgroep OVN overzicht 2024 (actiepunten planning aantekeningen aantallen etc).*
740 Gemeente Utrecht (2024). Spreadsheet *Werkgroep OVN overzicht 2024 (actiepunten planning aantekeningen aantallen etc).*
741 Gemeente Utrecht (21 december 2023). Commissievergadering *Commissie Energie(transitie), Duurzaamheid, Vastgoed en Wonen.*
742 Gemeente Utrecht (21 december 2023). *Verslag Commissie Energie(transitie), Duurzaamheid, Vastgoed en Wonen.*
743 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van intern gemeentelijk communicatieverkeer.

gewoon aan het lijntje. En als het puntje bij paaltje komt is er onvoldoende draagvlak en gaan ze niet aanleggen."[744]

18 januari 2024: Een gemeentelijk betrokkene appt een collega naar aanleiding van een overleg met de ambtelijke werkgroep over de businesscase. "*Ik ben daar met behoorlijk wat chagrijn weggegaan en dat heb ik tijdens het overleg ook duidelijk laten weten.*"[745] In het overleg werd een kostenplaatje gepresenteerd met nul euro eigen bijdrage en een bijdrage (BAK) van € 2.500 voor de woningcorporaties. De voorwaarden voor dit kostenplaatje zouden zich alleen op de gemeente richten, bijvoorbeeld door circa dertig dure panden (o.a. een apotheek en woonwagens) niet mee te nemen in de berekening en risico's voor hogere kosten dan berekend bij de gemeente / bewoner neer te leggen. "*Lang verhaal kort: er is perspectief op een financieel haalbaar maar wel geamputeerd project dat tot stand is gekomen op basis van cherry-picking en een bereidwillige gemeente die de portemonnee trekt. Eneco beweegt niet. En als het project niet doorgaat, gemeente niet wil... Dit is mijn afdronk en dit kan niet waar zijn.*"[746]

19 januari 2024: In een begeleidende mail bij het verslag van een gemeentelijk stafoverleg mailt een medewerker van de gemeente over Overvecht-Noord aardgasvrij: "(…) *het scenario dat het niet gaat lukken wordt steeds reëler.*"[747]

19 en 24 januari 2024: In appberichten bespreken medewerkers van de gemeente wie wel en niet aanwezig mogen zijn in het bestuurlijk overleg over Overvecht-Noord. Aanleiding hiervoor is dat één partij iemand uit de ambtelijke werkgroep wil laten aanschuiven, maar dat is volgens de gemeenteambtenaren niet de bedoeling omdat dit een bestuurlijk en geen ambtelijk overleg is. Hierover ontstaat wat onenigheid tussen partijen.[748]

24 januari 2024: Adviesbureau Innoforte heeft onderzoek gedaan naar de manier om te komen tot een haalbare businesscase voor Overvecht-Noord. De concept-uitkomsten worden vandaag toegezonden en toegelicht in het bestuurlijk overleg. De status is volgens Innoforte: de gemeente wil een aardgasvrij Overvecht-Noord met een eigen bijdrage van nul euro, de woningcorporaties stellen een maximum aan de BAK en willen woonlastenneutraliteit voor haar huurders en gelijke voorwaarden als de particuliere sector. Eneco wil een haalbare businesscase binnen haar randvoorwaarden. "*Conclusie: dit geheel is niet haalbaar*"[749], stelt het rapport hierover.

Innoforte heeft in de businesscase van Eneco geen grote bijzonderheden ontdekt. Het bureau adviseert om met Eneco in gesprek te gaan over een aantal kosten-posten waar nog wel vragen bij te stellen zijn. Ook zijn de overheadkosten van Eneco niet transparant. Innoforte ziet mogelijkheden om de businesscase te verbeteren door te focussen op de meest haalbare delen van de wijk.[750]

In de presentatie staat ook een overzicht van de volatiliteit van de businesscase tussen juli en oktober 2023. De BAK stond in juli op € 11.500, wordt daarna nog hoger, maar wordt daarna stapsgewijs door verschillende maatregelen teruggebracht naar € 4.500 per woning. Denk aan combinatiewerkzaamheden die kosten besparen en het inbrengen

744 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van intern gemeentelijk communicatieverkeer.
745 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van intern gemeentelijk communicatieverkeer.
746 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van intern gemeentelijk communicatieverkeer.
747 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van intern gemeentelijk communicatieverkeer.
748 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van intern gemeentelijk communicatieverkeer.
749 Innoforte (24 januari 2024). Presentatie *Een haalbare business case warmtenet Overvecht Noord?*, p. 3.
750 Innoforte (24 januari 2024). Presentatie *Een haalbare business case warmtenet Overvecht Noord?*

van de Warmtenetten Investeringssubsidie (WIS). Tussen oktober en november 2023 stijgt de BAK echter weer, en komt uiteindelijk uit op € 6.050. Bijvoorbeeld omdat de woningcorporaties de BAK niet vooruit willen betalen en omdat de ontwikkelkosten zijn gestegen.[751]

Tijdens de presentatie van Innoforte in het bestuurlijk overleg stellen de samenwerkingspartners aanvullende vragen over de businesscase. Het bestuurlijk overleg besluit door te gaan met het project, met een aantal opmerkingen en vragen. De werkgroep gaat berekeningen maken voor een aanbod voor een kleiner deel van de wijk (zonder de Klopvaartbuurt). Dit betekent dat de oorspronkelijke scope (in één keer een volledig aardgasvrij Overvecht-Noord realiseren) wordt verkleind. Ook moet de BAK eind februari 2024 definitief en stabiel zijn en moet Innoforte in een second opinion de uiteindelijke uitkomst toetsen. Daarnaast wordt onderzocht wat gezamenlijke afdekking van risico's betekent en is inzicht nodig in de benodigde beslisinformatie voor het aanbod. Ook moet het narratief rond het aanbod voor bewoners worden uitgewerkt om een zo groot mogelijk draagvlak te creëren. Dit alles moet uitgewerkt worden voor het bestuurlijk overleg van 20 maart 2024.[752]



Dit was het laatste bestuurlijk overleg voor Stedin, Energie-U en Bo-Ex. Omdat zij geen rol spelen bij de ontwikkeling van het warmtenet in Overvecht-Noord en de focus nu volledig op dit project ligt, sluiten zij hierna niet meer aan bij het bestuurlijk overleg buurtaanpak aardgasvrij.[753]

6.5 JANUARI 2024 – MAART 2024: GEMEENTERAAD STEMT VOORSTEL BEWONERSINITIATIEVEN WEG, SCOPE PROJECT WORDT VERKLEIND EN STEEDS MEER KNELPUNTEN IN DE BUSINESSCASE

25 januari 2024: In notulen van de ambtelijke werkgroep komt naar voren dat er perspectief is op het haalbaar krijgen van de businesscase, maar dat dit wel nog hard gemaakt moet worden de komende maand. Daarbij moet ook worden nagedacht hoe dit naar buiten toe wordt gecommuniceerd. Een betrokkene van één van de woningcorporaties geeft echter aan dat er twijfels heersen omdat de cijfers 'alle kanten op gaan' en aantallen niet zouden kloppen. Innoforte geeft aan dat dit komende maand hardgemaakt gaat worden, vóór 1 maart 2024.[754]

26 januari 2024: Binnen de gemeente worden een aantal appjes gestuurd met vragen over inpandige kosten. Het is onduidelijk wie betaalt voor welke aanpassingen die in de woningen moeten plaatsvinden wanneer zij van het gas af gaan. "*Het ontbreekt nu nl* [namelijk] *aan een onderbouwing voor de inpandige kosten en een eerlijke demarcatie van de werkzaamheden.*"[755]

1 februari 2024: Uit de notulen van de ambtelijke werkgroep blijkt dat Eneco werkt aan het verlagen van de BAK en om dit te presenteren op 1 maart 2024. Een second opinion heeft pas zin na die datum. Tegelijkertijd krijgt Eneco een signaal van de gemeente en woningcorporaties dat de updates over de businesscase vragen zullen oproepen en voelen als een nieuw aanbod. "*Misschien toch extra maatregelen nodig om nieuw 'black-box'-gevoel te voorkomen*", staat daarom in de notulen van de ambtelijke werkgroep. Op 22 februari 2024 wordt in de werkgroep een 'go / no go'-moment geagendeerd.[756]

751 Innoforte (24 januari 2024). Presentatie *Een haalbare business case warmtenet Overvecht Noord?*
752 Gemeente Utrecht (24 januari 2024). *Concept notulen bestuurlijke terugkoppeling rapportage Innoforte OVN.*
753 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
754 Gemeente Utrecht (2024). Spreadsheet *Werkgroep OVN overzicht 2024 jan-apr (actiepunten, planning, aantekeningen, aantallen, etc).*
755 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van intern gemeentelijk communicatieverkeer.
756 Gemeente Utrecht (2024). Spreadsheet *Werkgroep OVN overzicht 2024 jan-apr (actiepunten, planning, aantekeningen, aantallen, etc).*

4 februari 2024: In een intern stafoverleg van de gemeente wordt besproken wat nodig is voor een mandaat voor de wethouder Energie om in het bestuurlijk overleg van 20 maart 2024 wel of niet in te stemmen met een voorstel voor Overvecht-Noord. De staf bespreekt wat er allemaal in het collegevoorstel voor dit mandaat moet komen. Het voorstel is om hier drie beslispunten in op te nemen:

1. Het projectgebied Overvecht-Noord opsplitsen in drie deelgebieden met verschillende tijdspaden (Klopvaartbuurt, Overvecht-Noord minus de Klopvaartbuurt, en de buurten en utiliteitsgebouwen die all-electric worden). De Klopvaartbuurt zou hierbij niet voor 2030 van het aardgas gaan.
2. Het gehele beschikbare projectbudget inzetten voor alle delen van Overvecht-Noord minus de Klopvaartbuurt.
3. De voorwaarden voor instemming met het aanbod voor Overvecht-Noord op 20 maart 2024 vaststellen. Deze voorwaarden gaan over kosten (zoals de eigen bijdrage van nul euro), het aanbod (o.a. ontzorging), fasering, budget, de Klopvaartbuurt en het draagvlak. Deze voorwaarden zijn uitgebreid uitgewerkt door de staf.

Begin maart moet het collegevoorstel worden geagendeerd.[757] De wethouder geeft aan ook graag een plan B in dit voorstel te zien.[758]

8 februari 2024: In de notulen van de ambtelijke werkgroep Overvecht-Noord blijkt dat met de huidige warmtetarieven bewoners duurder uit zijn met stadsverwarming dan met aardgas. Ook is Eneco nog aan het rekenen aan de businesscase, waarbij de te verwachten meerkosten door stilstaande combinatiewerkzaamheden in kaart wordt gebracht. Hierdoor stijgt de BAK waarschijnlijk.[759] Ook laat Eneco weten dat de BAK waarschijnlijk niet stipt op 1 maart 2024 af is, maar wel rond die datum.[760]

10 februari 2024: Innoforte probeert in het kader van de tweede second opinion helder te krijgen hoeveel particuliere- en woningcorporatiewoningen in het plangebied van project Overvecht-Noord aardgasvrij liggen. In mailcontact blijkt dat hierover onduidelijkheid bestaat, omdat Innoforte van verschillende partijen verschillende cijfers ontvangt.[761]

13 februari 2024: Een gemeentelijk betrokkene probeert samen met een interne collega een voorstel te maken voor het vooruitbetalen van het PAW-geld aan Eneco. Daarmee zou Eneco rentevoordeel krijgen. Besloten wordt om hierbij juristen te betrekken voor een toets op staatssteunregels.[762]

14 februari 2024: Er wordt een memo rondgestuurd over de fasering / contractering van Overvecht-Noord.

15 februari 2024: In de raadsbrief over het Jaarplan 2024 voor de energietransitie staat dat het doel is om de plan- en besluitvorming voor Overvecht-Noord in 2024 af te ronden. In het tweede kwartaal van 2024 staat een raadsvoorstel voor het uitvoeringsprogramma gepland, maar of dit lukt is afhankelijk van het afronden van de businesscase. Daarnaast wordt benoemd dat de wetten Wcw en Wgiw wellicht later dan gepland in werking treden. Dit kan vertraging oplopen

757 Gemeente Utrecht (4 februari 2024). Voorblad Staf Energie *Mandaat BO 20 maart OVN.*
758 Gemeente Utrecht (5 februari 2024). *Verslag Staf Energie.*
759 Gemeente Utrecht (2024). Spreadsheet *Werkgroep OVN overzicht 2024 jan-apr (actiepunten, planning, aantekeningen, aantallen, etc).*
760 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van gemeentelijk communicatieverkeer met externe partijen.
761 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van gemeentelijk communicatieverkeer met externe partijen.
762 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van intern gemeentelijk communicatieverkeer.

door de vorming van een nieuw kabinet.[763] De Raad voor het Openbaar Bestuur zal in 2024 een advies gaan uitbrengen over de uitvoeringsmiddelen voor de energietransitie.

20 februari 2024: Eneco stuurt een reactiebrief naar aanleiding van de brief van de gemeente van 28 november 2023. De gemeente vroeg daarin aan Eneco om haar voornemens en belangen wat betreft een publiek-private samenwerking kenbaar te maken. Eneco reageert nu dat zij graag in gesprek gaat met de gemeente om een dergelijke samenwerking te verkennen. In de brief gaat Eneco ook in op het wetsvoorstel voor de Wcw, en geeft daarbij aan dat zij zich *"*(…) *grote zorgen* [maakt] *over het onderdeel in het wetsvoorstel dat een verplicht publiek meerderheidsbelang voorschrijft omdat het leidt tot grote vertraging van de warmtetransitie en tot hogere warmtetarieven voor woningeigenaren en daarmee het draagvlak voor collectieve warmte aantast. Tevens leidt dit onderdeel tot grote onduidelijkheid over onze rol als privaat warmtebedrijf en de mogelijkheden voor samenwerking met publieke partners.*"[764] De aangekondigde Wcw creëert voor Eneco investeringsonzekerheid vanwege de overgang naar publiek eigendom, omdat daarbij onzekerheid is over de overgangstermijn, de restwaarde van het bedrijf bij onteigening en de zeggenschap over investeringen die Eneco in een publiek-privaat warmtebedrijf zou verliezen / behouden.[765]

Eneco ziet op dit moment niet voor zich hoe zij zou kunnen participeren in een publiek-privaat warmtebedrijf met de gemeente vanwege "(…) *het gebrek aan een concreet perspectief en politieke onzekerheid.*"[766] Maar, zo staat ook in de brief, toch staat Eneco niet afwijzend tegenover een publiek-private samenwerking "(…) *als dat kan bijdragen aan een stabiel partnership voor de lange termijn met duidelijke toegevoegde waarde voor de klanten.*"[767] Daarbij is voor Eneco wel een belangrijk uitgangspunt dat zij voldoende zeggenschap houdt over investeringen en voor minstens 50% eigenaar blijft. Voor Overvecht-Noord specifiek vraagt Eneco om het draagvlak onder bewoners te testen voordat om een investeringsbesluit wordt gevraagd. Ook geeft Eneco aan in dit project maximale transparantie te willen bieden door haar cijfers over aansluitkosten en tarieven door een onafhankelijk bureau te laten toetsen.[768]

Een gemeentelijk betrokkene stuurt op dezelfde datum intern een planning rond voor Overvecht-Noord aardgasvrij. De planning loopt tot november 2024, en eindigt met een collegebesluit over het uitvoeringsprogramma en over een overeenkomst met Woonin, Portaal, Eneco en de gemeente. Een belangrijk moment in de planning is 12 maart 2024, wanneer het college mandaat moet geven voor de op 4 februari 2024 besproken punten. Ook 20 maart 2024 is belangrijk, omdat dan in het bestuurlijk overleg een besluit wordt genomen over (onder andere) de BAK, tarieven, fasering en de second opinion. Voor 20 maart 2024 moeten acht memo's worden opgeleverd over alle deelbesluiten, zoals over deelprojecten en fasering, de BAK en inzet van gemeentelijke subsidie, tarieven, combinatiewerkzaamheden en een plan van aanpak voor de benadering van bewoners. Op 4 april 2024 moet vervolgens in het bestuurlijk overleg besloten worden over de '*term sheet*' en vrijgave van het uitvoeringsprogramma. Na een periode voor zienswijzen en een collegebesluit over de kaders voor het uitvoeringsprogramma op 16 juli 2024, moet vóór 1 oktober 2024 een investeringsbesluit worden genomen vanwege de WIS (volgens de deadline van de RVO).[769]

763 Gemeente Utrecht (15 februari 2024). Raadsbrief *Jaarplan 2024 Energietransitie.*
764 Eneco (20 februari 2024). Brief aan gemeente *Voortgang Warmtetransitie Utrecht,* p. 2.
765 Eneco (20 februari 2024). Brief aan gemeente *Voortgang Warmtetransitie Utrecht.*
766 Eneco (20 februari 2024). Brief aan gemeente *Voortgang Warmtetransitie Utrecht,* p. 3.
767 Eneco (20 februari 2024). Brief aan gemeente *Voortgang Warmtetransitie Utrecht,* p. 3.
768 Eneco (20 februari 2024). Brief aan gemeente *Voortgang Warmtetransitie Utrecht.*
769 Gemeente Utrecht (20 februari 2024). Spreadsheet *20240220 planning.*

22 februari 2024: Uit de notulen van de ambtelijke werkgroep blijkt dat nog niet is bepaald wie de inpandige kosten op zich neemt. Over deze kosten voor het aardgasvrij maken van woningen wordt genoemd dat deze tussen de € 1.500 en € 6.500 zouden liggen. Het is een openstaande vraag of Eneco of de gemeente alle kosten betaalt of tot een bepaald bedrag. Daarnaast komt er een separaat overleg tussen Eneco en de gemeente om de risico's van de combinatiewerkzaamheden te bespreken.[770] Hierover stuurden medewerkers van de gemeente op 26 januari 2024 onderling appjes omdat er onduidelijkheid over bestond.

29 februari 2024: De gemeenteraad stemt over twee moties over lokale warmte-initiatieven. Een van de moties vraagt om het alternatief 'Warmtepomp voor iedereen' van de twee buurtinitiatieven in Overvecht-Noord als alternatieve keuze voor stadsverwarming te ondersteunen en uit te werken. De motie vraagt het college daarnaast om dit alternatief voor stadsverwarming voor te leggen aan de bewoners en de uiteindelijke afweging en keuze op te nemen in het raadsvoorstel Overvecht-Noord aardgasvrij.[771] De andere motie vraagt het college om actief te onderzoeken hoe een lokaal warmte-initiatief zoals 'Warmtepomp voor iedereen' voor alle bewoners betaalbaar kan worden, door een haalbaar en ontzorgend aanbod voor financiering van de investeringen uit te werken. De motie vraagt het college om hierbij onder andere te kijken naar de mogelijkheid voor gemeentelijke garantstelling.[772] Beide moties worden verworpen.

In notities van de ambtelijke werkgroep op dezelfde dag staat dat mogelijke onvoorziene omstandigheden in rioleringsprojecten in Overvecht-Noord effect hebben op project Overvecht-Noord aardgasvrij, en dat dit "*zeer risicovol*" is. De risico's voor het combineren van de werkzaamheden rondom aardgasvrij en de riolering wordt ingedeeld in drie categorieën: vertraging door de gemeente, vertraging door Eneco, en vertraging door 'onvoorzien'. Daarnaast wordt genoemd dat woonlastenneutraliteit voor bewoners niet levenslang te garanderen is, maar slechts voor de eerste paar jaar. Uiterlijk 15 maart 2024 worden de documenten vanuit de werkgroep verstuurd aan het bestuurlijk overleg. "*Het moet zodanig hard zijn dat bestuurders er 'ja' tegen kunnen zeggen.*"[773]

De ambtelijke werkgroep werkt tevens aan een rekentool waarin inwoners uit Overvecht-Noord de kosten voor aardgas en stadsverwarming kunnen vergelijken.[774] Hierin zien zij overzichtelijk wat de jaarlijkse kosten zijn op basis van hun warmteverbruik, uitgesplitst in variabele kosten, vaste kosten en kosten voor een cv-ketel ten opzichte van een afleverset voor stadsverwarming.[775] In de werkgroep blijkt wel dat deze tool nog genuanceerd moet worden en nog niet gedeeld kan worden. Ook laat de rekentool zien dat stadsverwarming duurder is dan aardgas.[776]

770 Gemeente Utrecht (2024). Spreadsheet *GEVOELIG Werkgroep OVN overzicht 2024 jan-apr (actiepunten, planning, aantekeningen, aantallen, etc).*
771 EenUtrecht, CDA, VVD, Volt, Partij voor de Dieren (29 februari 2024). Motie 2024/70 *Motie: Zet lokale warmte-initiatieven niet in de kou; biedt bewoners een keuze.*
772 EenUtrecht, CDA, VVD, Volt, Partij voor de Dieren (29 februari 2024). Motie 2024/71 *Motie: Zet lokale warmte-initiatieven niet te snel bij het oud vuil; onderzoek hoe het wél kan.*
773 Gemeente Utrecht (2024). Spreadsheet *GEVOELIG Werkgroep OVN overzicht 2024 jan-apr (actiepunten, planning, aantekeningen, aantallen, etc).*
774 Gemeente Utrecht (2024). Spreadsheet *GEVOELIG Werkgroep OVN overzicht 2024 jan-apr (actiepunten, planning, aantekeningen, aantallen, etc).*
775 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van intern gemeentelijk communicatieverkeer.
776 Gemeente Utrecht (2024). Spreadsheet *GEVOELIG Werkgroep OVN overzicht 2024 jan-apr (actiepunten, planning, aantekeningen, aantallen, etc).*

Maart 2024: Adviesbureau DeWarmteTransitieMakers (DWTM) werd in november 2023 gevraagd te stoppen met het werken aan de uitvoeringsplannen voor de verschillende specials in de wijk vanwege grote onzekerheden in de onderhandelingen. Begin maart 2024 wordt DWTM gevraagd om dit werk te hervatten omdat de gemeente "(…) *goede hoop had er met Eneco uit te komen*."[777]

7 maart 2024: Een gemeentelijk betrokkene appt met een collega over de marges die Eneco rekent op warmte. *"Ik heb gisteren uitgebreid met *** gesproken over marges op warmte en relatie met de BAK. Eyeopener! En mogelijk schocking*"[778], leest het bericht. Later die dag komt het bericht: "*Komende jaren veel geld verdienen met winstmaximalisatie voor wellicht een hoge overnamesom. Dat zie ik ook bij Vattenfall.*"[779]

De marges geven het verschil aan tussen de verwachte opbrengsten van de levering van warmte en de kosten daarvan. Hoe hoger de marges, hoe meer Eneco verwacht te kunnen verdienen aan de exploitatie van het warmtenet. Bij hogere marges is Eneco dan ook bereid om aan de voorkant van het project meer te investeren. Maar Eneco heeft haar verwachte marges nu naar beneden bijgesteld. Eneco is daardoor bereid om aan de voorkant minder te investeren. De post om de investering (en daarmee de businesscase) sluitend te krijgen zal daardoor stijgen. De BAK neemt dus toe. Later, op 27 maart 2024, komt Innoforte terug op deze conclusie (zie tijdlijn). De ambtelijke werkgroep wordt hierover geïnformeerd, met als conclusie door Innoforte: "*We hebben mogelijk een breekpunt.*" De andere partijen in de werkgroep schrikken van de veranderde marge van Eneco omdat dit niet is aangekondigd. "*In kader van transparantie niet prettig*", staat in de notulen. Eneco vindt dit geen eerlijk verwijt, omdat de marge eerder geen onderdeel was van wat in de ambtelijke werkgroep werd besproken en het wel op andere plekken is aangekondigd.[780]

Daarnaast wordt in de werkgroep besproken dat de gemeente heeft berekend hoe haar totaalplaatje voor het project eruitziet met de huidige getallen. De gemeente heeft € 8,455 miljoen beschikbaar, maar komt uit op een totaal kostenplaatje van ruim € 8,6 miljoen als de Klopvaartbuurt uit het project wordt gehouden en € 8,7 miljoen als de Klopvaartbuurt wel mee wordt genomen.[781]

Ook blijkt in de werkgroep dat de gemeente en Eneco beide de kostenraming van de risico's niet kunnen vaststellen. De partijen zijn er nog niet over uit wat de kosten zouden zijn voor bepaalde risico's, zoals onvoorziene omstandigheden of het niet goed plannen van het combineren van werkzaamheden, zoals het gelijktijdig aanleggen van het warmtenet met het uitvoeren van rioleringswerkzaamheden. Ook over de kosten die Eneco wel en niet betaalt voor de inpandige aanpassingen voor het aardgasvrij maken van woningen, bestaat nog onduidelijkheid. Innoforte merkt daarbij op dat sommige bouwkundige kosten niet in de businesscase zitten en dat dit zorgelijk is.[782]

777 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
778 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van intern gemeentelijk communicatieverkeer.
779 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van intern gemeentelijk communicatieverkeer.
780 Gemeente Utrecht (2024). Spreadsheet *GEVOELIG Werkgroep OVN overzicht 2024 jan-apr (actiepunten, planning, aantekeningen, aantallen, etc).*
781 Gemeente Utrecht (2024). Spreadsheet *GEVOELIG Werkgroep OVN overzicht 2024 jan-apr (actiepunten, planning, aantekeningen, aantallen, etc).*
782 Gemeente Utrecht (2024). Spreadsheet *GEVOELIG Werkgroep OVN overzicht 2024 jan-apr (actiepunten, planning, aantekeningen, aantallen, etc).*

Op dezelfde datum stuurt een juridisch adviseur een mail aan een gemeentelijk betrokkene en Eneco over mogelijke staatssteun in het project. Het is noodzakelijk om juridisch vast te stellen in hoeverre publiek PAW-geld in de vorm van een subsidie aan Eneco mag worden verstrekt.[783] De staatssteunbeoordeling zal plaatsvinden op basis van de businesscase. Daaruit blijkt hoe hoog de geoorloofde hoogte is van de steunmaatregel die gemeente wil treffen met Eneco – een geldleningsovereenkomst. De jurist geeft de gemeente wel mee dat de activiteiten waarvoor de gemeente subsidie wil gaan verlenen lijken te overlappen met de concessieopdracht die zij Eneco wil geven. "*Het is m.i. zaak dat Eneco en de gemeente op korte termijn duidelijkheid krijgen over de subsidiabele activiteiten en de inhoud van de concessieopdracht, zodat geen dubbele financiering zal plaatsvinden.*"[784]

11 maart 2024: De buurtinitiatieven Klopvaartbuurt Aardgasvrij en Nieuwe Energie voor de Vechtzoom heffen zichzelf op. Reden hiervoor is dat zij na de twee verworpen moties van 29 februari 2024 geen perspectief meer hebben om hun plan 'Warmtepomp voor iedereen' te realiseren. Daarvoor is namelijk gemeentelijke financiering nodig, die de gemeente heeft aangegeven niet te geven.[785]

Ook op deze dag appt een gemeentelijk ambtenaar met een collega over de risico's die verbonden zijn aan de combinatiewerkzaamheden. "*Ik geloof dat ze mijn opmerking over de combiwerkzaamheden niet zo leuk vonden*"[786], leest een bericht. Een paar berichten later: "*Moeten woensdag ook wel stilstaan bij of ze het nog zien zitten. Zeker als we risico's gaan terugduwen.*"[787] Deze berichten gaan over Eneco, aangezien de gemeente en Eneco in deze periode regelmatig discussies voeren over wie de kosten draagt voor het risico dat de combinatiewerkzaamheden niet de gewenste / berekende besparing opleveren.

12 maart 2024: De gemeenteraad krijgt middels een raadsbrief informatie over Eneco's brief van 20 februari 2024 over een mogelijke publiek-private samenwerking met de gemeente. De gemeente laat weten: "*Op basis van de reactie van Eneco concluderen wij dat er onvoldoende aanknopingspunten zijn om op korte termijn in overleg te treden met Eneco over een publiek-private samenwerking, waarover wij uw raad eerder hebben geïnformeerd.*"[788] Wel blijft de gemeente Eneco een belangrijke partner vinden in de warmtetransitie. De gemeente moet nu bepalen hoe zij wil handelen naar aanleiding van de reactie van Eneco, en verwacht daarover in het tweede kwartaal van 2024 een besluit te nemen. Daarnaast denkt de gemeente na over "(…) *de stappen die wij willen zetten naar een publiek warmtebedrijf en de wijze waarop wij een toegankelijk speelveld willen realiseren voor bewonersinitiatieven die zich mogelijk willen door ontwikkelen tot buurtwarmtecoöperaties, dan wel warmtebedrijven.*"[789]

783 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente*.
784 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van gemeentelijk communicatieverkeer met externen.
785 Einde buurtinitiatieven Klopvaartbuurt Aardgasvrij en Nieuwe Energie voor de Vechtzoom
786 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van intern gemeentelijk communicatieverkeer.
787 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van intern gemeentelijk communicatieverkeer.
788 Gemeente Utrecht (12 maart 2024). Raadsbrief *Reactie Eneco op verzoek tot samenwerking,* p. 2.
789 Gemeente Utrecht (12 maart 2024). Raadsbrief *Reactie Eneco op verzoek tot samenwerking,* p. 2.

14 maart 2024: In de aantekeningen van de ambtelijke werkgroep komt naar voren dat in de opgestelde begroting voor project Overvecht-Noord aardgasvrij niet altijd helder is welke partij bepaalde kostenposten betaalt. Daarnaast geven de woningcorporaties aan dat de investeringen die zij moeten doen om woningen van het kookgas af te halen niet in één keer lukken. Bij de corporaties heeft deze onrendabele investering minder prioriteit dan geplande investeringen in renovaties. Het probleem van de risico's omtrent het afstemmen van combinatiewerkzaamheden met de riolering is ook nog niet verholpen.[790]

Verder blijkt ook dat er nog een kostenpost ontbreekt in de businesscase, wat de BAK nog zal verhogen. Deze kosten (€ 3.000 tot € 4.000) zitten in de aanpassingen die in de woning nodig zijn om deze aan het warmtenet aan te sluiten.[791] Die kosten komen per rekening van de gebouweigenaar. Deze kostenpost komt naar voren omdat Innoforte een concept oplevert van een onderzoek naar de mogelijkheden en kosten van het aansluiten van het warmtenet in zeven typen woningen in Overvecht-Noord. Eneco wil de zogenoemde afleverset voor warmte graag bij de voordeur plaatsen, omdat dit voor haar het goedkoopst is. Maar Innoforte concludeert dat het 'technisch haalbaarder en esthetisch fraaier' is om de afleverset bij de cv-ketel te plaatsen. Daarbij vallen de kosten voor bewoners ook lager uit (€ 3.000 bij de cv-ketel ten opzichte van € 4.000 bij de voordeur).[792]

Uit de notulen van de werkgroep blijkt verder dat in de businesscase nog drie 'bommetjes / issues' zitten: extra leidingen (voor aanpassing in de woning), de combinatiewerkzaamheden, en hoger uitvallende warmtetarieven. Per 2024 hanteert Eneco hogere tarieven voor het vastrecht (de vaste kosten voor de aansluiting op het warmtenet)[793], in lijn met de gestegen maximumtarieven hiervoor vanuit de ACM.[794] De vaste jaarlijkse kosten voor stadsverwarming stijgen hierdoor van € 458,59 in 2023 naar € 606,72 in 2024.[795] Deze hogere tarieven hebben een negatief effect op de haalbaarheid van een betaalbaar aanbod voor de bewoners van Overvecht-Noord.[796] Vanwege de onzekerheden – de drie 'bommetjes / issues' – wordt de situatie als wiebelig ervaren. Een gemeenteambtenaar stelt daarom voor om een bestuurlijk besluit op 20 maart 2024 los te laten. Met het huidige beeld wordt het een 'no go'. Huiswerk voor de werkgroep is om na te denken hoe de drie problemen opgelost kunnen worden.[797]

790 Gemeente Utrecht (2024). Spreadsheet *GEVOELIG Werkgroep OVN overzicht 2024 jan-apr (actiepunten, planning, aantekeningen, aantallen, etc).*
791 Gemeente Utrecht (2024). Spreadsheet *GEVOELIG Werkgroep OVN overzicht 2024 jan-apr (actiepunten, planning, aantekeningen, aantallen, etc).*
792 Innoforte (14 maart 2024). Conceptrapport *Onderzoek warmtenet aansluiting en binnen-installaties.*
793 Algemeen tarievenblad voor Warmte & Koude per 1 januari 2024 | Eneco
794 In augustus 2024 verlaagt de ACM deze maximumtarieven met terugwerkende kracht, omdat deze te hoog was door een fout in de berekening. Eneco moet hierdoor met terugwerkende kracht haar vastrechttarief verlagen over 2024. Dit was nog niet bekend ten tijde van de onderhandelingen over de businesscase.
795 Algemeen tarievenblad voor Warmte & Koude per 1 januari 2023 | Eneco
796 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
797 Gemeente Utrecht (2024). Spreadsheet *GEVOELIG Werkgroep OVN overzicht 2024 jan-apr (actiepunten, planning, aantekeningen, aantallen, etc).*



7

maart 2024 – april 2024

Vroegtijdige beëindiging samenwerking

7 VROEGTIJDIGE BEËINDIGING SAMENWERKING: MAART 2024 – APRIL 2024

In dit hoofdstuk beschrijven we de vroegtijdige beëindiging van de samenwerking in het project Overvecht-Noord aardgasvrij en de communicatie hierover. Aan de hand van interne documenten, verslagen van interviews met betrokkenen en openbare (raads)informatie worden in een tijdlijn de belangrijkste gebeurtenissen en ervaringen beschreven.



Uitvoering
De gemeente en Eneco besluiten om hun samenwerking in project Overvecht-Noord aardgasvrij vroegtijdig te beëindigen. Dit besluit wordt genomen door deze twee partijen, waarna de woningcorporaties hierover worden geïnformeerd. De wethouder Energie ontvangt de volmacht om de intentieovereenkomst met de samenwerkingspartijen op te zeggen. Eneco vindt dat de gemeente de afspraak om gezamenlijk naar buiten te treden over de beëindiging van de samenwerking breekt wanneer de gemeente op 3 april 2024 een gesprek over Overvecht-Noord voert met externe partijen. Eneco publiceert in reactie hierop een eigen persbericht waarin zij aankondigt te stoppen met het project. Eneco en de gemeente komen samen niet uit de vraag wie in de fout ging door eerder dan afgesproken naar buiten te treden met het nieuws over de vroegtijdige beëindiging van de samenwerking.



Rol(invulling)
De gemeente probeert te sturen op een goede afronding van project Overvecht-Noord, door af te stemmen op welk moment de partijen met het nieuws over de vroegtijdig beëindigde samenwerking naar buiten treden. Het is uiteindelijk niet gelukt om hier gelijktijdig over te communiceren. Zowel de gemeente als Eneco houden zich niet aan deze afspraak, waarbij de gemeente de eerste is die met het nieuws naar buiten treedt.



Middelen en instrumenten
Er is expertise ingehuurd voor een tweede second opinion van de businesscase en om specifieke kosten (voor specifieke gebouwen) te berekenen. In de laatste fase van project Overvecht-Noord aardgasvrij blijkt het beschikbare projectbudget (vanuit de PAW-gelden, Coronagelden) in toenemende mate niet toereikend om Overvecht-Noord aardgasvrij te maken binnen de gestelde kaders (zoals betaalbaarheid). Daarnaast blijkt uit de tweede second opinion dat er daarbij nog een kans bestaat dat het kostenplaatje hoger gaat uitvallen vanwege risico's en nog deels onberekende financiële effecten van delen van het project.



Informatievoorziening gemeenteraad

De gemeenteraad ontvangt het nieuws over de vroegtijdige beëindiging van de samenwerking in project Overvecht-Noord aardgasvrij een dag nadat dit in een persbericht door Eneco bekend is gemaakt. De raadsbrief informeert over de beëindigde samenwerking en de hoofdredenen hiervoor. De gemeenteraad krijgt hierbij ook te horen dat het doel om Overvecht-Noord vóór 2030 aardgasvrij te maken definitief niet behaald wordt.

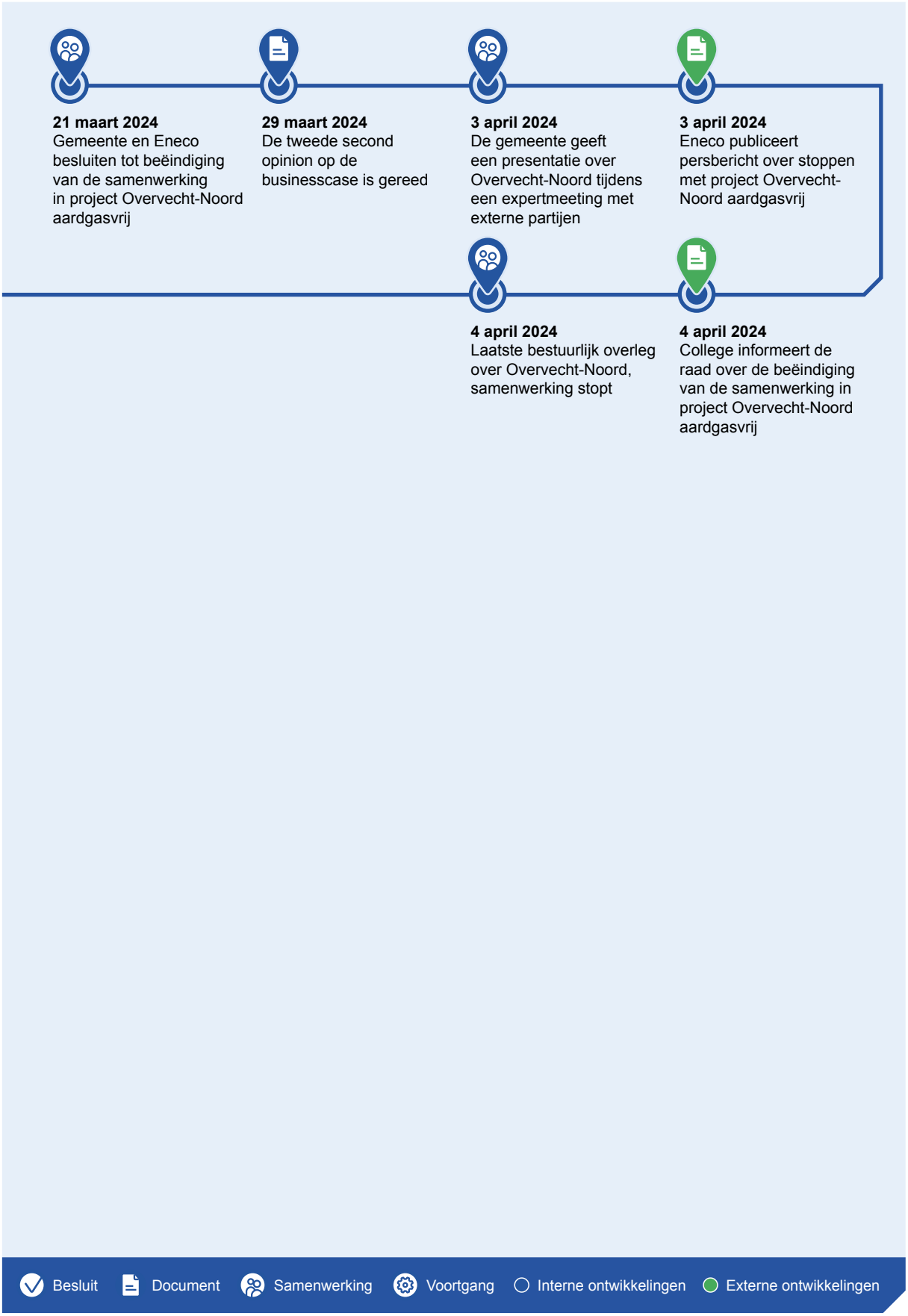


Planning

Vanuit de WIS (Warmtenetten Investeringssubsidie) lag de deadline voor een investeringsbesluit voor Overvecht-Noord op 1 oktober 2024. Deze naderende deadline, in combinatie met de niet sluitende businesscase, bleek een van de redenen dat het project niet haalbaar was en de samenwerking werd beëindigd. Met de vroegtijdige beëindiging van de samenwerking in het project wordt ook definitief duidelijk dat de deadline van een volledig aardgasvrij Overvecht-Noord in 2030 niet zal worden gehaald.

Vroegtijdige beëindiging samenwerking

Doorklikbare tijdlijn: Gezamenlijk besluit einde samenwerking, communicatie naar buiten niet volgens afspraken



Bron: Rekenkamer Utrecht (2025) o.b.v. interne en openbare documenten.

7.1 MAART 2024: GEZAMENLIJK BESLUIT GEMEENTE EN ENECO OM SAMENWERKING TE BEËINDIGEN

21 maart 2024: In aantekeningen van de ambtelijke werkgroep staat dat de begroting voor Overvecht-Noord niet sluitend bleek en dat daarom het bestuurlijk overleg van 20 maart 2024 is geannuleerd. Er is geen ruimte meer bij Eneco om te bewegen, dus de vraag in een gesprek tussen Eneco en de gemeente was hoe het zou zijn om te stoppen met het project. Bij de gemeente hebben inhoudelijk betrokkenen en de wethouder Energie gezamenlijk besloten om de samenwerking vroegtijdig te beëindigen. Eneco begrijpt dit besluit. De samenwerkingspartners gaan voor het bestuurlijk overleg van 4 april 2024 nadenken over de communicatie over dit besluit naar buiten toe. Daarbij is het volgens Innoforte belangrijk om te bedenken met welk narratief de partijen naar buiten willen, ook gezien de verschillende belangen. Een gemeentelijk betrokkene geeft aan dat de gemeente wel haar eigen verhaal wil vertellen, maar "(…) *niet met modder* [wil] *gooien*"."[798]

Daarbij staat in de aantekeningen: "*Dit is stroomversnelling na bommetje inpandige kosten.*" Innoforte noemt dat de bom breder is dan alleen de inpandige kosten: het heeft ook te maken met het rendement en de risicoverdeling die Eneco in de businesscase voorstelt. "*Ook al zou de buca* [businesscase] *sluitend kunnen zijn, was de vraag nog steeds geweest of alle partijen het eens hadden kunnen zijn*", staat in de aantekeningen.[799] Een gemeenteambtenaar vult aan dat transparantie in de afgelopen bestuurlijk overleggen ook een kritisch thema was. De samenwerkingspartners kunnen de berekeningen van Eneco vanwege bedrijfsgeheim niet volledig controleren, en dat geeft een gevoel dat ze overgeleverd zijn aan een andere partij die aan de knoppen zit.[800]

De leden van de ambtelijke werkgroep bespreken wat het vroegtijdig eindigen van de samenwerking met ze doet, omdat er lang en hard aan het project is gewerkt. Teleurstelling en begrip over de keuze overheersen. De sfeer is onderling goed, en er wordt afgesproken om volgende week een gebakje te eten "(…) *als afsluitend opstapje naar de toekomst.*"[801]

Dezelfde dag is er intern bij de gemeente contact over de communicatie naar buiten. Er wordt nagedacht over een verhaallijn en een haalbare planning. De week van 8 april 2024 is het streven voor de communicatie naar de gemeenteraad en bewoners, en een medewerker van de gemeente appt hierover naar een collega: "*Wij eerst! Als ik in percentages zou moeten zeggen: wij maken 70% verhaal, woco's* [woningcorporaties] *betrekken via communicatiemensen 20% en Eneco de laatste 10% via informeren. En overigens is de raadsbrief ons initiatief.*"[802]

22 maart 2024: De gemeente liet Innoforte eerder berekenen wat de aansluitkosten zijn voor stadsverwarming voor verschillende type woningen in Overvecht-Noord. Nu levert Innoforte een soortgelijk onderzoek aan, maar dan naar drie specifieke gemeentelijke gebouwen in de wijk: Stadsboerderij Gagelsteede, een school en een buurthuis. Per gebouw is gekeken wat de huidige

798 Gemeente Utrecht (2024). Spreadsheet *GEVOELIG Werkgroep OVN overzicht 2024 jan-apr (actiepunten, planning, aantekeningen, aantallen, etc).*
799 Gemeente Utrecht (2024). Spreadsheet *GEVOELIG Werkgroep OVN overzicht 2024 jan-apr (actiepunten, planning, aantekeningen, aantallen, etc).*
800 Gemeente Utrecht (2024). Spreadsheet *GEVOELIG Werkgroep OVN overzicht 2024 jan-apr (actiepunten, planning, aantekeningen, aantallen, etc).*
801 Gemeente Utrecht (2024). Spreadsheet *GEVOELIG Werkgroep OVN overzicht 2024 jan-apr (actiepunten, planning, aantekeningen, aantallen, etc).*
802 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van intern gemeentelijk communicatieverkeer.

situatie is, waar de afleverset voor warmte moet komen en wat de overstap naar het warmtenet zal kosten. De kosten per aansluiting worden geraamd op € 50.200 voor de aansluiting tot en met de afleverset (dit zijn kosten voor Eneco). Daar komt per aansluiting nog tussen de € 39.900 en € 57.000 bij voor het installeren van de binnen-installatie (dit zijn kosten voor de eigenaar). De kosten voor elektrisch koken zijn gemiddeld € 9.700 voor deze gebouwen (tevens kosten voor de eigenaar).[803]

26 maart 2024: In een geüpdatet overzicht van de gemeentelijke kosten voor Overvecht-Noord aardgasvrij is te zien dat het kostenplaatje sinds 7 maart 2024 is gestegen. Toen stond het kostenplaatje op ruim € 8,6 miljoen als de Klopvaartbuurt uit het project werd gehouden, en € 8,7 miljoen met de Klopvaartbuurt erbij. [804] Inmiddels komen de kosten op respectievelijk € 9 miljoen en ruim € 9,2 miljoen. Dat komt voornamelijk door de nieuwe kostenpost 'stelpost subsidie tarieven'. Ook is de kostenpost voor particuliere woningen groter geworden, maar hierbij staat geen verklaring. Het beschikbare budget is echter nog steeds € 8,455 miljoen. Het gat in de begroting bedraagt, als de Klopvaartbuurt wel mee wordt genomen in de aanpak, € 825.062.[805]

Ook wordt op deze dag met een extern communicatiebureau afgestemd of zij een wijkbericht kunnen opstellen, printen en verzenden naar de bewoners van Overvecht-Noord, zodat zij goed geïnformeerd worden over de beëindiging van de samenwerking in het project.[806]

27 maart 2024: Innoforte stuurt een mail over de tweede second opinion aan de gemeente, Woonin, Portaal en Eneco. Ten opzichte van eerder is een belangrijke wijziging in de second opinion aangebracht wat betreft de marges van Eneco. De conclusie was eerder dat de marge die Eneco hanteert de BAK verhoogt (zie 7 maart 2024). Innoforte mailt nu: *"De totale netto marge (verkoop warmte en vast recht) is vrijwel vergelijkbaar in het model van Eneco en het model van RVO* [Rijksdienst voor Ondernemend Nederland]*. De conclusie dat Eneco een te laag verdienmodel projecteert en daarmee aan de voorzijde een te hoge BAK nodig heeft was niet juist. Mijn excuses aan Eneco en aan allen dat we jullie op het verkeerde been hebben gezet."*[807]

28 maart 2024: Innoforte licht in de ambtelijke werkgroep nog een stuk uit de tweede second opinion toe. Daarna wordt gepeild hoe het sentiment binnen de organisaties is. Binnen de verschillende organisaties is met begrip gereageerd op het besluit om de samenwerking in het project vroegtijdig te beëindigen. Een gemeentelijk betrokkene benoemt wel dat de impact van de beslissing heel groot is en dat onduidelijk is wat de rol van warmtenetten voor de hele stad nu gaat zijn. Innoforte geeft aan dat de bal bij het Rijk ligt, omdat het niet mogelijk is om nu een goedkoper alternatief voor aardgas te bieden en projecten woonlastenneutraal te maken.[808]

Over de communicatie wordt afgestemd dat op 9 of 10 april 2024 openbaar wordt dat de samenwerking vroegtijdig wordt beëindigd, door middel van een raadsbrief en een beslisnotitie. Iedereen is het erover eens dat een ongemakkelijk gevoel rondom commerciële tegenover maatschappelijke belangen een rol heeft gespeeld. Eneco geeft daarnaast aan zich niet comfortabel te voelen over een formulering in een conceptnotitie. De gemeente ziet een gebrek aan geboden transparantie namelijk als reden dat het project niet is geslaagd, terwijl Eneco vindt dat zij wel degelijk transparant is geweest.[809]

803 Innoforte (22 maart 2024). Conceptrapport *Onderzoek warmtenet aansluiting en binnen-installaties VGU gebouwen.*
804 Gemeente Utrecht (2024). Spreadsheet *GEVOELIG Werkgroep OVN overzicht 2024 jan-apr (actiepunten, planning, aantekeningen, aantallen, etc).*
805 Gemeente Utrecht (26 maart 2024). Spreadsheet *Kostenoverzicht en uitkomsten BUCA OVN gemeente Utrecht.*
806 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van gemeentelijk communicatieverkeer met externen.
807 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van gemeentelijk communicatieverkeer met externen.
808 Gemeente Utrecht (2024). Spreadsheet *GEVOELIG Werkgroep OVN overzicht 2024 jan-apr (actiepunten, planning, aantekeningen, aantallen, etc).*
809 Gemeente Utrecht (2024). Spreadsheet *GEVOELIG Werkgroep OVN overzicht 2024 jan-apr (actiepunten, planning, aantekeningen, aantallen, etc); Rekenkamer Utrecht (2024). Interview samenwerkingspartner.*

29 maart 2024: De tweede second opinion van Innoforte op de businesscase van Eneco is af. De eerste second opinion (van 27 september 2023) was gebaseerd op de businesscase van juni 2023. Deze tweede second opinion is gebaseerd op de businesscase van 26 februari 2024. Sinds november 2023 is de BAK gestegen van € 6.050 naar € 7.950. Dat komt onder andere doordat een aantal dure panden aan de scope van het warmtenet is toegevoegd en kosten zijn herberekend volgens het prijspeil van 2024. De BAK zou wel kunnen dalen tussen februari en maart 2024, door de Energie-investeringsaftrek (EIA) die Eneco kan toepassen, en door de PAW-gelden in te zetten om het vollooprisico af te dekken. De BAK zou dan uit kunnen komen op € 5.000.[810]

Innoforte benoemt wel dat er nog openstaande punten zijn waarvan de financiële effecten niet berekend zijn. Dat zijn bijvoorbeeld de kosten van het maken van sparingen (een deel van de aanpassing in de woning), een mogelijke stijging van de aansluitkosten naar aanleiding van het onderzoek van Innoforte daarnaar, en mogelijk stijgende ontwikkelkosten.[811]

De conclusie van de tweede second opinion is dat de businesscase van Eneco en de BAK die daaruit voortvloeit (€ 5.000 per woning) realistisch en acceptabel is binnen de nauwkeurigheidsgrenzen van de berekeningen. Deze conclusie gaat gepaard met een aantal opmerkingen, zoals over de rendementseis van Eneco. Innoforte adviseert om de transparantie hierover te vergroten door de overheadkosten expliciet in de businesscase op te nemen, en om de rendementseis te verlagen omdat de gemeente voor een belangrijk deel participeert in het aansluitrisico voor particuliere woningen. Over de winstmarge wordt opgemerkt dat deze bijzonder is samengesteld omdat de marge op vaste kosten hoog is en laag op energie. De prijsscenario's hierachter zijn door Eneco niet met Innoforte gedeeld. De risico's op vertraging of dubbel werk bij de combinatiewerkzaamheden wordt daarnaast nog genoemd als "(…) *belangrijk risico met kans op extra kosten.*"[812]

De wethouder Energie stuurt diezelfde dag een e-mail naar tien partijen, waaronder het ministerie van BZK, ministerie van EZK, ACM, VNG en EBN (Energie Beheer Nederland). In deze mail nodigt zij de partijen uit om op 3 april 2024 online met elkaar te spreken over Overvecht-Noord. "*Afgelopen week hebben we geconstateerd dat het niet is gelukt om binnen de kaders van onze transitievisie warmte tot een haalbaar en betaalbaar plan te komen.* (…) *Dit is natuurlijk een enorme teleurstelling en betekent veel voor de Utrecht aardgasvrij aanpak. Voordat ik naar buiten ga zou ik graag met u willen reflecteren*"[813]*,* schrijft ze in de mail. Daarbij stelt de wethouder voor om drie onderdelen te bespreken[814]:

1. Waar zijn wij tegenaan gelopen in Overvecht Noord. Hoe verliepen de gesprekken met Eneco.
2. Gelet op alle maatregelen die we op landelijk en gemeentelijk niveau nemen, krijgen we dan haalbare projecten op de korte termijn?
3. Welke stappen zou u ons adviseren om nu te zetten?

810 Innoforte (29 maart 2024). Rapport *2e Second opinion business case Eneco Overvecht-Noord.*
811 Innoforte (29 maart 2024). Rapport *2e Second opinion business case Eneco Overvecht-Noord.*
812 Innoforte (29 maart 2024). Rapport *2e Second opinion business case Eneco Overvecht-Noord,* p. 28.
813 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van gemeentelijk communicatieverkeer met externen.
814 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van gemeentelijk communicatieverkeer met externen.

2 april 2024: De wethouder Energie ontvangt van de burgemeester de volmacht voor opzegging van de intentieovereenkomst die de gemeente met Eneco, Portaal en Woonin sloot voor de uitbreiding van het warmtenet in Overvecht-Noord.[815]

Daarnaast wordt deze dag binnen de gemeente gecommuniceerd over een verhaal dat RTV Utrecht over de beëindigde samenwerking wil brengen. Woonin zou daar onder embargo een interview geven, wat voldoet aan de afspraken omtrent het gezamenlijk naar buiten treden. De wethouder Energie gaat de woordvoerders van Eneco en de woningcorporaties verder informeren over de afspraken.[816] Het interview met Woonin door RTV Utrecht heeft voor de beëindiging van de samenwerking uiteindelijk niet meer plaatsgevonden.[817]

7.2 APRIL 2024: COMMUNICATIE NAAR BUITEN VERLOOPT NIET VOLGENS AFSPRAKEN

3 april 2024: De gemeente geeft een presentatie over Overvecht-Noord in een expertmeeting / reflectiebijeenkomst met de partijen die de wethouder Energie op 29 maart 2024 per mail hiervoor uitnodigde. Tijdens deze bijeenkomst blikt de gemeente terug op het project en geeft conclusies. De presentatie gaat onder andere over de financiële gesprekken over de businesscase die in de ambtelijke werkgroep werden gevoerd, de WIS-aanvraag, de rendementseis van Eneco en de second opinion. Ook de ontwikkelingen van 2024 komen ter sprake: een verkleining van het plangebied, de risico's met betrekking tot de combinatiewerkzaamheden, de berekening van de maandlasten van warmtealternatieven, detailinzicht in inpandige kosten en een tweede second opinion. De knelpunten van het project (o.a. de BAK, risico's, maandlasten) worden ook gedetailleerd toegelicht. Onder kopje 'beschouwing' staat concluderend dat er ondanks meerdere subsidies geen sluitende projectbegroting is en Eneco "*zeer risicomijdend*" is en de rendementseis een "*prominent item*" is. Tot slot wordt een gesprek gevoerd naar aanleiding van een aantal vragen, waaronder: "*Wat kunnen wij doen om dit project en toekomstige projecten wel te laten slagen?*"[818]

Later die dag publiceert Eneco een persbericht over project Overvecht-Noord aardgasvrij. Zij kondigt hierin aan: "*Eneco heeft besloten om te stoppen met het ontwikkelen van een collectief warmtenet in de wijk Overvecht-Noord in Utrecht. Wij hebben geconcludeerd dat de betaalbaarheid van de uitbreiding van het warmtenet in deze wijk onvoldoende geborgd kan worden voor de bewoners.*"[819] Eneco noemt daarbij als hoofdreden voor de beëindiging van de samenwerking met de gemeente en de woningcorporaties dat 75% van het gebied voor de uitbreiding van het warmtenet bestaat uit grondgebonden eengezinswoningen, en dat aanleg van een warmtenet voor deze ver uit elkaar liggende laagbouw kostbaar is terwijl de warmtevraag er laag is. "*Eneco is ervan overtuigd dat in deze situatie met laagbouwwoningen andere warmtetechnieken, zoals een hybride warmtepomp, betaalbaarder zijn dan een warmtenet.*"[820]

815 Gemeente Utrecht (2 april 2024). *Volmacht voor opzegging Intentieovereenkomst uitbreiding warmtenet Overvecht-Noord.*
816 Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van intern gemeentelijk communicatieverkeer.
817 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
818 Gemeente Utrecht (3 april 2024). Presentatie *Overvecht-Noord aardgasvrij: Terugblik op plantraject en conclusies.*
819 Eneco | Laagbouwwoningen in Overvecht-Noord niet geschikt voor betaalbaar warmtenet
820 Eneco | Laagbouwwoningen in Overvecht-Noord niet geschikt voor betaalbaar warmtenet

Eneco noemt in het persbericht een aantal recente ontwikkelingen die geleid hebben tot het besluit om te stoppen met het project:

- Het plangebied is door gemeente Utrecht in januari 2024 verkleind[821], waardoor veel flats uit het project zijn gevallen en veel laagbouwwoningen overblijven. Eneco verwacht dat de deelnamedrempel van minimaal 70% niet behaald wordt in deze situatie, omdat zij denkt dat een combinatie van isolatie en een (hybride) warmtepomp voor deze woningen een lagere energierekening oplevert dan een warmtenet.
- Gemeente Utrecht heeft in maart 2024 laten weten geen publiek-private samenwerking met Eneco te willen verkennen. In plaats daarvan richt zij zich op een publiek gemeentelijk warmtebedrijf.[822] Dit resulteert in investeringsonzekerheid voor Eneco met het oog op de toekomstige Wcw.
- Sinds een aantal weken bestaat er onzekerheid over de regulering van warmtetarieven. In de Tweede Kamer wordt op het moment van het persbericht van Eneco een spoedwet behandeld.

Naast deze drie punten benoemt Eneco dat er met de gemeente samen is gekeken naar manieren om de kosten voor de aanleg van een warmtenet te reduceren, maar dat dit niet voldoende kostenreductie opleverde. Eneco benoemt dat zij maximale transparantie heeft proberen te geven in de second opinion van Innoforte en benoemt dat Innoforte concludeert dat Eneco's kostenberekening realistisch is en de investerings- en operationele kosten waarschijnlijk in realiteit hoger zijn dan in de berekeningen van Eneco.[823]

Het persbericht eindigt met de boodschap: "*Eneco blijft ervan overtuigd dat een collectief warmtenet wel de goedkoopste oplossing is voor wijken in Nederland met veel hoogbouw en aantrekkelijke lokale warmtebronnen, zoals ook blijkt uit analyses van de rijksoverheid en het Planbureau voor de Leefomgeving. Eneco ziet warmte via warmtenetten dus nog steeds als een essentieel onderdeel van de duurzame energiemix van de toekomst en hoopt dat nieuwe wetgeving de warmtetransitie in Nederland een stap verder kan brengen.*"[824]

4 april 2024: De gemeenteraad ontvangt een raadsbrief waarin wordt aangekondigd dat de samenwerking tussen de gemeente, Eneco, Woonin en Portaal in project Overvecht-Noord aardgasvrij is beëindigd. "*Woensdagmiddag 3 april zijn we onaangenaam verrast door een nieuwsbericht van Eneco over Overvecht-Noord. Zij hebben zonder medeweten van de gemeente en betrokken woningcorporaties het bericht online gezet, dat op dit moment nog geen betaalbaar aanbod mogelijk is voor een aansluiting op het warmtenet van Eneco voor bewoners in Overvecht-Noord.*"[825] Dit terwijl voor 4 april 2024 op de planning stond om in een bestuurlijk overleg tot een definitief besluit te komen en de communicatie hierover onderling af te stemmen. De gemeente benadrukt de teleurstelling over het niet kunnen komen tot een haalbaar en betaalbaar aanbod voor de overstap op een alternatieve warmtevoorziening.[826]

821 Op 24 januari 2024 kreeg de ambtelijke werkgroep de opdracht om een aanbod uit te werken voor een verkleind projectgebied (zonder de Klopvaartbuurt). Dit is besloten tijdens een bestuurlijk overleg van de gemeente, Eneco, Portaal en Woonin. Dit besluit kwam voort uit een onderzoek van adviesbureau Innoforte naar mogelijkheden om tot een haalbare businesscase voor Overvecht-Noord te komen waarin werd geopperd om te starten met een verkenning van een kleiner plangebied.
822 Op 28 november 2023 stuurt gemeente Utrecht een brief aan Eneco met het verzoek om gezamenlijk een publiek-private samenwerking te verkennen. De gemeente vraagt hierbij wat Eneco's voorwaarden en intenties zijn. Op 20 februari 2024 reageert Eneco op deze brief dat zij open staat voor een publiek-private samenwerking, onder een aantal voorwaarden (waaronder een meerderheidsaandeel behouden en genoeg zeggenschap over investeringen). Naar aanleiding van deze brief laat de gemeente op 12 maart 2024 in een raadsbrief weten onvoldoende aanknopingspunten te zien om de verkenningen met Eneco van een publiek-private samenwerking voort te zetten.
823 Eneco | Laagbouwwoningen in Overvecht-Noord niet geschikt voor betaalbaar warmtenet
824 Eneco | Laagbouwwoningen in Overvecht-Noord niet geschikt voor betaalbaar warmtenet
825 Gemeente Utrecht (4 april 2024). Raadsbrief *Overvecht-Noord aardgasvrij.*
826 Gemeente Utrecht (4 april 2024). Raadsbrief *Overvecht-Noord aardgasvrij.*

De gemeente benoemt in een raadsbrief drie hoofdredenen voor het beëindigen van de samenwerking:[827]

1. Het is niet gelukt om tot een aanbod te komen dat voldoet aan de kaders uit de Transitievisie Warmte. Hierbij spelen ontbrekende wet- en regelgeving een rol. Alternatieve warmte is op dat moment duurder dan aardgas, en het Rijk heeft een belangrijke rol in het oplossen van dit probleem. Aangezien de WIS, die cruciaal is voor het slagen van het project, een deadline heeft voor een investeringsbesluit, is de conclusie dat dit niet tijdig gaat lukken.
2. De verdeling van risico's en meerkosten is uit balans. De gemeente en Eneco hebben onderzocht of de aanleg van het warmtenet te combineren is met werkzaamheden aan het riool, om zo investeringskosten te besparen. De uitvoeringsrisico's die daarmee gepaard gaan, zijn volgens de gemeente niet in balans. "*Ook op andere onderdelen bleek Eneco onvoldoende bereid om risico's die samenhangen met de ontwikkeling van het warmtenet (zoals het risico op het contracteren van voldoende afnemers) naar zich toe te trekken.*"[828] Het lukte de gemeente en Eneco niet om overeenstemming te bereiken over het dragen van verschillende kosten en risico's.
3. Er is spanning tussen de behoefte aan transparantie bij de gemeente en woningcorporaties en de bedrijfsvertrouwelijkheid van de businesscase van Eneco. De behoefte aan meer transparantie werd gevoed door de *issues* die uit een second opinion van de businesscase naar voren kwamen. De partijen konden hierover niet op één lijn komen.

Tot slot benoemt de raadsbrief de landelijke context: op meerdere plekken in Nederland loopt de overstap op warmtenetten (nog) niet goed. De gemeente blijft zich inzetten voor een landelijke oplossing. *"De ontstane situatie in Overvecht-Noord is een tegenvaller, maar tegelijk ook een aanmoediging om landelijk te blijven ijveren voor meer instrumenten om de warmtetransitie eerlijk en onder regie van de gemeente (samen met uw raad, bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties) vorm te geven, ook in Overvecht-Noord."*[829] Voor Overvecht-Noord stopt de samenwerking nu, en de komende tijd wordt de wijk hierover geïnformeerd. De vroegtijdige beëindiging van de samenwerking in het project betekent ook dat het doel van een volledig aardgasvrij Overvecht-Noord in 2030 niet meer gehaald wordt.[830]

In aantekeningen van de ambtelijke werkgroep op dezelfde datum blijkt dat Eneco niet te spreken is over het feit dat de gemeente al extern had gesproken over de beëindigde samenwerking (op 3 april 2024). Een gemeentelijk betrokkene reageert dat hij verbaasd is dat Eneco niet heeft gebeld om te vragen hoe het zit, en dat zij "(…) *naar buiten gaat nadat we onze laptops hebben dichtgeklapt om 1700.*" Eneco geeft aan vooral naar buiten te zijn getreden omdat ze niet wist welk narratief door de gemeente op dat moment naar buiten werd gebracht. Partijen zijn boos op Eneco omdat zij de afspraak om samen naar buiten te treden heeft geschonden, maar Eneco vindt dat de gemeente die afspraak eerder zelf al heeft geschonden. Nadat de partijen hun visie hebben gedeeld, wordt besloten het bestuurlijk overleg die avond wel door te laten gaan.[831]

827 Gemeente Utrecht (4 april 2024). Raadsbrief *Overvecht-Noord aardgasvrij.*
828 Gemeente Utrecht (4 april 2024). Raadsbrief *Overvecht-Noord aardgasvrij,* p. 3.
829 Gemeente Utrecht (4 april 2024). Raadsbrief *Overvecht-Noord aardgasvrij,* p. 3.
830 Gemeente Utrecht (4 april 2024). Raadsbrief *Overvecht-Noord aardgasvrij.*
831 Gemeente Utrecht (2024). Spreadsheet *GEVOELIG Werkgroep OVN overzicht 2024 jan-apr (actiepunten, planning, aantekeningen, aantallen, etc).*

In het bestuurlijk overleg staat de tweede second opinion van de businesscase op de agenda, samen met de beslisnotitie om de samenwerking voor Overvecht-Noord aardgasvrij te beëindigen en de communicatie hierover naar buiten. In deze beslisnotitie staan drie redenen dat het project op dit moment onhaalbaar is: spanning omtrent transparantie en bedrijfsgevoelige informatie van Eneco, de risicoverdeling die uit balans is, en het aanbod dat niet voldoet aan de financiële uitgangspunten van de partijen. [832]
Maar bij de start van het overleg wordt vanwege Eneco's persbericht (van 3 april 2024) van de agenda afgeweken. De samenwerkingspartners krijgen de ruimte om te reflecteren op wat er de afgelopen dagen is gebeurd. Over de tweede second opinion en de beslisnotitie worden geen besluiten genomen.[833]

De vertegenwoordiger van Eneco legt in het bestuurlijk overleg uit waarom hij met het persbericht naar buiten is getreden. Zijn reden hiervoor is dat hem ter ore kwam dat de gemeente met externe partijen op 3 april 2024 een gesprek voerde over Overvecht-Noord, waarbij onder andere werd besproken hoe de gesprekken met Eneco waren verlopen. "*Hiervan was Eneco niet op de hoogte en voelde zich niet meer gebonden aan de afspraak om pas na het bestuurlijk overleg van 4 april afgestemd te gaan communiceren. Eneco voelde zich genoodzaakt om het eigen verhaal te laten zien.*"[834]
De wethouder Energie reageert hierop dat het een besloten bijeenkomst was die niet ging over Eneco, maar over Overvecht-Noord. De wethouder geeft aan dat Eneco in plaats van een persbericht versturen ook had kunnen bellen om te vragen hoe het zat.

De woningcorporaties waren geen onderdeel van het besluit om de samenwerking te beëindigen. De bestuurder van een van de woningcorporaties geeft daarbij aan dat de gemeente steken heeft laten vallen in de afstemming en communicatie.
Ook vinden betrokkenen het onacceptabel dat Eneco geen contact heeft opgenomen over het persbericht, dat volgens de bestuurder de positie van woningcorporaties en huurders schaadt en omdat er onjuistheden in staan. Ook een gemeentelijk betrokkene spreekt over onjuistheden in het persbericht van Eneco.

7.3 ACHTERAF: ONENIGHEID OVER OORZAKEN VOOR EN COMMUNICATIE OVER BEËINDIGDE SAMENWERKING BLIJFT, OOK DEEL VAN DE RISICO'S BLIJFT ONDUIDELIJK

Na de vroegtijdige beëindiging van de samenwerking komen de gemeente en Eneco niet uit de vraag wie er tegen de afspraken in te vroeg met dit nieuws naar buiten is getreden. Feit is dat de gemeente op 29 maart 2024 met meerdere externe partijen communiceerde over de beëindigde samenwerking via een e-mail en hier op 3 april 2024 over in gesprek ging met deze partijen, waaronder overheden en spelers op de warmtemarkt. Het is onduidelijk waarom de gemeente hierover communiceerde voorafgaand aan 4 april 2024. Eneco treedt ook op 3 april 2024 naar buiten door middel van een persbericht, in reactie op het gesprek van de gemeente met externen. De rekenkamer constateert dat beide partijen al communiceerden over de vroegtijdige beëindiging van de samenwerking in project Overvecht-Noord aardgasvrij voordat dit besluit op 4 april 2024 in bestuurlijk overleg was bekrachtigd en de communicatie hierover naar buiten onderling was afgestemd.

832 Gemeente Utrecht (4 april 2024). *Beslisnotitie beëindiging samenwerking t.a.v. uitbreiding warmtenet Eneco Overvecht-Noord.*
833 Gemeente Utrecht (4 april 2024). *Verslag Bestuurlijk Overleg Buurtaanpak Aardgasvrij.*
834 Gemeente Utrecht (4 april 2024). *Verslag Bestuurlijk Overleg Buurtaanpak Aardgasvrij,* p. 1.

De wethouder Energie heeft – ook met het oog op de toekomst van de warmtetransitie – behoefte aan reflecties bij de beëindigde samenwerking en belegt daarom de bijeenkomst van 3 april 2024.[835] Het doel van het overleg was om samen met de externe partijen na te denken over wat de ontwikkelingen in project Overvecht-Noord aardgasvrij zouden betekenen voor het aardgasvrij maken van wijken in de rest van Nederland.[836] Een gemeentelijk betrokkene geeft achteraf aan: "*Wellicht dat Eneco daarover ingelicht had moeten worden, maar dat is niet gebeurd.*"[837] Een van de woningcorporaties zegt terugblikkend: *"Zowel van de gemeente als van Eneco was de communicatie over de stopzetting procesmatig beneden peil."*[838]

Achteraf denken veel van de samenwerkingspartners dat de risico's voor het project te laat in zicht kwamen en sommige risico's ook nog steeds niet helemaal helder zijn. Zo is er nooit een compleet inzicht in de risico's gekomen.[839] De gemeente deed hiertoe wel pogingen in plannings- en risicosessies vanaf begin 2023. Een gemeentelijk betrokkene geeft aan: "*Eigenlijk was er iedere dag wel wat. Er is* (…) *echt geprobeerd om grip te krijgen, maar de gemeente werd aan de andere kan ook wel weer steeds verrast.*"[840]

Vanwege de bedrijfsgevoelige informatie van Eneco die in de businesscase zat, is voor de partijen nooit helemaal helder geworden hoe groot bepaalde risico's waren en hoe deze gemitigeerd konden worden.[841] Ook veranderden risico's en kwamen er onvoorziene risico's bij.[842] Naast het risico dat de businesscase niet sluitend zou zijn, bestond ook het risico dat Eneco zich vanwege de naderende Wcw geheel uit het project zou terugtrekken.[843] Tijdens de onderhandelingen heeft de gemeente geprobeerd risico's op zich te nemen, om er zo voor te zorgen dat de rendementseis van Eneco omlaag kon (waarmee ook de benodigde BAK kon worden verlaagd).[844]

Betrokkenen benoemen terugblikkend op het project dat het risico van de combinatiewerkzaamheden een grote rol speelde.[845] Met combinatiewerkzaamheden is geprobeerd om de investeringskosten te drukken door rioolvervangingswerkzaamheden van de gemeente te combineren met het aanleggen van het warmtenet.[846] Een straat hoeft dan maar één keer worden geopend en gedicht, wat veel extra kosten bespaart. Eneco noemt de combinatiewerkzaamheden een 'tweetrapsraket'. De eerste stap is de kostenbesparing die de combinatiewerkzaamheden zouden bewerkstelligen: een halvering van de benodigde investering door Eneco.[847] De tweede stap is het ondervangen van het risico dat deze kostenbesparing toch minder voordelig uitvalt, bijvoorbeeld doordat de uitvoering van één van de twee werkzaamheden vertraging oploopt. Dit is een financieel risico dat volgens Eneco bij de gemeente lag, zonder dat de gemeente dit besefte.[848] De gemeente had op haar beurt het idee dat Eneco te veel risico's op de gemeente afwentelde.[849] Eneco berekent de maximale kostenpost voor tegenvallende combinatiewerkzaamheden op € 500.000 tot € 2 miljoen.[850]
De gemeente zag geen financiële ruimte om dit risico te dragen.[851]

835 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente;* Rekenkamer Utrecht (2025) op basis van gemeentelijk communicatieverkeer met externe partijen.
836 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
837 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
838 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
839 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews medewerkers gemeente, Interviews samenwerkingspartners.*
840 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
841 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews medewerkers gemeente, Interview samenwerkingspartner.*
842 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews medewerkers gemeente, Interview samenwerkingspartner, Interview extern adviseur.*
843 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente;* Gemeente Utrecht (13 oktober 2023). Voortgangsrapportage Regeling Risicovolle Projecten *Project Overvecht-Noord aardgasvrij.*
844 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
845 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews medewerkers gemeente, Interview samenwerkingspartner, Interview extern adviseur.*
846 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
847 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
848 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
849 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews medewerkers gemeente.*
850 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
851 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*

Een ander heikel punt waren de inpandige kosten. Dit zijn de kosten die per woning moeten worden gemaakt om de woning aan te passen en aan te sluiten op het warmtenet. In de laatste weken van het project bleek dat deze kosten hoger zouden uitvallen dan begroot.[852] Dat zette ook vraagtekens bij of de businesscase wel alle (juiste) kosten en risico's bevatte.[853] Eneco geeft in haar reactie op het conceptrapport van de rekenkamer aan dat dit niet Eneco's businesscase betreft, maar de totale projectbegroting van de gemeente. De ambtelijke werkgroep kwam in de loop van maart 2024 dan ook tot de conclusie dat de begroting op deze manier bij lange na niet zou passen.[854]

Door de gemeente wordt ook een gebrek aan transparantie over de businesscase van Eneco als een oorzaak genoemd voor de beëindigde samenwerking.[855] Zo vloog de BAK tweemaal "(…) *uit de bocht*"[856] en was onduidelijk wat er precies aan de businesscase van Eneco ten grondslag lag.[857] En ook één van de woningcorporaties geeft aan dat Eneco "(…) *niet het meest eerlijke spel heeft gespeeld, gezien het gebrek aan transparantie over de opbouw van tarieven en investeringskosten.*"[858] Maar Eneco snapt niet dat hen een gebrek aan transparantie wordt verweten. Volgens Eneco is al vroegtijdig besproken dat de businesscase gevoelige bedrijfsinformatie bevat die de marktpositie van Eneco blootlegt. Deze informatie kan niet met derden worden gedeeld. Transparantie werd geboden door Innoforte in te huren en mee te laten kijken op de businesscase. Dat was een gezamenlijk besluit van de gemeente, de woningcorporaties en Eneco. Eneco geeft daarom aan: "*Als er naderhand nog behoefte was aan méér begrip, dan hadden we dat kunnen adresseren. Maar nu werd door partijen enerzijds ingestemd met een aanpak, en anderzijds gezegd dat die aanpak niet goed was, zonder alle opties te hebben onderzocht. Dat is niet zuiver.*"[859] Eneco geeft ook aan dat een gebrek aan transparantie in de weken voor de vroegtijdige beëindiging van de samenwerking geen onderwerp van gesprek is geweest. De laatste weken richtten zich vooral op het sluitend krijgen van de businesscase. "*Het presenteren van transparantie als derde reden om het project te stoppen is geen correcte weergave van de werkelijkheid*."[860]

852 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
853 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
854 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
855 Gemeente Utrecht (4 april 2024). Raadsbrief *Overvecht-Noord aardgasvrij;* Rekenkamer Utrecht (2024). *Interviews medewerkers gemeente.*
856 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
857 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview medewerker gemeente.*
858 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
859 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*
860 Rekenkamer Utrecht (2024). *Interview samenwerkingspartner.*



Bijlagen

BIJLAGE 1 BEOORDELING NORMEN

Vraag	Norm	Uitwerking	Beoordeling
1. Uitvoering	De gemeente Utrecht heeft bestuurlijk en ambtelijk gehandeld in overeenstemming met de algemene beginselen voor behoorlijk bestuur.	Het proces van voorbereiding en besluitvorming is zorgvuldig, zonder vooringenomenheid en de procedure is volgens geldende wetten en regels.	De inzet van de gemeente Utrecht was er steeds op gericht om Overvecht-Noord als eerste wijk in Nederland volledig aardgasvrij te maken. Karakteristieken van de wijk zijn werkende weg verdiept en brachten knelpunten naar boven. De wijk werd al betrokken en geïnformeerd toen nog veel onduidelijkheden bestonden over de feiten en belangen, wat niet volledig in lijn is met het zorgvuldigheidsbeginsel.
		De motivering en inrichting van de besluiten is volgens het motiveringsbeginsel en rechtszekerheidsbeginsel uitgevoerd.	De motivering en inrichting van de genomen besluiten was met de kennis van dat moment goed beargumenteerd en onderbouwd. De gemeente handelde in dezen in lijn met de beginselen.
		Bij de inhoud van de besluiten zijn het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en evenredigheidsbeginsel toegepast. Daarnaast is de bevoegdheid van de gemeente alleen gebruikt voor het doel waar deze voor gekregen is en veroorzaken de maatregelen zo min mogelijk schade bij individuen.	Bij de inhoud van de besluiten zijn met name de communicatie met en participatie en inbreng van initiatieven, en de inhoud van de businesscase bronnen van veel discussie. Uitgangspunten en voorwaarden waren niet gelijk duidelijk, al werd wel vanaf het begin gecommuniceerd dat in 2030 de realisatie van een aardgasvrije wijk een feit zou zijn. Dit zet het vertrouwensbeginsel onder druk.
2. Rolinvulling	De gemeente Utrecht heeft bij het project Aardgasvrij Overvecht-Noord op een passende manier invulling gegeven aan haar rol.	De rol van de gemeente is duidelijk gedefinieerd en vastgelegd.	De gemeente heeft vanuit het Klimaatakkoord in 2019 de regierol gekregen bij het aardgasvrij maken van wijken. Wat deze rol precies inhoudt is echter niet goed gedefinieerd. De gemeente is dan ook lang zoekende geweest in hoe de regierol in te vullen. In 2020 kiest de gemeente de rol van integraal procesregisseur om aan de regierol invulling te geven. Deze rol is wel goed uitgewerkt en vastgelegd.
		De gemeentelijke rol past bij haar taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.	Omdat het Rijk geen definitie heeft gegeven voor de term regie past de gekozen rolinvulling door de gemeente bij haar taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Vraag	Norm	Uitwerking	Beoordeling
		De gemeente heeft haar taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden conform de (samenwerkings)afspraken ingevuld.	Voorafgaand aan het project zijn er weinig tot geen afspraken op papier gezet. Afspraken ontwikkelden zich gaandeweg en de gemeente en samenwerkingspartners hielden zich daar (tot aan de vroegtijdige beëindiging van de samenwerking in het project) ook aan. Na het gezamenlijke besluit om de samenwerking te beëindigen heeft de gemeente de afspraak om daarover gezamenlijk te communiceren geschonden. Eneco heeft in reactie daarop eenzijdig een persbericht naar buiten gebracht. Dat tezamen resulteerde in veel commotie en verstoorde verhoudingen. De samenwerking tussen de partijen verliep gedurende het project over het algemeen positief, al waren ook al vroeg in de looptijd van het project (in 2017) heisessies nodig om de samenwerking te verbeteren.
		De gemeente heeft haar taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de kaders (van wet- en regelgeving) ingevuld.	De gemeente heeft zich tijdens het project gehouden aan de geldende wettelijke kaders. In het Klimaatakkoord doet het Rijk de belofte om tijdelijk een wettelijk kader te regelen zodat gemeenten hun regierol kunnen invullen. Wetten worden gedurende het project echter steeds opnieuw uitgesteld. De gemeente lobbyt bij het Rijk om wetgeving te versnellen, maar zonder resultaat. Wetgeving voor een effectieve uitvoering ontbreekt daardoor.

Vraag	Norm	Uitwerking	Beoordeling
		De gemeente is toegerust met de juiste kennis en kunde om haar rol in te kunnen vullen.	De gemeente was beperkt toegerust op het invullen van de regierol. Er was vooral kennis aanwezig op de 'softe' aspecten van de aanpak, zoals communicatie en participatie. Omdat de gemeente voorheen geen rol had bij de warmtetransitie ontbrak specifieke kennis over bijvoorbeeld een passende governance, warmteoplossingen (techniek) en de businesscases. Expertise daarop werd ingehuurd. Maar ook op interne sleutelposities (zoals die van projectmanager) werd van (tijdelijke) inhuur gebruikgemaakt. Dat maakte kennisopbouw en -overdracht kwetsbaar.
3. Middelen en instrumenten	De gemeente Utrecht heeft de middelen voor dit project doelmatig en doeltreffend ingezet.	De gemeente heeft inzicht in de (besteding van de) financiële middelen die zijn ingezet.	De gemeente Utrecht heeft een duidelijk beeld van het geld en de mensen die zijn ingezet voor Overvecht-Noord aardgasvrij. De proceskosten tellen over de periode 2016 – najaar 2024 op tot een bedrag van bijna € 4 miljoen. Het geld is met name besteed aan personele inzet, externe inhuur en onderzoeks- en advieskosten.
		De gemeente heeft inzicht in de personele capaciteit die is ingezet.	Dit is deels het geval. In de jaren 2016 – 2019 werden alle kosten geboekt op 1 post Overvecht Noord. Sinds 2020 worden uren van personeel afzonderlijk geboekt en wordt zichtbaar hoeveel dit heeft gekost.

Vraag	Norm	Uitwerking	Beoordeling
		De onderbouwing van de gemeente laat zien dat de hoeveelheid geld en mensen doeltreffend en doelmatig zijn ingezet.	Er is steeds zuinig omgegaan met het beschikbare geld dat voor het daadwerkelijk aardgasvrij maken van woningen beschikbaar was, die middelen zijn nog in reserve. Alleen het procesgeld is daarmee besteed. En met het (vrijwel) ontbreken van concrete resultaten als het gaat om het aardgasvrij maken van woningen en bedrijven in de wijk, moeten de opbrengsten van het project vooralsnog gezien worden in de opgedane kennis en ervaring, en het opbouwen van een netwerk. Een deel van het bestede procesgeld zien we daarmee als leergeld, een ander deel moet als verloren worden beschouwd.
	De gemeente Utrecht heeft de instrumenten voor dit project doeltreffend en doelmatig ingezet.	De gemeente heeft inzicht in de instrumenten die zijn ingezet.	De inzet van de gemeente was met name gericht op het opstellen van de benodigde (beleids)documenten en de communicatie met alle betrokkenen: inwoners, ondernemers, samenwerkende partijen, college en gemeenteraad. Verder werd ook gewerkt aan data en kennisopbouw, netwerkvorming en lobby naar vooral de Rijksoverheid.
		De onderbouwing van de gemeente laat zien dat de ingezette instrumenten doeltreffend en doelmatig zijn ingezet.	De inzet van de ingezette instrumenten is navolgbaar en duidelijk gemotiveerd.
	De gemeente Utrecht heeft inzicht in de risico's voor dit project en voert adequate risicobeheersing.	De gemeente heeft voorafgaand en tijdens het project de risico's in beeld gebracht.	Dit is met name gedaan vanaf het moment dat Overvecht-Noord aardgasvrij onder de regeling risicovolle projecten (RRP) is gebracht. Daarvoor werden wel risico's genoemd en besproken in overleggen, maar werden deze niet concreet gemaakt en structureel gerapporteerd.

Vraag	Norm	Uitwerking	Beoordeling
		De gemeente heeft adequate maatregelen genomen om de risico's van het project te beheersen.	De belangrijkste maatregel in het kader van de risicobeheersing was het besluit om het project onder de RRP te brengen. Daarmee werden risico's structureel in het projectteam met verschillende disciplines besproken en gerapporteerd. Er is geen startdocument opgesteld. Vervolgens werden wel halfjaarlijks voortgangsrapportages toegestuurd aan de raad. Het risicovolle in het project was in financiële zin beperkt, maar lag vooral in de politieke, bestuurlijke en maatschappelijke context waarbinnen het project zich bevond. Uiteindelijk is er nooit een volledig inzicht in de risico's gekomen. Tot aan de vroegtijdige beëindiging van de samenwerking kwamen steeds nieuwe en onvoorziene risico's op waar nieuwe maatregelen voor nodig waren.
4. Informatie-voorziening	De gemeente heeft de Utrechtse gemeenteraad goed geïnformeerd over de voortgang van het project.	De raadsinformatie voldoet aan de gemaakte – algemene en (project)specifieke – afspraken.	Voorafgaand aan het project zijn er geen afspraken gemaakt over hoe vaak en de manier waarop de gemeenteraad geïnformeerd zou worden over de voortgang van het project. Wanneer het project in 2021 wordt toegewezen aan de Regeling Risicovolle Projecten (RRP) moet het college de raad tweemaal per jaar informeren. Daar houdt het college zich ook aan.
		De raadsinformatie is toereikend: volledig, beschikbaar, begrijpelijk, vergelijkbaar en tijdig.	Ondanks dat er aan het begin van het project geen concrete afspraken waren gemaakt over het informeren van de gemeenteraad zien we dat de raad veelvuldig is geïnformeerd. Op basis van interne stukken zien we dat de wethouder Energie stuurt op het volledig en realistisch informeren van de raad. De informatie die met de raad is gedeeld vinden wij begrijpelijk, uitgebreid en goed vergelijkbaar. Ook de RRP-rapportages zijn goed te volgen. In een aantal uitzonderlijke gevallen werden ontwikkelingen wel pas na een aantal maanden met de raad gedeeld.

Vraag	Norm	Uitwerking	Beoordeling
5. Planning	Het is duidelijk en navolgbaar hoe de planning tot stand is gekomen.		De integrale planning van het project kwam moeizaam tot stand. Er was veel discussie over de einddatum van 2025 of 2030 voor het project. Het voorkomen van gasleidingvervangingen in de wijk was een belangrijke drijfveer. Uiteindelijk werd 2030 als einddatum gecommuniceerd, wat (gelet op de uitvoering) betekende dat de voorbereidingen in 2025 klaar moesten zijn. De integrale planning werd echter pas in 2023 scherper gesteld. Het gebrek aan landelijke wetgeving weerhield de gemeente er niet van om door te gaan met de projectvoorbereiding. De gemeente koos er bewust voor om met dit project te ‘pionieren’.
	De gemeente heeft zich in de praktijk gehouden aan haar eigen (project)planning.		Door te pionieren resulteert een project waarin planningen voortdurend worden verschoven en vrijwel nooit worden gehaald. Vertraging ontstaat door zowel interne factoren (zoals onvoldoende kwaliteit binnen het projectteam) als externe factoren (zoals het ontbreken van wet- en regelgeving). Het wijkuitvoeringsplan (WUP) zou bijvoorbeeld eind 2021 aan de gemeenteraad worden aangeboden, maar werd keer op keer uitgesteld: naar 2022, 2023 en 2024. Door de vroegtijdig beëindigde samenwerking is het WUP nooit bij de raad gekomen. Doordat het project een langere doorlooptijd had, werd het proces met name door de externe partijen als kabbelend ervaren. Een doortastende gemeente, die sneller knopen doorhakte werd gemist. Mede daardoor wordt ook het einddoel van het project – een aardgasvrij Overvecht-Noord in 2030 – niet gerealiseerd. De gemeente geeft in haar ambtelijke reactie aan dat dit mede te maken had met het ontbreken van een mogelijkheid in de wet (die de Wgiw kan bieden) om de wijk verplichtend aan te wijzen als aardgasvrije wijk.

BIJLAGE 2 LIJST MET AFKORTINGEN

Afkorting	Betekenis
ACM	Autoriteit Consument & Markt
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
BAK	Bijdrage aansluitkosten
Bgiw	Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAPEX	Capital Expenditures
Chw	Crisis- en herstelwet
DWTM	DeWarmteTransitieMakers
EBN	Energie Beheer Nederland
EDVW	Commissie Energie(transitie), Duurzaamheid, Vastgoed en Wonen
EIA	Energie-investeringsaftrek
ET GO	Programmagroep Energietransitie Gebouwde Omgeving
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
IF	Infrastructurele Footprint
ISDE	Investeringssubsidie Duurzame Energie en Energiebesparing
KVA	Buurtinitiatief Klopvaartbuurt Aardgasvrij
NEV	Buurtinitiatief Nieuwe Energie voor de Vechtzoom
PAW	Programma Aardgasvrije Wijken
RES	Regionale Energie Strategie
RIA	Raadsinformatieavond
RRP	Regeling Risicovolle Projecten
SAH	Stimuleringsregeling Aardgasvrije Huurwoningen
SodM	Staatstoezicht op de Mijnen
STUW	Stichting Utrechtse Woningcorporaties
TVW	Transitievisie Warmte
VET-wet	Wet Voortgang EnergieTransitie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wcw	Wet collectieve warmte
Wgiw	Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie
WIS	Warmtenetten Investeringssubsidie
WUP	Wijkuitvoeringsplan

BIJLAGE 3 ONDERZOEKSVERANTWOORDING

WERKWIJZE

Het onderzoek voerden wij uit aan de hand van zes stappen:

- Documentstudie: Wij hebben ons bij de documentstudie gericht op alle gemeentelijke documentatie over het project Overvecht-Noord aardgasvrij. Dit betreft zowel openbare als interne documenten. Daarmee is in kaart gebracht hoe gedurende de looptijd van het project bestuurlijk en ambtelijk is gehandeld, hoe de gemeente haar regierol heeft ingevuld en welke middelen en instrumenten zijn ingezet. Daarnaast hebben we planning- en controldocumenten, beleidsnota's en verdere raadsinformatie geanalyseerd om vast te stellen of de gemeenteraad goed over de voortgang van het project is geïnformeerd.
- Reconstructie: We hebben het verloop van het project gereconstrueerd in een tijdlijn. Deze tijdlijn bevat documenten uit de documentstudie. Daarnaast zijn beschikbare schriftelijke weergaven van de (structurele) overlegmomenten (verslagen, notulen, besluitenlijsten) en met onderlinge communicatie (zoals e-mails en WhatsAppberichten) in de tijdlijn opgenomen. In de tijdlijn ligt de focus op de rol en het perspectief van de gemeente Utrecht, maar hebben we ook de samenhang en relatie met externe partijen zichtbaar gemaakt. De belangrijkste momenten die tijdens het project hebben plaatsgevonden zijn in de tijdlijn van een blauwe (interne gebeurtenis) of groene (externe gebeurtenis) kleur voorzien.
- Interviews met betrokkenen in de gemeentelijke organisatie: Binnen de gemeentelijke organisatie hebben we interviews afgenomen met bestuurlijk en ambtelijk verantwoordelijken en uitvoerende medewerkers. We hebben ook een aantal voormalig medewerkers van de gemeente geïnterviewd die bij het project betrokken waren. Het doel van de interviews was om zowel de gebeurtenissen in de tijd beter in kaart te brengen als om de ervaringen en beoordelingen van betrokkenen uit te vragen. Een lijst met functies van geraadpleegde personen staat verderop in deze bijlage. De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst.
- Interviews met betrokkenen van externe partijen: Bij het project zijn langdurig veel externe partijen betrokken geweest. Hun ervaringen met en beoordelingen over het project hebben we in interviews opgehaald. Een lijst van geraadpleegde organisaties staat verderop in deze bijlage.
- Reflectie externe experts: We hebben enkele externe experts op het gebied van aardgasvrije wijken / de (warmte)transitie gevraagd te reageren op onze conceptnota van bevindingen. De reactie van de Hogeschool Utrecht is integraal opgenomen in bijlage 4.
- Analyse en rapportage: Alle verzamelde informatie is geanalyseerd en in verband gebracht met de vooraf vastgestelde normen. De normenbeoordelingen zijn vervolgens vastgelegd in de conceptnota van bevindingen aan de ambtelijke organisatie voorgelegd voor feitelijk wederhoor. Na de verwerking van de ambtelijke reactie hebben we een bestuurlijk rapport opgesteld met conclusies en aanbevelingen. Het geheel is daarna voorgelegd aan het college van burgemeesters en wethouders voor bestuurlijk wederhoor. Na het ontvangen van de bestuurlijke reactie hebben we het definitieve rapport opgemaakt met een nawoord van de rekenkamer.

GERAADPLEEGDE PERSONEN

Gemeente Utrecht:

- Wethouder Energie (2)
- Bestuursadviseur wethouder
- Concerndirecteur
- Opgavemanager (3)
- Programmamanager
- Projectmanager (2)
- Omgevingsmanager
- Jurist

Externen:

- Bo-Ex
- DeWarmteTransitieMakers
- Eneco (2)
- Energie-U (2)
- Innoforte
- Portaal (2)
- Royal HaskoningDHV
- Stedin (2)
- Woonin (3)

Externe experts:

- Centre of Expertise Smart Sustainable Cities | University of Applied Science Utrecht
- Raad voor het Openbaar Bestuur

GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

Openbare gemeentelijke documenten:

- Gemeente Utrecht (15 september 2015). *Verslag raadsinformatieavond Energieplan*.
- Gemeente Utrecht (15 oktober 2015). *Utrecht energiek middelpunt van het land: Energieplan Utrecht*.
- Gemeente Utrecht (november 2015). *Utrechtse Energieagenda's.*
- Gemeente Utrecht (18 december 2015). *Aangepaste kaders en inzet bij raadsbesluit Energieplan*.
- Gemeente Utrecht (14 januari 2016). Raadsbesluit *Energieplan en Duiding (Herzien).*
- Gemeente Utrecht (juli 2017). *Visie op de warmtevoorziening in Utrecht: Naar een klimaatneutrale stad*.
- Gemeente Utrecht (12 oktober 2017). Raadsbrief *Overvecht-Noord aardgasvrij in 2030*.
- Gemeente Utrecht (28 december 2017). Raadsbrief *Prestatieafspraken 2018-2022.*
- GroenLinks, D66, ChristenUnie (2018). Coalitieakkoord 2018-2022: *Utrecht: Ruimte voor Iedereen*.
- Gemeente Utrecht (7 juni 2018). Brief aan bewoners *Antwoord op handtekeningenactie Klopvaartbuurt.*
- Gemeente Utrecht (7 juni 2018). Brief aan wijkraad *Beantwoording advies Overvecht-Noord aardgasvrij.*
- Gemeente Utrecht (29 juni 2018). Raadsbrief *Aanvraag bij het Rijk (Overvecht als proeftuin voor een aardgasvrije wijk)*.
- Gemeente Utrecht (29 juni 2018). Raadsbrief *Reactie RIB aardgasvrije (nieuw)bouw.*
- Gemeente Utrecht (29 januari 2019). Raadsbrief *Groeiende opgave Energietransitie 2019*.
- Gemeente Utrecht (11 juli 2019). *Resultaatbestemming 2018*: *Bijlage instellen reserves.*

- Gemeente Utrecht (22 juli 2019). Raadsbrief *Voortgang stadsakkoord, Transitievisie warmte en Overvecht-Noord.*
- Gemeente Utrecht (29 oktober 2019). Raadsbrief *Transitieplan Overvecht-Noord Aardgasvrij.*
- Gemeente Utrecht (18 december 2019). Raadsbrief *Jaarplan opgave energietransitie 2020*.
- Gemeente Utrecht (7 februari 2020). Raadsbrief *Elektrisch koken Overvecht-Noord.*
- Gemeente Utrecht (3 april 2020). Raadsbrief *Motie inzet Crisis- en herstelwet bij elektrisch koken*.
- Gemeente Utrecht (23 april 2020). *De energie van de stad 2019.*
- Gemeente Utrecht (27 juli 2020). Raadsbrief *Transitievisie Warmte*.
- Gemeente Utrecht (27 juli 2020). Raadsbrief *Voortgang Overvecht-Noord aardgasvrij*.
- Gemeente Utrecht (8 september 2020). Brief aan Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties *Toelichting experiment Crisis- en herstelwet.*Gemeente Utrecht (24 november 2020). *Brief aan bewoners.*
- Gemeente Utrecht (24 november 2020). Raadsbrief *Voortgang Overvecht-Noord aardgasvrij.*
- Gemeente Utrecht (30 november 2020). Raadsbrief *Toelichting 3,75 miljoen voor Overvecht-Noord.*
- Gemeente Utrecht (3 december 2020). Programmabegroting *Begroting 2021.*
- Gemeente Utrecht (11 januari 2021). Raadsbrief *Jaarplan 2021 Opgave Energietransitie en voortgang Regeling Reductie Energiegebruik*.
- Gemeente Utrecht (11 januari 2021). Raadsbrief *Transitievisie Warmte, deel I en II*.
- Gemeente Utrecht (8 april 2021). Raadsbrief *Overvecht-Noord aardgasvrij*.
- Gemeente Utrecht (25 mei 2021). Raadsbrief *Vervolg elektrisch koken Overvecht-Noord.*
- Gemeente Utrecht (3 juni 2021). Raadsbesluit *Transitievisie Warmte deel I.*
- Gemeente Utrecht (3 juni 2021). *Transitievisie Warmte deel I.*
- Gemeente Utrecht (17 juni 2021). Raadsvoorstel *Regeling risicovolle projecten.*
- Gemeente Utrecht (5 juli 2021). Raadsbrief *Voortgang Overvecht-Noord aardgasvrij*.
- Gemeente Utrecht (17 september 2021). Raadsbrief *Voortgangsrapportages Regeling Risicovolle projecten.*
- Gemeente Utrecht (17 september 2021). *Voortgangsrapportage Regeling Risicovolle Projecten Overvecht-Noord aardgasvrij*.
- Gemeente Utrecht (4 oktober 2021). Raadsbrief *Uitkomsten onderzoek Overvecht-Noord aardgasvrij*.
- Gemeente Utrecht (15 oktober 2021). Raadsbrief *Voortgang aanvraag 'NieuwWarmteNu!' bij 2e tranche Nationaal Groeifonds.*
- Gemeente Utrecht (20 december 2021). Raadsbrief *Voortgang elektrisch koken Overvecht-Noord*.
- Gemeente Utrecht (19 januari 2022). Raadsbrief *Jaarplan 2022 Energietransitie.*
- Gemeente Utrecht (8 april 2022). Raadsbrief *Voortgangsrapportages Regeling Risicovolle projecten*.
- Gemeente Utrecht (8 april 2022). *Voortgangsrapportage Regeling Risicovolle Projecten*.
- Gemeente Utrecht (9 juni 2022). Raadsbrief *Voortgang Elektrisch koken.*
- Gemeente Utrecht (30 augustus 2022). Raadsbrief *Voortgang Nationaal Groeifonds 'NieuweWarmteNu!' (Overvecht-Noord)*.
- Gemeente Utrecht (8 september 2022). *Voortgangsrapportage Regeling Risicovolle Projecten OVERVECHT-NOORD AARDGASVRIJ*.
- Gemeente Utrecht (1 september 2022). Raadsbrief *Voortgang elektrisch koken.*
- Gemeente Utrecht (8 september 2022). Raadsbrief *Voortgangsrapportages Regeling Risicovolle projecten peildatum 1 augustus 2022.*
- Gemeente Utrecht (4 november 2022). Memo *Verzoek planning behandeling Crisis- en herstelwet bestemmingsplan elektrisch koken Overvecht.*
- Gemeente Utrecht (1 december 2022). Raadsbesluit *Vaststelling Chw bestemmingsplan Kookgasvrij Overvecht.*

- Gemeente Utrecht (13 december 2022). Raadsbrief *Voortgang Overvecht-Noord aardgasvrij*.
- Gemeente Utrecht (31 januari 2023). Raadsbrief *Jaarplan 2023 Energietransitie.*
- Gemeente Utrecht (14 april 2023). Raadsbrief *Voortgangsrapportages regeling risicovolle projecten peildatum 1 maart 2023.*
- Gemeente Utrecht (14 april 2023). *Voortgangsrapportage Regeling Risicovolle Projecten Project Overvecht-Noord aardgasvrij.*
- Gemeente Utrecht (26 april 2023). Raadsbrief *Subsidie energievouchers verduurzamingsmaatregelen kleine en micro-ondernemingen.*
- Gemeente Utrecht (17 mei 2023). Raadsbrief *Startscenario publiek warmtebedrijf Utrecht / Nieuwegein.*
- Gemeente Utrecht (7 juni 2023). Raadsbrief *Marktconsultatie warmtenetten bestaande bouw.*
- Gemeente Utrecht (27 juni 2023). Raadsbrief *Ontwikkelingen in de warmtetransitie – sturen met onzekerheden.*
- Gemeente Utrecht (13 oktober 2023). Raadsbrief *Voortgangsrapportages risicovolle projecten najaar 2023.*
- Gemeente Utrecht (13 oktober 2023). *Voortgangsrapportage Regeling Risicovolle Projecten Project Overvecht-Noord aardgasvrij.*
- Gemeente Utrecht (3 november 2023). Raadsbrief *Tussenrapportage uitvoeringsprogramma Overvecht-Noord Aardgasvrij en ontwikkelingen m.b.t. buurtinitiatieven.*
- Gemeente Utrecht (21 november 2023). Raadsbrief *Ontwikkelingen in de warmtetransitie – sturen met onzekerheden II.*
- Gemeente Utrecht (15 februari 2024). Raadsbrief *Jaarplan 2024 Energietransitie.*
- Gemeente Utrecht (12 maart 2024). Raadsbrief *Reactie Eneco op verzoek tot samenwerking.*
- Gemeente Utrecht (4 april 2024). Raadsbrief *Overvecht-Noord aardgasvrij.*
- Gemeente Utrecht (24 april 2024). Raadsbrief *Speelveld warmtetransitie en voorbereidingen publiek warmtebedrijf.*

Interne gemeentelijke documenten:

- Communicatieverkeer (via e-mail en WhatsApp) van gemeentelijk betrokkenen onderling en met externe partijen in de periode mei 2023 t/m april 2024.
- Gemeente Utrecht (29 november 2016). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht*.
- Gemeente Utrecht (27 januari 2017). *Bijlage 7 Overvecht Noord Plan van aanpak Aardgasvrij Overvecht-Noord*.
- Gemeente Utrecht (31 januari 2017). *Bijlage 2 structuur griftparkgroep.*
- Gemeente Utrecht (31 januari 2017). *Bijlage 3 bij agendapunt 5 Memo Vervolggebied aardgasvrij.*
- Gemeente Utrecht (31 januari 2017). *Bijlage 4 bij agendapunt 5 Opdracht voor impactanalyse besluitvorming.*
- Gemeente Utrecht (31 januari 2017). *Bijlage 5 Overvecht Noord sheets Plan van Aanpak.*
- Gemeente Utrecht (31 januari 2017). *Bijlage 6 Plan van aanpak Aardgasvrij Overvecht-Noord.*
- Gemeente Utrecht (5 april 2017). *Bijlage 2 Inleiding warmtevisie regietafel*.
- Gemeente Utrecht (5 april 2017). *Bijlage 8 Concept communicatieplan aardgasvrij Overvecht-Noord*.
- Gemeente Utrecht (5 april 2017). *Bijlage 9 Data-analyse Overvecht-Noord.*
- Gemeente Utrecht (5 april 2017). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
- Gemeente Utrecht (3 mei 2017). *Bijlage 2 IF Overvecht regietafel 3 mei*.
- Gemeente Utrecht (3 mei 2017). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
- Gemeente Utrecht (23 juni 2017). E-mail *Agenda en stukken regietafel 26 juni.*
- Gemeente Utrecht (26 juni 2017). *Bijlage 7 Begroting regietafel en voorstel reserveren middelen*.

- Gemeente Utrecht (26 juni 2017). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
- Gemeente Utrecht (18 augustus 2017). *RGT Oplegvel beslispunten communicatie.*
- Gemeente Utrecht (23 augustus 2017). Notitie *Suggesties n.a.v. telefonisch contact over samenwerking.*
- Gemeente Utrecht (23 augustus 2017). *Suggesties n.a.v. telefonisch contact over samenwerking.*
- Gemeente Utrecht (23 augustus 2017). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
- Gemeente Utrecht (18 oktober 2017). *Bijlage 4 Data stavaza.*
- Gemeente Utrecht (24 oktober 2017). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
- Gemeente Utrecht (4 december 2017). *Agenda Regietafel Energietransitie Utrecht.*
- Gemeente Utrecht (4 december 2017). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
- Gemeente Utrecht (4 december 2017). Voorblad Staf Milieu *Bewonersbijeenkomsten Overvecht-Noord aardgasvrij.*
- Gemeente Utrecht (30 januari 2018). *Agenda Regietafel Energietransitie Utrecht.*
- Gemeente Utrecht (30 januari 2018). *Bijlage 2 Jaarplan 2018 Overvecht-Noord.*
- Gemeente Utrecht (30 januari 2018). *Bijlage 3 Annotatie Jaarplan 2018.*
- Gemeente Utrecht (30 januari 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
- Gemeente Utrecht (7 maart 2018). *Bijlage A Notitie Heisessie RGT Utrecht.*
- Gemeente Utrecht (14 maart 2018). *Bijlage E Opbrengst Rondje Lobby*.
- Gemeente Utrecht (14 maart 2018). *Bijlage OVN Jaarplan 2018 RGT 14-3 Overvecht-Noord.*
- Gemeente Utrecht (14 maart 2018). *Bijlage OVN-1 RGT 14-3 organisatieschema.*
- Gemeente Utrecht (14 maart 2018). *Bijlage OVN-2 RGT 14-3 begroting 2018.*
- Gemeente Utrecht (14 maart 2018). *Bijlage OVN-3 RGT 14-3 gemeente deelprojecten Overvecht-Noord Aardgasvrij.*
- Gemeente Utrecht (14 maart 2018). *Bijlage OVN-4 RGT 14-3 Projectplan Klankbordgroep Overvecht-Noord Aardgasvrij.*
- Gemeente Utrecht (14 maart 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
- Gemeente Utrecht (25 april 2018). *Bijlage 1 Oplegnotitie Jaarplan 2018 Overvecht*.
- Gemeente Utrecht (25 april 2018). *Bijlage 2 Schema's Regietafel 25-4.*
- Gemeente Utrecht (25 april 2018). *Bijlage 3 Begroting Overvecht-Noord RGT 25-4.*
- Gemeente Utrecht (25 april 2018). *Bijlage 5 Kijk in de Wijk.*
- Gemeente Utrecht (25 april 2018). *Bijlage 6 Aanmelding Overvecht-Noord – plan Ollongren*.
- Gemeente Utrecht (25 april 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht*.
- Gemeente Utrecht (12 juni 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
- Gemeente Utrecht (6 juli 2018). Presentatie *Kansenkaart OVN.*
- Gemeente Utrecht (13 juli 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
- Gemeente Utrecht (4 september 2018). *Bijlage 1 Notitie aanpak ON.*
- Gemeente Utrecht (4 september 2018). *Bijlage 11 Bespreekpunten 2018.*
- Gemeente Utrecht (4 september 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
- Gemeente Utrecht (20 september 2018). *Bijlage 2 Voorstel Selectie drie buurten buurtgesprekken.*
- Gemeente Utrecht (27 september 2018). Memo *Selectie rijkssubsidie aardgasvrij overvecht noord.*
- Gemeente Utrecht (3 oktober 2018). *Bijlage 2.1 Opzet drie buurtgesprekken - Najaar 2018.*
- Gemeente Utrecht (3 oktober 2018). *Extra agendapunt (vertrouwelijk).*
- Gemeente Utrecht (3 oktober 2018). Presentatie *Buurtenkaart warmteoplossingen Overvecht-Noord.*
- Gemeente Utrecht (3 oktober 2018). Spreadsheet *Aantallen woningen per buurt voor buurtgesprekken.*
- Gemeente Utrecht (3 oktober 2018). Presentatie *Warmtenetten – Uitbreiding in bestaande stad.*
- Gemeente Utrecht (3 oktober 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*

- Gemeente Utrecht (11 december 2018). *Bijlage 1 Stand van zaken Programma Overvecht 11-2018.*
- Gemeente Utrecht (11 december 2018). *Bijlage 3: Bullets Inhoud Transitieplan Overvecht-Noord*.
- Gemeente Utrecht (11 december 2018). *Bijlage 12 Gelijk Level Playing Field*.
- Gemeente Utrecht (11 december 2018). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
- Gemeente Utrecht (16 januari 2019). *Bijlage 4 Voorstel Procesplanning OVN Aardgasvrij*.
- Gemeente Utrecht (23 januari 2019). *Bijlage 1 Oplegger Communicatieboodschap en Verhaallijn Buurtgesprekken Overvecht-Noord.*
- Gemeente Utrecht (23 januari 2019). *Bijlage 2 Verhaallijn Buurtgesprekken Overvecht-Noord.*
- Gemeente Utrecht (23 januari 2019). *Bijlage 3 Oplegger Voorstel Procesplanning OVN Aardgasvrij.*
- Gemeente Utrecht (23 januari 2019). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
- Gemeente Utrecht (4 februari 2019). *Agenda Evaluatie RGT 2018 op 4-2.*
- Gemeente Utrecht (4 februari 2019). *Bijlage 2 – Verslag Evaluatie RGT 4-2-2018*.
- Gemeente Utrecht (4 februari 2019). Presentatie *Analyse Advies Stedelijk Team.*
- Gemeente Utrecht (12 februari 2019 / 27 maart 2019). *Evaluatie Programmateam Overvecht Noord Aardgasvrij.*
- Gemeente Utrecht (26 februari 2019). *Bijlage 9 Samenvatting Terugkoppeling Buurtgesprekken.*
- Gemeente Utrecht (26 februari 2019). *Bijlage 12 IF-studie openbaar en inzet in vervolg OVN.*
- Gemeente Utrecht (27 februari 2019). *Bijlage 10 Oplegger Transitieplan – Update en Dilemma's.*
- Gemeente Utrecht (5 maart 2019). *Agenda Regietafel Energietransitie Utrecht.*
- Gemeente Utrecht (5 maart 2019). *Bijlage 7 Oplegger Gelijk Speelveld.*
- Gemeente Utrecht (5 maart 2019). *Bijlage 8 Memo Regietafel en Gelijk Speelveld*.
- Gemeente Utrecht (5 maart 2019). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht*.
- Gemeente Utrecht (25 maart 2019). *Verslag Staf Mobiliteit en Energie.*
- Gemeente Utrecht (27 maart 2019). *Evaluatie Programmateam Overvecht Noord Aardgasvrij.*
- Gemeente Utrecht (9 april 2019). *Bijlage 1 Oplegger Concept-Transitieplan Ovn.*
- Gemeente Utrecht (15 april 2019). *Verslag Staf Mobiliteit en Energie.*
- Gemeente Utrecht (16 april 2019). *Agenda Regietafel Energietransitie Utrecht.*
- Gemeente Utrecht (16 april 2019). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
- Gemeente Utrecht (29 mei 2019). *Agenda Regietafel Energietransitie Utrecht*.
- Gemeente Utrecht (29 mei 2019). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht*.
- Gemeente Utrecht (12 juni 2019). *Verslag Staf Mobiliteit en Energie.*
- Gemeente Utrecht (8 juli 2019). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht*.
- Gemeente Utrecht (1 september 2019). *Bijlage 3.2 Raming uren en kosten Uitvoering Overvecht-Noord Aardgasvrij.*
- Gemeente Utrecht (4 september 2019). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht*.
- Gemeente Utrecht (2 oktober 2019). *Verslag Staf Mobiliteit en Energie.*
- Gemeente Utrecht (9 oktober 2019). *Bijlage 6.1 Beoordelingskader OVN.*
- Gemeente Utrecht (16 oktober 2019). *Bijlage 2.1 Procesvoorstel inhuur externen OVN 2020.*
- Gemeente Utrecht (16 oktober 2019). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht*.
- Gemeente Utrecht (11 november 2019). *Verslag Staf Energie en Mobiliteit*.
- Gemeente Utrecht (27 november 2019). Presentatie *Governance energietransitie gebouwde omgeving Utrecht.*
- Gemeente Utrecht (27 november 2019). *Verslag Regietafel Energietransitie Utrecht.*
- Gemeente Utrecht (16 januari 2020). *Bijlage 4.2 Reactie op brief buurtinitiatieven dd 20200107*.

- Gemeente Utrecht (16 januari 2020). *Bijlage 6.1 Stand van zaken OVN.*
- Gemeente Utrecht (22 januari 2020). *Verslag Stuurgroep Overvecht-Noord aardgasvrij.*
- Gemeente Utrecht (4 maart 2020). *Verslag Stuurgroep Overvecht-Noord aardgasvrij*.
- Gemeente Utrecht (9 maart 2020). *Verslag Staf Mobiliteit en Energie.*
- Gemeente Utrecht (20 maart 2020). *Risico analyse voor Risicovolle Projecten.*
- Gemeente Utrecht (15 april 2020). *Verslag Stuurgroep Overvecht-Noord aardgasvrij*.
- Gemeente Utrecht (27 mei 2020). *Verslag Stuurgroep Overvecht-Noord aardgasvrij.*
- Gemeente Utrecht (8 juli 2020). *Agenda Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord*.
- Gemeente Utrecht (8 juli 2020). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord*.
- Gemeente Utrecht (8 september 2020). *3.3 Uitwerking warmte-alternatieven n.a.v. bestuurlijk overleg 8 juli 2020*.
- Gemeente Utrecht (16 september 2020). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord*.
- Gemeente Utrecht (28 oktober 2020). *4.3 Opties voorzitter bestuurlijk Overleg.*
- Gemeente Utrecht (28 oktober 2020). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord*.
- Gemeente Utrecht (16 november 2020). *Verslag Staf Mobiliteit en Energie.*
- Gemeente Utrecht (2 december 2020). *5.2 Stand van zaken uitvoering Transitieplan*.
- Gemeente Utrecht (9 december 2020). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord.*
- Gemeente Utrecht (19 januari 2021). *Bijlage 4.1 Procesplanning komende 2 jaar*.
- Gemeente Utrecht (27 januari 2021). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord*.
- Gemeente Utrecht (8 februari 2021). *Verslag Staf Energie.*
- Gemeente Utrecht (8 maart 2021). *Verslag Staf Energie*.
- Gemeente Utrecht (10 maart 2021). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord*.
- Gemeente Utrecht (2 april 2021). *Projectplan Warmtenet Overvecht Noord.*
- Gemeente Utrecht (7 april 2021). *Verslag Staf Energie.*
- Gemeente Utrecht (12 april 2021). *Bijlage 4.2 Memo OVN warmtenet uitbreiding.*
- Gemeente Utrecht (19 april 2021). *Actielijst Staf Energie.*
- Gemeente Utrecht (19 april 2021). Gespreksnotitie *Uitbreiding Warmtenet Eneco.*
- Gemeente Utrecht (19 april 2021). *Verslag Staf Energie*.
- Gemeente Utrecht (20 april 2021). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord*.
- Gemeente Utrecht (31 mei 2021). *Verslag Staf Energie*.
- Gemeente Utrecht (2 juni 2021). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord*.
- Gemeente Utrecht (14 juni 2021). *Verslag Staf Energie.*
- Gemeente Utrecht (28 juni 2021). *Verslag Staf Energie.*
- Gemeente Utrecht (12 juli 2021). *Verslag Staf Energie*.
- Gemeente Utrecht, Greenvis (25 augustus 2021). *Bijlage 3.1-1 Oplegger Uitwerking warmte-opties OVN Vervolgstappen.*
- Gemeente Utrecht (1 september 2021). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord*.
- Gemeente Utrecht (6 september 2021). *Actielijst Staf Energie.*
- Gemeente Utrecht (6 oktober 2021). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord*.
- Gemeente Utrecht (10 november 2021). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord*.
- Gemeente Utrecht (29 november 2021). *Verslag Staf Energie.*
- Gemeente Utrecht (17 december 2021). *4.2 Oplegger Voortgang WUP.*
- Gemeente Utrecht (26 januari 2022). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord*.
- Gemeente Utrecht (21 februari 2022). *Verslag Staf Energie*.
- Gemeente Utrecht (maart 2022). *Bijlage 4.2 Concept WUP OVN.*
- Gemeente Utrecht (9 maart 2022). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord*.
- Gemeente Utrecht (8 april 2022). *4.2 Oplegger Voortgang WUP.*
- Gemeente Utrecht (25 mei 2022). *Bijlage 2.1 procesaanpak onderhandelen OVN en blok 1.*
- Gemeente Utrecht (1 juni 2022). *Bijlage 3.1 Uitgangspunt transparantie.*
- Gemeente Utrecht (1 juni 2022). *Verslag Bestuurlijk Overleg Overvecht-Noord*.
- Gemeente Utrecht (1 juni 2022). *Verslag Bestuurlijk Overleg Warmte.*

- Gemeente Utrecht (1 juni 2022). *Verslag Programmagroep Energietransitie Gebouwde Omgeving.*
- Gemeente Utrecht (13 juli 2022). *Bijlage 5.1 Uitgangspunten Warmte betaalbaarheid*.
- Gemeente Utrecht (21 september 2022). *Bijlage 5.1 Voorstel Governance warmte in Utrecht.*
- Gemeente Utrecht (21 september 2022). *Bijlage 5.2 Toelichting agendapunt structuur overleggen warmte.*
- Gemeente Utrecht (1 oktober 2022). Vaststellingsrapport *Chw bestemmingsplan "Kookgas Overvecht"*.
- Gemeente Utrecht (31 oktober 2022). *Verslag Staf Energie.*
- Gemeente Utrecht (16 december 2022). Presentatie *Proces Overvecht-Noord Aardgasvrij.*
- Gemeente Utrecht (31 januari 2023). *Bijlage 4.1a Voorblad Publieke Waarden OVN*.
- Gemeente Utrecht (2 februari 2023). *4.1b Opzet kaders publieke waarden OVN.*
- Gemeente Utrecht (2 februari 2023). *4.1c Terugkoppelingsdocument Publieke Waarden gemeente Utrecht.*
- Gemeente Utrecht (2 februari 2023). *4.2b Memo Onderbouwing Eigen Bijdrage OVN.*
- Gemeente Utrecht (8 februari 2023). *4.1 Opzet kaders publieke waarden Overvecht Noord*.
- Gemeente Utrecht (8 februari 2023). *Verslag Bestuurlijk Overleg Buurtaanpak Aardgasvrij*.
- Gemeente Utrecht (10 maart 2023). Presentatie Hoofdlijnenberaad *Overvecht – Noord Aardgasvrij: Stappen op weg naar raadsvoorstel eind 2023.*
- Gemeente Utrecht (30 maart 2023). *Bijlage 4 Voorblad agendapunten Overvecht-Noord*.
- Gemeente Utrecht (3 april 2023). Brief aan Klopvaartbuurt Aardgasvrij en Nieuwe Energie voor de Vechtzoom *Reactie op uw standpuntnota*.
- Gemeente Utrecht (3 april 2023). *Voorblad Standpuntennota bewonersinitiatieven OVN*.
- Gemeente Utrecht (5 april 2023). Presentatie *Project Overvecht-Noord Aardgasvrij Stappenplan 2023*.
- Gemeente Utrecht (5 april 2023). *Verslag Bestuurlijk Overleg Buurtaanpak Aardgasvrij.*
- Gemeente Utrecht (10 mei 2023). *Annotatie bij Agenda Bestuurlijk Overleg Buurtaanpak Aardgasvrij*.
- Gemeente Utrecht (10 mei 2023). *Intentieovereenkomst WIS OVN concept corporaties*.
- Gemeente Utrecht (10 mei 2023). *Verslag Bestuurlijk Overleg Buurtaanpak Aardgasvrij.*
- Gemeente Utrecht (17 mei 2023). Geheime bijlage bij raadsbrief *Uitgangspunten Publiek eigendom in warmtenetten.*
- Gemeente Utrecht (22 mei 2023). *Bijlage 3.1 Intentieovereenkomst WIS OVN*.
- Gemeente Utrecht (26 mei 2023). *Verslag Bestuurlijk Overleg Buurtaanpak Aardgasvrij*.
- Gemeente Utrecht (13 juni 2023). Interne mail *Besluitvorming juridische documenten OVN aardgasvrij.*
- Gemeente Utrecht (21 juni 2023). *Overzicht lopende activiteiten en doorkijk richting besluitvorming Overvecht-Noord (werkversie 21 juni 2023)*.
- Gemeente Utrecht (26 juni 2023). Voorblad Staf Energie *Agenda en concept-stukken voor bestuurlijk overleg Buurtaanpak Aardgasvrij.*
- Gemeente Utrecht (5 juli 2023). *Agenda Bestuurlijk Overleg Buurtaanpak Aardgasvrij (inclusief Annotatie)*.
- Gemeente Utrecht (5 juli 2023). *Bijlage 6.2 Stand van zaken OVN*.
- Gemeente Utrecht (5 juli 2023). *Verslag Bestuurlijk Overleg Buurtaanpak Aardgasvrij*.
- Gemeente Utrecht (15 augustus 2023). *Notitie hoe om te gaan met buurtinitiatieven OVN*.
- Gemeente Utrecht (21 augustus 2023). *Verslag Staf Energie*.
- Gemeente Utrecht (4 september 2023). *Verslag Staf Energie.*
- Gemeente Utrecht (14 september 2023). Presentatie *Mandaten en rolverdeling project OVN AGV versie 0.1*.
- Gemeente Utrecht (27 september 2023). *Bijlage 4.1 Uitgangspunten en afspraken Business Case Overvecht-Noord aardgasvrij.*
- Gemeente Utrecht (2 oktober 2023). *Verslag Staf Energie*.

- Gemeente Utrecht (3 oktober 2023). *Bijlage 5.1: Besluitnotitie voortgang Overvecht-Noord Aardgasvrij*.
- Gemeente Utrecht (8 november 2023). *Planning Overvecht-Noord aardgasvrij – hoofdlijnen*.
- Gemeente Utrecht (13 november 2023). Voorblad Staf Energie *Besluitvormingsproces OVN.*
- Gemeente Utrecht (13 november 2023). Voorblad Staf Energie *Vergelijking PVT en stadsverwarming buurtinitiatieven OVN*.
- Gemeente Utrecht (14 november 2023). Brief aan Eneco *Voortgang Warmtetransitie Utrecht.*
- Gemeente Utrecht (14 november 2023). *Verslag Bestuurlijk Overleg Buurtaanpak Aardgasvrij*.
- Gemeente Utrecht (28 november 2023). Brief aan Eneco *Voortgang Warmtetransitie Utrecht.*
- Gemeente Utrecht (2024). Spreadsheet *Werkgroep OVN overzicht 2024 (actiepunten planning aantekeningen aantallen etc).*
- Gemeente Utrecht (24 januari 2024). *Concept notulen bestuurlijke terugkoppeling rapportage Innoforte OVN.*
- Gemeente Utrecht (4 februari 2024). Voorblad Staf Energie *Mandaat BO 20 maart OVN.*
- Gemeente Utrecht (5 februari 2024). *Verslag Staf Energie.*
- Gemeente Utrecht (20 februari 2024). Spreadsheet *20240220 planning.*
- Gemeente Utrecht (26 maart 2024). Spreadsheet *Kostenoverzicht en uitkomsten BUCA OVN gemeente Utrecht.*
- Gemeente Utrecht (2 april 2024). *Volmacht voor opzegging Intentieovereenkomst uitbreiding warmtenet Overvecht-Noord.*
- Gemeente Utrecht (3 april 2024). Presentatie *Overvecht-Noord aardgasvrij: Terugblik op plantraject en conclusies.*
- Gemeente Utrecht (4 april 2024). *Beslisnotitie beëindiging samenwerking t.a.v. uitbreiding warmtenet Eneco Overvecht-Noord.*
- Gemeente Utrecht (4 april 2024). *Verslag Bestuurlijk Overleg Buurtaanpak Aardgasvrij.*

Geraadpleegde schriftelijke vragen, moties, amendementen en vergadermomenten:

- D66, GroenLinks, Partij van de Arbeid, CDA, ChristenUnie (2 november 2017). Motie 2017/174 *Motie: Keuzevrijheid, Duurzaamheid en Open ook voor bestaande bouw.*
- Gemeente Utrecht (31 mei 2018). *Raadsinformatiebijeenkomst*.
- VVD, PVV, SP en Stadsbelang Utrecht (5 juli 2018). Motie 2018/99 *Motie: Klopvaart uit het experiment*.
- SP (5 juli 2018). Motie 2018/100 *Motie: meer inzicht in individuele kosten en baten van het gas af.*
- Gemeente Utrecht (10 maart 2020). *Beantwoording schriftelijke raadsvragen 2020, nummer 036.*
- Gemeente Utrecht (6 juli 2021). *Beantwoording schriftelijke raadsvragen 2021, nummer 155.*
- Gemeente Utrecht (17 januari 2023). *Beantwoording schriftelijke raadsvragen 2022, nummer 228*.
- Gemeente Utrecht (19 januari 2023). Commissievergadering *Commissie Energie(transitie), Duurzaamheid, Vastgoed en Wonen.*
- Gemeente Utrecht (10 maart 2023). *Schriftelijke vragen Is Eneco betaalbaar?*
- Gemeente Utrecht (24 maart 2023). *Schriftelijke vragen versnellen van de energietransitie.*
- Gemeente Utrecht (11 april 2023). *Beantwoording schriftelijke raadsvragen 2023, nummer 052.*
- Gemeente Utrecht (11 april 2023). *Raadsinformatiebijeenkomst*.
- Gemeente Utrecht (18 april 2023). *Beantwoording schriftelijke raadsvragen 2023, nummer 62.*
- EenUtrecht (2 november 2023). Motie 2023/356 *Motie: Meer ruimte voor lokale energie-initiatieven.*
- Gemeente Utrecht (2 november 2023). *Raadsvergadering*.

- Gemeente Utrecht (21 december 2023). Commissievergadering *Commissie Energie(transitie), Duurzaamheid, Vastgoed en Wonen.*
- EenUtrecht, CDA, VVD, Volt, Partij voor de Dieren (29 februari 2024). Motie 2024/70 *Motie: Zet lokale warmte-initiatieven niet in de kou; biedt bewoners een keuze.*

Gezamenlijke documenten van betrokken partijen:

- Bo-Ex, Eneco, Energie-U, Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal, Stedin (9 december 2016). *Bijlage 3 Presentatie PvA Aardgasleidingvrij Overvecht Noord.*
- Bo-Ex, Eneco, Energie-U, Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal, Stedin (februari 2017). *Position paper Regietafel Energietransitie Utrecht*.
- Bo-Ex, Gemeente Utrecht, Mitros, Stedin (18 augustus 2017). *RGT communicatiestrategie Overvecht-Noord aardgasvrij.*
- Gemeente Utrecht, Bo-Ex, STOK (januari 2018). *Prestatieafspraken 2018-2022.*
- Gemeente Utrecht, Mitros, Huurdersnetwerk Mitros (januari 2018). *Prestatieafspraken 2018-2022.*
- Gemeente Utrecht, Portaal, Huurdersraad Portaal regio Utrecht (januari 2018). *Prestatieafspraken 2018-2022.*
- Eneco, Energie-U, Gemeente Utrecht, Stedin, STUW (12 juni 2018). *Bijlage 8 Aanvraag proeftuin Aardgasvrije wijken – Overvecht.*
- Eneco, Gemeente Utrecht, Stedin (4 september 2018). *Bijlage 5 Communicatiestrategie ON aardgasvrij.*
- Eneco, Stedin (4 september 2018). *Bijlage 6 Voorblad Vervolgstudie Stedin/Eneco.*
- Eneco, Stedin (3 oktober 2018). *Bijlage 1 Voorblad Voortgang Eneco-Stedin-Studie per 3 Oktober.*
- Eneco, Energie-U, Gemeente Utrecht, Stedin, STUW (3 oktober 2018). *Bijlage 3 Transitieplan 1.0 ON.*
- Eneco, Energie-U, Gemeente Utrecht, Stedin, STUW (11 december 2018). *Bijlage 6 Opdrachten en budget OVN en RGT 2019.*
- Eneco, Energie-U, Gemeente Utrecht, Stedin, STUW (23 januari 2019). *Bijlage 6 Kernboodschap Samenwerking RGT.*
- Bo-Ex, Eneco, Energie-U, Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal, Stedin (27 februari 2019). *Bijlage 11 Transitieplan – Update en Dilemma's.*
- Bo-Ex, Eneco, Energie-U, Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal, Stedin (23 mei 2019). *Bijlage 2 Versie 1.4 Transitieplan OVN.*
- Bo-Ex, Eneco, Energie-U, Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal, Stedin (5 juli 2019). *Bijlage 2.1 Outline beoordelingskader OVN*.
- Bo-Ex, Eneco, Energie-U, Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal, Stedin (1 september 2019). *Bijlage 3.1 Versie 2.1 Transitieplan OVN aardgasvrij Eindconcept*.
- Bo-Ex, Eneco, Energie-U, Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal, Stedin (oktober 2019). *Transitieplan Overvecht-Noord aardgasvrij*.
- Stedin, STUW (2 oktober 2019). *Bijlage 4.2 Plan van aanpak Project Elektrisch koken Overvecht Noord.*
- Bo-Ex, Energie-U, Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal, Stedin (8 april 2020). *Bijlage 4.1 Inhoudsopgave uitvoeringsnotitie OVN.*
- Bo-Ex, Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal, Stedin (21 oktober 2020). *3.3 Electrisch Koken Notitie inc bijlagen.*
- Bo-Ex, Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal (21 februari 2021). *Uitgangspuntenkader warmteoplossingen Gemeente en STUW corporaties – Eneco*.
- Bo-Ex, Mitros, Portaal, Stedin (4 maart 2021). *Bijlage 3.1 Voortgang experiment elektrisch koken.*
- Bo-Ex, Gemeente Utrecht, Mitros, Portaal, Stedin (26 mei 2021). *Bijlage 4.3 - Notitie Elektrisch koken.*
- Gemeente Utrecht, Mitros, Stedin (1 september 2022). *Gezamenlijke brief aan bewoners*.

Documenten van Eneco:

- Eneco (z.d.). *Algemeen tarievenblad voor Warmte & Koude per 1 januari 2023*, via: https://www.eneco.nl/-/media/eneco-nl/files/warmte-koeling/eneco_tariefblad-warmte-koude-2023.pdf
- Eneco (z.d.). *Algemeen tarievenblad voor Warmte & Koude per 1 januari 2024*, via: https://www.eneco.nl/-/media/eneco-nl/files/voorwaarden/voorwaarden_stadswarmte/enecotariefblad-warmte-koude-2024-augustus-2024.pdf
- Eneco (24 november 2016). Brief aan gemeente Utrecht *Routekaart Verduurzaming Stadswarmte Utrecht en Nieuwegein*.
- Eneco (13 november 2017). *Issue Paper Warmte.*
- Eneco (12 juni 2018). *Bijlage 13 Aanbod Eneco OV-N*.
- Eneco (26 september 2019). *Bijlage 1.2 Voorstel aanpassing positie Eneco 2 vdef.*
- Eneco (24 mei 2022). Voorstel aan Bestuurlijk Overleg *Transitiecoalitie: een poging*.
- Eneco (20 februari 2024). Brief aan gemeente *Voortgang Warmtetransitie Utrecht.*
- Eneco (3 april 2024). *Laagbouwwoningen in Overvecht-Noord niet geschikt voor betaalbaar warmtenet*, via: https://nieuws.eneco.nl/laagbouwwoningen-in-overvecht-noord-niet-geschikt-voor-betaalbaar-warmtenet/

Documenten van Energie-U:

- Energie-U (z.d.). *Aadgasvrije wijken*, via: https://www.energie-u.nl/activiteiten/aardgasvrij
- Energie-U (z.d.). *Buurtgroepen in Overvecht-Noord*, via: https://www.energie-u.nl/activiteiten/aardgasvrij/buurtgroepen-overvecht-noord

Documenten van Stedin:

- Stedin (z.d.). *Warmtetransitie mogelijk maken*, via: https://www.stedin.net/zakelijk/energietransitie/warmte#:~:text=De%20warmtetransitie%20is%20de%20overgang,gaan%27%20verwijderen%20we%20het%20gasnet
- Stedin (29 november 2016). Presentatie *Voor de nieuwe energiegeneratie*.
- Stedin (5 juni 2018). *Bijlage 11 IF Fase 1 ON.*
- Stedin (12 september 2019). *Bijlage 5.2 20190912 Memo Gasvervanging Overvecht v5.*
- Stedin (27 november 2019). Presentatie *Versnellingsopgave SodM brossanering Utrecht*.
- Stedin (25 mei 2021). Brief aan bewoners *Vervangen gasleidingen.*

Documenten van de woningcorporaties:

- STUW (14 april 2017). *Projectvoorstel inventarisatie investeringsprogramma's.*
- Mitros (7 november 2017). *Bijlage 3 svz werkgroep gasloos koken.*
- STUW (17 mei 2018). *Bijlage 2 Voortgang Gasloos koken Overvecht*.
- Mitros (4 september 2018). Presentatie *Gasloos koken.*
- STUW (16 april 2019). *Bijlage 3 Oplegger Jaarplan 2019 RGT Energietransitie*; *Bijlage 4 Jaarplan RGT Energietransitie 2019.*
- STUW (4 september 2019). *Bijlage 1.1 Oplegger Gasloos koken*; *Bijlage 1.2 Notitie Gasloos koken – versie 05 Regietafel*.

Andere bronnen:

- Rijksoverheid (8 januari 2019). *Gebouwde omgeving - Achtergrondnotitie Wijkgerichte aanpak.*
- Rijksoverheid (28 juni 2019). *Klimaatakkoord.*
- Klopvaartbuurt Aardgasvrij, Nieuwe Energie voor de Vechtzoom (7 januari 2020). *Brief aan Stuurgroep Overvecht-Noord*.
- Squarewise (22 januari 2020). *Bijlage 3.1 (nieuw) Memo 'Aardgasvrij koken Overvecht-Noord'.*
- Van Veldhoven-van der Meer, S. (7 februari 2020). Brief regering *Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (eenentwintigste tranche).*

- Squarewise (26 februari 2020). *Bijlage 3.2 Stavaza voortgang Aardgasvrij koken Overvecht-Noord.*
- Koerhuis, D.A.N., Krol, H.C.M. (11 maart 2020). Motie 32813-467 *Motie van de leden Koerhuis en Krol over verbod op het hebben van een kookgasaansluiting in Utrecht schrappen.*
- Squarewise (20 mei 2020). *Bijlage 5.2 Aardgasvrij Koken Overvecht-Noord.*
- Wiebes, E.D. (22 juni 2020). Brief regering *Start internetconsultatie Wet Collectieve Warmtevoorziening (Warmtewet 2).*
- APPM, CE Delft (1 juli 2020). *Overvecht-Noord Aardgasvrij: Onderzoek naar aardgasvrije technieken – Eindrapportage*.
- Klopvaartbuurt Aardgasvrij, Nieuwe Energie voor de Vechtzoom (augustus 2020). Standpuntnota *Kiezen voor een warmte-alternatief – de tussenstand van vervolgstappen*.
- Squarewise (2 september 2020). *3.4 Oplegger en notitie stand van zaken Elektrisch Koken*.
- Berenschot (23 september 2020). Rapportage *Governance warmtenetten gemeente Utrecht: opgaven, stakeholderinventarisatie en roldefiniëring*.
- Ollongren, K.H. (28 september 2020). Brief regering *Stand van zaken Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving.*
- Squarewise (2 december 2020). *3.1 Memo aardgasvrij koken Overvecht*.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2021). *Klimaatnota 2021: Bijlagen 2-7.*
- Buurtinitiatieven Veemarkt Samen, Karel Doormanlaan Duurzaam, Oog voor Warmte, Expeditie Tirol, Warm Tuindorp, Nieuwe Energie voor de Vechtzoom en Klopvaartbuurt Aardgasvrij (21 februari 2021). *Bijdragen aan warmtetransitie, manifest Utrechtse buurtinitiatieven*.
- Ollongren, K.H. (13 april 2021). Brief regering *Voortgang Programma Aardgasvrije Wijken (PAW).*
- Yeşilgöz-Zegerius, D. (5 juli 2021). Brief regering *Voortgang Wet collectieve warmtevoorziening.*
- Klopvaartbuurt Aardgasvrij, Nieuwe Energie voor de Vechtzoom, Antoniuskwartier (26 juli 2021). *Bijlage 4.1 Input Buurtinitiatieven voor bestuurlijk overleg nav Greenvis.*
- Coalitie KOKEN030 (december 2021). *Pilot Elektrisch Koken Overvecht-Noord*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (9 december 2021). Publicatie Staatsblad *Besluit van 1 december 2021 tot wijziging van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (tweeëntwintigste tranche)).*
- Nieuwe Energie voor de Vechtzoom (7 januari 2022). Brief aan bestuurlijk overleg *Conclusie n.a.v. haalbaarheidsonderzoek buurtwarmte.*
- Jetten, R.A.A. (15 juli 2022). Brief regering *Voortgang Wet collectieve warmtevoorziening.*
- Herreras Martínez, Harmsen, Menkveld, Faaij, Kramer (oktober 2022). *Municipalities as key actors in the heat transition to decarbonise buildings: Experiences from local planning and implementation in a learning context*, in Energy Policy (Editie 169).
- Jetten, R.A.A. (21 oktober 2022). Brief regering *Wet collectieve warmtevoorziening, besluit infrastructuur in publieke handen.*
- Advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (maart 2023). *Vallen, opstaan en weer doorgaan – Ruimte voor leren in transities*.
- De Jonge, H.M. (16 juni 2023). Brief regering *Voorjaarsbesluitvorming klimaat gebouwde omgeving en voortgangsrapportage PVGO.*
- De Jonge, H.M. (29 juni 2023). Toelichting bij wetsvoorstel Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie *Memorie van toelichting (36387-3)*.
- Jetten, R.A.A. (6 juli 2023). Brief regering *Voortgang voorstel Wet collectieve warmte.*
- Innoforte (27 september 2023). *Second opinion business case Eneco Overvecht Noord*.
- Herreras Martínez, Harmsen, Menkveld, Kramer, Faaij (24 augustus 2023). *Why go public? Public configurations and the supportive and divergent views towards public district heating in the Netherlands*, in Frontiers in Sustainable Cities.
- DeWarmteTransitieMakers (2 oktober 2023). Presentatie *Overvecht-Noord Aardgasvrij in 2030 – Utiliteitsgebouwen*.

- DeWarmteTransitieMakers (8 november 2023). Presentatie *Overvecht-Noord Aardgasvrij Individuele oplossingen – Inzicht in PVT & stadswarmte*.
- Innoforte (14 november 2023). Presentatie *De weg naar een haalbare business case warmtenet Overvecht-Noord – tussentijdse terugkoppeling*.
- Innoforte (24 januari 2024). Presentatie *Een haalbare business case warmtenet Overvecht Noord?*
- Innoforte (14 maart 2024). Conceptrapport *Onderzoek warmtenet aansluiting en binnen-installaties.*
- Innoforte (22 maart 2024). Conceptrapport *Onderzoek warmtenet aansluiting en binnen-installaties VGU gebouwen.*
- Innoforte (29 maart 2024). Rapport *2e Second opinion business case Eneco Overvecht-Noord.*
- Ministerie voor Klimaat en Energie (15 april 2024). *Wetgevingsprogramma voorjaar 2024.*
- Jetten, R.A.A. (18 juni 2024). Toelichting bij wetsvoorstel Wet collectieve warmte *Memorie van toelichting (36576-3)*.

Websites:

- Overheid.nl (z.d.). *Wet gemeentelijke instrumenten warmtevoorziening*, via: https://www.internetconsultatie.nl/wgiw/b1
- Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (z.d.). *Wanneer kunnen gemeenten de aanwijsbevoegdheid inzetten om gebieden aardgasvrij te maken?*, via: https://www.nplw.nl/veelgestelde-vragen/wanneer-kunnen-gemeenten-de-aanwijsbevoegdheid-inzetten-om-gebieden-aardgasvrij-te-maken#:~:text=Er%20wordt%20een%20lagere%20uitvoeringsregeling,inwerkingtreding%20is%201%20januari%202026.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (z.d.). *Wet collectieve warmte*, via: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel:36576
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (z.d.). *Wet gemeentelijke instrumenten warmtevoorziening*, via: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A36387
- Gemeente Utrecht (18 september 2020). *Overvecht-Noord aardgasvrij.* Geraadpleegd via: https://web.archive.org/web/20200918115733/https:/www.utrecht.nl/wonen-en-leven/duurzame-stad/energie/utrecht-aardgasvrij/overvecht-noord-aardgasvrij/.
- Gemeente Utrecht (20 januari 2021). Website *Overvecht-Noord aardgasvrij.* Geraadpleegd via: https://web.archive.org/web/20210120005000/https:/www.utrecht.nl/wonen-en-leven/duurzame-stad/energie/utrecht-aardgasvrij/overvecht-noord-aardgasvrij/.
- Gemeente Utrecht (20 april 2021). Website *Overvecht-Noord aardgasvrij.* Geraadpleegd via: https://web.archive.org/web/20210420170022/https:/www.utrecht.nl/wonen-en-leven/duurzame-stad/energie/utrecht-aardgasvrij/overvecht-noord-aardgasvrij/.
- Gemeente Utrecht (3 juni 2021). Website *Overvecht-Noord aardgasvrij.* Geraadpleegd via: https://web.archive.org/web/20210603134512/https:/www.utrecht.nl/wonen-en-leven/duurzame-stad/energie/utrecht-aardgasvrij/overvecht-noord-aardgasvrij/.
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (17 april 2023). *Warmtenetten Investeringssubsidie (WIS) 2023*, via: https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/wis/2023
- Klopvaartbuurt Aardgasvrij (11 maart 2024). *Einde buurtinitiatieven Klopvaartbuurt Aardgasvrij en Nieuwe Energie voor de Vechtzoom*, via: https://klopvaartaardgasvrij.nl/einde_buurtinitiatieven_klopvaartbuurt_aardgasvrij_en_nev/
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (10 december 2024). *Eerste Kamer stemt in met de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie*, via: https://www.volkshuisvestingnederland.nl/actueel/nieuws/2024/12/10/eerste-kamer-stemt-in-met-de-wet-gemeentelijke-instrumenten-warmtetransitie.

Foto's rapport:

- Voorpagina, 'Deel I' en 'Deel II': Terra Kombrink.
- Overige foto's: Rekenkamer Utrecht.

BIJLAGE 4 REACTIE EXTERNE EXPERTS

Voor dit onderzoek hebben wij enkele onafhankelijke experts gevraagd te reflecteren op onze conceptnota van bevindingen, zoals deze eind februari ook voor ambtelijk hoor en wederhoor is aangeboden aan de gemeente en de samenwerkende partijen. In het verzoek aan de experts gingen wij uit van de volgende centrale vragen:

1. Wat valt u in algemene zin op bij het lezen van de conceptnota van bevindingen?
2. Heeft u kanttekeningen bij onze beoordeling van het verloop van dit project als het o.a. gaat om:
   a. de manier waarop dit project door de gemeente Utrecht is uitgevoerd (i.r.t. de algemene beginselen van behoorlijk bestuur),
   b. de rol die de gemeente Utrecht hierbij heeft gehad en hoe zij daar invulling aan heeft gegeven (ook in relatie tot de samenwerkingspartners),
   c. de middelen en instrumenten die de gemeente Utrecht heeft ingezet en in hoeverre dit doeltreffend en doelmatig is gedaan,
   d. de manier waarop de gemeenteraad is geïnformeerd over de voortgang van het project,
   e. de totstandkoming en ontwikkeling van de planning.
3. Heeft u suggesties voor de bestuurlijke boodschap(pen) aan het college en/of de gemeenteraad op grond van dit rapport van bevindingen?

De geraadpleegde experts zijn:

a. Sara Herreras Martinez, Centre of Expertise Smart Sustainable Cities | University of Applied Science Utrecht.
b. Peter Verheij en Michael Mekel, Raad voor het Openbaar Bestuur

Sara Herreras Martinez:

Allereerst wil ik jullie feliciteren met dit diepgaande en interessante onderzoek. De bevindingen zijn voor mij niet verrassend, omdat ze sterk overeenkomen met de uitdagingen die ook in andere pilots door het hele land naar voren komen.
Veel van de problemen die in Overvecht zijn geconstateerd, zijn namelijk niet uniek voor deze wijk, maar spelen ook in andere gemeenten en regio's.

Enkele belangrijke knelpunten die ook elders zijn waargenomen, zijn:

- Gebrek aan adequate nationale ondersteuning (financiering, regelgeving) en de daarmee gepaard gaande onzekerheden, waardoor de gemeente moeite had om bepaalde maatregelen te nemen en voortgang te boeken.
- Beperkte capaciteit, kennis en expertise binnen de gemeente, gecombineerd met een sterke afhankelijkheid van externe adviseurs. Deze consultants worden tijdelijk ingehuurd en nemen hun opgebouwde kennis weer mee wanneer ze vertrekken.
- Moeilijke businesscase voor warmtenetten, wat investeringen bemoeilijkt.
- Veranderende rol van gemeenten in de warmtetransitie: aanvankelijk namen zij in zich een regiorol, maar inmiddels kunnen ze ook aandeelhouder worden in een eigen publiek warmtebedrijf.

- Verschil in belangen en perspectieven tussen gemeenten en private partijen, waaronder:
  1. Private bedrijven richten zich vooral op financieel aantrekkelijke gebieden, terwijl gemeenten zich verantwoordelijk voelen voor het verduurzamen van de gehele regio, inclusief complexere gebieden die voor private partijen minder aantrekkelijk zijn.
  2. Gemeenten en bedrijven beoordelen risico's, maatschappelijke verantwoordelijkheid en rendementen verschillend, wat tot spanningen kan leiden.
  3. De nationale beslissing om een meerderheidsbelang in warmtenetten in publieke handen te brengen, heeft grote invloed gehad op de investeringsbeslissingen van bedrijven zoals Eneco en andere private partijen sinds 2022.
- Vertragingen in het proces en moeite om concrete stappen richting realisatie te zetten. PAW-pilots hebben een groot deel van de subsidie besteed aan transactiekosten (personeel, onderzoekskosten) in plaats van aan daadwerkelijke uitvoering.
- Moeizame coördinatie van koppelkansen met de implementatie van een warmtenet.

Deze structurele uitdagingen verklaren grotendeels de ontwikkelingen en beslissingen die in Overvecht zijn genomen.

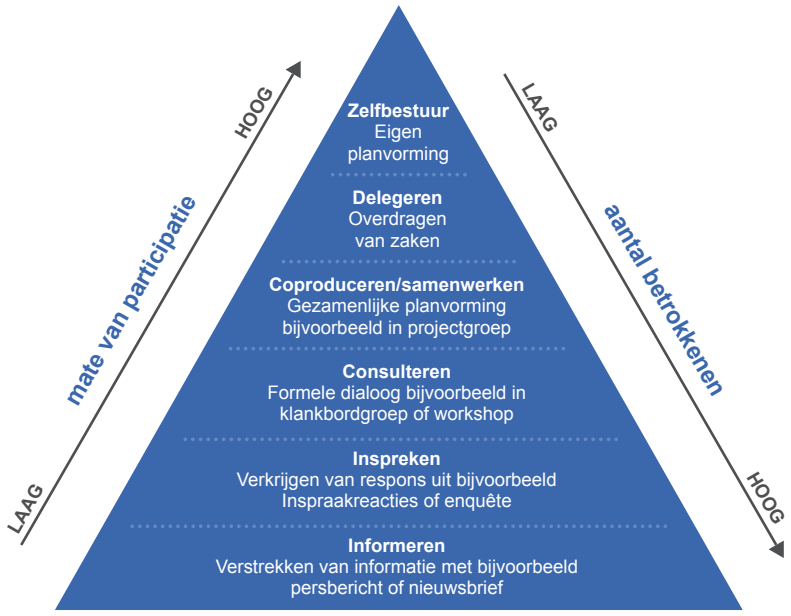
Ter onderbouwing heb ik twee van mijn publicaties aan deze e-mail toegevoegd. De publicatie uit 2022 onderzoekt hoe 28 gemeenten de planning rondom aardgasvrij maken hebben aangepakt. De publicatie uit 2023 gaat dieper in op de reguleringsproblematiek (Warmtewet 2.0) en de complexe onderhandelingspositie van gemeenten ten opzichte van private partijen rondom de publieke eigendom beslissing op nationale niveau. Voor meer informatie kan je ook mijn promotieonderzoek hier vinden: https://research-portal.uu.nl/en/publications/governing-the-heat-transition-exploring-challenges-and-opportunit

Reflectie op de keuzes en aanpak in Overvecht
Na het lezen van het rapport heb ik de indruk dat de gemeente Utrecht grotendeels weloverwogen en doordacht heeft gehandeld en dat veel onvoorziene problemen en vertragingen moeilijk te vermijden waren. Dit nieuwe proces brengt veel verandering en leermomenten met zich mee, en de gemeente en haar partners hebben een pioniersrol vervuld. Fouten maken hoort daar ook bij.

- **Samenwerking en stakeholdermanagement**
  De belangrijkste stakeholders waren betrokken in de werkgroep, ieder vanuit hun eigen rol, wat een positieve aanpak is. Tijdens het project bleek echter dat niet alle partijen vanaf het begin hun randvoorwaarden en uitgangspunten helder op tafel legden. Dit kan te maken hebben met het feit dat deze uitgangspunten in de loop van de tijd concreter zijn geworden. Een grondige stakeholderanalyse aan het begin van het project had wellicht kunnen helpen om dit te voorkomen. Daarnaast waren er in de beginfase geen schriftelijke samenwerkingsafspraken gemaakt, wat de samenwerking mogelijk complexer heeft gemaakt.

- **Keuzes in de aanpak**
  - De keuze van de gemeente om de hele wijk in één keer aan te pakken, heeft de opgave direct ingewikkelder gemaakt. Hoewel dit vanuit een ambitieuze start begrijpelijk is, had een gefaseerde aanpak wellicht beter gewerkt.
  - De bestuurlijke tafel van het programma Overvecht-Noord Aardgasvrij is meerdere keren gewijzigd. Dit roept enkele vragen op:
    - Heeft de verandering van naam en structuur (zoals in figuur 2.2 van het rapport) invloed gehad op de doelstellingen en kern van het project?
    - Waren deze wijzigingen te voorkomen, en wat was de rol van de gemeente hierin?

- **Dilemma tussen technische keuzes van bewonersinitiatieven en de gemeentelijke voorkeur en effectiviteit van participatie-aanpak**
  - Hoeveel ruimte biedt de gemeente aan initiatieven die kiezen voor individuele oplossingen zoals warmtepompen, terwijl de gemeente zelf inzet op een warmtenet?
  - Zijn beide opties even gunstig vanuit een maatschappelijk-economisch perspectief?
  - In hoeverre zijn woningeigenaren echt geconsulteerd over hun voorkeur vanaf het begin van het project? Warmtenetten hebben een minder goed imago, en bewoners hechten vaak veel waarde aan autonomie in hun energievoorziening.
  - De vraag is in hoeverre bewoners echt inspraak hebben gehad in de besluitvorming – zie als voorbeeld de bekende participatieladder model hieronder. Op pagina 116 wordt een manifest genoemd waaraan initiatieven moesten voldoen om als warmteoplossing in aanmerking te komen. Het is onduidelijk welke waarden en criteria hierin precies zijn benoemd, en hoe deze overeenkomen met de keuzen die in het project zijn gemaakt.



Suggesties voor bestuurlijke boodschap aan het college en de gemeenteraad
Hiervoor verwijs ik naar de beleidsimplicaties die naar voren komen in het eerder genoemde artikel in *Energy Policy* uit 2022. Daarin wordt het volgende gesteld:

Op basis van de bovenstaande conclusies brengt dit artikel de volgende beleidsimplicaties voor nationale (NO) en lokale overheden (LO) naar voren.

Ten eerste is het stellen van te ambitieuze nationale doelen niet per se een goed startpunt als er geen bindende instrumenten worden aangeboden om LO te ondersteunen in hun leidende rol bij de lokale warmtetransitie. Het tijdig opstellen van adequate en consistente regelgeving is cruciaal in de beginfase.

Ten tweede is er duidelijkheid nodig over mogelijke financiële mechanismen om de kosten te verdelen en uiteindelijk het huidige financiële gat te dichten voor de overstap naar duurzame warmtesystemen. NO kan verduidelijken welke verdelingsmechanismen (bijvoorbeeld belastingen, publieke investeringen, garanties, leningen, of een stijging van de vastgoedwaarde) op korte en lange termijn een rol zullen spelen, afhankelijk van de situatie en inkomensprofielen. Zekerheid op dit vlak kan investeringszekerheid vergroten. Daarnaast zijn beleidsstructuren nodig waarin lokale overheden kunnen experimenteren en lopende projecten kunnen ondersteunen die

financiering nodig hebben om gerealiseerd te worden. Dit kan LO vertrouwen geven, vooruitgang stimuleren en de betrokkenheid vergroten, wat op zijn beurt bijdraagt aan de acceptatie door de markt en de maatschappij.

Ten derde moet de versterking van gemeentelijke competenties en capaciteit een continu proces zijn binnen een multi-governance-aanpak om een effectieve decentrale warmteprogramma te waarborgen. Het inhuren van externe adviseurs is geen structurele oplossing voor een lange transitieperiode, vooral niet wanneer gemeenten de ingebrachte expertise zelf niet kunnen beoordelen. Dit belemmert de ontwikkeling van lokale kennis en legt bovendien een extra last op de toch al beperkte gemeentelijke financiële middelen. NO moet gemeenten daarom regelmatig voorzien van voldoende capaciteit en expertise. Regionale overheden kunnen hierbij een ondersteunende en coördinerende rol spelen door lokale behoeften concreet over te brengen naar hogere overheidsniveaus. LO moeten zich richten op het opbouwen van langdurige vaardigheden, het minimaliseren van personeelswisselingen en het bepalen welke expertise essentieel is en welke af en toe extern kan worden ingehuurd. Publiek-private samenwerkingen kunnen LO helpen door toegang te bieden tot expertise en capaciteit, terwijl ze tegelijkertijd kapitaal en beperking van het risico meebrengen.

Tot slot is het aan te raden om gezien de vele onzekerheden flexibele lokale planningsstrategieën te hanteren, zoals energiebesparing. LO moeten een balans vinden tussen het opstellen van plannen en de daadwerkelijke uitvoering ervan. Ook moet er een evenwicht zijn tussen de tijd die wordt besteed aan de verschillende fasen van de planning (zoals de technisch-economische analyse en andere sociale, milieutechnische en organisatorische doelstellingen). Eenvoudige tools die strategieën vanuit deze verschillende perspectieven beoordelen, kunnen de lokale besluitvorming ondersteunen. Open data en consistente richtlijnen voor het gebruik van verschillende technisch-economische modellen kunnen een uniforme referentie bieden en de betrouwbaarheid van nieuwe warmteoplossingen verbeteren. Tot slot kan NO duidelijke boodschappen overbrengen aan de samenleving over de haalbaarheid van technologieën op korte en lange termijn en de urgentie van de warmtetransitie. Dit kan de positie van LO versterken in hun communicatie en betrokkenheid binnen hun gemeente.

Peter Verheij / Michael Mekel:

Peter en Michael hebben een inhoudelijke reflectie op het rapport met de rekenkamer gedeeld. Daarin verwijzen zij onder andere naar het rapport van de ROB getiteld: “Vallen, opstaan en weer doorgaan.” Wij hebben inzichten uit hun inhoudelijke reflectie en het voorgenoemde rapport meegenomen in onze bestuurlijke weging. De reflectie was niet bedoeld voor verdere, schriftelijke openbaarmaking.



REKENKAMER UTRECHT

Wil bijdragen aan het verbeteren van het gemeentelijke bestuur en het versterken van de controlerende rol van de gemeenteraad.

Dat doet de Rekenkamer via het doen van onafhankelijk onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en bestuur.

Voor de inwoners van de gemeente Utrecht wil de Rekenkamer zichtbaar maken hoe publiek geld wordt besteed en wat er terecht komt van de voornemens van de gemeente.

PERSBERICHT

REKENKAMER UTRECHT: BEËINDIGING SAMENWERKING OVERVECHT-NOORD AARDGASVRIJ WAS VOORSPELBAAR

UTRECHT, 24 april 2025 – De ambitie van de gemeente om Overvecht-Noord vóór 2030 als eerste Utrechtse wijk aardgasvrij te maken, was hoog. Het is de gemeente niet gelukt om deze ambitie waar te maken. Het ontbrak de gemeente namelijk aan voldoende geld, kennis, instrumenten (o.a. wet- en regelgeving) en doorzettingsmacht om het project met succes uit te voeren. De beëindiging van het project was daarmee voorspelbaar. Dat concludeert de Rekenkamer Utrecht, die op verzoek van de gemeenteraad onderzoek deed naar het verloop van het project.

Nederland wil in 2050 aardgasvrij zijn. Dat betekent dat alle woningen moeten overstappen op een duurzaam alternatief voor koken, warm water en verwarmen. De gemeente Utrecht kiest al in 2016 voor Overvecht-Noord als eerste Utrechtse wijk om – vóór 2030 – volledig aardgasvrij te maken. De gemeente werkt daarbij samen met Eneco, Stedin, de woningcorporaties en Energie-U.

Op 4 april 2024 wordt bekend dat de samenwerking door de gemeente en Eneco vroegtijdig wordt beëindigd. Dit besluit leidt in de Utrechtse politiek tot schriftelijke vragen en een spoeddebat. De gemeenteraad deed het verzoek aan de rekenkamer om diepgaand onderzoek te doen naar de planning, uitvoering en de vroegtijdige beëindiging van project Overvecht-Noord aardgasvrij.

Te weinig geld, kennis, instrumenten en doorzettingsmacht voor een succesvol project
Uit het onderzoek van de rekenkamer blijkt dat de gemeente vanaf de start van het project te weinig geld, kennis, instrumenten en doorzettingsmacht heeft om het project te laten slagen. De gemeente huurt kennis en medewerkers in, maar heeft niet de mogelijkheid om inwoners op basis van wetgeving te verplichten van het aardgas af te gaan. Al in een vroeg stadium gaat daarom veel aandacht naar communicatie en participatie in de wijk.

Het lukt de gemeente en Eneco om landelijke subsidies binnen te halen en ook de gemeenteraad stelt geld beschikbaar voor het project. De gemeente gaat zorgvuldig met dit

geld om, maar het budget is bij lange na niet genoeg om het project te kunnen bekostigen. De rekenkamer beveelt de gemeente daarom aan om in het vervolg een projectplan op te stellen voorafgaand aan de start van een project. Zo'n plan bevat het doel van het project, een gedegen analyse van de projectomgeving (zoals de kenmerken van de wijk en de geldende wet- en regelgeving), en de onderdelen die belangrijk zijn om het kostenplaatje rond te krijgen.

Onzekerheden en veranderende omstandigheden leiden niet tot bijsturing project
Als omstandigheden meermaals veranderen, stuurt de gemeente niet bij op het doel of de planning van het project. Bijvoorbeeld wanneer landelijke wetgeving meermaals wordt uitgesteld. Of als blijkt dat bijzondere gebouwen in de wijk – zoals woonboten en bedrijfspanden – lastiger aardgasvrij te maken zijn dan gedacht. De rekenkamer concludeert dat de gemeente het project onvoldoende projectmatig heeft aangepakt en beveelt de gemeente aan in de toekomst tijdig bij te sturen of de planning aan te passen.

Voorspelbare knelpunten en tegenstrijdige belangen blijven te lang onbesproken
In de samenwerking van de gemeente met de samenwerkingspartners bestaat lange tijd onduidelijkheid over de verschillende posities, ambities, financiën en knelpunten die een belangrijke rol spelen in het project. Dat komt doordat deze punten niet direct met elkaar worden besproken en vastgelegd. Voorspelbare knelpunten en tegenstrijdige belangen komen daardoor ter sprake als het project al jaren loopt. Pas in 2023 wordt steeds meer duidelijk dat de partijen er financieel niet uitkomen. De rekenkamer beveelt de gemeente aan om bij de start van een project te bepalen wat de belangen en voorwaarden van de samenwerkingspartners zijn en hoe zij gaan samenwerken.

Noot voor de redactie

De rekenkamer heeft voor dit onderzoek een uitgebreide documentstudie uitgevoerd aan de hand van interne en openbare documenten over het project. Daarnaast hield de rekenkamer interviews met (huidige en vroegere) betrokkenen in de gemeentelijke organisatie en met externe partijen waarmee de gemeente heeft samengewerkt. Aan enkele externe deskundigen is gevraagd om te reflecteren op de uitkomsten van het onderzoek.

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Johan Snoei, projectleider van het onderzoek, tel. 06 – 34 61 22 80. Het rapport 'Gas terugnemen' en meer informatie over de Rekenkamer Utrecht vindt u op https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/rekenkamer/. Mits met bronvermelding (Rekenkamer Utrecht, 2025) kunt u gebruik maken van de figuren uit het rapport (format PDF beschikbaar). Aanvragen kan via rekenkamer@utrecht.nl.

PUBLIEKSSAMENVATTING REKENKAMERRAPPORT ‘GAS TERUGNEMEN’

In 2016 besloot de gemeente Utrecht dat Overvecht-Noord de eerste Utrechtse wijk zou worden waarvan de bewoners in 2030 voor koken, warm water en verwarmen geen aardgas meer gebruiken. Samen met andere organisaties startte de gemeente daarom een project om de wijk van het gas te halen. Maar in april 2024 blijkt dat dit niet lukt. Op aanvraag van de gemeenteraad deed de Rekenkamer Utrecht onderzoek naar de oorzaken die maakten dat het mis is gegaan.

Zo had de gemeente zelf volgens de rekenkamer te weinig geld om het project te laten slagen. En te weinig kennis over hoe een wijk zoals Overvecht-Noord kan stoppen met het gebruiken van aardgas en hoe dat betaald moet worden. Ook waren er in de wet te weinig maatregelen opgenomen die de gemeente konden helpen. Toch ging de gemeente door met het project. Ook toen de situatie een paar keer veranderde, zoals bij het uitstel van nieuwe wetten.

Daar kwam bij dat de gemeente en de samenwerkende partijen verschillend over het project dachten en verschillende doelen wilden halen. Pas nadat al een paar jaar aan het project was gewerkt, werd over deze verschillen gesproken. Op dat moment waren de partijen aan het onderhandelen over wie welk deel van het project moest betalen. De gemeente en de samenwerkende partijen begonnen elkaar steeds minder te vertrouwen. Het stoppen van de samenwerking was volgens de rekenkamer daarom voorspelbaar. Hoewel jarenlang aan het project is gewerkt weten bewoners van Overvecht-Noord nu nog niet wanneer zij van het aardgas af moeten.

In de toekomst moeten dit soort projecten beter gaan. De rekenkamer raadt de gemeente daarom aan om:

1. Voor de start van het project een duidelijk plan te maken.
2. Bij de start van het project vast te leggen hoe alle partijen naar het project kijken. En om af te spreken hoe de partijen gaan samenwerken.
3. Het project aan te passen als de situatie verandert.
4. Te zorgen dat de gemeente zelf meer kennis heeft over hoe een wijk kan stoppen met het gebruiken van aardgas. En hoe daar samen aan gewerkt moet worden.
5. Scherper te zijn op projecten waar steeds grotere risico’s bij komen.

Stadhuisbrug 1 Utrecht
Postbus 16200, 3500CE Utrecht
030-286 13 91 |
www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/rekenkamer/

Burgemeester en wethouders
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 14 030
www.utrecht.nl

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	Annelies den Braber	**Datum**	23 januari 2025
Doorkiesnummer	14030	**Kenmerk**	30102033
E-mail	a.den.braber@utrecht.nl	**Onderwerp**	Evaluatie (proeftuin) project Overvecht-Noord aardgasvrij
Bijlage(n)	1	**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 de evaluatie van het eerste (proeftuin)project om een buurt aardgasvrij te maken: Overvecht-Noord.

Toezegging en Rekenkameronderzoek
Na de beëindiging van de samenwerking tussen Eneco, de gemeente Utrecht, Woonin en Portaal in het kader van het project Overvecht-Noord aardgasvrij, hebben we in de commissie EDVW (Commissie Energie(transitie), Duurzaamheid, Vastgoed en Wonen) en in de raad van april 2024 toegezegd om het project te evalueren. Deze evaluatie heeft als doel om te leren en om in samenwerking met de externe partijen te komen tot een set aan afspraken om bij toekomstige samenwerking toe te passen.

In de raadsvergadering van 25 april 2024 heeft de gemeenteraad ook unaniem een motie aangenomen waarin de Rekenkamer verzocht wordt diepgaand onderzoek te doen naar de planning, uitvoering en stopzetting van het project. Het rekenkameronderzoek en de evaluatie worden (deels) gelijktijdig uitgevoerd maar hebben een andere focus. Het rekenkameronderzoek is door de Rekenkamer toegezegd voor het eerste kwartaal van 2025.

Waardevolle lessen
We hebben waardevolle lessen geleerd van het project om Overvecht-Noord aardgasvrij te maken. Ondanks dat de doelen van het project niet zijn behaald, biedt de evaluatie nu inzichten die we kunnen gebruiken voor nieuwe duurzame projecten in de stad. Verder kijken we uit naar de resultaten van het Rekenkameronderzoek. In deze brief geven we al onze appreciatie van de evaluatie van Berenschot, omdat we u deze apart van het Rekenkameronderzoek aan uw hadden toegezegd. We kijken uit naar het debat met uw raad om gezamenlijk lessen te trekken. Daarbij zouden we u als suggestie mee willen geven om het Berenschot rapport tegelijkertijd met het door uw raad verzochte Rekenkamerrapport te bespreken.

Berenschot stelt vast dat de samenwerking op een ongelukkige manier is geëindigd, waar met name de gemeente en Eneco in de publieke berichtgeving tegenover elkaar stonden. De oorzaak wordt

teruggevoerd op onenigheid tussen de gemeente en Eneco over een bijeenkomst van de gemeente met publieke en private partners op de avond voordat de samenwerking formeel beëindigd zou worden. Berenschot concludeert dat het ongelukkige einde vooral afleidt van de waardevolle leerervaring die de proeftuin is, waaraan tot het einde toe constructief en intensief is samengewerkt.

Doel van de evaluatie
Berenschot heeft een evaluatie uitgevoerd en eind november hun rapport opgeleverd. Het doel van deze evaluatie is tweeledig:

1. Enerzijds **terugblikken** op de gehele aanpak van het project, met specifieke aandacht voor de samenwerking tussen de gemeente en haar partners.
2. Anderzijds **vooruitblikken**, gericht op het leren van de opgedane inzichten én van andere buurtaanpakken in Nederland om zo te komen tot aanbevelingen voor toekomstige buurtaanpakken in de gemeente en de samenwerking hierbij.

Aanpak van de evaluatie
Voor de evaluatie hebben we een aantal onderzoeksvragen geformuleerd. Deze heeft Berenschot bij de start van de evaluatie beoordeeld en op basis hiervan hebben zij een onderzoeksaanpak geschreven. Na het startgesprek en het vaststellen van een door Berenschot opgezet evaluatiekader hebben wij de documenten verstuurd op basis waarvan Berenschot een documentenstudie heeft uitgevoerd. Daarnaast heeft Berenschot 25 gesprekken gevoerd met uiteenlopende partijen waarbij ze in totaal 30 respondenten hebben gesproken.

Conclusies en leerpunten
De conclusies en leerpunten zijn beschreven in de bijgevoegde evaluatie. Hieronder gaan we in op de belangrijkste conclusies en leerpunten. Wij herkennen ons grotendeels in de bevindingen van Berenschot. We nemen de conclusies en aanbevelingen daarom over. Als de maatregelen van het Rijk om warmtenetten financieel haalbaar en betaalbaar te maken bekend zijn (zoals aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer van 7 oktober 2024) en we kunnen een doorstart maken met het project Overvecht Noord Aardgasvrij, hervatten we het overleg met de partners. Het is op dit moment niet duidelijk wanneer de minister de maatregelen bekend zal maken, maar we hopen dat dit voor de zomer gebeurt. Als er een doorstart plaatsvindt, zal ook het startdocument worden opgesteld in het kader van de Regeling Risicovolle Projecten .
Bij de doorstart maken we afspraken rondom de manier van samenwerken en het inrichten van het planproces. Hierin worden de aanbevelingen en conclusies meegenomen. Dit doen we in overleg met onze partners. Dit geldt niet alleen voor de proeftuin Overvecht-Noord maar bij de start van alle nieuwe buurtaanpakken en, waar mogelijk, in de lopende buurtaanpakken waar samengewerkt wordt met externe partijen.

Context
We hechten eraan om bij het lezen van de evaluatie de volgende context mee te geven:

- In Utrecht hadden we, in tegenstelling tot andere gemeenten, naast gelden uit het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW), ook coronagelden tot onze beschikking. We wilden daarmee de eigen bijdrage in de kwetsbare buurt op 0 euro houden. Daarmee verwachtten we een hoger aansluitpercentage.
- Er is veel geïnvesteerd in het overleg met de buurtinitiatieven, maar er was niet altijd overeenstemming over de inhoud. De gemeente maakt uiteindelijk een afweging in algemeen maatschappelijk belang.
- Er was ongemak bij de gemeente over de transparantie en volatiliteit van de businesscase.
- Eneco heeft als eigenaar van de stadverwarming een concurrentievoordeel op andere warmtebedrijven. Na de marktconsultatie was Eneco de enige marktpartij die in Overvecht-Noord een nieuw warmtenet wilde realiseren. Op basis daarvan zijn de gesprekken gestart met alleen Eneco.
- Overvecht-Noord aardgasvrij is door uw raad aangemerkt als risicovol project in het kader van de Regeling Risicovolle Projecten. Een aantal onderdelen uit de evaluatie (waaronder de kwetsbaarheid met betrekking tot de betaalbaarheid en de onzekerheid over de wetgeving) is

meerdere keren genoemd in de Voortgangsrapportages die twee keer per jaar aan uw raad zijn gestuurd.

Wij onderschrijven de conclusie van Berenschot dat "*het gebrek aan landelijke randvoorwaarden zeker negatief heeft bijgedragen aan de slagingskans van het project. Hierdoor was de betaalbaarheid, ondanks de subsidies, erg kwetsbaar. Dit komt ook naar voren in de verschillende gesprekken, waaruit blijkt dat alle partijen het een financieel kwetsbaar project vonden, ondanks alle subsidies. Daarnaast ziet Berenschot dat Overvecht-Noord niet op zichzelf staat. Vlak voor het stoppen van de proeftuin Overvecht-Noord, stopte ook een andere proeftuin met een warmtenet, waar min of meer dezelfde conclusies worden getrokken ten aanzien van het gebrek aan randvoorwaarden voor betaalbare warmtenetten."*

Verder constateert Berenschot, en wij sluiten ons daarbij aan, dat de proeftuin plaatsvond in een complex landelijk speelveld waarin enerzijds allerlei landelijke randvoorwaarden nog niet waren ingevuld, en anderzijds de proeftuin juist moest bijdragen aan de ontwikkeling van die randvoorwaarden. Deze context sijpelde door naar de proeftuin waarin de partijen er samen uit moesten komen, maar gelijktijdig verschillende belangen hadden bij de ontwikkeling van het landelijk speelveld.

Aanbevelingen en appreciatie
We willen in deze brief op een aantal aanbevelingen ingaan (cursieve tekst komt uit de evaluatie):

"De geleerde les en aanbeveling is dat het belangrijk is om vanuit een eenduidig en gezamenlijk uitgangspuntenkader te werken."
We onderschrijven deze aanbeveling en nemen deze over voor de lopende en nieuwe buurtaanpakken. Voor de lopende buurtaanpakken vinden er in een aantal gevallen al gesprekken plaats. Bijvoorbeeld in Oog in Al en in Wittenvrouwenbuurt is bij de start veel aandacht besteed aan de belangen en ambities van betrokken partijen, in dit geval de buurtinitiatieven en de betrokken woningcorporaties. In Oog in Al is het onderzoek naar verschillende warmte-opties samen met Oog voor Warmte uitgevoerd en de conclusies zijn afgeleid uit gezamenlijk opgestelde criteria. Hiermee maken we in de startfase een concreter kader met uitgangspunten. We blijven dit verder ontwikkelen, de komende beleidsnota Warmte zal ook verdere richting geven. Wij zien mogelijkheden om in een aantal gevallen de uitgangspunten opnieuw tegen het licht te houden en indien nodig ter discussie te stellen om de kans op een haalbaar project te vergroten.

"Het had gepast bij de aard van het project als de samenwerkende partijen vaker en bewuster momenten voor reflectie en het gezamenlijke leerproces hadden ingebouwd. Daarmee was mogelijk ook meer inzicht en begrip gekomen voor de verschillende belangen van de partijen, los van de inhoudelijke leerlessen die dit had kunnen opleveren."
We kunnen daar inderdaad nog stappen in zetten. Juist in een project waarin ontwikkelingen zich in hoog tempo opvolgen en de dynamiek en druk hoog is, moeten dit soort momenten worden ingepland. Wij nemen deze aanbeveling ter harte.

"Leerdoelen gezamenlijk vaststellen bij de start van het project en operationaliseren."
Ook deze aanbeveling nemen wij over. Omdat we als gemeente nog nooit dit soort energieprojecten hadden gedaan, was in Overvecht-Noord nagenoeg alles nieuw en leerden we van elke stap die we zetten. Nu we beter weten wat er binnen een dergelijk project van ons en van onze partnerpartijen gevraagd wordt, kunnen we van tevoren beter vaststellen wat onze focus is. We zullen ook bij volgende projecten blijven leren. Berenschot geeft ook aan dat de proeftuin veel ervaring en inzichten heeft opgeleverd. Met samenwerkingspartners maar ook binnen de nationale programma's, ministeries en belangenorganisaties.

"Het opstellen van een businesscase voor een warmtenet is een technisch-inhoudelijk ingewikkeld proces waarbij betrokken partijen met elkaar in onderhandeling zijn. Als die partijen geen gelijkwaardige kennispositie hebben, zoals hier het geval was, is het raadzaam om vanaf het begin

een procesbegeleider in te zetten met technisch-inhoudelijke kennis die het vertrouwen geniet van alle partijen."
We erkennen dat meer technisch-inhoudelijke expertise om businesscases te kunnen beoordelen nodig is, ook gezien de uitdagingen bij komende projecten en aanbiedingen vanuit een op te richten publiek warmtebedrijf. Juist omdat de aanwezigheid van deze kennis essentieel is, gaan we niet per definitie uit van externe inhuur, maar juist van opbouw van kennis in de eigen organisatie.
Daarnaast heeft de inzet van een onafhankelijk (externe) procesbegeleider financiële en juridische consequenties. We kiezen er daarom voor om per buurtaanpak, in overleg met belanghebbenden, te besluiten of, en zo ja in welke fase van het planproces, een externe procesbegeleider wenselijk is en financieel gedragen kan worden door deelnemende partijen.
Juridisch gezien moeten hier ook goede afspraken over gemaakt worden. De gemeente heeft in de publieke besluitvorming een eigenstandige rol en dient algemene belangen te vertegenwoordigen. Deze kunnen botsen met belangen van private of maatschappelijke ondernemingen zoals de netbeheerder of woningcorporaties. Daar kan spanning ontstaan. Een onafhankelijke derde kan dat spanningsveld in kaart brengen en voorstellen voor besluitvorming doen. Maar de eigenstandige publiekrechtelijke rol van de gemeente dient wel geborgd te blijven.

Het ongemak over de gewenste transparantie van de businesscase bij de corporaties en de gemeente was ook met een externe procesbegeleider overigens niet geheel weggenomen bij Overvecht-Noord. Ook de grilligheid van de uitkomsten van de berekeningen (die in het kader van de businesscase werden uitgevoerd) zorgden voor ongemak. Ook daar zal een procesbegeleider een rol in moeten nemen: partijen van tevoren uitleggen hoe het proces eruitziet en welke stappen er gezet moeten worden om te komen tot een haalbare businesscase. Er is ook duidelijkheid nodig over wat de waarde is van een onderhandelingsresultaat tussen betrokken partijen. Ofwel welke condities gelden vanaf dat moment en hoe zijn dan exact risico's tussen betrokken partijen verdeeld?

"Wij denken dat partijen erbij gebaat waren als er een duidelijke verbindende schakel tussen werkgroep en bestuurlijk overleg was. Dit kan op verschillende manieren, maar een denkbare vorm is dat de voorzitter van de ambtelijke werkgroep tevens secretaris is van het bestuurlijk overleg, en in die rol als secretaris een agenda voorbereidt voor het bestuurlijk overleg."
Vooraf moeten er duidelijke afspraken worden gemaakt over hoe hetgeen wordt voorbereid in een ambtelijke werkgroep wordt afgestemd met de bestuurders van elke partij. Wij gaan na, wanneer er meerdere buurtaanpakken tegelijk lopen, of het mogelijk is om tussen het bestuurlijke niveau en de werkgroep een overleg op managementniveau te organiseren.

Met betrekking tot participatie: *"Formuleer doelen, verantwoordelijkheden, en de mate van invloed die verschillende partijen kunnen uitoefenen zodat de verwachtingen voor alle betrokkenen duidelijk zijn. Maak daarbij ook duidelijk wanneer inspraak gevraagd wordt, waarover kan worden meegepraat en koppel duidelijk terug hoe de input is meegenomen in het verdere proces. Beperk vervolgens de inspanning die tussen die inspraakmomenten vereist is."*
Deze aanbeveling nemen wij over. Het programma Samen stad maken, geen Utrecht Zonder U geeft ons tools om het proces met bewoners en ander belanghebbenden vorm te geven. We blijven vanaf het begin van een buurtaanpak duidelijk communiceren dat er uiteindelijk een afweging in algemeen maatschappelijk belang door de gemeente gemaakt moet worden. In de nog aan de raad voor te leggen Beleidsnota Warmte gaan we aangeven op welke wijze bewoners betrokken worden bij de besluitvorming over warmtesystemen in hun buurt.

Over het vervolg schrijft Berenschot: "*Over het algemeen zijn de respondenten van mening dat nieuwe afspraken tussen de partners die gewerkt hebben aan de proeftuin Overvecht-Noord nu niet opportuun zijn, met name omdat de Wcw nog niet is vastgesteld en het daarmee nog altijd onduidelijk is of, hoe en wanneer warmtebedrijven een publiek meerderheidsaandeel moeten krijgen. Wij (Berenschot) sluiten ons daarbij aan: het is van belang dat het landelijk beleidskader rond warmtebedrijven eerst duidelijk wordt en indien er inderdaad publieke warmtebedrijven moeten komen, gemeente Utrecht zich oriënteert op de vraag welke rol zij dan daarin ambieert. De behoefte aan nieuwe samenwerkingsafspraken kan daar dan vervolgens uit voortvloeien"*

Wij constateren dat andere gemeenten tegen dezelfde complexe problemen aanlopen, Utrecht is daar geen uitzondering op. We werken verder aan de besluitvorming over een deelneming in een publiek warmtebedrijf zoals aangekondigd in de raadsbrief ‘Plan van aanpak publiek warmtebedrijf’ van 30 september 2024.

Vervolg
In Q2 2025 informeren we uw raad over de invulling van de motie Zonder Dogma's kijken naar nieuwe plannen die uw raad in de raadsvergadering van 25 april heeft aangenomen. We hopen u dan ook meer te kunnen melden over de besluitvorming door het rijk over de Wcw en de maatregelen die door het rijk zijn aangekondigd om bij te dragen aan de haalbaarheid van warmtenetprojecten.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,



RAPPORTAGE

Evaluatie Overvecht-Noord aardgasvrij

GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

COLOFON

Opleveringsdatum
05-12-2024

Opdrachtgever
Gemeente Utrecht

Auteurs
Rob Geldhof
Niek Overgaauw
Cas Bulder
Emilie Schretlen
André Oostdijk

Contactgegevens
Rob Geldhof (r.geldhof@berenschot.nl)

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 3
Hoofdstuk 1 4
Samenvatting 4
Hoofdstuk 2 6
Inleiding 6
2.1 Achtergrond en aanleiding 6
2.2 Onderzoeksvragen, evaluatiekader en aanpak 7
2.3 Leeswijzer 9
Hoofdstuk 3 10
Tijdlijn en sleutelmomenten 10
Hoofdstuk 4 12
Bevindingen 12
4.1 Doelstelling en beoogde effecten 12
4.2 Definities, kaders, uitgangspunten en randvoorwaarden 14
4.3 Projectresultaten 19
4.4 Belemmeringen en risico's 20
4.5 Organisatiestructuur en samenwerkingsafspraken 24
4.6 Regierol van de gemeente 29
4.7 Samenwerking 30
4.8 Bewonersparticipatie 32
Hoofdstuk 5 36
Conclusies, lessen en aanbevelingen 36
5.1 De ambitie is niet behaald maar het project heeft veel opgeleverd 36
5.2 Een betaalbaar aanbod bleek onhaalbaar na een lang proces dat geen financieel gunstig vertrekpunt had 39
5.3 Er waren veel uitdagingen voor een goede samenwerking, maar alle partijen gingen daar wel voor 41
Bijlage 1. Evaluatiekader 47
Bijlage 2. Complete tijdlijn 49
Bijlage 3. Respondenten 54
Bijlage 4. Literatuurlijst 55

HOOFDSTUK 1

Samenvatting

Aanleiding en opgave

Sinds 2016 heeft de gemeente samen met haar partners gewerkt aan het aardgasvrij maken van de wijk Overvecht-Noord. Een sociaaleconomisch kwetsbare wijk waar reeds veel woningen aardgasvrij waren door het warmtenet van Eneco, maar ook veel nog niet. Door de status als proeftuin genoot Overvecht-Noord landelijke aandacht en kon het rekenen op extra rijksmiddelen. De gemeente Utrecht, woningcorporaties Woonin, Portaal en Bo-Ex, Eneco, Stedin, Energie-U en georganiseerde bewoners waren de belangrijkste stakeholders bij deze proeftuin. Ondanks jarenlange inspanningen hebben de partijen die op dat moment bezig waren met een plan en daar ook al vergevorderd mee waren, in april 2024 besloten de samenwerking te beëindigen. Daarop is besloten dit traject te evalueren en lessen te trekken uit het project. Deze evaluatie beoogt twee doelen:

1. Enerzijds terugblikken op de gehele aanpak van het project, met specifieke aandacht voor de samenwerking tussen de gemeente en haar partners.
2. Anderzijds vooruitblikken, gericht op het leren van de opgedane inzichten én van andere buurtaanpakken in Nederland om zo te komen tot aanbevelingen voor toekomstige buurtaanpakken in de gemeente en de samenwerking hierbij.

Bevindingen ten aanzien van bereikte doelen, het leerproces en de landelijke context

De partijen hebben gewerkt aan het aardgasvrij maken van Overvecht-Noord, maar zij hebben dat niet gedaan vanuit een helder en gezamenlijk uitgangspuntenkader. Hierdoor was de ambitie van een aardgasvrij Overvecht-Noord weliswaar duidelijk, maar niet vanuit welke uitgangspunten en kaders partijen samenwerkten. Lange tijd had dit weinig effect op de samenwerking, totdat partijen met elkaar in onderhandeling raakten over de businesscase voor het warmtenet. Een belangrijke aanbeveling is daarom in volgende buurtaanpakken te werken vanuit een eenduidig en gezamenlijk uitgangspuntenkader dat concreter vorm krijgen naarmate het project vordert.

Ook is geconstateerd dat er nooit gezamenlijke leerdoelen zijn geformuleerd en dat het leerproces tussen de partijen weinig tot geen aandacht kreeg. Dat verhoudt zich slecht tot de status van proeftuin, waar het leerproces een van de belangrijkste doelen zou moeten zijn. Desondanks hebben de partijen veel geleerd over de wijkaanpak en zijn deze lessen ook gedeeld met landelijke organisaties. Wij bevelen daarom aan bij volgende leerprojecten ook duidelijke, gezamenlijke leerdoelstellingen te formuleren en genoeg momenten in te bouwen om te reflecteren.

De proeftuin vond plaats in een complex landelijk speelveld waarin enerzijds allerlei landelijke randvoorwaarden nog niet waren ingevuld, en anderzijds de proeftuin juist moest bijdragen aan de ontwikkeling van die randvoorwaarden. Deze context sijpelde door naar de proeftuin waarin de partijen er samen uit moesten komen, maar gelijktijdig soms verschillende belangen hadden bij de ontwikkeling van het landelijk speelveld.

Bevindingen ten aanzien van waarom partijen er uiteindelijk niet uit zijn gekomen

In april 2024 hebben de partijen besloten de samenwerking te beëindigen omdat er geen betaalbaar aanbod voor bewoners kon worden gedaan. Dit bleek uit de businesscase voor het

warmtenet waar de partijen aan werkten. De belangrijkste reden daarvoor is dat enkele grote projectrisico's pas laat in het proces voldoende werden onderkend, en partijen er niet uitkwamen om daarvoor financiële dekking te vinden en te verdelen tussen de partijen. Hoewel enkele aspecten van die risico's eerder hadden kunnen worden onderkend, is het proces een logisch gevolg van de proeftuinstatus en het feit dat het voor alle partijen relatief nieuw was. Hierdoor moesten veel inhoudelijke zaken nog worden onderzocht, en zochten partijen tegelijkertijd naar een goede vorm van samenwerken. Een belangrijke aanbeveling is hier om eerder gebruik te maken van een onafhankelijk procesbegeleider met technisch-inhoudelijke kennis die het vertrouwen geniet van alle partijen, zeker als er sprake is van verschillende, onderliggende belangen en kennisniveaus.

Bevindingen ten aanzien van de samenwerking en participatie

De samenwerking tussen alle partijen kende veel uitdagingen in de lange looptijd van het project, waarbij de verhoudingen tussen de partijen ook veranderde naarmate het project vorderde. De gemeente had een regierol, en vulde deze zo goed mogelijk in door het proces te organiseren en de andere partijen op de juiste momenten met elkaar aan tafel te zetten. Tegelijkertijd was de gemeente beperkt in haar mogelijkheden door een gebrek aan instrumentarium.

Na een lange onderzoeksfase en een marktverkenning is het warmtenet van Eneco als optimale warmteoptie voor het gros van Overvecht-Noord geselecteerd. Vanaf dat moment waren de gemeente, woningcorporaties en Eneco in onderhandeling met elkaar, en veranderde ook de dynamiek in de samenwerking. Het publiek-private spanningsveld dat onder deze samenwerking lag, is nooit voldoende expliciet besproken tussen de partijen, waardoor deze samenwerking onnodig moeizaam verliep, ondanks enkele goede interventies. Een belangrijke aanbeveling is daarom dat bij volgende samenwerkingen waar verschillende, onderliggende belangen een rol kunnen spelen, deze explicieter en tijdiger besproken moeten worden.

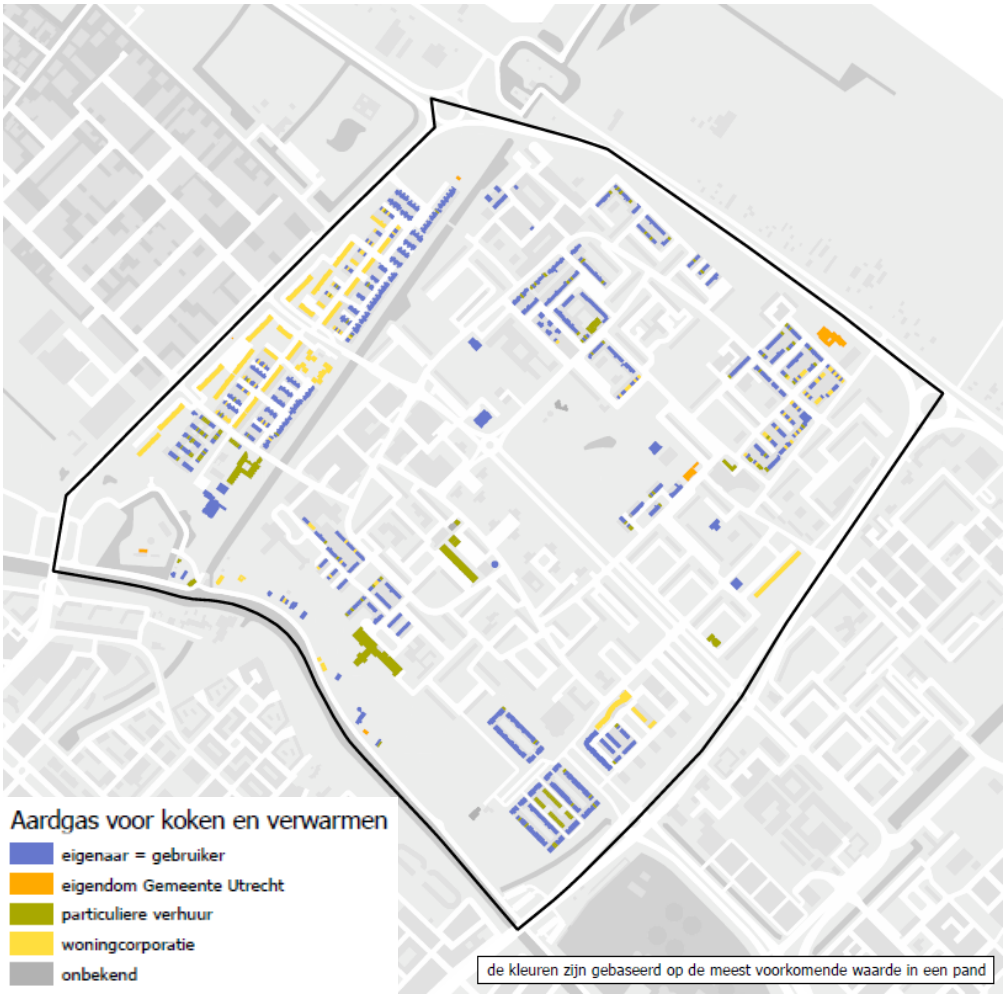
In Overvecht-Noord is vanaf de start van het project een intensief participatieproces geweest. Dit heeft betrokkenheid bij bewoners en veel inzichten opgeleverd. Er is in het participatieproces intensief samengewerkt met verschillende bewonersgroepen, de energiecoöperatie, een klankbordgroep en twee buurtinitiatieven. Het ontbrak echter aan duidelijke kaders in de samenwerking met deze georganiseerde bewonersgroepen. Het was voor hen onvoldoende duidelijk wat hun invloed was en wat met hun input werd gedaan. Dat heeft voor teleurstelling gezorgd. Een belangrijke aanbeveling is daarom bij het begin van een buurtaanpak duidelijke kaders te formuleren en expliciet te maken welke invloed bewoners hebben. Zo creëer je duidelijkheid over onder andere de invloed van bewoners(groepen) in de buurtaanpak.

HOOFDSTUK 2

Inleiding

2.1 Achtergrond en aanleiding

Sinds 2016 heeft de gemeente samen met haar partners gewerkt aan het aardgasvrij maken van de wijk Overvecht-Noord. Deze wijk is gelegen tussen de Franciscusdreef, Karl Marxdreef, Einsteindreef en Vechtdijk, en bestaat uit ruim 8.000 woningen. Hiervan zijn er circa 1.000 aardgasvrij, bijna 5.000 gebruiken alleen kookgas en ruim 2.000 gebruiken aardgas als enige bron voor koken, warm water en verwarming. In Overvecht-Noord ligt tevens een warmtenet van Eneco waar 65% van de woningen op aangesloten is. Verder zijn voor verwarming 28% van de woningen aangesloten op gas en 7% op elektriciteit. 38 woningen hebben geen van deze warmteoplossingen. Overvecht-Noord is ook een kwetsbare wijk waar veel (gemeentelijke) initiatieven gericht zijn op verbetering van de leefomgeving, veiligheid, gezondheid en sociaaleconomische status.[1]



Figuur 1: Kaart Proeftuin Overvecht-Noord, panden met aardgaslevering naar eigendomssituatie. Bron: Gemeente Utrecht (2020)

[1] Gemeente Utrecht (2024), Wijkaanpak Overvecht

De opgave van het project was om de gebouwde omgeving te verduurzamen, specifiek om de gebouwen aardgasvrij te maken. Dit als onderdeel van de energietransitie, maar ook als onderdeel van veel bredere inspanningen van de gemeente om samen met partners zoals de woningcorporaties en georganiseerde bewoners te investeren in deze kwetsbare wijk. Door de status als proeftuin genoot het project landelijke aandacht en kon het rekenen op extra rijksmiddelen. Ondanks jarenlange inspanningen is het niet gelukt om te komen tot een haalbaar plan. In april 2024 hebben de partijen die op dat moment bezig waren met een plan en daar ook al vergevorderd mee waren, besloten de samenwerking te beëindigen. In daaropvolgende debatten in de gemeenteraad is toegezegd dit traject te evalueren en lessen te trekken uit het project.

Het doel van dit gemeentelijk onderzoek is daarom tweeledig:

3. Enerzijds **terugblikken** op de gehele aanpak van het project, met specifieke aandacht voor de samenwerking tussen de gemeente en haar partners.
4. Anderzijds **vooruitblikken**, gericht op het leren van de opgedane inzichten én van andere buurtaanpakken in Nederland om zo te komen tot aanbevelingen voor toekomstige buurtaanpakken in de gemeente en de samenwerking hierbij.

2.2 Onderzoeksvragen, evaluatiekader en aanpak

Onderzoeksvragen

Voor deze evaluatie heeft de gemeente Utrecht een aantal onderzoeksvragen geformuleerd. De tabel hieronder toont deze onderzoeksvragen, en geeft aan waar in het rapport die vragen terugkomen.

Tabel 1: Overzicht van waar de onderzoeksvragen zijn beantwoord

Onderzoeksvragen gemeente Utrecht	Plaats van beantwoording in rapport
1) *Op welke manieren is gewerkt om de doelstelling aardgasvrij Overvecht Noord te bereiken, binnen het uitgangspunt betaalbaarheid zoals verwoord in het Klimaatakkoord?*	Paragraaf 4.1, 5.1 en 5.2
2) *Welke manieren speelden volgens sleutelpartijen (de gemeente zelf, Eneco, bewonersinitiatieven, het rijk) een doorslaggevende rol bij het halen/ gedeeltelijk halen/ niet halen van de doelstellingen?*	Paragraaf 4.1, 4.3, 5.1, 5.2 en 5.3
• *Op welke manier had meer of andere regie kunnen vanuit de gemeente kunnen bijdragen aan het behalen van doelen?*	Paragraaf 4.6, 5.3
• *Op welke manier heeft de nationale context invloed gehad op het proces en het resultaat?*	Paragraaf 4.4, 5.1
• *Welke lessen kunnen we hieruit trekken?*	Paragraaf 5.1
Reflectie van onze aanpak t.o.v. andere wijkaanpakken in Nederland.	
• *Wat doen wij anders dan andere steden?*	Hoofdstuk 5
• *Wat zijn de leerervaringen uit OVN en de landelijke aanpak voor de andere Utrechtse wijken en welke aanbevelingen horen daarbij?*	Hoofdstuk 5

Evaluatiekader

We hanteren 'Ketens de Baas' als bril om het project te evalueren[2] . Dit model, ontwikkeld door de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA), biedt een viertal samenhangende besturingsdimensies die om sturing vragen: een culturele, een relationele, een procedurele en een inhoudelijke dimensie. De onderzoeksvragen zijn langs die lijn uitgewerkt en vervat in een evaluatiekader (Bijlage 1). Dit evaluatiekader is afgestemd met onze bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever van de gemeente Utrecht. De vier dimensies van het model zijn hier toegelicht:

- **Inhoudelijk:** vanuit deze dimensie wordt beschouwd in hoeverre de betrokkenen het vanuit hun eigen rol eens zijn met de definities, uitgangspunten en de werkwijze. Specifiek richten we ons op hoe verschillende partijen het uitgangspunt van betaalbaarheid definiëren en toepassen.
- **Procedureel:** de focus in deze dimensie ligt op het analyseren van de afspraken over het proces en de producten van de samenwerking. Dit omvat het betrekken van de juiste personen, duidelijkheid over verantwoordelijkheden en algemene procedures. Specifiek kijken we hierbij naar de regierol van de gemeente en de betrokkenheid van bewoners in het participatieproces**.**
- **Relationeel**: deze dimensie focust op het onderzoeken van samenwerkingsrelaties, met aandacht voor vertrouwen en transparantie als essentiële onderdelen van een goed functionerende samenwerking.
- **Cultureel:** hierbij wordt gekeken naar de bereidheid om samen te werken in de buurtaanpak en de mogelijke weerstand tussen partijen daarbij. Dit uit zich in de afstemming van belangen en de houding en het gedrag in de praktijk waarmee naar het gezamenlijke doel gewerkt wordt.

Onderzoeksaanpak

Wij hebben op basis van het kader een plan van aanpak opgesteld (Figuur 2). Na het startgesprek en het vaststellen van het evaluatiekader heeft de gemeente Utrecht ons de documenten verstuurd op basis waarvan wij een documentenstudie hebben uitgevoerd. Daarnaast hebben we 25 gesprekken gevoerd met uiteenlopende partijen (Tabel 2) waarbij we in totaal 30 respondenten hebben gesproken (Bijlage 3). Een overzicht van de bestudeerde documenten is hieronder weergegeven, deze lijst is niet alomvattend. Een literatuurlijst is te vinden in Bijlage 4.

- Raads- en collegestukken (2016-2024)
- Notulen en verslagen bestuurlijke overleggen (2016-2024)
- Voortgangsrapportages Overvecht-Noord aardgasvrij (2021-2024)
- Ambtelijke mails (2021-2024)
- Rapportages van onderzoeken en studies, van onder andere Greenvis, Innoforte en APPM/CE Delft
- Overeenkomsten en convenanten
- Planningen, plannen van aanpak en (concept-)uitvoeringsplannen
- Websites en documentatie van buurtinitiatieven Klopvaartbuurt aardgasvrij en Nieuwe energie voor de Vechtzoom
- Proeftuin Monitor NPLW

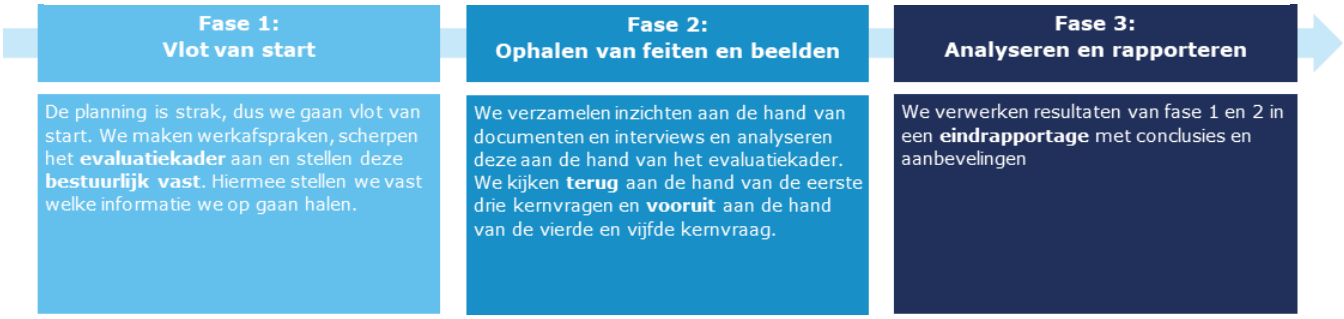
[2] NORA-rapport Ketens de Baas (2018)

Tabel 2: Gesproken partijen

Gesproken partij	Waarom gesproken
Gemeente Utrecht	Regierol gedurende het gehele project, nam het initiatief en bracht veel capaciteit en (rijks)middelen in.
Eneco	Belangrijke stakeholder in de wijk vanwege het aanwezige warmtenet, en later vanwege beoogde rol als exploitant en leverancier van warmte.
Woonin, Bo-Ex, Portaal	Drie woningcorporaties met veel bezit in de wijk, waardoor zij belangrijke stakeholders waren.
Energie-U	Utrechtse energiecoöperatie die zeker in de beginfase nauw betrokken is geweest bij de proeftuin.
Vertegenwoordigers van buurtinitiatieven	Buurtinitiatieven waren onderdeel van het onderzoek naar welke warmteopties optimaal waren in het deel van Overvecht-Noord waar zij actief waren, en hadden daarom een rol.
Stedin	Stedin is de netbeheerder van gas en elektra, en had als zodanig een rol in het helpen uitfaseren van aardgas.
Diverse externe adviseurs	De samenwerkende partijen hebben diverse adviseurs ingeschakeld voor zowel proces- als inhoudelijke rollen, hun perspectieven zijn meegenomen in het onderzoek.
Gemeenten Groningen, Haarlem, Nijmegen en Rotterdam	Om de geleerde lessen in Overvecht-Noord in een bredere context te plaatsen zijn ook andere gemeenten geïnterviewd.

Het resultaat van de documentenstudie is een nota van bevindingen, die met een focusgroep van ambtenaren van de gemeente Utrecht die betrokken waren bij de proeftuin is besproken. Op basis van de feiten en beelden die uit de documentenstudie en de gesprekken volgden, hebben wij onze analyse en conclusies met lessen en aanbevelingen geschreven. Ter validatie en verrijking van de gevonden lessen is een gezamenlijke leerbijeenkomst geweest met de partijen die aan het bestuurlijk overleg hebben deelgenomen.

Figuur 2: Schematische weergave van de onderzoeksaanpak



2.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 is deze inleiding. Hoofdstuk 3 bevat een overzicht met de belangrijkste gebeurtenissen en sleutelmomenten in chronologische volgorde. In hoofdstuk 4 gaan wij in op de bevindingen aan de hand van feiten en beelden. In hoofdstuk 5 gaan wij in op de conclusies, geleerde lessen en aanbevelingen. In de rapportage wordt veelvuldig verwezen naar 'de gemeente Utrecht', daarmee wordt in beginsel het college van B&W en de ambtelijke organisatie bedoelt. Indien het om de gemeenteraad gaat wordt dit expliciet benoemd.

HOOFDSTUK 3

Tijdlijn en sleutelmomenten

Dit hoofdstuk beschrijft de chronologie van gebeurtenissen die met de proeftuin samenhingen aan de hand van een tijdlijn (Bijlage 2). Steeds is kort omschreven welke gebeurtenis er heeft plaatsgevonden en is gepoogd om sleutelmomenten te onderscheiden van gebeurtenissen die meer op de achtergrond plaatsvonden. De sleutelmomenten zijn samengevat in tabel 3.

Uit de tijdlijn blijkt dat het project een looptijd had van ongeveer zeven jaar, dat begon met de bestuurlijke opdracht eind 2016 van de Regietafel om te komen tot een plan om Overvecht-Noord aardgasvrij te maken, en eindigde in april 2024 toen de partijen bekendmaakten dat de samenwerking stopte. Om structuur aan te brengen in de chronologie van de proeftuin, onderscheiden wij twee fases:

- De onderzoeksfase: de periode vanaf december 2016 tot mei 2023. In deze fase is nog geen definitieve keuze gemaakt voor het warmtenet van Eneco als de beste warmteoptie voor het gros van de bestaande bouw in Overvecht-Noord. Deze fase wordt gekenmerkt door veel technisch-inhoudelijke onderzoeken en een uitgebreid participatieproces.
- De uitwerkingsfase: vanaf mei 2023 is duidelijk dat het warmtenet van Eneco de aangewezen optie is, en werken de gemeente, woningcorporaties en Eneco aan de businesscase voor het warmtenet. Deze fase duurt tot en met het beëindigen van de samenwerking.

Tabel 3: Mijlpalen en belangrijke gebeurtenissen

Datum	Mijlpalen en belangrijke gebeurtenissen
2016, december	Bestuurlijke opdracht van de Regietafel om te komen tot een plan van aanpak voor Overvecht-Noord aardgasvrij
2018, oktober	Ministerie van BZK wijst Overvecht-Noord aan als proeftuinwijk in het Programma Aardgasvrije Wijken
2019, oktober	Transitieplan Overvecht-Noord aardgasvrij vastgesteld door Regietafel en gecommuniceerd met gemeenteraad.
2021, juni	Overvecht-Noord aardgasvrij wordt opgenomen in de Regeling Risicovolle Projecten (RRP) na besluit gemeenteraad. Elk half jaar worden vanaf nu voortgangsrapportages vanuit deze regeling met de gemeenteraad gedeeld.
2021, oktober	Verdiepende studies door Greenvis opgeleverd en gedeeld met gemeenteraad. Uit de onderzoeken blijkt dat een stadswarmtenet de laagste maatschappelijke kosten heeft. Ook blijkt dat de twee onderzochte buurtinitiatieven haalbaar zijn, maar dat aansluiting op het stadswarmtenet betaalbaarder is. Voor het Antoniuskwartier en Klopvaartbuurt-Zuid is het warmtenet niet de beste oplossing, hier wordt voorgesteld over te stappen op een warmtepomp. Voor het zakelijk vastgoed is maatwerk nodig.
2022, augustus	De subsidie vanuit het Nationaal Groeifonds is toegekend door RVO aan het consortium Nieuwe Warmte Nu! onder voorwaarde dat een beperkt aantal projecten wordt geselecteerd. Overvecht-Noord aardgasvrij is daarbij niet geselecteerd.
2023, februari	Start marktconsultatie voor selectie marktpartij voor het realiseren van het warmtenet in Overvecht-Noord.

Datum	Mijlpalen en belangrijke gebeurtenissen
2023, mei	Marktconsultatie afgerond. Geconcludeerd wordt dat de uitbreiding van het warmtenet van Eneco in Overvecht-Noord de enige reële mogelijkheid is.
2023, mei 30	Eneco, Portaal, Woonin en gemeente Utrecht tekenen een intentieovereenkomst ten behoeve van de WIS-subsidieaanvraag. Doel van de overeenkomst is de intentie vastleggen om te komen tot een financial close (investeringsbesluit voor de aanleg van het warmtenet en aansluiten van bezit op het warmtenet) binnen een jaar na het afsluiten van de overeenkomst.
2023, oktober	Beschikking WIS-subsidie aan Eneco
2023, november	Pilot overstap elektrisch koken afgerond. 300 woningen zijn afgesloten van het kookgas, maar de aanpak met de CHw blijkt kostbaar en niet opschaalbaar.
2024, januari 24	BO-besluit om het plangebied te verkleinen om de businesscase te verbeteren.
2024, maart 18	Gesprek met gemeente en Eneco. Conclusie: een haalbaar en betaalbaar aanbod aan bewoners is nog niet mogelijk. Advies aan bestuurders is om de samenwerking te beëindigen. Voor het BO van 4 april wordt een beslisnotitie voorbereid.
2024, april 3	Eneco plaatst persbericht dat zij niet verder werken aan het project.
2024, april 4	Wethouder geeft een toelichting op het persbericht van Eneco en de redenen voor het stopzetten van het project Overvecht-Noord aardgasvrij aan de gemeenteraad in een brief, waarna een spoeddebat volgt. Er wordt ook een wijkbericht over deze stand van zaken naar bewoners gestuurd.

HOOFDSTUK 4

Bevindingen

4.1 Doelstelling en beoogde effecten

4.1.1 Feiten

Over de ambitie van het project zijn de verschillende stukken eensgezind: "*De ambitie is dat in Overvecht-Noord in 2030 geen aardgas meer wordt gebruikt*"[3]. Uitwerkingen van deze ambitie zijn in de loop van het project veranderd. Zo is de scope van het plangebied een aantal keer gewijzigd en zijn prioriteiten en subdoelstellingen in de verschillende documenten anders beschreven of benadrukt. In de aanvraag voor het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW), waar Overvecht-Noord de status van proeftuin had, worden ten aanzien van de hoofdambitie de volgende specifieke doelstellingen genoemd[4]:

> *"Partijen van de regietafel zetten zich in Overvecht-Noord in om:*
>
> 1. *In Overvecht de komende vier jaar circa 2.150 woningen van het aardgas af te halen.*
> 2. *In gezamenlijke planvorming (transitieplan) en uitvoering naar een aardgasvrij Overvecht-Noord te gaan, waarbij zoveel als kan ingezet wordt op meekoppelende belangen als openbare ruimte, werk en inkomen etc.*
> 3. *Corporatiewoningen met stadsverwarming waar elektrisch koken wordt gerealiseerd op eigen kosten van het aardgas af te halen.*
> 4. *Corporatiebezit (72 MGW) op aardgas (verwarming, koken, warm tapwater) en 300 particuliere woningen (verwarming, koken, warm tapwater) in 8 leerclusters (buurtjes die aangesloten zijn op het hoofdaardgasnet) van het aardgas af te halen*
> 5. *400 eengezinscorporatiewoningen in Overvecht Zuidoost ook van het aardgas (verwarming, tapwater en koken) af te halen, opdat er een leereffect is voor vergelijkbare koopwoningen in Overvecht en andere Utrechtse wijken.* [5]
> 6. *De stadsverwarming te verduurzamen."*

Dit kan gezien worden als de scope van het project. Deze is in de loop van het project verder toegespitst, naar aanleiding van de resultaten van diverse onderzoeken en de voortgang van het project. Zo is de ambitie om binnen 4 jaar 2.150 woningen van het aardgas af te halen later bijgesteld, dit bleek niet realistisch. In de voortgangsrapportages van 2023 en 2024 wordt duidelijk dat er zes deelprojecten onder het project worden geschaard met elk een eigen aantal beoogde warmteaansluitingen[6,7]:

1. Overstappen op stadsverwarming (ca. 2.150 warmtenetaansluitingen)
2. Overstappen op een warmtepomp voor de Vechtdijk (ca. 70 all-electric aansluitingen)
3. Overstappen op een warmtepomp voor Antoniuskwartier en Klopvaartbuurt-Zuid (ca. 270 all-electric aansluitingen)
4. Overstappen op elektrisch koken (ca. 4.600 aansluitingen)

---

[3] Gemeente Utrecht, Portaal, Bo-ex, Woonin, Stedin, Energie-U en Eneco (2019), Transitieplan Overvecht-Noord aardgasvrij
[4] Gemeente Utrecht, Portaal, Bo-ex, Woonin, Stedin, Energie-U en Eneco (2018), Aanvraag proeftuin aardgasvrije wijken, uitvoeringsplan
[5] De aanpak in Overvecht-Zuid valt niet binnen de scope van deze evaluatie
[6] Gemeente Utrecht (2023), Voortgangsrapportage augustus 2022 – februari 2023

5. Zakelijk en maatschappelijk vastgoed (verdeeld over warmtenet en all-electric)
6. Ondersteunen VvE's

Deze doelstellingen worden in de laatste fase van het project als volgt samengevat en geplaatst in de bredere context van de gemeentelijke ambities: **"***De doelstelling is om Overvecht-Noord in 2030 aardgasvrij te maken en al het vastgoed in de wijk van het gas af te sluiten. Dit draagt bij aan een klimaatvriendelijk Utrecht. Uiteindelijk moet de stad in 2050 CO_2-neutraal zijn en geen fossiele brandstoffen meer gebruiken. Het aardgasvrij maken is daar onderdeel van. Voor heel Overvecht-Noord is het doel om in 2030 zowel maatschappelijk als commercieel vastgoed van het aardgas te hebben afgesloten en alternatieve warmtebronnen voor verwarmen en elektrisch koken te hebben*[7]*."*

In januari 2024 is besloten het plangebied te verkleinen om de businesscase te verbeteren. Hiermee is feitelijk de doelstelling om de hele wijk Overvecht-Noord in 2030 aardgasvrij te maken losgelaten. Zo is dit ook beschreven in de voortgangsrapportage over deze periode: *Nu er sprake is van een verkenning van scenario's, waarbij een gedeelte van de wijk mogelijk niet meer in de scope zit, wordt de initiële doelstelling niet gehaald*[7]*.* Ten aanzien van deze doelstelling is in de raadsbrief van 4 april 2024 gesteld dat het aardgasvrij maken van Overvecht-Noord in 2030 niet gehaald kan worden voor de onderdelen van de wijk waarbij ingezet werd op uitbreiding van het warmtenet als gevolg van de beëindiging van de samenwerking met Eneco[8].

Naast de doelstellingen rondom het aardgasvrij maken van de wijk, zijn ten aanzien van leren en communicatie ook doelstellingen geformuleerd. In het convenant Grootschalige Proeftuin met een Aardgasvrije Wijk (2018) hebben Rijk en gemeente Utrecht verschillende leer- en kennisdoelstellingen vastgelegd. Zo is afgesproken dat:

- de proeftuin een bijdrage levert aan het Kennis- en Leerprogramma van het PAW, waarbij van de gemeente een proactieve rol wordt verwacht in het delen van kennis en ervaring in de netwerken en communicatiekanalen van het programma;
- inzichten worden verworven om de gekozen aanpak te consolideren en op te schalen of elders toe te passen;
- het Rijk het kennis- en leerprogramma financiert, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) het programma trekt en dat het programma de doelstelling heeft kennis en leerervaringen te verkrijgen op welke wijze de wijkgericht aanpak kan worden ingericht en opgeschaald.[9]

Het Transitieplan Overvecht-Noord aardgasvrij, in 2019 vastgesteld door de regietafel waaraan de gemeente, Stedin, Eneco, Energie-U en de woningcorporaties deelnamen, voegde daar nog enkele doelstellingen over communicatie aan toe[10].

4.1.2 Beelden

Uit de interviews blijkt dat respondenten eenzelfde beeld delen bij de (hoofd)doelstelling van de proeftuin, namelijk het aardgasvrij maken van de bestaande bouw in Overvecht Noord. Bijna alle respondenten voegen daaraan toe dat de partners daarbij wel verschillende ambities of achterliggende doelstellingen hanteerden, of bepaalde deelaspecten belangrijker vonden. De feiten sluiten hier dus aan bij de beelden. Ook geven respondenten aan dat zij het idee hadden dat niet

---

[7] Gemeente Utrecht (2024), Voortgangsrapportage september 2023 – februari 2024
[8] Gemeente Utrecht (2024), Raadsbrief 'Overvecht-Noord aardgasvrij' van 4 april 2024
[9] Gemeente Utrecht en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018), Convenant Grootschalige Proeftuin met een Aardgasvrije Wijk
[10] Gemeente Utrecht, Portaal, Bo-ex, Woonin, Stedin, Energie-U en Eneco (2019), Transitieplan Overvecht-Noord aardgasvrij

alle partijen dezelfde mate van urgentie voelden bij de opgave. Grofweg zijn de respondenten het erover eens dat de verschillen in accenten zich als volgt uitten bij de partijen:

- Gemeente Utrecht was zeer gecommitteerd aan de duurzaamheidsambitie en vond bewonersparticipatie en -draagvlak belangrijk, en wilde in een relatief snel tempo bewegen. Verschillende gesprekspartners hadden daarbij de indruk dat de gemeente – die tevens beschikte over de grootste personele capaciteit – het meeste belang hechtte aan het slagen van de buurtaanpak.
- Voor de woningcorporaties was de verbetering van huurwoningen en huurdersdraagvlak belangrijk. De woningcorporaties wilden het project uitvoeren op een tempo dat voor hen passend was en richtten zich primair op hun kerntaak, namelijk het aanpakken van hun eigen vastgoed.
- Voor Eneco was een haalbaar warmteproject leidend met een goede rendements-risicoverhouding, blijkend uit de businesscase. Daarnaast had Eneco zich gecommitteerd aan het verduurzamen van het warmtenet in heel Utrecht. Snelheid was voor Eneco belangrijk, maar niet ten koste van een financieel haalbaar project.
- De rol van Stedin was relatief bescheiden aangezien zij als gereguleerd netbeheerder een vastomlijnde taak had, maar wel graag binnen die beperkte mogelijkheden een bijdrage leverde aan de proeftuin. Het vervangen van brosse gasleidingen was een belangrijke prioriteit voor Stedin.
- Energie-U en georganiseerde bewoners vertegenwoordigden in diverse samenstellingen bewoners van de wijk, zoals via de klankbordgroep en de bewonersinitiatieven. Hun prioriteit lag bij het naar voren brengen van hun inhoudelijke plannen en het bevorderen van standpunten die hun achterban had ingenomen.

4.2 Definities, kaders, uitgangspunten en randvoorwaarden

4.2.1 Feiten

In oktober 2017 stelt de gemeenteraad van Utrecht de Visie op de Warmtevoorziening vast. Dit is het eerste beleidskader van het project Overvecht-Noord aardgasvrij. De verkenning in Overvecht was toen al gestart maar paste binnen dit beleidskader, zoals door de gemeente Utrecht aangegeven in de raadsbrief over de start van de verkenning in oktober 2017[11]. Dit beleidskader noemt onder andere de publieke waarden duurzaamheid, betaalbaarheid en betrouwbaarheid als randvoorwaarden voor projecten aardgasvrij[12]. In het door de regietafel vastgestelde en door de partijen gezamenlijk opgestelde Transitieplan Overvecht-Noord aardgasvrij (2019) worden deze uitgangspunten verder aangevuld met uitgangspunten ten aanzien van participatie[13]:

1. *"We zoeken naar oplossingen die direct toepasbaar en uitvoerbaar zijn en betrekken daarbij maatschappelijke- en bewonersbelangen.*
2. *Bewoners, bedrijven en organisaties worden vroegtijdig en actief betrokken bij de planvorming."*

en krijgen de uitgangspunten op het gebied van betaalbaarheid meer uitwerking:

3. *"Alle mogelijke oplossingen worden getoetst aan de effecten op maatschappelijke kosten en baten; de gekozen oplossingen moeten duurzaam, betaalbaar en betrouwbaar zijn.*

[11] Gemeente Utrecht (2017), Raadsbrief 'Overvecht-Noord aardgasvrij in 2030' van 12 oktober 2017
[12] Gemeente Utrecht (2017), Visie op de warmtevoorziening in Utrecht
[13] Gemeente Utrecht, Portaal, Bo-ex, Woonin, Stedin, Energie-U en Eneco (2019), Transitieplan Overvecht-Noord aardgasvrij

4. *Voor alle bewoners geldt dat woonlasten, comfort en gebruiksgemak minimaal gelijk moeten blijven en waar mogelijk verbeteren."*

Bij het vaststellen van de Transitievisie Warmte (deel I en II) in 2021 heeft de gemeenteraad zes publieke waarden gekozen als uitgangspunten voor projecten in de warmtetransitie. Deze uitgangspunten komen herhaaldelijk terug in het project en worden steeds verder uitgewerkt. Het gaat om de volgende zes publieke waarden[14].

1. *"Duurzaamheid: De bron voor het warmtenet is CO_2-vrij en zonder andere nadelige effecten op de leefomgeving.*
2. *Betaalbaarheid: Iedereen in Utrecht kan beschikken over een comfortabel en duurzaam verwarmd gebouw en zal niet meer gaan betalen dan bij het gebruik van aardgas.*
3. *Betrouwbaarheid: De warmtevoorziening biedt een hoge mate van leveringszekerheid en is toekomstbestendig.*
4. *Transparantie: Warmtebedrijven geven openheid over de opbouw van hun tarieven en hun investeringen.*
5. *Open net: De mogelijkheid bestaat voor (nieuwe) partijen om warmte te leveren aan bestaande netten.*
6. *Keuzevrijheid: De wens van afnemers is om vrij te kunnen kiezen voor een alternatieve duurzame warmteoplossing, warmtebron of leverancier."*

Daarbij zijn de eerste vier specifiek gericht op uitbreiding van het warmtenet (zoals in Overvecht-Noord). De laatste twee (open net en keuzevrijheid) zijn een streven, zolang deze niet ten koste gaan van de eerste vier randvoorwaarden.

In de verslagen van de bestuurlijke overleggen is verder terug te vinden dat de partijen samen hebben gewerkt aan het uitwerken van gezamenlijke uitgangspunten. Zo is er in februari 2021 door de gemeente Utrecht in samenwerking met de woningcorporaties gestart met het opstellen van een uitgangspuntenkader voor de voorziene onderhandelingen met Eneco. Hierin komen de uitgangspunten uit de Transitievisie Warmte terug. In februari 2023 is door alle samenwerkende partijen een notitie opgesteld waarin de kaders met publieke waarden worden vastgelegd, welke ook met de klankbordgroep is besproken. Dit kader is in juli 2023 vastgesteld in het Bestuurlijk Overleg buurtaanpak aardgasvrij. Het betreft een uitwerking van de zes publieke waarden uit de Transitievisie Warmte: duurzaamheid, open net, betrouwbaarheid, transparantie, keuzevrijheid en betaalbaarheid. Een aantal hiervan lichten we hieronder verder uit.

Naast deze publieke waarden blijkt uit de raadsbrief van 3 november 2023 dat *schaalbaarheid* ook als een belangrijk uitgangspunt wordt gezien. Zo wordt genoemd dat de ambitie van een aardgasvrije gebouwde omgeving in 2050 een enorme opgave is en dat dit vraagt om een schaalbare aanpak[15]. Dit uitgangspunt wordt in andere documenten echter niet verder uitgewerkt.

Betaalbaarheid als randvoorwaarde

Betaalbaarheid komt als randvoorwaarde herhaaldelijk terug in de stukken en wordt onder andere door de bewoners van Overvecht-Noord als zeer belangrijk gezien.[16] Lange tijd was dit uitgangspunt echter niet uitgewerkt. Het uitgangspunt betaalbaarheid is in het Klimaatakkoord (2019) gedefinieerd als een woonlastenneutrale overstap (geen stijging van de woonlasten als gevolg van de overstap naar aardgasvrij). Ten tijde van het project werd er landelijk een discussie gevoerd over de verdere uitwerking van deze definitie. Wethouder Van Hooijdonk heeft hier in haar

[14] Gemeente Utrecht (2021), Transitievisie Warmte deel 1
[15] Gemeente Utrecht (2023), Raadsbrief tussenrapportage uitvoeringsprogramma Overvecht-Noord Aardgasvrij en ontwikkelingen m.b.t. buurtinitiatieven van 3 november 2023
[16] Gemeente Utrecht (2023), Beantwoording schriftelijke raadsvragen (2022, nummer 228)

rol als VNG-commissievoorzitter ook aan bijgedragen. Doordat de landelijke discussie nog liep, was er nog geen vastgestelde definitie van betaalbaarheid om in de buurtaanpak Overvecht-Noord toe te passen. In februari 2023 werd duidelijk dat niet langer gewacht kon worden op een landelijke beslechting van de discussie rondom betaalbaarheid: voor het gebruik maken van de WIS-gelden moet binnen een jaar een investeringsbesluit zijn genomen. Vanaf februari 2023 wordt daarom gestart met het uitwerken van dit uitgangspunt[17]. In de uitwerking wordt toegewerkt naar het definiëren van betaalbaarheid langs drie doelstellingen:

1. De totale maatschappelijke kosten van warmte zo laag mogelijk houden
2. Gezamenlijke inspanningen en/of investeringen van warmtebedrijf, woningcorporaties en gemeente, leiden zichtbaar tot een betere en aanvaardbare businesscase
3. Kosten voor gebruikers zijn transparant, uitlegbaar en zo laag mogelijk

Voor Overvecht-Noord werd betaalbaarheid gedefinieerd in de vorm van een zo laag mogelijke netto eigen bijdrage van bewoners bij aansluiting op het warmtenet. De kosten van overstappen mogen in ieder geval niet hoger zijn dan kosten van de huidige energierekening. Om een acceptabele hoogte van de eigen bijdrage te bepalen wordt als eerste gekeken naar relevante vergelijkbare kosten voor bewoners, zoals de kosten voor aanschaf en onderhoud van de cv-ketel. In juli 2023 wordt voor het eerst genoemd dat de netto eigen bijdrage mogelijk tot 0 euro gebracht kan worden. In oktober 2023 wordt de netto eigen bijdrage van 0 euro voor het eerst genoemd als uitgangspunt en in november 2023 wordt dat ook zo aan de gemeenteraad gecommuniceerd: "*In Overvecht-Noord streven we naar een eenmalige eigen bijdrage van 0 euro voor de eigenaar-bewoners*"[18].

Transparantie en de businesscase van Eneco

In mei 2023 is naar aanleiding van de marktconsultatie in het BO geconcludeerd dat de uitbreiding van het warmtenet van Eneco in Overvecht-Noord, op een paar uitzonderingssituaties[19] na, de enige reële mogelijkheid is. Kort nadat de uitkomst van de marktconsultatie bekend is geworden, is gestart met de uitwerking van de businesscase. Vanuit het door de gemeente Utrecht en de woningcorporaties opgestelde kader publieke waarden wordt Eneco gevraagd hier zoveel mogelijk transparant over te zijn. In de uitwerking van dit uitgangspunt is hierbij expliciet gevraagd om openheid over een aantal onderdelen van de businesscase. Ook staat hierin de mogelijkheid een onafhankelijke derde partij de businesscase te laten toetsen op marktconformiteit[20].

Uit de stukken en gesprekken blijkt dat de gemeente en woningcorporaties sinds juli 2023 gebruikmaakten van een onafhankelijk adviseur om de businesscase van Eneco te toetsen. De feitenbasis van deze evaluatie leunt in sterke mate op de rapportages van deze adviseur. Uit de laatste rapportage (29 maart 2024) van de adviseur blijken de volgende (samengevatte) conclusies[21]:

- De businesscase leidt tot een bijdrage aansluitkosten (BAK) van 5.000 euro per woning. Dit wordt door de adviseur als realistisch en acceptabel beschouwd, binnen de grenzen van nauwkeurigheid waarmee aannames kunnen worden gedaan.

---

[17] Bijlage Bestuurlijk Overleg buurtaanpak aardgasvrij van 8 februari 2023: Memo: Onderbouwing eigen bijdrage voor koop- en huurwoningen
[18] Gemeente Utrecht (2023), Raadsbrief tussenrapportage uitvoeringsprogramma Overvecht-Noord Aardgasvrij en ontwikkelingen m.b.t. buurtinitiatieven van 3 november 2023
[19] Voor het Antoniuskwartier, Vechtdijk en de Klopvaart-Zuid (ca. 350 woningen) en ca. 11 bedrijven is een all-electric oplossing het meest geschikt, zo bleek al uit de eerdere studies (Greenvis en Energiepaleis).
[20] Bijlage Bestuurlijk Overleg buurtaanpak aardgasvrij van 8 februari 2023: Opzet kaders publieke waarden OVN
[21] Innoforte (2024), 2e second opinion business case Eneco Overvecht-Noord

- De businesscase ging uit van vaste en variabele tarieven die bijna op het maximumniveau van de ACM lagen, en die waren onaanvaardbaar hoog voor eindgebruikers.[22]
- De aannames voor inpandige investeringen zijn waarschijnlijk te laag. Dit kan nog leiden tot een hogere BAK.
- De door Eneco gehanteerde *hurdle rate* (minimale rendementseis) was aan de hoge kant, maar er was perspectief om deze iets te verlagen als de gemeente een deel van het vollooprisico kon overnemen.
- De door Eneco gehanteerde marge, die grotendeels bestaat uit een afdekking van projectgebonden risico's, werd als redelijk beschouwd voor het type project.
- Er wordt gewezen op een groot, ingecalculeerd kostenvoordeel als gevolg van combinatiewerkzaamheden met riolering, met als kanttekening dat het risico op het *niet* realiseren van dit voordeel niet was ingecalculeerd.

Al met al blijkt dus dat een BAK van 5.000 euro realistisch en acceptabel was gegeven de parameters van de businesscase, maar dat er nog drie risico's waren die onvoldoende waren ingecalculeerd, namelijk tegenvallende inpandige kosten, het mogelijk niet kunnen realiseren van combiwerkzaamheden en de hoger uitvallende warmtetarieven. Uit de raadsbrief van 4 april 2024 blijkt ook dat deze risico's, en de mate waarin de partijen deze risico's niet konden of wilden verdelen, er mede toe hebben geleid dat de samenwerking met Eneco is gestopt. De businesscase was gebaseerd op ACM-tarieven (zowel variabel tarief per GJ als vastrecht) die op dat moment erg hoog waren[22], en maakten dat warmte duurder was dan aardgas. Het was op dat moment onduidelijk of de Rijksoverheid de warmtetarieven zou compenseren, en de adviseur adviseerde de gemeente daarom om geld te reserveren om eventueel eindgebruikers tijdelijk te compenseren.

4.2.2 Beelden

Definitie betaalbaarheid en zoektocht naar betaalbare warmteoptie

In de periode 2018-2021 van de proeftuin stond de zoektocht naar een warmteoptie centraal die alle randvoorwaarden zoveel mogelijk kon waarborgen, waaronder betaalbaarheid. De respondenten zijn het erover eens dat er geen eenduidige definitie van betaalbaarheid gehanteerd werd in Overvecht-Noord. Meerdere respondenten geven daarbij aan dat er landelijk in VNG-verband een discussie over de definitie van betaalbaarheid liep en dat door de partners was afgesproken om eventuele landelijke definities over te nemen. Ondanks inspanningen van wethouder Van Hooijdonk binnen de VNG kwam een landelijke definitie er gedurende de looptijd van de proeftuin Overvecht-Noord niet. De gesprekspartners zijn het erover eens dat een eenduidige definitie latere discussies had kunnen voorkomen. Maar, zo geven de gesprekspartners ook aan, als die definitie er wel was, was dat geen garantie dat er dan ook een betaalbaar aanbod kon worden gedaan.

Betaalbaarheid en de businesscase van Eneco

Gevraagd naar hun opvattingen over betaalbaarheid, spraken bijna alle respondenten al snel over de businesscase van Eneco. Immers, toen eenmaal de keuze was gevallen op het warmtenet van Eneco, moest daar een businesscase voor worden opgesteld, en de mate van betaalbaarheid volgt uit die businesscase. Partners hanteerden verschillende normen voor betaalbaarheid:

- Alle partijen waren zich ervan bewust dat een betaalbaar aanbod voor bewoners cruciaal is om het deelnamepercentage voor het warmtenet zo hoog mogelijk te krijgen, om daarmee

[22] Dit heeft te maken met het feit dat warmtetarieven eenmaal jaarlijks worden gebaseerd op gastarieven. Door de hoge gasprijzen in 2022 waren de ACM-tarieven in 2023 ook zeer hoog, en bleven hoog ook toen de gasprijzen in de loop van 2023 weer daalden.

de businesscase haalbaarder te maken[23]. In die zin verschillen de partners niet van opvatting over betaalbaarheid.
- Woningcorporaties hanteerden een maximaal investeringsbedrag per woning, en hechtten daarnaast aan minimale gebruiks- en overstapskosten voor de huurders.
- De gemeente hechtte aan minimale overstapkosten voor alle bewoners, en nam uiteindelijk het standpunt in dat de netto eigen bijdrage voor aansluiting op het warmtenet 0 euro moest zijn.
- Eneco hanteerde eisen voor de risico-rendementsverhouding van de eigen investering, en was bovendien gehouden aan de maximale tarieven en rendementen van de ACM, aangezien warmte een gereguleerde markt is. De ACM-tarieven zijn opgesteld volgens het 'niet-meer-dan-andersprincipe', ofwel dat warmte niet meer mag kosten dan gas.

Meerdere respondenten stellen dat de gemeente met de voorwaarde voor 0 euro netto eigen bijdrage verder gaat dan andere gemeenten, die in veel gevallen wel een netto eigen bijdrage vragen van bewoners[24].

Transparantie van de businesscase

Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat de partijen in principe open en transparant samenwerkten, maar andere normen hanteerden over hoever transparantie zou moeten reiken. Nadat de keuze voor het warmtenet van Eneco was gemaakt, en daarvoor de WIS-subsidie moest worden aangevraagd, werkten de partijen aan een businesscase. De publieke partijen geven aan niet volledig inzicht te hebben gekregen in de businesscase. Dat begon later in de samenwerking te wringen en zette het vertrouwen onder druk. Dit uitte zich met name op momenten dat er aanpassingen kwamen in de businesscase die een grote invloed hadden op de BAK. Respondenten spreken in dit kader van "schommelingen" of "grilligheid". Een van de oorzaken van deze schommelingen was dat een van de eerste presentaties van de businesscase een zogenoemde *best case* was, ofwel een versie die uitgaat van ideale omstandigheden. Latere versies gingen uit van meer realistische omstandigheden, maar weken zodoende wel fors af van die eerste versie.

Partijen hebben de businesscase op onderdelen ervaren als een black box. Uitkomsten werden met hen gedeeld, maar Eneco gaf in de ogen van de gemeente en woningcorporaties onvoldoende inzicht in onderliggende aannames. Daartegenover stond het perspectief van Eneco. Eneco gaf aan al een stuk meer inzicht te bieden dan voor hen gebruikelijk is, maar dat het bedrijf bepaalde bedrijfsgevoelige informatie (zoals rendementseisen en tarieven voor warmte-inkoop) niet wilde delen[25]. Ook bleek uit de gesprekken dat Eneco van mening was dat de gemeente en de woningcorporaties soms inhoudelijke kennis misten om goed te verklaren waarom en hoe de businesscase op aanpassingen reageerde.

Bovendien waren partijen gezamenlijk akkoord gegaan met het aanstellen van de onafhankelijke adviseur die een second opinion heeft uitgevoerd en heeft meegekeken in de businesscase, mede om het gebrek aan transparantie te ondervangen. In die second opinion werd geconcludeerd dat de gehanteerde parameters marktconform waren. Eneco geeft aan, mede door inzet van de onafhankelijk adviseur, maximale transparantie te hebben nagestreefd[26]. Een gebrek aan transparantie wordt evenwel door de gemeente aangevoerd als een van de redenen dat de proeftuin is gestrand. Hierover bestaan dus verschillende beelden.

---

[23] Een zo hoog mogelijk aantal deelnemers verlaagt twee grote risico's in een warmtebusinesscase: namelijk het vollooprisico (inloop initiële aansluitingen), en het volumerisico (afzet van warmte).
[24] Dat dit beeld overeenstemt met de werkelijkheid wordt bevestigd door de Proeftuinmonitor 2024, waaruit blijkt dat gemeenten met een proeftuin vaker wel dan niet een eigen bijdrage van bewoners verwachten.
[25] Gemeente Utrecht (2024), Raadsbrief 'Vervolg project Overvecht-Noord aardgasvrij' van 4 april 2024
[26] Eneco (2024), Laagbouwwoningen in Overvecht-Noord niet geschikt voor betaalbaar warmtenet

4.3 Projectresultaten

4.3.1 Feiten

Zoals beschreven in 4.1.1 zijn er in de loop van het project 6 deelprojecten gespecificeerd:

1. Overstappen op stadsverwarming (ca. 2.150 warmtenetaansluitingen)
2. Overstappen op een warmtepomp voor de Vechtdijk (ca. 70 all-electric aansluitingen)
3. Overstappen op een warmtepomp voor Antoniuskwartier en Klopvaartbuurt-Zuid (ca. 270 all-electric aansluitingen)
4. Overstappen op elektrisch koken (ca. 4.600 aansluitingen)
5. Zakelijk en maatschappelijk vastgoed (verdeeld over warmtenet en all-electric)
6. Ondersteunen VvE's

De proeftuin heeft niet geleid tot het aansluiten van woningen op het warmtenet (deelproject 1), of op een andere aardgasvrije warmteoptie (deelproject 2 en 3). Wel zijn er volgens de gemeente de afgelopen jaren al 1.302 woningen van Woonin van het kookgas afgehaald (deelproject 4). Deze woningen waren al aangesloten op het stadswarmtenet voor ruimte- en tapwaterverwarming en zijn daarmee aardgasvrij gemaakt. Een onderdeel van de 1.302 woningen uit deelproject 4 is de pilot elektrisch koken. In deze pilot hebben bewoners van ca. 300 woningen van Woonin de overstap gemaakt naar elektrisch koken. De gemeente heeft aangegeven dat Woonin momenteel voorbereidende werkzaamheden verricht om nog meer woningen van het kookgas af te halen. Vooralsnog is er geen enkel zakelijk pand aardgasvrij gemaakt, dit onderdeel bevindt zich nog in de voorbereidende fase (deelproject 5). Ook zijn er nog geen VvE's via de VvE-aanpak aardgasvrij-ready gemaakt (deelproject 6). Een aanpak hiervoor is in ontwikkeling.

4.3.2 Beelden

Naast de doelstellingen in de deelprojecten zijn in het convenant Grootschalige Proeftuin met een Aardgasvrije Wijk (2018) verschillende leer- en kennisdoelstellingen vastgelegd. Gevraagd naar resultaten van de proeftuin geven bijna alle respondenten aan dat de resultaten vooral gezocht moeten worden in de leerervaring. Respondenten van de gemeente geven bijvoorbeeld aan dat er ontzettend veel geleerd is over bewonersparticipatie in een wijk als Overvecht-Noord, over de doeltreffendheid van bepaalde methodes, het planproces en de organisatiestructuur. Respondenten van andere partijen beamen dit. Ook geven de respondenten aan dat er geleerd is over de rol en positionering van georganiseerde bewoners, hun representativiteit en hun technisch-inhoudelijke bijdrage aan de discussie over warmteopties.

Een ander resultaat dat in de interviews ook naar voren komt, maar minder tastbaar of concreet, is het gegeven dat de geleerde lessen in Overvecht-Noord bijdroegen aan landelijke beleidsontwikkeling, de ontwikkeling van nieuwe subsidies en de wetgevingstrajecten van de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) en de Wet collectieve warmte (Wcw). Dit omdat Overvecht-Noord een voorbeeldproject was, mede door de proeftuinstatus, maar ook door de prominente rol van wethouder Van Hooijdonk als commissievoorzitter bij de VNG. Door die rol was gemeente Utrecht zowel ambtelijk als bestuurlijk goed gepositioneerd voor landelijke beleidsbeïnvloeding.

4.4 Belemmeringen en risico's

4.4.1 Feiten

Landelijke kaders warmtetransitie in ontwikkeling

De buurtaanpak in Overvecht-Noord heeft plaatsgevonden in een periode waarin landelijke wet- en regelgeving nog in ontwikkeling was. Belangrijke kaders omtrent bijvoorbeeld betaalbaarheid en instrumenten om de gemeentelijke regierol in te vullen ontbraken daarmee gedurende de doorlooptijd van het project. Al voor de start van het project in 2016 werd na evaluatie van de Warmtewet (inwerkingtreding 2014) door het Rijk geconstateerd dat de landelijke kaders niet voldoende waren om de warmtetransitie te realiseren. Daarom werd besloten deze wet uit te breiden met de Warmtewet 2.0, later de Wet collectieve warmtevoorziening (Wcw) geheten. Parallel werd een andere wet voorbereid om de regierol van de gemeente te versterken: de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw). Het doel van de Wcw is de ontwikkeling van nieuwe warmtenetten te vergemakkelijken en de publieke realisatiekracht daarin te versterken, onder andere door op termijn te vereisen dat warmtebedrijven in meerderheid in publiek eigendom zijn. De Wgiw beoogt gemeenten meer bevoegdheden te geven die nodig zijn om regie te voeren in de wijkaanpak. Het kerninstrument in de Wgiw is de aanwijsbevoegdheid, waarmee de gemeente gebouweigenaren (onder strikte voorwaarden) kan dwingen hun vastgoed aardgasvrij te maken. Ofwel, de wetten introduceren kaders ten aanzien van kostenverdeling, publieke realisatiekracht en duurzaamheid van warmtenetten.

Na de aankondiging van de nieuwe wetgeving in 2016 is de Wcw in 2020 in consultatie gegaan en werd toegewerkt naar een inwerkingtreding op 1 januari 2022. De politieke besluitvorming rond zowel de Wcw en de Wgiw is echter om verschillende redenen meermaals uitgesteld en de wetten zijn nog altijd niet in werking getreden. De onzekerheden rondom beide wetgevingstrajecten werden als risico bestempeld, zoals te lezen in de voortgangsrapportage in het najaar 2023[27]. De gemeente wilde de voorziene wetgeving en bijbehorende bevoegdheden graag in de praktijk brengen, maar vanwege het herhaaldelijk uitstellen ervan kon dat niet. Uit de documenten blijkt dat dit een grote belemmering was voor de gemeente.

In het kader van de Wcw heeft de gemeente Utrecht in 2023 met Eneco onderzocht of er kansen waren gezamenlijk een publiek warmtebedrijf op te richten. Zoals gecommuniceerd aan de gemeenteraad op 12 maart werden die kansen niet gezien. Eneco geeft aan dat de beoogde wetgeving nog te onzeker is en het voor hen belangrijk is minimaal 50% eigenaar te blijven om risicovolle investeringen te beheersen. Daaruit concludeert de gemeente dat er onvoldoende aanknopingspunten zijn om op korte termijn een publiek-privaat warmtebedrijf op te richten. In de berichtgeving van Eneco over het stopzetten van de samenwerking wordt deze conclusie ook genoemd. Eneco geeft daarbij aan dat de aankomende wetgeving en de keuze geen publiek-privaat warmtebedrijf te willen verkennen meer investeringsonzekerheid met zich meebrengt. Uit de verslagen van de bestuurlijke overleggen blijkt dat er door beide partijen op verschillende momenten gelobbyd is over de inhoud van deze wetten[28,29].

Geïdentificeerde risico's

De gemeentelijke voortgangsrapportages vanuit de Regeling Risicovolle Projecten (RRP) geven een chronologisch overzicht van de mate waarin risico's bij de gemeente in beeld waren. Tabel 4 geeft een selectie van risico's weer en hoe die zich hebben ontwikkeld in de tijd. Hierbij zijn de risico's

[27]Gemeente Utrecht (2023), Voortgangsrapportage maart 2023 – augustus 2023
[28] Eneco (2022), Eneco: kabinet vertraagt warmtetransitie.
[29] VNG (2022), VNG-inbreng schriftelijk overleg Wcw.

uitgelicht die door de gemeente ook specifiek aangehaald worden in de raadsbrief van 4 april, namelijk het niet sluiten van de businesscase, het vollooprisico en de meekoppelkansen. Ook is er vanaf 2023 een 'top 3' van meest actuele risico's van dat moment toegevoegd aan de rapportages met een kleurcodering op de impact. Die zijn ook opgenomen in de tabel. Om de tabel goed te duiden, zijn twee markeringspunten van belang:

- De aanmerking van Overvecht-Noord als risicovol project onder de RRP door de gemeenteraad (vanaf juni 2021).
- Door de definitieve keuze van uitbreiding van het warmtenet van Eneco na de marktconsultatie, omstreeks juni 2023, was de techniek duidelijk, en komen dus ook alle techniekgebonden risico's op nadrukkelijker op tafel, zoals de businesscase en de planning.

Tabel 4: Ontwikkeling van risico's zoals beschreven in RRP-voortgangsrapportages.

Rappor-tage	Top 3 risico's op dat moment met impact in kleurcode	Risico geen sluitende businesscase	Risico onvoldoende volloop	Risico niet realiseren meekoppelkansen
2021 08	-	-	-	-
2021 09		-	-	-
2022 03		Geen sluitende BuCa voor het eerst benoemd als risico. Enkele beheersmaatregelen opgenomen.	-	-
2022 08		Geen sluitende BuCa benoemd als risico. Enkele beheers-maatregelen opgenomen. Groeifonds niet toegekend, financiële tegenvaller. Wel zicht op nieuwe subsidie (dit zou later de WIS worden).	-	-
2022 12		Geen sluitende BuCa benoemd als risico. Enkele beheers-maatregelen opgenomen. Groeifonds niet toegekend, financiële tegenvaller. Wel zicht op nieuwe subsidie (dit zou later de WIS worden).	-	-

Rappor-tage	Top 3 risico's op dat moment met impact in kleurcode	Risico geen sluitende businesscase	Risico onvoldoende volloop	Risico niet realiseren meekoppelkansen
2023 02	- Geen sluitende businesscase woningen (●) - Niet halen van de planning (●) - Juridisch speelveld (●)	Voor het eerst staat er expliciet "Zonder sluitende business case, is er geen sprake van een financieel haalbaar project." WIS-subsidie nu concreet in beeld. Voor het eerst is de inschaling van kans, impact en beheersbaarheid voor nieuwe risico's bepaald.	Voor het eerst het vollooprisico expliciet benoemd. Vollooprisico 'Gemiddeld'	Meekoppelkansen in algemene zin benoemd als beheersmaatregel om de BuCa te verbeteren.
2023 08	- Geen sluitende businesscase woningen (●) - Warmte-aanbieder trekt zich terug (●) - WIS-besluit komt te laat (●)	Kans op onhaalbare BuCa is 'Gemiddeld'. Onduidelijk waar die inschaling op gebaseerd is. Impact groot, en beheersbaarheid klein tot gemiddeld. Terugtrekken Eneco door onzekerheid Wcw toegevoegd als risico.	Vollooprisico 'Gemiddeld'	Meenemen meekoppelkansen benoemd als voorwaarde voor de sluitende BuCa, nog niet als projectrisico meegenomen.
2024 02*	- Geen sluitende businesscase woningen (●) - Verhogen vastrecht zet haalbaar en betaalbaar aanbod onder druk (●) - Voor haalbaar en betaalbaar aanbod zijn realiseren meekoppelkansen noodzakelijk (●)	Kans op onhaalbare BuCa is 'Gemiddeld'. Besluit is genomen om een kleiner projectgebied te nemen. Daardoor meer subsidie per woning. WIS is beschikt aan Eneco.	Vollooprisico 'Gemiddeld'	Niet realiseren meekoppelkansen voor het eerst expliciet benoemd als projectrisico (in de top 3 en als onderdeel van het niet kunnen realiseren van een betaalbare BuCa, niet als zelfstandig risico)

** Toen deze rapportage uitkwam, was het project al gestopt. Dit staat in de inleiding van de rapportage. De rapportage ziet toe op de periode vlak voor het stoppen van het project.*

Uit de tabel blijkt dat de gemeente het niet sluiten van de businesscase en het vollooprisico had onderkend tegen de tijd dat het warmtenet van Eneco als enige serieuze warmteoptie was overgebleven. Het niet realiseren van de meekoppelkans met riolering is relatief laat in het traject onderkend, en tot en met de laatste rapportage niet volledig beschreven en gewaardeerd. In december 2023 werd in een interne, gemeentelijke studie geconcludeerd dat de gemeente weliswaar de expertise heeft om de beoogde combiwerkzaamheden uit te voeren, maar niet de capaciteit om dat te doen in de beoogde planning[30]. In de risicorapportage van februari 2024 is dan ook een aanmerkelijk grotere waardering van het combiwerkzaamhedenrisico waarneembaar.

Waar de risicorapportages echter geheel niet op ingaan, is het risico van de inpandige kosten (kosten voor aanpassingen in de woning nodig om een warmteaansluiting te realiseren). Dit risico bestaat uit het juist inschatten van deze kosten, en het juist toedelen bij wie deze kosten landen in de businesscase. Het inschatten en toedelen van inpandige warmtenetkosten is technisch buitengewoon ingewikkeld[31], en uit het concept Uitvoeringsprogramma waar alle partijen samen aan meeschreven wordt duidelijk dat dit in algemene zin bekend was. Uit de second opinion van 29

[30] Gemeente Utrecht (2024), Concept Agenda Integrale aanpak openbare ruimte Overvecht 2040
[31] EIB (2021), Proeftuinen Aardgasvrije Wijken. Een maatschappelijk-economische analyse van de proeftuinen

maart van de onafhankelijk adviseur bleek echter dat deze kosten binnen Overvecht-Noord waarschijnlijk niet goed waren ingeschat en toebedeeld[32]. In de raadsbrief van 4 april 2024 wordt beschreven dat Eneco daarnaast de kosten voor het plaatsen van de afleverset had onderschat. Het is onduidelijk of in de raadsbrief eigenlijk *alle* inpandige werkzaamheden werden bedoeld, niet alleen de kosten voor het plaatsen van de afleverset. Het plaatsen van de afleverset is een taak van het warmtebedrijf, zoals de raadsbrief ook vermeldt, maar dat geldt niet per se voor de overige inpandige werkzaamheden. Uit de stukken blijkt dat de gemeente ook een fors deel van het uitvoeringsbudget had begroot om (in ieder geval een groot deel van) de inpandige kosten te dragen[33].

Verdwijnen koppelkans door aanscherpen eisen gasnetonderhoud

In 2019 worden vanwege een gasexplosie in Den Haag de eisen voor het gasnetonderhoud in het hele land aangescherpt na advies van Staatstoezicht op de Mijnen (SodM)[34]. Brosse leidingen moesten spoedig vervangen worden. Dit had ook gevolgen in Overvecht-Noord waar een deel van het gasnet uit dergelijke leidingen bestaat. De vervanging van het gasnet die eigenlijk in 2030 plaats zou vinden moest plotseling vervroegd worden naar eind 2024[35]. Het voorkomen van deze vervanging was een van de redenen om in 2017 te kiezen om juist Overvecht-Noord aardgasvrij te maken. De pilot elektrisch koken werd daarmee nog belangrijker. Deze pilot zette in op het overstappen op elektrisch koken voor woningen die voor ruimte- en tapwaterverwarming al gebruikmaakten van het warmtenet door middel van de Crisis- en Herstelwet (CHw). Met deze overstap zouden deze woningen aardgasvrij worden en dat zou betekenen dat de gasleidingen voor deze woningen konden worden afgesloten, maar niet vervangen hoeven te worden. In 2021 bleek dat het niet mogelijk was om al die woningen op tijd aardgasvrij te maken en is Stedin toch begonnen met het vervangen van de gasleidingen. Hiermee ging een koppelkans verloren. De pilot is ondanks deze tegenslag doorgezet en uiteindelijk zijn 300 woningen die onderdeel waren van de pilot van het kookgas afgehaald.

4.4.2 Beelden

Uit de interviews komt een beeld naar voren dat de partijen tot enkele weken voor het beëindigen van de samenwerking het geloof hadden eruit te komen, ook al onderkenden veel respondenten dat de businesscase hoe dan ook krap was, en sterk subsidieafhankelijk. Wel waren er scopewijzigingen nodig om dit mogelijk te maken, zoals het besluit van januari 2024 om de Klopvaartbuurt, met voornamelijk eengezinswoningen, niet mee te nemen.

Dat de businesscase uiteindelijk toch niet haalbaar bleek, komt doordat de risico's van de meekoppelkansen en de inpandige kosten uiteindelijk onvoldoende waren ingeschat, zo blijkt ook uit de gesprekken. Het bleek bijvoorbeeld dat er een groot risico was dat het combineren van de werkzaamheden met riolering toch niet zou lukken, en dat de kosten voor inpandige kosten te laag waren ingeschat. Dit kwam pas laat in het proces aan het licht, waardoor de partijen geconfronteerd werden met een financiële tegenvaller die vroeg om extra dekking van een of meerdere partijen in de businesscase. Hier zijn de partijen vervolgens niet uitgekomen. In aanvulling hierop, gevraagd naar wat beter had gekund, geven meerdere respondenten aan dat in algemene zin de risicobeheersing beter had gekund. In die zin stroken de feiten zoals die blijken uit de stukken, met de beelden die respondenten in de gesprekken hebben gedeeld.

---

[32] Innoforte (2024), 2e second opinion business case Eneco Overvecht-Noord
[33] Gemeente Utrecht (2024), Voortgangsrapportage september 2023 – februari 2024
[34] Staatstoezicht op de Mijnen (2019), Haagse gasexplosie leidt tot versnelde sanering grijs gietijzeren gasleidingen | Nieuwsbericht
[35] Bijlage Regietafel van 16 oktober 2019: Stedin, Notitie Utrecht Overvecht-Noord: Urgentie voor gasvervanging

Landelijke beleidsontwikkelingen als belemmerende factor

Vanuit verschillende respondenten wordt de invloed van het landelijke wetgevingsproces rondom de Wgiw en met name de Wcw als een indirect belemmerende factor genoemd, met name in de samenwerking tussen de gemeente en Eneco. De gang van zaken in OVN werd gebruikt als input voor de beleidsvorming omdat Overvecht-Noord nu eenmaal een officiële proeftuin was. Daardoor kwam er ook een landelijk vergrootglas op de proeftuin te liggen, zo geven meerdere respondenten aan. Respondenten geven aan dat dit in principe goed was, omdat het heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van kaders die in Overvecht-Noord zo node werden gemist. De keerzijde hiervan was echter dat de gemeente (via de VNG) en Eneco divergerende lobbyagenda's gingen nastreven rond de Wcw, nadat duidelijk werd dat het Rijk stuurde op een publiek meerderheidsaandeel voor warmtebedrijven. Volgens respondenten werden deze divergerende belangen merkbaar in de samenwerking en werd de invloed daarvan groter naarmate het project vorderde.

4.5 Organisatiestructuur en samenwerkingsafspraken

4.5.1 Feiten

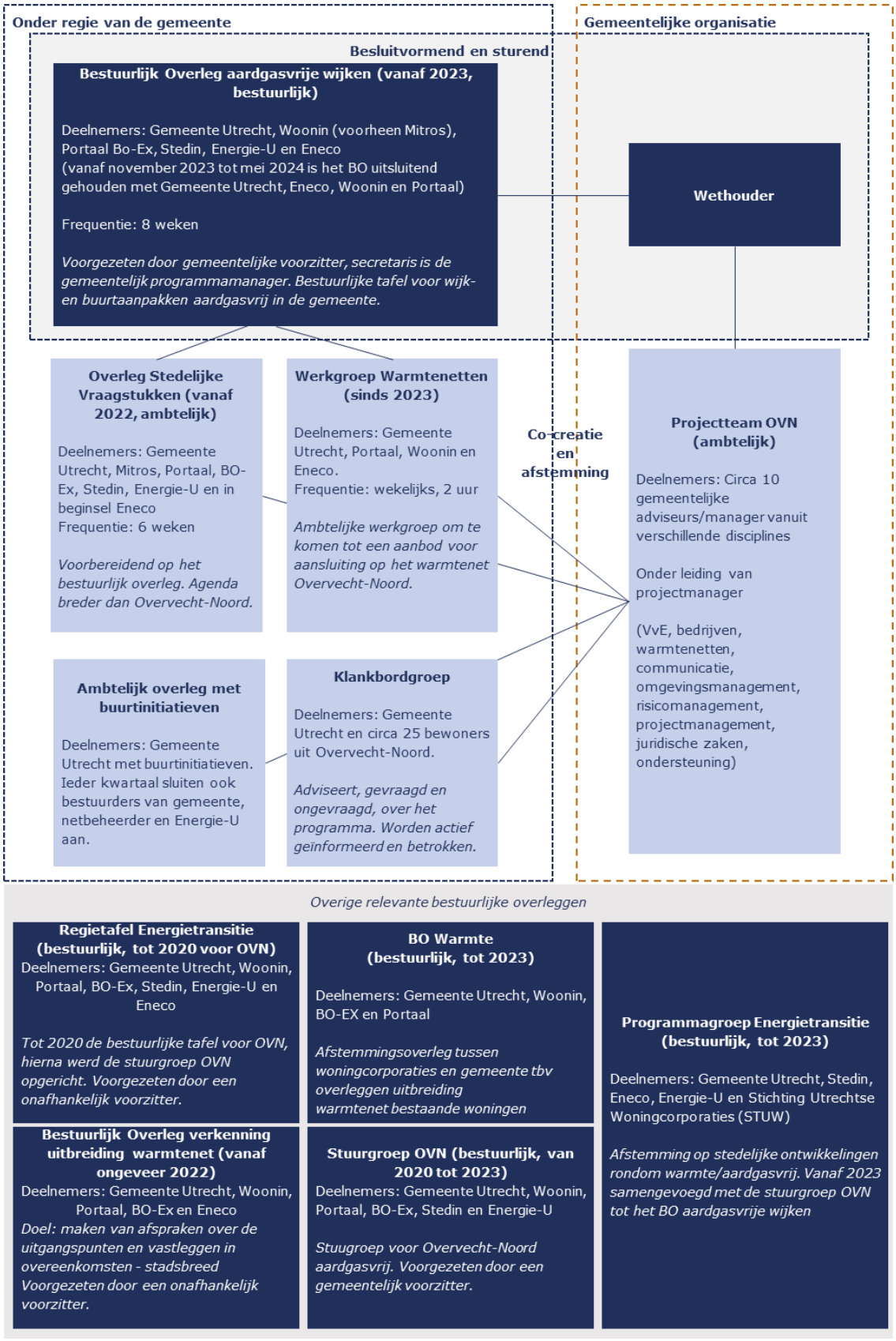
De organisatiestructuur van de buurtaanpak in Overvecht-Noord laat zich visualiseren in een organogram (Figuur 3). De namen van overleggen en de governance van het programma zijn over de jaren veranderd, het organogram is een weergave van de situatie in 2024. Hieronder sommen wij een aantal belangrijke aanpassingen op die tijdens het project zijn gedaan:

- Eneco is een periode op eigen initiatief geen onderdeel geweest van het project om een belangenconflict te voorkomen mocht het realiseren en exploiteren van het warmtenet in een aanbesteding worden uitgezet. Na het opstellen van het transitieplan in 2019 is Eneco van tafel gegaan. Vanaf 2023 nam Eneco deel aan het 'Bestuurlijk overleg aardgasvrije wijken'. Eneco was eerder wel al betrokken in de stedelijke bestuurlijke tafels 'Programmagroep energietransitie in de gebouwde omgeving' en het 'Bestuurlijk overleg verkenning uitbreiding warmtenet'.
- Er waren gedurende het hele project verschillende bestuurlijke tafels met verschillende samenstellingen. De Regietafel Energietransitie was oorspronkelijk bestuurlijk opdrachtgever, hier zaten alle partijen aan tafel en deze tafel had ook een tijd een onafhankelijke, externe voorzitter (2018-2020). Met het vertrek van Eneco in 2019 is vanaf 2020 de stuurgroep OVN opgericht, wat de nieuwe bestuurlijke tafel werd. Later kwamen daar ook stadsbrede bestuurlijke overleggen bij (zie onderaan figuur 3). In 2023 is de stuurgroep OVN samengevoegd met de programmagroep energietransitie in de gebouwde omgeving, wat toen het nieuwe BO aardgasvrije wijken is gaan heten
- Van 2019 tot 2022 was er een 'coördinatiegroep' die diende als ambtelijke werkgroep en het bestuurlijk overleg voorbereide. Nadat er in 2022 meer buurtaanpakken werden opgezet kreeg elke buurt een eigen werkgroep. Dit werd voor Overvecht-Noord de in het schema weergeven werkgroep warmtenetten.
- Het overleg Stedelijke Vraagstukken is opgericht om de aanpak en leerervaring uit verschillende buurtaanpakken te delen. De agenda van deze ambtelijke werkgroep is daarom breder dan enkel Overvecht-Noord.
- Vanaf november 2023 is het BO aardgasvrije wijken uitsluitend gehouden met gemeente Utrecht, Eneco, Woonin en Portaal. Reden hiervoor is dat de focus in het BO kwam te liggen op Overvecht-Noord en het komen tot een aanbod voor bewoners. Energie-U, Bo-Ex en Stedin hadden geen directe betrokkenheid bij dat proces omdat zij geen direct financieel belang hadden in het project en zijn daarom niet bij het BO aangeschoven.

Naast de overleggen weergeven in het schema heeft elke partij met eigen projectteams gewerkt en besluitvorming begeleid in de eigen organisaties. Daarnaast werd met de volgende bewonersgroepen gesproken gedurende verschillende fases van het project:

- Energiedialoog: denkt mee over communicatie en participatie.
- Er is opgetrokken met Klopvaartbuurt Aardgasvrij en Nieuwe Energie voor de Vechtzoom. Deze buurtinitiatieven zijn meegenomen in een studie van Greenvis[36] in 2021 naar verschillende aardgasvrije technieken en hiermee vond sinds 2019 een overleg met een bestuurlijke delegatie plaats.
- Meedenkgroep Antoniuskwartier: denkt mee over de onderzoeken en het transitiepad voor het Antoniuskwartier en het nieuwbouwdeel van de Klopvaartbuurt.
- Meedenkgroep Vechtdijk: denkt mee over de onderzoeken en het transitiepad voor de Vechtdijk.
- Klankbordgroep: vanaf 2018 was er een klankbordgroep voor Overvecht-Noord aardgasvrij die actief werd betrokken om mee te denken over het project.
- Wijkraad Overvecht: tegenwoordig Wijkplatform Overvecht, een bewonersorganisatie actief op verschillende maatschappelijke thema's in de wijk.

[36] Greenvis (2021), Eindrapportage Uitwerking Warmteopties Overvecht Noord



Figuur 3 Organogram van de buurtaanpak Overvecht-Noord aardgasvrij.

Afspraken ten aanzien van de samenwerking

Ten aanzien van de samenwerking tussen partijen zijn verschillende (juridische) documenten opgesteld waarin afspraken ten aanzien van samenwerking werden geformaliseerd. Zie hiervan een overzicht in Tabel 5. De verschillende documenten beschrijven dat de betrokken partijen op tactisch en uitvoerend niveau in nauwe samenwerking aan een gezamenlijk doel werkten.

Tabel 5: Overzicht van documenten waarin de partners samenwerkingsafspraken hebben vastgelegd.

Document	Partijen	Type afspraken
Samenwerkingsafspraken Warmtenet Utrecht (2018)	Gemeente Utrecht en Eneco	Afspraken ten aanzien van de samenwerking en intenties op verschillende thema's: • het betrekken van stakeholders; • aantrekkelijkheid van het warmtenet voor eindgebruikers • duurzaamheid van het warmtenet, • en de mogelijkheden voor het warmtenet bij bestaande bouw.
Transitieplan Overvecht-Noord aardgasvrij (2019)	Gemeente Utrecht, Eneco, Woonin, Bo-ex, Portaal en Stedin	In dit document wordt de doelstelling, besluitvorming en projectorganisatie uiteengezet. Met dit document geven de partijen commitment aan deze afspraken.
Samenwerkingsafspraken Warmtenet Utrecht (2021)	Gemeenten Utrecht en Nieuwegein en Eneco	Vernieuwde afspraken ten opzichte van 2018. Aanvullende afspraken over verduurzaming van het warmtenet en de monitoring daarvan.
Intentieovereenkomst Overvecht-Noord aardgasvrij (mei 2023)	Gemeente Utrecht, Eneco, Portaal en Woonin	Intentie vastleggen om te komen tot een *financial close* (investeringsbesluit voor de aanleg van het warmtenet en aansluiten van bezit op het warmtenet) binnen een jaar na het afsluiten van de overeenkomst.

In het Transitieplan Overvecht-Noord aardgasvrij is het proces rondom besluitvorming beschreven, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen publieke besluitvorming en besluitvorming bij andere partijen[37]. Daarbij werd expliciet benoemd dat besluitvorming niet enkel vanuit de gemeente kan plaatsvinden, maar in samenspraak met de samenwerkende partijen moet plaatsvinden:

"Alle partijen met bezittingen in het gebied moeten besluiten nemen over welke warmteoplossingen verder worden ontwikkeld (gemeente Utrecht), de investeringen in de infrastructuur (Stedin,

[37] Gemeente Utrecht, Portaal, Bo-ex, Woonin, Stedin, Energie-U en Eneco (2019), Transitieplan Overvecht-Noord aardgasvrij

Eneco) en het vastgoed (woningcorporaties). Bij de afwegingen over de voorkeursoplossing voor warmte wordt natuurlijk rekening gehouden met de wensen van bewoners, bedrijven en organisaties in de wijk."

In de samenwerking tussen de partijen zijn in andere documenten verschillende verantwoordelijkheden geschetst, die samengevat zijn in het volgende[38]:

- *"**Gemeente Utrecht:** de gemeente heeft de rol van procesregisseur. Dit betekent dat de gemeente intern verschillende opgaven in het gebied integraal benadert en dat zij het proces in nauwe afstemming met de wijk uitvoert. De gemeente is verantwoordelijk voor het opstellen van het Uitvoeringsprogramma, de benodigde vergunningen en procesbegeleiding om tot een haalbaar warmte- en kookalternatief te komen. Het college geeft de documenten vrij en indien nodig worden er nog delen van de documenten (ter informatie) naar de raad gestuurd.*
- ***Portaal, Bo-Ex en Woonin**: de woningcorporaties zijn verantwoordelijk voor de aanpak van hun vastgoed, het gasloos maken hiervan en het monitoren van de voortgang.*
- ***Stedin**: de netbeheerder is verantwoordelijk voor het in stand houden van het gasnetwerk zolang dit benodigd is en daarna het afsluiten en verwijderen van dit netwerk. Tevens is zij verantwoordelijk voor de verzwaring van elektriciteitsnet met alle tussenstations.*
- ***Eneco:** de warmteleverancier is verantwoordelijk voor het leveren van een warmtenet met (duurzame) warmtebronnen en een aansluit-aanbod richting bewoners voor dit warmtenet.*
- ***Bewoners:** zijn verantwoordelijk voor hun eigen woning en huisinstallatie."*

4.5.2 Beelden

Gevraagd naar een beoordeling van de organisatiestructuur en governance geven de meeste gesprekspartners aan dat die adequaat waren ingericht. Ook de door de gemeente verzorgde facilitaire zaken, ondersteuning en verslaglegging waren wat hen betreft goed geregeld. Over het algemeen vinden gesprekspartners dat de bemensing van de inhoudelijke werkgroep op orde was. Enkele gesprekspartners benoemen dat zij de overlegfrequentie erg hoog vonden en er (te) veel verschillende bestuurlijke tafels waren. Gedurende het traject is een aantal aanpassingen gedaan om dat deels te verlichten, waaronder de bundeling van alle buurtaanpakken in één bestuurlijk overleg Warmte. Een aantal partijen (Stedin, Energie-U en Bo-Ex) werd vanaf november 2023 tot en met april 2024 tijdelijk niet uitgenodigd omdat ze geen onderdeel uitmaakten van de intentieovereenkomst uit mei 2023.

Uit de interviews blijkt verder dat sommige respondenten van de gemeente en woningcorporaties op verschillende momenten in het proces ongemak ervaren hebben bij het feit dat Eneco als commerciële partij al vroeg in de samenwerking betrokken werd. Anderen zetten daar tegenover dat Eneco een logische partner was omdat het bedrijf al een warmtenet in de buurt had en veel inhoudelijke kennis inbracht die (op dat moment) bij geen van de andere partijen aanwezig was en anders ingehuurd had moeten worden. In ieder geval was na afronding van de marktconsultatie een belangrijk deel van de zorgen weggenomen, omdat daarmee deelname van Eneco vanuit aanbestedingsregels gelegitimeerd was, en na jarenlang onderzoek ook goed onderbouwd kon worden. De gemeente beoogde verder op deze samenwerking te sturen door de exploitatie van het warmtenet in een concessieovereenkomst te regelen. Zo ver kwamen de partijen echter niet.

Meerdere gesprekspartners benoemen tot slot dat zij het waardevol vonden dat er een onafhankelijk voorzitter en procesbegeleider was voor de bestuurlijke overleggen, in ieder geval voor de beginfase waarin de partijen tot samenwerkingsafspraken moesten komen. Later heeft de

[38] Gemeente Utrecht (2023), Voortgangsrapportage maart 2023 – augustus 2023

gemeente het voorzitterschap op zich genomen. Dit was op verzoek van andere partijen, die het passend vonden om die rol bij de gemeente te leggen en daarmee in hun ogen onnodige kosten wilden besparen.

4.6 Regierol van de gemeente

4.6.1 Feiten

In het Klimaatakkoord (2019) is vastgesteld dat gemeenten de regierol hebben in de warmtetransitie. Deze rol is in het Klimaatakkoord niet verder uitgewerkt, wel de voorwaarde dat gemeenten een Transitievisie Warmte laten vaststellen door de gemeenteraad in 2021. In de aangekondigde Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw), inwerkingtreding beoogd in 2025, worden instrumenten aan gemeenten toegekend die hen moeten helpen hun regierol in te vullen. Deze waren dus ten tijde van de buurtaanpak niet beschikbaar.

In 2017, al voor de vaststelling van het Klimaatakkoord, benoemt de gemeente Utrecht dat zij voor zichzelf een regierol zien in de warmtetransitie[39]: *"De gemeente onderzoekt samen met lokale & regionale belanghebbenden op welke manier zij in bestaande buurten een duurzame warmtevoorziening kan realiseren. Gezamenlijk ontwikkelen zij, al doende, een aanpak. De gemeente heeft hierbij een regierol."* Inhoudelijk wordt deze rol in de visie op de warmtetransitie (2017) vertaald als volgt:

"De rol van de gemeente ligt vooral in het:

- *Zorgen dat de data over de hoogte en verdeling van de kosten inzichtelijk wordt gemaakt;*
- *Betrekken van belanghebbenden bij de analyse, zodat alle overwegingen van partijen mee worden genomen;*
- *Zorgen dat de kosten over de gehele keten worden meegenomen en dat er geen baten worden vergeten in de afweging;*
- *Zorgen dat geen belemmering wordt gecreëerd voor de warmtetransitie in een breder gebied en daarmee kosten niet optimaal verdeeld worden;*
- *Samen met andere gemeenten en landelijke partijen de investeringsopgave in kaart brengen en de verdelingsvragen en financieringsvragen adresseren;*
- *Landelijk samenwerken met meerdere gemeenten vanuit de gebiedsaanpak en de Green Deal Aardgasvrije wijken om antwoorden voor bovenstaande vraagstukken en het benodigde instrumentarium te ontwikkelen."*

De regierol in de praktijk

In de projectplannen wordt duidelijk dat de partijen de gemeente ook de verantwoordelijkheid geven om de regierol in te vullen, zo blijkt onder andere uit het transitieplan (2019)[40]. De projectmanager uit het projectteam wordt bijvoorbeeld verantwoordelijk gemaakt voor de overall-planning, kwaliteit en adresseert voortgang en knelpunten tijdens bestuurlijke bijeenkomsten.

In de Visie op de Warmtevoorziening (2017) wordt aangegeven dat de gemeente nog geen juridische instrumenten heeft om direct aan te sturen op het verduurzamen van warmtenetten of de ontwikkeling daarvan. In 2021 voert de gemeente een actieve rol in de lobby vanuit diverse partijen richting het Rijk, waarin middels een position paper onder andere wordt gevraagd om meer sturingsinstrumenten en kaders en wetgeving van uit het Rijk[41]. In twee raadsbrieven in

[39] Gemeente Utrecht (2017), Visie op warmtevoorziening Utrecht
[40] Gemeente Utrecht, Portaal, Bo-ex, Woonin, Stedin, Energie-U en Eneco (2019), Transitieplan Overvecht-Noord aardgasvrij
[41] Consortium op initiatief van G4-steden (juni 2021), OPROEP: naar een geslaagde warmtetransitie in de gebouwde omgeving

2023 ('sturen met onzekerheden I en II') wordt deze positie van de gemeente en de stand van zaken rondom de ontwikkeling van nationale wetgeving in de warmtetransitie aan de gemeenteraad toegelicht. Ook in de voortgangsrapportages wordt de regierol van de gemeente genoemd. Zo wordt als risico genoemd in de voortgangsrapportgage van voorjaar 2022:

"Regiefunctie van Gemeente Utrecht naar Stedin en Eneco is moeizaam. Eneco en Stedin spelen een grote rol in de overgang naar aardgasvrij. Door ander belang, inzet van assets en in investeringen in uitbreiding en verzwaring kan dit leiden tot vertraging van het proces. Geen concrete maatregel, de gemeente en bewoners zijn afhankelijk van deze partijen en hun inzet van middelen. Door overleg proberen we belangen zoveel mogelijk uit te lijnen[42]."

Uit de stukken blijkt dat de gemeente actief heeft gezocht naar manieren om toch juridische instrumenten in te zetten. Zo heeft de gemeente de CHw ingezet voor de pilot elektrisch koken. Hoewel de pilot heeft geleid tot het succesvol afkoppelen van 300 woningen van Woonin, bleek deze aanpak in de praktijk kostbaar en niet opschaalbaar[43].

4.6.2 Beelden

De meningen over de invulling van de regierol door de gemeente lopen uiteen: sommigen vonden het prettig dat de gemeente de kar trok en vinden dat dit ook goed werd gedaan. Anderen vinden dat de gemeente te dominant is geweest, dan wel dat de gemeente meer besluitvaardigheid had moeten tonen. Respondenten van de gemeente geven aan dat de rolinvulling van de gemeente later in het proces ook complexer werd. Toen de plannen en de gesprekken over financiën concreter werden, kwamen de partijen steeds meer met elkaar in onderhandeling. De gemeente was daardoor enerzijds regisseur van de samenwerking en anderzijds onderhandelingspartner.

In verschillende interviews komt naar voren dat de gemeente het voortouw nam in de samenwerking en dat naarmate het project vorderde, de gemeente de regie sterker naar zich toetrok. Dat zorgde enerzijds voor beweging, maar leidde er ook toe dat het in de ogen van de andere partijen daardoor meer leek als een gemeenteproject. Respondenten van de gemeente geven aan dat hierdoor de andere partijen ook afwachtender werden.

Ook bleek uit de gesprekken dat de woningcorporaties en Eneco vonden dat de verbinding tussen de ambtelijke werkgroep en de bestuurlijke overleggen beter kon, en dat de gemeente hier een rol had om dit te organiseren. Deze verbinding functioneerde niet altijd goed omdat de technische materie uit de werkgroep onvoldoende werd vertaald naar bestuurlijke bespreekpunten. Ook speelde mee dat de bestuurlijke overleggen een onduidelijke samenstelling hadden, van bestuurlijke en niet-bestuurlijke functionarissen, die ook nog wel eens wisselden gedurende het proces. Hierdoor werd niet altijd het juiste bestuurlijke gesprek gevoerd, gaven respondenten van meerdere partijen aan.

4.7 Samenwerking

In de paragrafen hiervoor is al beschreven hoe de samenwerking was vormgegeven. Hieronder gaan we nader in op de beëindiging van de samenwerking en hoe de partijen de samenwerking hebben ervaren.

4.7.1 Feiten

Op 3 april 2024 maakte Eneco via een persbericht bekend de samenwerking in Overvecht-Noord te stoppen omdat *"de betaalbaarheid van de uitbreiding van het warmtenet in deze wijk onvoldoende*

[42] Gemeente Utrecht (2022), Voortgangsrapportage Overvecht-Noord aardgasvrij voorjaar 2022
[43] Gemeente Utrecht (2023), Raadsbrief 'Ontwikkelingen in de warmtetransitie - sturen met onzekerheden II' van 21 november 2023

geborgd kan worden voor de bewoners"[44]. Uit de communicatie tussen de gemeente en Eneco in de weken daarvoor blijkt dat de partijen ambtelijk op 18 maart geconcludeerd hadden dat een betaalbaar aanbod aan bewoners niet haalbaar zou zijn. Vervolgens werd een bestuurlijk overleg op 4 april voorbereid om de samenwerking te beëindigen. In de aanloop naar dit bestuurlijk overleg hebben de partijen afspraken gemaakt over hoe zij naar buiten zouden treden met het nieuws, welke tijdens het BO van 4 april bekrachtigd zouden worden. Er waren bijvoorbeeld afspraken gemaakt over de woordvoeringslijn en persberichten. Op 3 april vond een door de gemeente geïnitieerd overleg plaats met publieke en maatschappelijke partijen, zoals ministeries, de NVDE, VNG, EBN en ACM, maar zonder Eneco[45]. Het doel van dit overleg was om te reflecteren op de ontstane situatie en daarover advies op te halen bij de aanwezige partijen. Later die dag plaatste Eneco het persbericht, en de dag erna stuurde de gemeente een brief erover naar de gemeenteraad.

Op 4 april spraken Eneco, gemeente Utrecht, Portaal en Woonin elkaar alsnog op het bestuurlijk overleg, met een aangepaste agenda: *'reflectie op wat er afgelopen dagen is gebeurd en hoe we daar tegen aan kijken"*[46]. Eneco lichtte daar toe waarom het bedrijf besloten had om al voor het BO zelf naar buiten te treden. Uit de notulen blijkt dat Eneco het de gemeente kwalijk nam op 3 april met externe partijen te spreken over het stuklopen van de proeftuin, aangezien er was afgesproken gezamenlijk naar buiten te treden. Daarop besloot Eneco op dezelfde dag, en voor het BO, een persbericht online te zetten. De gemeente gaf aan dat het overleg op 3 april besloten van aard was. Het vroegtijdig naar buiten treden door Eneco werd door de gemeente en woningcorporaties niet gewaardeerd omdat het tegen de afspraken was. Ook namen zij Eneco kwalijk dat zij niet ingelicht waren door Eneco over het besluit om al eerder naar buiten te treden.

4.7.2 Beelden

Naarmate de proeftuin voortduurde, veranderde ook de aard van de samenwerking. In de gesprekken komt vaak naar voren dat er over het algemeen gedurende het hele project goed is samengewerkt tussen de partijen. Het was weliswaar aftasten, omdat het de eerste buurtaanpak voor de betrokken partijen was en er ook nog geen landelijke kaders waren. De term 'wederzijdse afhankelijkheid' is meerdere malen genoemd om de aard van de samenwerking te beschrijven. Besluiten werden genomen op basis van consensus tussen de partijen. Dat zorgde niet voor problemen omdat er in het beginstadium nog geen echt heikele punten waren.

Gevraagd naar spanningen in de samenwerking keren twee thema's vaak terug. Ten eerste de manier waarop de plannen van bewonersinitiatieven zouden moeten worden meegenomen was een bron van spanning, specifiek tussen de gemeente en de bewonersinitiatieven. Ten tweede ervoeren respondenten van de gemeente en woningcorporaties de positie van Eneco als commerciële partij als een bron van spanning, en dan vooral in de fase vanaf het moment dat de businesscase gemaakt moest worden. Gesprekspartners geven bijvoorbeeld aan dat die spanning merkbaar werd op momenten dat het Rijk nieuws naar buiten bracht over de voorgenomen richting, met name over de voorkeur voor publieke warmtenetten, waar partijen een divergerende lobbyagenda voerden. Ook blijkt uit de gesprekken dat Eneco moeite had met het feit dat de gemeente een gebrek aan transparantie van Eneco aandroeg als een van de redenen voor het stuklopen van de proeftuin. Partijen hadden immers de onafhankelijk adviseur gezamenlijk de opdracht gegeven om de businesscase van Eneco te toetsen, mede om deze zorg van de woningcorporaties en de gemeente te ondervangen. Respondenten van de woningcorporaties en gemeente geven

[44] Eneco (2024), Laagbouwwoningen in Overvecht-Noord niet geschikt voor betaalbaar warmtenet
[45] Partijen uitgenodigd bij dit overleg waren: BZK, EZK, NVDE, TU Delft, ACM, VNG, EBN, gemeente Amsterdam, Aedes en de voorzitter van het Klimaatakkoord.
[46] Notulen Bestuurlijk Overleg Buurtaanpak Aardgasvrij van 4 april 2024

daarentegen aan ook met de second opinion geen volledige transparantie te hebben gekregen, waardoor bij hen en gevoel van wantrouwen richting Eneco aanwezig bleef.

Uit alle gesprekken komt dus een beeld naar voren dat er weliswaar goed is samengewerkt tussen de partijen, maar dat er onder die samenwerking bepaalde belangen speelden die zorgen voor spanning. In meerdere gesprekken wordt evenwel genoemd dat de verschillende belangen nooit expliciet zijn besproken.

4.8 Bewonersparticipatie

4.8.1 Feiten

Buurtproces Overvecht-Noord aardgasvrij

Bewoners zijn in Overvecht-Noord al vroeg in het proces betrokken. Na de start van de verkenning in oktober 2017 zijn al snel bewonersbijeenkomsten georganiseerd om bewoners te informeren en betrekken in het proces. Zoals eerder beschreven was dit een van de uitgangspunten van het project. Gedurende het proces zijn bewoners op diverse manieren betrokken: via brieven, flyers, posters en sociale mediacampagnes tot (kleinschalige) bewonersavonden, een rekentool en luisterpalen in de wijk. Uit de resultaten van het participatietraject uit 2021[47] wordt duidelijk dat destijds meer dan 80% van de bewoners op de hoogte was van de plannen van de gemeente, dat betaalbaarheid het belangrijkste issue was voor bewoners en dat over de investeringskosten de meeste zorgen waren, waarbij bewoners er belang aan hechtten dat hun kosten niet stijgen[48].

Vanaf de start van het project is verder een vertegenwoordiging van bewoners ook direct betrokken in het programmateam van Overvecht-Noord aardgasvrij en vanaf 2018 is ook een klankbordgroep opgericht die actief meedacht over het project. De klankbordgroep had een adviserende rol in het project[49]. In 2023 denkt de klankbordgroep mee over het opstellen van een uitgangspuntenkader langs Publieke Waarden. De uitgangspunten van de klankbordgroep verschilden op punten van de samenwerkende partijen en werden niet allemaal overgenomen in het project. Hierover is een terugkoppeling gedeeld met de klankbordgroep[50].

Hoe bewoners in het project betrokken moesten worden is in 2019 herzien. Na een interne evaluatie in februari 2019 van het programmateam is besloten dat de vertegenwoordiging van bewoners, die tot dan toe deel uitmaakten van het programmateam, beter kan worden verplaatst naar de klankbordgroep. Naast de klankbordgroep zijn er diverse bewonersgroepen betrokken in het proces:

- Energiedialoog: denkt mee over communicatie en participatie.
- Er is opgetrokken met Klopvaartbuurt Aardgasvrij en Nieuwe Energie voor de Vechtzoom. Deze buurtinitiatieven zijn meegenomen in de studies van Greenvis in 2021 en hiermee vond sinds 2019 een overleg met een bestuurlijke delegatie plaats.
- Meedenkgroep Antoniuskwartier: denkt mee over de onderzoeken en het transitiepad voor het Antoniuskwartier en het nieuwbouwdeel van de Klopvaartbuurt.
- Meedenkgroep Vechtdijk: denkt mee over de onderzoeken en het transitiepad voor de Vechtdijk.

[47] Gemeente Utrecht (2021), Overvecht-Noord aardgasvrij uitkomsten participatietraject
[48] Gemeente Utrecht (2021), Raadsbrief 'Overvecht-Noord aardgasvrij' van 8 april 2021
[49] Gemeente Utrecht, Portaal, Bo-ex, Woonin, Stedin, Energie-U en Eneco (2019), Transitieplan Overvecht-Noord aardgasvrij
[50] Bijlage Bestuurlijk Overleg buurtaanpak aardgasvrij van 8 februari 2023, Terugkoppeling Publieke Waarden Overvecht-Noord Aardgasvrij

- Wijkraad Overvecht: tegenwoordig Wijkplatform Overvecht, een bewonersorganisatie actief op verschillende maatschappelijke thema's in de wijk.

In het Transitieplan Overvecht-Noord aardgasvrij (2019) is voor een deel van deze groepen aangegeven op welk niveau zijn kunnen meedenken in het project. De klankbordgroep had een adviserende rol en de Wijkraad Overvecht wordt gebruikt voor raadpleging. In de documenten is dat voor de andere groepen niet als zodanig beschreven.

Buurtproces met specifieke doelgroepen

Aangezien niet alle gebouwen in Overvecht-Noord geschikt zijn om aan te sluiten op een warmtenet zijn voor verschillende groepen en gebieden aparte buurtprocessen gevolgd. Het gaat om de Vechtdijk, Antoniuskwartier en Klopvaartbuurt-Zuid, woonwagenlocaties en het zakelijk en maatschappelijk vastgoed. In 2022 is voor de woningen en woonboten aan de Vechtdijk en voor de woonwagenlocaties in Overvecht-Noord een onderzoek gedaan naar de mogelijke warmteoplossingen door Energiepaleis. Tijdens dit onderzoek zijn bewoners direct betrokken. Voor de Vechtdijk is een meedenkgroep opgericht en bij de woonwagenlocaties is de gemeente met Energiepaleis aan de deur geweest. In het Antoniuskwartier en Klopvaartbuurt-Zuid is ook een meedenkgroep opgericht, waarmee in 2022 een webinar werd georganiseerd om de onderzoeksresultaten van een studie te bespreken. Uit dit onderzoek bleek dat deze buurten niet geschikt waren om aan te sluiten op het warmtenet van Eneco. In 2023 is een ander onderzoek gedaan naar de Vechtdijk, het Antoniuskwartier en Klopvaartbuurt-Zuid en het zakelijk en maatschappelijk vastgoed. Hiervoor is aan de start en aan het eind een bewonersavond georganiseerd, is een enquête uitgezet om de mening van bewoners op te halen en is de gemeente langs diverse bedrijven langs geweest.

Proces met de buurtinitiatieven

Naast deze bewonersgroepen is met de twee buurtinitiatieven, Nieuwe Energie voor de Vechtzoom en Klopvaartbuurt Aardsgasvrij, intensief contact geweest. Deze buurtinitiatieven zijn ontstaan in reactie op de proeftuin Overvecht-Noord, en presenteerden alternatieve oplossingen voor het aardgasvrij maken van hun buurt, zoals een buurtwarmtenet met een lokale energiebron in de Vechtzoom en Klopvaartbuurt en later 'een warmtepomp voor iedereen'. Samen vertegenwoordigden de initiatieven ongeveer een kwart van de particuliere grondgebonden woningen in Overvecht-Noord die met gas verwarmen. In de Transitievisie Warmte was vastgesteld dat er in de buurtaanpak ruimte moet zijn voor buurtinitiatieven en dat de gemeente de voorstellen van de bewonersinitiatieven meeneemt in verschillende onderzoeken.

De buurtinitiatieven waren al voor het vaststellen van de Transitievisie Warmte in 2021 actief betrokken in het project en het buurtproces. Zij werden betrokken in de gesprekken met bewoners op participatiemomenten waar ze hun eigen verhaal konden vertellen[51]. Daarnaast zijn de buurtinitiatieven meegenomen in verschillende onderzoeken. Zoals de verdiepende studies van Greenvis, welke werden opgeleverd in 2021. De conclusie van deze onderzoeken was dat het uitbreiden van het warmtenet van Eneco ten opzichte van de buurtinitiatieven goedkoper is voor de meeste gebouwen in de wijk en daarmee de voorkeursoptie is[52]. Eneco heeft de optie voor een buurtwarmtenet nog verder met de buutinitiatieven onderzocht, maar begin 2022 werd gezamenlijk de conclusie getrokken dat dit niet haalbaar was[44].

In september 2022 presenteerden de buurtinitiatieven een standpuntnota waarin ze aangeven geen vertrouwen te hebben in de verduurzaming van het warmtenet van Eneco. Naar aanleiding

[51] Bijlage bij Bestuurlijk Overleg OVN (28 oktober 2020) Informeren en ophalen in OVN
[52] Gemeente Utrecht (2023), Beantwoording schriftelijke raadsvragen (2022, nummer 228)

van deze nota zijn door de gemeenteraad schriftelijke vragen gesteld die beantwoord zijn op 17 januari 2023 (‘Eerlijke ruimte voor lokale-initiatieven’). Ook zijn op 29 februari 2024 zijn twee moties ingediend (M70 en M71) die vragen om niet alleen het aanbod voor de stadsverwarming voor Eneco uit te werken, maar ook de plannen van de bewonersinitiatieven een kans te geven en uit te laten werken. Beide moties zijn niet aangenomen.

Parallel daaraan presenteerden de buurtinitiatieven in 2022 een alternatief plan genaamd Warmtepomp voor iedereen[53]. Dat plan werd in het voorjaar van 2023 aangescherpt op basis van gesprekken met de gemeente Utrecht, en in juni 2023 besproken met buurtbewoners. De gemeente geeft echter geen voorkeur aan dit plan, zo wordt in november 2023 gecommuniceerd aan de gemeenteraad. Aangegeven wordt dat het plan van de bewonersinitiatieven veel hogere investeringskosten voor bewoners (20 tot 50 duizend euro) vergt dan de beoogde netto eigen bijdrage van 0 euro bij aansluiting aan een warmtenet. Ook speelt het vollooprisico een belangrijke rol: het stimuleren van andere initiatieven heeft nadelige gevolgen voor de kosten van het uitbreiden van het warmtenet van Eneco, de voorkeursoptie voor de rest van de wijk. Immers, de ontwikkeling van alternatieve systemen gaat ten koste van de betaalbaarheid van het warmtenet als collectieve oplossing. De gemeente geeft aan in de communicatie aan de gemeenteraad hier een afweging voor de hele wijk te maken. Andere overwegingen gaan over de effecten op uitgangspunten ten aanzien van ontzorging, schaalbaarheid en de belasting van het elektriciteitsnet. De conclusie wordt met de buurtinitiatieven gedeeld en deze worden betrokken in het ontwikkelen van alternatieve scenario’s voor het geval het plan van de gemeente (uitbreiding van het warmtenet) niet slaagt[54].

4.8.2 Beelden

In gesprekken met meerdere partijen komt naar voren dat de gemeente veel tijd en aandacht heeft gestoken in de participatie- en communicatieaanpak. Daarbij worden het participatieproces en de uitkomsten daarvan verschillend beoordeeld door de gesprekspartners. De meningen verschillen bijvoorbeeld over het moment waarop bewoners betrokken hadden moeten worden en de mate van invloed die ze daarbij hadden moeten krijgen. Respondenten van de gemeente en woningcorporaties denken dat de ruimte die in het begin van het proces aan bewoners is gegeven een complicerende factor is geweest.

De gemeente beschouwt Overvecht-Noord als een buurt die rijk is aan actieve bewoners en buurtinitiatieven. Met deze groepen heeft de gemeente nauw samengewerkt. Dit wordt beaamd door de buurtinitiatieven, die benoemen dat ze aanvankelijk een positieve samenwerking hadden met hun contactpersonen bij de gemeente. De buurtinitiatieven zetten daarbij de kanttekening dat zij het participatietraject als lang en intensief ervaren hebben en wensten dat er meer met hun inhoudelijke inbreng werd gedaan. Dat de gemeente uiteindelijk besloot om de uitbreiding van het warmtenet te verkiezen boven de door de buurtinitiatieven aangedragen alternatieven leidde dan ook tot grote ontevredenheid bij de buurtinitiatieven, die het gevoel hadden dat de gemeente niet naar hun plannen wilde luisteren en hebben zichzelf uiteindelijk ontbonden.

Het gevoel dat de gemeente niet naar de input van bewoners wilde luisteren komt terug in de gesprekken met buurtinitiatieven, Energie-U en de klankbordgroep. Zo heerste het gevoel dat er al vroeg in het proces een keuze was gemaakt voor Eneco en zij daar geen invloed op hadden. Ook wordt aangegeven dat in het project randvoorwaarden door de buurtinitiatieven waren geformuleerd over de voorwaarden waaronder zij aardgasvrij hadden willen worden, maar waar door de gemeente weinig mee is gedaan. De klankbordgroep geeft aan teleurgesteld te zijn over de

[53] Nieuwe Energie voor de vechtzoom (n.b.)http://www.energievechtzoom.nl/buurtwarmtenet/
[54] Gemeente Utrecht (2023), Raadsbrief tussenrapportage uitvoeringsprogramma Overvecht-Noord Aardgasvrij en ontwikkelingen m.b.t. buurtinitiatieven van 3 november 2023

wijze waarop hun uitgangspunten in 2023 zijn meegenomen in het project. Zoals eerder beschreven heeft de gemeente hier wel over teruggekoppeld aan de klankbordgroep. Daarnaast geven respondenten van de gemeente in dit kader aan dat de gemeente altijd een algemeen belang heeft moeten afwegen en dat dit ook altijd gecommuniceerd is naar de bewonersinitiatieven.

Een aantal gesprekspartners geeft aan dat het, ondanks alle inspanningen, een uitdaging bleek om 'de Utrechter' te laten vertegenwoordigen. Energie-U zat aan tafel in de werkgroep en bestuurlijke overleggen en stemde af met buurtinitiatieven maar had geen formeel mandaat van bewoners waardoor het voor henzelf en andere partners zoeken was naar de rol van Energie-U in de samenwerking. Daarnaast was er de klankbordgroep met bewoners, maar deelnemers daarvan geven aan dat sommige klankbordgroepleden een (te) grote kennisachterstand hadden, en bovendien dat sommige leden vooral deelnamen om op de hoogte te blijven en niet zozeer om actief mee te denken.

HOOFDSTUK 5

Conclusies, lessen en aanbevelingen

In dit hoofdstuk gaan wij in op onze conclusies, opgehaalde lessen en aanbevelingen. Deze liggen vaak dichtbij elkaar waardoor wij deze bij elkaar hebben uitgewerkt. Grofweg zijn de conclusies, lessen en aanbevelingen te verdelen in drie thema's, die in de navolgende paragrafen zijn toegelicht.

5.1 De ambitie is niet behaald maar het project heeft veel opgeleverd

Om de resultaten van de proeftuin te duiden is het van belang te beseffen dat het project een duaal karakter had. Enerzijds was het gericht op een inhoudelijk resultaat, namelijk het aardgasvrij maken van de wijk Overvecht-Noord. Anderzijds was het project aangemerkt als een proeftuin binnen het landelijke Programma Aardgasvrije Wijken, en daarmee gericht op het opdoen van leerervaringen ten behoeve van andere aardgasvrij-projecten en beleidsvorming. Daarmee diende Overvecht-Noord dus ook als voorbeeld voor de rest van Nederland.

5.1.1 De ambitie was duidelijk, maar kaders en uitgangspunten niet in voldoende mate

Doelstellingen

De ambitie van het project – 'geen aardgasgebruik meer in Overvecht-Noord in 2030' – is glashelder en daarmee was het voor alle partijen duidelijk waar naartoe werd gewerkt. Er was echter niet één, constante doelstelling van de proeftuin. In de loop van het project is de scope een aantal keer gewijzigd en kregen deelaspecten zoals participatie en betaalbaarheid meer of minder aandacht. Dit past onzes inziens bij de aard van het project als proeftuin, waarin vanuit uiteenlopende belangen en binnen een veranderende context gezamenlijk werd gezocht naar de beste oplossingen en aanpak voor het aardgasvrij maken van de wijk. We constateren dat de partners vanuit uiteenlopende belangen andere zwaartepunten legden in de doelstellingen, en daardoor soms het gevoel hadden dat de ene partner meer gecommitteerd was dan de ander. Op basis van het onderzoek kunnen wij echter niet concluderen dat de ene partner daadwerkelijk meer gecommitteerd was dan de ander, omdat alle betrokken partijen in de verschillende fases van het proces geleverd hebben op de afgesproken samenwerking.

Uitgangspunten waren onvoldoende concreet en onvoldoende gezamenlijk

We constateren dat er onvoldoende gewerkt werd vanuit een gezamenlijk en eenduidig uitgangspuntenkader. Weliswaar zijn er in de lange looptijd van het project diverse malen uitgangspunten en kaders beschreven, maar deze werden niet altijd door alle partijen gedeeld, of werden onvoldoende geoperationaliseerd naarmate het project concreter werd. Tegen de tijd dat de partijen een onderhandeling ingingen over de businesscase, werd het uitblijven van een concreet uitgangspuntenkader problematisch. Dit uitte zich met name in twee uitgangspunten, namelijk betaalbaarheid en transparantie.

Betaalbaarheid was voor alle partijen een belangrijk uitgangspunt, maar had voor de partijen verschillende betekenis en was onvoldoende operationeel. Er werd landelijk gewerkt aan een definitie van betaalbaarheid, en de partners kozen ervoor om daarbij aan te sluiten. Door op de landelijke definitie te wachten, werd de samenwerking ook (mede)afhankelijk van de uitkomst van de landelijke gesprekken over betaalbaarheid. Dat maakte het project kwetsbaar, zo bleek ook toen een landelijke definitie uitbleef en er pas laat in het project een uitwerking van dit uitgangspunt werd geformuleerd. De definitie van betaalbaarheid is echter bepalend voor allerlei operationaliseringen in de businesscase, zoals wat een acceptabele BAK is, een acceptabele netto bewonersbijdrage en acceptabele tarieven. De partijen gingen daardoor een financiële onderhandeling in waarvan de kaders onvoldoende duidelijk waren.

Voor de gemeente en woningcorporaties was transparantie belangrijk. Dit uitte zich in verwachtingen ten aanzien van wat zij wilden inzien aan onderliggende keuzes en aannames in de businesscase. Aangezien Eneco niet volledig mee wilde gaan in deze wens vanwege de vertrouwelijkheid van hun bedrijfsgegevens, is hier een onafhankelijk adviseur gevraagd om een second opinion uit te voeren. Hiermee vielen de partners terug op een ander uitgangspunt, namelijk dat er beroep mocht worden gedaan op een onafhankelijk adviseur. We constateren dat de inzet en de bevindingen van deze adviseur niet volledig het ongemak en wantrouwen bij de gemeente en de woningcorporaties hebben kunnen wegnemen.

Geleerde lessen en aanbevelingen

Ten aanzien van deze conclusie is de geleerde les en aanbeveling dat het belangrijk is om vanuit een eenduidig en gezamenlijk uitgangspuntenkader te werken. Een dergelijk kader vertrekt vanuit een gezamenlijke ambitie, zoals 'Overvecht-Noord aardgasvrij in 2030', maar wordt geconcretiseerd naarmate het project vordert. Dit sluit aan bij de opzet van een proeftuin waarbij kaders en randvoorwaarden nog vorm moeten krijgen. Tegen de tijd dat de partijen een onderhandeling aangaan, beantwoordt zo'n kader essentiële vragen, waaronder: wat is een acceptabele netto bewonersbijdrage? Welke werkzaamheden behoren toe aan welke partij? Hoe verdelen we de projectrisico's? Wat verstaan we onder transparantie? Het is belangrijk dat deze definities en uitgangspunten concreet zijn, en dat alle partijen zich hieraan committeren. Het is noodzakelijk dat partijen zich bij iedere concretiseringsslag opnieuw aan deze uitgangspunten verbinden. Gebeurt dat niet, dan ontstaat er een asymmetrische situatie. In de context van een proeftuin, waar er nog veel zaken onduidelijk of afwezig zijn, is deze les des te belangrijker omdat je hiermee borgt dat partijen bewust en gezamenlijk de volgende stap zetten in het proces. Deze aanbeveling betekent ook dat je daarmee dus onderdelen van de onderhandeling 'naar voren haalt' in het proces, omdat partijen verschillende opvattingen kunnen hebben over wat de precieze (financiële) kaders moeten zijn. Wanneer dan blijkt dat partijen het over die kaders echt niet eens kunnen worden, kan een samenwerking weliswaar eerder stranden, maar wordt daarmee wel tijd gespaard en is duidelijk waar partijen eerst aan moeten werken.

Hoe gaan andere gemeenten om met betaalbaarheid?

Betaalbaarheid was in Overvecht-Noord een belangrijk uitgangspunt, maar het stellen van de voorwaarde *0 euro netto eigen bijdrage* heeft het project ook financieel uitdagender gemaakt. In andere gemeenten worden vaak wel eigen bijdrages gevraagd, ook in wijken die lijken op Overvecht-Noord en die beschikken over PAW-gelden. De Proeftuinmonitor[55] laat zien dat in 28 van de 52 proeftuinen een eenmalige eigen bijdrage wordt gevraagd van particuliere woningeigenaren. Van huurders wordt zelden een eigen bijdrage gevraagd. Uit de gesprekken met andere gemeenten

[55] NPLW (2024), Monitor Proeftuinen in Beeld 2024

blijkt ook dat gemeenten er soms voor kiezen om de aansluitbijdrage te laten verschillen per buurt, afhankelijk van bijvoorbeeld bouwtechnische complexiteit, type warmtebron of sociaaleconomische factoren.

5.1.2 Leerdoelen zijn nooit geformuleerd, maar de proeftuin heeft desondanks veel ervaring en inzichten opgeleverd

Het project Overvecht-Noord aardgasvrij was een proeftuin binnen het landelijke Programma Aardgasvrije Wijken. Een van de inspanningsverplichtingen zoals vastgelegd in het Convenant Grootschalige Proeftuin met een Aardgasvrije Wijk (2018) was dan ook om inzicht te verwerven in de condities die nodig zijn voor het aardgasvrij maken van wijken en om deze kennis richting het Rijk te delen. Uitgezonderd van deze inspanningsverplichting van de gemeente richting het Rijk zijn er tussen de partners geen leerdoelen vastgelegd. In plaats daarvan lag de focus op zo snel mogelijk toewerken naar een inhoudelijk resultaat. Door het ontbreken van leerdoelen kan niet worden beoordeeld of de proeftuin als leerproces tussen de betrokken partijen 'geslaagd' is. Wij constateren dat er binnen de proeftuin weinig structurele tijd en aandacht is gegaan naar reflectie, evaluatie en bijsturing, met name tussen de partijen. Dit is onzes inziens een groot gemis aan dit project geweest.

Desondanks heeft het project veel leerervaringen opgeleverd:

- De samenwerkingspartners hebben ervaring opgedaan met de onderlinge samenwerking, wat daarin succesfactoren en barrières zijn, en hoe sommige barrières beslecht kunnen worden. Wij hebben van de partijen begrepen dat die ervaring ook al wordt gebruikt binnen de verschillende buurtaanpakken in de stad, en dat de inzichten landelijk zijn gedeeld in VNG- en PAW-verband.
- Bovendien zijn de lessen uit Overvecht-Noord gedeeld met nationale programma's, ministeries en belangenorganisaties, ter beïnvloeding van nationaal beleid. Dat leverde niet altijd op wat de partners verlangden, maar de oorzaken daarvan liggen niet binnen de invloedssfeer van de partners.

Geleerde lessen en aanbevelingen

Het had gepast bij de aard van het project als de samenwerkende partijen vaker en bewuster momenten voor reflectie en het gezamenlijke leerproces hadden ingebouwd. Daarmee was mogelijk ook meer inzicht en begrip gekomen voor de verschillende belangen van de partijen, los van de inhoudelijke leerlessen die dit had kunnen opleveren.

De waarde van proeftuinen zit niet alleen in het streven naar een inhoudelijk resultaat maar ook in de lessen die proeftuinen opleveren in de vorm van kennis en ervaringen. Om het leerproces van soortgelijke projecten in de toekomst te versterken en beter te kunnen beoordelen of deze geslaagd zijn, bevelen wij aan om leerdoelen gezamenlijk vast te stellen bij de start van het project en te operationaliseren. Deze leerdoelen dienen niet alleen gericht te zijn op het uitwisselen van inhoudelijke kennis, maar ook op het evalueren van de samenwerking. Wij adviseren om structurele reflectiemomenten in te bouwen tijdens de uitvoering van toekomstige pilots. Deze momenten zouden ruimte en mogelijkheid moeten bieden om bij te sturen of te interveniëren op momenten dat de situatie daarom vraagt.

5.1.3 Er was invloed op, en van, landelijke beleidsontwikkeling

De proeftuin Overvecht-Noord is altijd nauw verweven geweest met de nationale context. Er was een wisselwerking met de ontwikkeling van landelijk beleid: op wetgeving zoals de Wgiw en de Wcw, de vorming van nieuwe subsidies en financieringen, en op het ondersteuningsaanbod van het

Rijk aan gemeenten. De ervaringen in de proeftuinen moesten bijdragen aan die landelijke ontwikkelingen. Een aantal randvoorwaarden is ook wel degelijk ingevuld gedurende de looptijd van de proeftuin, zoals de komst van de WIS-subsidie waardoor er voldoende zicht was op middelen om het project in een volgende fase te brengen. Bovendien kwam de proeftuinstatus ook met een grote rijkssubsidie.

Andersom was het slagen van de proeftuin medeafhankelijk van instrumenten en kaders die nog moesten worden ontwikkeld. Er is niet op tijd een instrument gekomen om het vollooprisico af te dekken, waardoor het aansluiten van particulieren onzeker bleef en dit er mede toe leidde dat de gebiedsbegrenzing op een gegeven moment is aangepast. Ook bleek de betaalbaarheid van de gereguleerde warmtetarieven een obstakel, nadat de ACM hogere warmtetarieven vaststelde dan wat de gemeente en de woningcorporaties betaalbaar achtten voor de eindgebruiker. Diverse respondenten hebben opgemerkt dat zij achteraf bezien niet verbaasd zijn dat het project is mislukt omdat veel randvoorwaarden immers nog niet op orde waren.

Tot slot was ook de landelijke regelgeving rond het vervangen van verouderde aardgasleidingen van invloed op de proeftuin, nadat de SodM had geadviseerd sneller brosse leidingen te vervangen. Dit ondermijnde een van de koppelkansen in het project.

Wij zijn van oordeel dat het gebrek aan landelijke randvoorwaarden zeker negatief heeft bijgedragen aan de slagingskans van het project. Hierdoor was de betaalbaarheid, ondanks de subsidies, erg kwetsbaar. Dit komt ook naar voren in de verschillende gesprekken, waaruit blijkt dat alle partijen het een financieel kwetsbaar project vonden, ondanks alle subsidies. Daarnaast zien wij dat Overvecht-Noord niet op zichzelf staat. Vlak voor het stoppen van de proeftuin Overvecht-Noord, stopte ook een andere proeftuin met een warmtenet, waar min of meer dezelfde conclusies worden getrokken ten aanzien van het gebrek aan randvoorwaarden voor betaalbare warmtenetten[56].

5.2 Een betaalbaar aanbod bleek onhaalbaar na een lang proces dat geen financieel gunstig vertrekpunt had

Wij concluderen dat het de partijen niet is gelukt om een businesscase voor het project op te stellen dat zou leiden tot een betaalbaar aanbod voor bewoners. Hierop hebben de partijen besloten de samenwerking te beëindigen. Wij stellen ook vast dat het proces om tot deze uitkomst te komen lang heeft geduurd.

5.2.1 Het proces om te komen tot de businesscase duurde lang

Vanaf het moment dat uit de marktconsultatie kwam dat Eneco de aangewezen partij was voor het warmtenet hebben de partijen circa tien maanden gewerkt aan het opstellen van een businesscase. Gedurende deze periode is er ook een onafhankelijk adviseur ingeschakeld om de businesscase inhoudelijk te toetsen en daarmee mede te ondervangen dat de gemeente en woningcorporaties geen volledige inzage konden krijgen. Op een later moment is deze adviseur ook aangewezen als procesbegeleider. Pas aan het eind van dit proces werden twee belangrijke projectrisico's voldoende onderkend, op basis waarvan is geconcludeerd dat een betaalbaar aanbod niet mogelijk was. Dit roept de vraag op of dit proces sneller of slimmer had gekund. Wij hebben diverse inzichten van partijen hierover opgehaald tijdens de gesprekken, zoals het eerder inschakelen van de onafhankelijk procesbegeleider die keuzes en aannames kritisch bevraagt, en niet beginnen met het presenteren van een *best case,* om verkeerde verwachtingen te voorkomen. De 'schommelingen' in de businesscase die met name de gemeente en woningcorporaties hebben

[56] Gemeente Pijnacker-Nootdorp (2024), Evaluatierapport aardgasvrij Klapwijk gereed

ervaren waren daarmee mogelijk ook minder groot geweest, of hadden op z'n minst tot minder onrust geleid.

5.2.2 Enkele belangrijke projectrisico's konden niet worden afgedekt

Wij stellen vast dat het de partijen niet is gelukt om twee belangrijke projectrisico's af te dekken, namelijk de inpandige kosten en de verdeling van die werkzaamheden tussen partijen, en het risico op het niet kunnen verzilveren van de beoogde koppelkans van rioleringswerkzaamheden. Wij zijn van oordeel dat dit een gevolg is van het feit dat dit type project nieuw was voor alle partijen, en daardoor de omvang, kosten of besparingen van werkzaamheden niet volledig bekend waren. Hierdoor moesten deze kosten nog worden onderzocht, waardoor de effecten van deze kosten op de businesscase pas relatief laat in het proces aan het licht kwamen, en was ook de inzet van de onafhankelijk adviseur daarvoor nodig. Bij wie deze risico's precies lagen, en hoe deze verdeeld hadden moeten worden, is wat ons betreft minder relevant. Dit omdat partijen gezamenlijk gecommitteerd waren aan het project, een project dat bovendien de status van leerproject had, en we eerder al concludeerden dat partijen niet opereerden vanuit een eenduidig en gezamenlijk uitgangspuntenkader. Wel zijn wij van mening dat de partijen er te gemakkelijk vanuit gingen dat combinatiewerkzaamheden met riolering zouden leiden tot een kostenbesparing, aangezien in eerdere proeftuinen al was gebleken dat dit niet altijd kostenbesparing oplevert[57,58,59]. Hetzelfde geldt voor de inpandige kosten: ook daarvan hadden partijen eerder kunnen weten dat die in de praktijk vaak tegenvallen door onvoorziene situaties achter de voordeur.[60] Dergelijke inzichten en lessen werden breed gedeeld binnen het leerprogramma van de proeftuinen, waar gemeente Utrecht automatisch aan deelnam.

Naast de genoemde risico's bleek dat ook de plotseling gestegen warmtetarieven zeer nadelig inwerkte op de betaalbaarheid van het aanbod. Warmtebedrijven hebben de vrijheid om die tarieven vast te stellen tot bepaalde maximumtarieven van de ACM. De ACM baseert die maxima op de gasprijzen in een jaarlijks tarievenbesluit, dat meestal in november van het jaar ervoor wordt genomen. Eneco zat net onder die maximumtarieven, net als alle andere grote warmtebedrijven[61]. We stellen vast de hoge warmtetarieven in 2024 niet zijn terug te voeren op ontwikkelingen in Overvecht-Noord, en ook dat de partijen lokaal een oplossing aan het uitwerken waren om warmtegebruikers eventueel tijdelijk te compenseren. Er werd parallel gewerkt aan een landelijke, tijdelijke oplossing voor de gestegen warmtetarieven, maar daarover was begin 2024 nog veel onzekerheid.

Geleerde lessen en aanbevelingen

Het opstellen van een businesscase voor een warmtenet is een technisch-inhoudelijk ingewikkeld proces waarbij betrokken partijen met elkaar in onderhandeling zijn. Als die partijen geen gelijkwaardige kennispositie hebben of waar verschillende, onderliggende belangen spelen, zoals hier het geval was, is het raadzaam om vanaf het begin een procesbegeleider in te zetten met technisch-inhoudelijke kennis die het vertrouwen geniet van alle partijen. Het kritisch bevragen van de aannames en kosten in de businesscase, ook met gebruik van beschikbare ervaringen elders in het land, is een tweede aanbeveling die hier voor de hand ligt, omdat daarmee de risico's van inpandige kosten en combiwerkzaamheden mogelijk eerder en beter waren geapprecieerd.

[57] Programma Aardgasvrije Wijken (2020), Monitor 2020 Voortgangsrapportage Programma Aardgasvrije Wijken
[58] Gemeente Purmerend (2020), Evaluatie Pilot Aardgasvrij
[59] Gemeente Pijnacker-Nootdorp (2024), Evaluatierapport aardgasvrij Klapwijk gereed
[60] CE Delft (2022), Warmtenetten in Vesta MAIS
[61] Woonbond (2024), Warmte blijft duur in 2024

Hoe gaat dit in andere gemeenten?

We zien dat het tijdig identificeren van kostenposten en koppelkansen ook in andere gemeenten uitdagend is. Net als in Utrecht gaat er veel tijd naar het in kaart brengen van de woningvoorraad, en wordt het proces van woningen schouwen ervaren als erg intensief. Wel geeft bijvoorbeeld gemeente Rotterdam[62] aan dat zij op basis van opgedane ervaring een effectieve methode hebben ontwikkeld om vroegtijdig inzicht te krijgen in de kosten die komen kijken bij de werkzaamheden in de woningen. Ook gaven gemeenten als les mee om een onafhankelijke deskundige te laten meekijken naar de financiële cijfers van warmtebedrijven waarmee de gemeente samenwerkt.

Net als in Utrecht wordt er in andere steden ook gekeken om koppelkansen zoals het aanpakken van riolering, wateroverlast of herinrichting van pleinen te benutten. Een koppelkans kan de efficiëntie verhogen en daarmee projectkosten verlagen, maar vraagt tegelijkertijd wel om extra afstemming en coördinatie tussen verschillende partijen en projecten[63]. Gemeenten geven aan dat om een koppelkansen te verzilveren, een vroegtijdige en goede samenwerking met andere afdelingen van de gemeente essentieel is.

5.3 Er waren veel uitdagingen voor een goede samenwerking, maar alle partijen gingen daar wel voor

5.3.1 De gemeente was regisseur met beperkt instrumentarium

De gemeente heeft, ondanks het gebrek aan wettelijk instrumentarium, invulling gegeven aan haar regierol in de warmtetransitie, door het voortouw te nemen bij het aardgasvrij maken van de bestaande bouw in Overvecht-Noord. Hoewel de gemeente met de CHw nog wel heeft geprobeerd om enige publiekrechtelijke doorzettingsmacht te organiseren, uitte die regierol bij gebrek aan instrumenten zich vooral in het organiseren van het speelveld: zorgen dat de juiste mensen aan de juiste tafels over de juiste onderwerpen praten, en proberen daar goede besluiten te nemen. Wij stellen vast dat er in alle fases van het langlopende project een overlegstructuur en projectorganisatie was, en dat de gemeente ook diverse interventies heeft gepleegd om de governance aan te passen op het moment dat het project daarom vroeg. Bijvoorbeeld door in de prille beginfase nog te werken met een onafhankelijk voorzitter van de bestuurlijke tafel, maar deze later te vervangen door iemand van de gemeente op verzoek van de deelnemende partijen. Of de keuze om het aantal bestuurlijke overlegtafels eind 2022 te verminderen om de besluitvorming rondom het project te stroomlijnen.

Als het gaat om de juiste mensen op de juiste plek, signaleren wij wel dat de wisselwerking tussen het ambtelijke en bestuurlijke niveau in het proeftuin niet altijd optimaal verliep. Uit de gesprekken komt een beeld naar voren dat er aan de bestuurlijke tafel niet altijd gesprekken op bestuurlijk niveau plaatsvonden, of dat deelnemers aan die gesprekken niet goed de materie doorgrondden die zij voorgeschoteld kregen. Ook constateren wij dat niet alle deelnemers aan het bestuurlijk overleg daadwerkelijk altijd bestuurders waren. Wij kunnen ons goed voorstellen dat de partijen hebben geworsteld met de juiste vorm, omdat de proeftuin natuurlijk een bijzondere status had waar ook een governance bij hoorde met meer bestuurlijke aandacht.

Geleerde lessen en aanbevelingen

Wij denken dat partijen erbij gebaat waren als er een duidelijke verbindende schakel tussen werkgroep en bestuurlijk overleg was. Dit kan op verschillende manieren, maar een denkbare vorm is dat de voorzitter van de ambtelijke werkgroep tevens secretaris is van het bestuurlijk overleg,

[62] Gemeente Rotterdam (2021), 'Gebiedsaanpakken aardgasvrij. Een kijkje in de keuken'
[63] NPLW (2024), Monitor Proeftuinen in Beeld 2024

en in die rol als secretaris een agenda voorbereidt voor het bestuurlijk overleg. Werkgroepleden van de verschillende partijen kunnen vervolgens hun bestuurders op basis van die agenda voorbereiden. Desgewenst kan die voorzitter-secretarisrol ook ingevuld worden door een onafhankelijke partij als de partijen daar behoefte aan hebben, maar in principe past het als de gemeente deze rol vervult vanuit haar regierol.

Op termijn, wanneer er meerdere buurtaanpakken tegelijkertijd lopen, is het mogelijk om tussen het bestuurlijke niveau en de werkgroep een overleg op managementniveau te organiseren. Bepaalde sturende keuzes kunnen op dit niveau worden afgevangen, wat minder druk legt op het bestuurlijk overleg en de kwaliteit van de gesprekken op bestuurlijk niveau ten goede komt. Ook kan daarmee de frequentie van het bestuurlijk overleg mogelijk omlaag, waarmee de kans dat alle partijen een bestuurder afvaardigen wordt vergroot. Een bestuurlijk overleg op stadsniveau is onzes inziens sowieso nodig als escalatiepunt en voor de meest strategische beslissingen.

Hoe gaat dit in andere gemeenten?

Bij de aanleg van een warmtenet kan een gemeente verschillende rollen vervullen. De keuze voor een specifieke rol bepaalt in grote mate hoeveel regie de gemeente heeft tijdens het proces. Het NPLW[64] onderscheidt drie verschillende rollen: de gemeente als facilitator en vergunningverlener, de gemeente als concessieverlener en/of opdrachtgever, en de gemeente als eigenaar of exploitant van een warmtenet. In Overvecht-Noord vervulde de gemeente de rol van concessieverlener en/of opdrachtgever, en werd ernaartoe gewerkt de exploitatie van het warmtenet in een concessieovereenkomst te regelen. Veel gemeenten onderzoeken nu of zij een publiek warmtebedrijf op kunnen richten en zodoende (gedeeltelijk) eigenaar kunnen worden van een warmtenet. Sommige gemeenten, zoals Haarlem en Groningen, zijn hier al vrij ver mee. Die gemeenten geven aan dat de voordelen daarvan onder andere bestaan uit transparantie over de kosten en besteding van middelen en het terugvloeien van winsten naar de gemeenschap. Een belangrijk nadeel is dat je als gemeente ook grote risico's kunt lopen met aandelen in een warmtebedrijf. Dit gebeurde in Rotterdam, waar de gemeente eigenaar was van een warmtebedrijf en zij die aandelen uiteindelijk heeft verkocht aan een privaat warmtebedrijf.

5.3.2 Er was een voelbaar spanningsveld tussen publiek en privaat, maar de belangen zijn onvoldoende expliciet gemaakt

Verschillende belangen rond de Wcw

Over de verschillende belangen bij de ontwikkeling van de Wcw is het beeld zowel helder als diffuus. Helder, omdat de gemeente en Eneco een divergerende lobbyagenda gingen nastreven naarmate het wetgevingstraject van de Wcw concreter werd en het publieke meerderheidsaandeel daar op tafel kwam. Diffuus, omdat de respondenten niet concreet hebben kunnen benoemen hoe die invloed zich dan precies uitte, of welke keuzes in het project ingegeven werden door die tegengestelde belangen. Al met al zijn wij daarom van mening dat alle belangrijke keuzes in het project 'op eigen kracht' gemaakt zijn, en dat er geen sprake is van een doorslaggevende beïnvloeding van het project als gevolg van de landelijke beleidsontwikkeling en de rol die de partijen daarin hadden.

Verschillende belangen in de samenwerking

De gemeente heeft er uiteindelijk voor gekozen om de ontwikkeling en exploitatie van het warmtenet te laten aan een commercieel warmtebedrijf, namelijk Eneco. Dat Eneco al een belangrijke positie in de wijk had, was evident, veel woningen waren immers al aangesloten op het

[64] NPLW (n.d.), Rollen van de gemeente bij de aanleg van een warmtenet

warmtenet van Eneco. De keuze voor het warmtenet van Eneco lag evenwel zeker niet van te voren vast, aangezien er een lang traject van onderzoeken naar de optimale warmteopties in de wijk en een marktverkenning nodig waren voor de keuze uiteindelijk op Eneco kon vallen. Eneco bracht kennis en ervaring in, en heeft net als de andere partijen veel geïnvesteerd in de samenwerking. Tegelijkertijd was de positie van Eneco een blijvende bron van ongemak voor de publieke partners, omdat Eneco een kennisvoorsprong had ten opzichte van de publieke partners, geen volledige transparantie kon verschaffen in de businesscase om marktgevoelige informatie te beschermen, en omdat er twijfels waren over de mate waarin publieke en private belangen op één lijn lagen. Dit is kenmerkend voor dit type samenwerking bij warmtenetten[65]. Hier bovenop kwamen de divergerende lobbyinspanningen tussen de gemeente en Eneco rond de Wcw. Wij constateren dat dit spanningsveld tussen publiek en privaat een terugkerend issue was dat nooit voldoende expliciet is besproken. Wel zijn er met de onafhankelijk adviseur interventies gedaan, namelijk eerst de second opinion en later diens rol als procesbegeleider.

Geleerde lessen en aanbevelingen

Bij een samenwerking waarbij een overheid een private partij een werk of dienst in opdracht geeft, is het van belang dat de deelname van de private partij(en) gelegitimeerd is. In Overvecht-Noord was deelname van Eneco gelegitimeerd door de uitkomst van de marktconsultatie, en had uiteindelijk moeten leiden tot een concessieovereenkomst. Desondanks bleef er onderhuids ongemak over de samenwerking. Wij sluiten ons aan bij de geleerde lessen die respondenten hierover met ons gedeeld hebben tijdens het onderzoek: verschillende belangen explicieter en vroegtijdig bespreken, eerder in het proces een marktconsultatie organiseren om de deelname van de private partij te legitimeren, eerder gebruikmaken van een onafhankelijk procesbegeleider, en eerder en duidelijker een gezamenlijk uitgangspuntenkader vaststellen en van daaruit werken. Dit had de publiek-private spanning in het project kunnen verminderen, maar waarschijnlijk nooit helemaal kunnen wegnemen, zo lang partijen op andere tafels zulke verschillende lobbyagenda's nastreven op direct betrokken dossiers.

Hoe gaat dit in andere gemeenten?

Ook in andere gemeenten waar sprake is van samenwerking met private warmtebedrijven, wordt gesproken over een spanningsveld tussen publiek en privaat. Op de vraag hoe hiermee om te gaan, gaven de die gemeenten aan dat ze vanaf het moment dat er onderhandeld moet worden een onafhankelijk financieel adviseur betrekken. Wel is het volgens andere gemeenten goed om te beseffen dat private partijen uit concurrentieoverwegingen nooit volledige openheid over kosten, rendement en investeringen kunnen geven.

5.3.3 Het participatieproces was intensief en miste duidelijke kaders

Zowel de gemeente en partners als betrokken bewoners hebben veel tijd en energie in het participatieproces gestoken. Dat heeft op verschillende manieren bijgedragen aan de proeftuin: bewoners zijn door de participatie geïnformeerd, de ideeën vanuit bewoners(initiatieven) zijn meegenomen in onderzoeken en actief betrokken in het project. Ook is opgehaald waar bewoners belang aan hechten bij de verduurzaming van hun woningen. De gemeente heeft, ook op aandringen van de raad, in de beginfase gekozen voor een intensief participatieproces. Daarin was veel ruimte voor inspraak, zoals bij de begeleiding van onderzoeken door buurtinitiatieven en in de vorm van een klankbordgroep. Ook was Energie-U als lokale energiecoöperatie aangesloten in de werkgroep en bestuurlijke overleggen.

[65] Berenschot & InvestNL (2022), PPS bij aanleg warmtenetten verlaagt onrendabele top flink

Die beginfase van het traject werd gekenmerkt door onderzoeken naar warmtealternatieven en een breed participatieproces, en eindigde met de oplevering van het onderzoek van Greenvis[66] in oktober 2021, waarin de buurtinitiatieven zijn meegenomen. Uit dit onderzoek werd geconcludeerd dat voor de meeste woningen in Overvecht-Noord uitbreiding van het bestaande warmtenet financieel gezien de meest aantrekkelijk optie was en dat de twee buurtinitiatieven niet tot de voorkeursoptie behoorden. Nadat de buurtinitiatieven deze optie samen met Eneco verder te hebben onderzocht kwamen zij tot dezelfde conclusie.

In de daarop volgende fase begonnen de visies op de beste oplossingsrichting echter uiteen te lopen. De gemeente en bestuurlijke partners besloten de optie van het warmtenet van Eneco verder uit te werken, terwijl de buurtinitiatieven bezwaren hadden en alternatieven gingen uitwerken. Bovendien hadden de buurtinitiatieven en klankbordgroep andere ideeën over wat de uitgangspunten voor het project moesten zijn. Hoewel de gemeente, buurtinitiatieven en klankbordgroep met elkaar in gesprek bleven, kwamen ze niet dichter tot elkaar.

Ondanks de tijd en energie die in het project gestoken is door de partijen, heeft het participatieproces bij zowel de gemeente als bewonersorganisaties tot ongemak en teleurstelling geleid. De klankbordgroep en buurtinitiatieven zijn vanaf het begin nauw betrokken in het project en kregen daardoor een belangrijke positie, maar welke invloed zij konden uitoefenen op de uitkomst is voor hen onvoldoende duidelijk geweest. Zij hebben veel tijd en energie gestoken in initiatieven, die uiteindelijk niet in het project zijn opgenomen.

Wij concluderen dat de teleurstelling voortkomt uit onduidelijkheid over de kaders van het participatietraject vanaf het begin van het proces. Het gaat dan met name om kaders die aangeven welke invloed bewonersinitiatieven kunnen hebben op de uitkomst van de proeftuin. In deze conclusie past ook de zoektocht van de gemeente naar hoe 'de Utrechter', en dan met name de particuliere woningeigenaar, het beste kon worden meegenomen in de projectorganisatie.

Geleerde lessen en aanbevelingen

Het participatieproces heeft duidelijke kaders nodig en de doorlooptijd en gevraagde inspanning van betrokken bewoners moeten in verhouding staan tot de mate van invloed. Deze kaders waren voor de bewonersorganisaties onvoldoende helder en zij hebben het gevoel veel inspanningen te hebben verricht waar in verhouding weinig mee is gedaan. We raden daarom aan om in volgende buurtaanpakken vanaf het begin een participatiefilosofie te formuleren en op basis daarvan duidelijke kaders vast te stellen. Formuleer doelen, verantwoordelijkheden, en de mate van invloed die verschillende partijen kunnen uitoefenen zodat de verwachtingen voor alle betrokkenen duidelijk zijn. Maak bijvoorbeeld onderscheid tussen inhoudelijke energiesysteemkeuzes enerzijds, en de uitvoering en implementatie anderzijds, en specificeer voor beiden de mate waarin bewoners invloed hebben.

Hoe gaat dit in andere gemeenten?

Andere gemeenten herkennen dat participatie een essentieel onderdeel is van de warmtetransitie, omdat de acceptatie en betrokkenheid van bewoners en andere stakeholders cruciaal zijn voor het succes. De geïnterviewde gemeenten hebben hierover veel lessen en inzichten gedeeld:

1. Definieer duidelijke spelregels die gaan over waar bewoners wel of niet over mogen meedenken. Zo krijg je ook focus in de input die je ophaalt en krijg je geen onnodige discussies over waar bewoners over mogen meedenken.

[66] Greenvis (2021), Eindrapportage Uitwerking Warmteopties Overvecht Noord

2. Knip elke stap op in deelbesluiten. Neem eerst een besluit over de warmteoplossing, daarna over het oprichten van een publiek warmtebedrijf, en selecteer vervolgens een marktpartij. Hierdoor blijft het proces overzichtelijk en goed te volgen, zowel voor de gemeenteraad als voor bewoners.
3. Laat bewoners een keuze behouden, ook als de warmteoptie op hoofdlijnen al vastligt. Bied dan bijvoorbeeld nog keuze in het aansluitmoment of de mate van ontzorging. Betrek bewoners tevens in het opstellen van het aansluitplan.
4. In het geval er wordt gekozen voor een samenwerking met een marktpartij, denk dan na over het moment waarop je de marktpartij betrekt bij de samenwerking. Door een marktpartij vanaf het eerste moment te betrekken, kun je ook argwaan wekken bij bewoners dat er al is gekozen.

5.3.4 De samenwerking had een ongelukkig einde dat afleidt van de geleerde lessen

Wij stellen ten slotte vast dat de samenwerking op een ongelukkige manier is geëindigd, waar met name de gemeente en Eneco in de publieke berichtgeving tegenover elkaar stonden. De oorzaak lijkt teruggevoerd te kunnen worden op onenigheid tussen de gemeente en Eneco over een bijeenkomst van de gemeente met landelijke, publieke partners voordat de samenwerking formeel beëindigd werd. Wij stellen ook vast dat dit einde zich afspeelde in de tijd dat het spanningsveld tussen publieke en private partijen groter werd in het publieke debat rond de Wcw en diverse warmtenetprojecten die elders gestaakt werden. Die landelijke, publieke partners waren zodoende ook voor Eneco belangrijke stakeholders in het landelijke speelveld. Hoewel die landelijke ontwikkelingen ongetwijfeld van invloed waren op het denken en doen van alle betrokkenen, kunnen wij niet concluderen dat het handelen van partijen in de slotfase *het gevolg* is van die ontwikkelingen. En bovendien zijn wij vooral van oordeel dat het ongelukkige einde het project ontsiert en afleidt van de waardevolle leerervaring die de proeftuin is. Jarenlang is constructief en intensief samengewerkt door de partijen, tot aan het laatste moment. Ook tijdens de gesprekken, die wij met de partijen in zowel aparte als gezamenlijke setting hebben gevoerd, blikten betrokkenen vooral terug op een leerzame samenwerking, wat de ongelukkige afloop van het project terecht relativeert.

Geleerde lessen en aanbevelingen

De samenwerkingspartners en betrokken bewoners hebben zeven jaar lang hard gewerkt aan de proeftuin Overvecht-Noord. Dat heeft veel waardevolle kennis en ervaringen opgeleverd, die ingezet worden ten behoeve van de warmtetransitie binnen en buiten Utrecht. Helaas hebben de inspanningen vooralsnog niet geleid tot een aardgasvrij Overvecht-Noord. Dan rijst de vraag: hoe nu verder?

Wij hebben in de gesprekken met de partijen gevraagd aan wat voor nieuwe afspraken nu behoefte is. Over het algemeen zijn de respondenten van mening dat nieuwe afspraken tussen de partners die gewerkt hebben aan de proeftuin Overvecht-Noord nu niet opportuun zijn, met name omdat de Wcw nog niet is vastgesteld en het daarmee nog altijd onduidelijk is of, hoe en wanneer warmtebedrijven een publiek meerderheidsaandeel moeten krijgen. Wij sluiten ons daarbij aan: het is van belang dat het landelijk beleidskader rond warmtebedrijven eerst duidelijk wordt, en indien er inderdaad publieke warmtebedrijven moeten komen, gemeente Utrecht zich oriënteert op de vraag welke rol zij dan daarin ambieert. De behoefte aan nieuwe samenwerkingsafspraken kan daar dan vervolgens uit voortvloeien.

Bijlage 1. Evaluatiekader

	Onderzoeksvraag	Hulpvragen	Bronnen
Vooruitkijken	**Welke aanbevelingen kunnen we formuleren voor toekomstige buurtaanpakken?**	Aan de hand van de conclusies uit de hieronder beschreven vier kernvragen formuleren we aanbevelingen voor toekomstige buurtaanpakken. Dit kunnen aanbevelingen zijn rondom verschillende thema's en bouwstenen uit 'Ketens de Baas'. Een van de aanbevelingen gaat in op de 'set aan afspraken' en onderwerpen voor samenwerkingsafspraken. • Welke lessen zijn er te trekken uit de buurtaanpak Overvecht Noord Aardgasvrij? • Wat zijn aanbevelingen voor toekomstige buurtaanpakken?	**Analyse Berenschot** op basis van de bevindingen.
Terugkijken	**Welke plannen zijn er opgesteld aan de voorkant (beleidstheorie)?**	We kijken naar de aan de start gedefinieerde beleidstheorie en afspraken die de basis zijn geweest voor de aanpak in Overvecht Noord. Daarbij gaan we in op de volgende vragen: • Wat waren de doelen, (tussen)doelstellingen en beoogde effecten van de buurtaanpak? In hoeverre werden die door alle samenwerkingspartners gedeeld? • Welke definities, kaders, uitgangspunten, randvoorwaarden en criteria werden aangehouden? Specifieke aandacht voor het uitgangspunt van betaalbaarheid. • Welke activiteiten werden voorzien? Wat waren de verwachte resultaten? • Welke belemmeringen en risico's werden aan de voorkant gezien? Hoe was gepland om daarmee om te gaan? • Wat was de sturingsfilosofie van de gemeente? Hoe was de regierol gedefinieerd? • Hoe was de participatie van bewoners beoogd? • Welke afspraken waren er tussen partners, zoals over samenwerking, besluitvorming, uitvoering, financiën en informatievoorziening? • Hoe was de overleg- en organisatiestructuur en het besluitvormingsmodel beoogd?	**Documentenanalyse** op basis van (onder meer) warmtetransitievisie, transitieplan, beleids- en programmaplannen, intentieovereenkomst, onderzoeken, raadsstukken over de start van Overvecht Noord Aardgasvrij, beleidskaders en wet- en regelgeving, overeenkomsten tussen partners, aanvraag Proeftuinsubsidie. Aangevuld met inzichten uit **interviews** met bestuurders en beleidsmedewerkers van gemeente Utrecht, Stedin, Eneco, energiecoöperatie Energie-U, woningcorporaties Mitros, Bo-Ex en Portaal, en bewonersinitiatieven.
	Wat is er feitelijk gebeurd?	We maken een feitelijke reconstructie van de buurtaanpak Overvecht Noord Aardgasvrij. Hierin maken we scherp onderscheid tussen feiten, meningen en onze analyse en conclusies. • In hoeverre waren de partners het eens over de doelen en (tussen)doelstellingen van de buurtaanpak? En in hoeverre boden die doelen en (tussen)doelstellingen houvast en inspiratie voor de uitvoering? • Welke concrete resultaten zijn behaald? Hoe zijn niet behaalde resultaten te verklaren? • Welke belemmeringen en tegenvallers waren er in de uitvoering? Hoe is daarmee omgegaan? • In hoeverre boden de afspraken tussen partners, zoals over samenwerking, besluitvorming, uitvoering, financiën en informatievoorziening, voldoende houvast voor de gezamenlijke uitvoering? Waren deze afspraken adequaat geoperationaliseerd? Welke afspraken zijn er nog gedurende het traject gemaakt? • In hoeverre was de verdeling van verantwoordelijkheden en taken duidelijk en volledig? • Hoe is de organisatie in de praktijk vormgegeven? Hoe waren praktische zaken zoals faciliteiten en ondersteuning geregeld? • Hoe werd er informatie gedeeld tussen de samenwerkingspartners?	**Documentenanalyse** op basis van (onder meer) onderzoeken en (tussen)evaluaties, raadsstukken, voortgangsrapportages, risicorapportages. **Interviews** met bestuurders en beleidsmedewerkers van gemeente Utrecht, Stedin, Eneco, energiecoöperatie Energie-U, woningcorporaties Mitros, Bo-Ex en Portaal, en bewonersinitiatieven. **Focusgroepen** met 1) ambtelijk medewerkers van de gemeente Utrecht, en 2) bestuurders van de samenwerkende partijen.

		• Hoe functioneerde het besluitvormingsmodel? Was het duidelijk en transparant wie waarover besluiten moest nemen? • Hoe werden resultaten en tegenvallers gedeeld en besproken? • Met welke mindset zijn de partners gestart en hebben ze samengewerkt? In hoeverre heeft de mindset invloed op de houding en gedrag van de partners? • In hoeverre was er sprake van transparantie en vertrouwen tussen samenwerkingspartners? Wat werd er gedaan om het onderlinge vertrouwen en de samenwerking te versterken? • Hoe werd omgegaan met verschillen van inzicht tussen samenwerkingspartners en conflicterende belangen?	
	In hoeverre past de praktijk bij wat er van tevoren is bedacht?	We bekijken in hoeverre de praktijk past bij wat er is bedacht in de vooraf gemaakte plannen, en de onderliggende beleidstheorie. Wat is de verklaring voor verschillen of overeenkomsten? Die verklaring kan in de beleidstheorie of de context liggen. Op deze manier kunnen we de oorzaak voor knelpunten herleiden. • Op welke manier liep de praktijk anders dan de oorspronkelijke verwachtingen en plannen? • Hoe zijn de verschillen te verklaren? • Welke invloed heeft de (nationale) context gehad op de ontwikkelingen, keuzes en knelpunten?	**Analyse Berenschot** op basis van de bevindingen.
Externe blik	**Hoe verhouden de bevindingen over de aanpak in Overvecht Noord zich tot andere buurtaanpakken in Nederland?**	Aan de hand van de bevindingen van het 'terugkijken' maken we een vergelijking met de buurtaanpakken in Nederland. Aan de hand van de verschillen en overeenkomsten kunnen we de conclusies over de aanpak in Overvecht Noord aanscherpen en aanbevelingen formuleren. • Hoe hebben andere gemeenten de buurtaanpak uitgevoerd? • Waar zitten de verschillen en overeenkomsten met de Utrechtse aanpak? • Wat kan de gemeente Utrecht leren van andere gemeenten?	**Documentenanalyse:** knelpuntenanalyse van NPLW, Warmtetransitievisies, beleids- en programmaplannen, eventuele onderzoeken en evaluaties **Interviews** met ambtenaren van gemeenten Groningen, Haarlem, Rotterdam en Nijmegen. **Analyse Berenschot** op basis van de bevindingen.

Bijlage 2. Complete tijdlijn

Legenda:

- Achtergrondgebeurtenis van indirect belang
- Gebeurtenis
- Belangrijke mijlpaal, grote gebeurtenis of kantelpunt

Datum	Gebeurtenis
2015	Klimaatakkoord van Parijs
2016, december	Bestuurlijke opdracht van de Regietafel om te komen tot een plan van aanpak voor Overvecht-Noord aardgasvrij
2017, oktober	Start verkenning Overvecht-Noord aardgasvrij gecommuniceerd met gemeenteraad. Inclusief start gesprekken met bewoners.
2017, oktober	Visie op warmtevoorziening Utrecht
2018, februari	Start van de klankbordgroep Overvecht-Noord aardgasvrij. De klankbordgroep bespreekt onder andere het lopende onderzoekstraject naar alternatieve warmteoplossing in de wijk.
2018, mei	Coalitieakkoord Utrecht ruimte voor iedereen
2018, juni	Aanbieding Overvecht-Noord als proeftuin in het Programma Aardgasvrije Wijken
2018, oktober	Ministerie van BZK wijst Overvecht-Noord aan als proeftuinwijk in het Programma Aardgasvrije Wijken
2019, januari/februari	Er worden buurtgesprekken georganiseerd met bewoners over het aardgasvrij maken van hun woning en buurt.
2019, februari	Uit een interne evaluatie van het programmateam Overvecht-Noord aardgasvrij blijkt dat de samenstelling van het programmateam wordt aangepast. Bewoners worden vertegenwoordigd in de klankbordgroep en nemen niet meer deel aan het programmateam. (klankbordgroep is al actief sinds 2017, bestaande uit ca. 25 bewoners). Daarnaast wordt het programmateam uitgebreid met vertegenwoordigers van Energie-U.
2019, juni	Nederlands Klimaatakkoord gepubliceerd
2019, juni 5	Resultaten onderzoek Openbaar Ministerie Gasexplosie Den Haag. Vanaf dit moment moeten netbeheerders vervanging brosse leidingen versnellen.
2019, oktober	Transitieplan Overvecht-Noord aardgasvrij vastgesteld door Regietafel en gecommuniceerd met gemeenteraad.
2019, december	Uitzetten onderzoeken APPM/CE Delft naar warmtealternatieven.
2020, juli	Update over onderzoek naar warmte-alternatieven gecommuniceerd met gemeenteraad. Inclusief aankondiging elektrisch koken pilot.
2020, november	Resultaten onderzoek APPM/CE Delft naar warmte-alternatieven gedeeld met gemeenteraad.

Datum	Gebeurtenis
2020-2021	Doorlooptijd van vier verdiepende studies door Greenvis (oplevering oktober 2021. De studies zijn als één opdracht uitgevoerd. Opdracht gemeente Utrecht in samenwerking met buurtinitiatieven 'Nieuwe Energie voor de Vechtzoom' en 'Klopvaartbuurt Aardgasvrij': 1. Aansluiting van woningen op het bestaande warmtenet 2. Beoordeling haalbaarheid van buurtwarmtenetten voor woningen in de Vechtzoom en de Klopvaart 3. Een volledig elektrische (individuele) oplossing voor woningen 4. Aansluiting van zakelijk en maatschappelijk vastgoed op het bestaande warmtenet
2021, mei	Geconstateerd dat pilot elektrisch koken onder huidige wetgeving niet kan worden uitgevoerd. Onderzoek naar nieuwe mogelijkheden onder de Crisis- en Herstelwet.
2021, juni	Transitievisie Warmte deel I vastgesteld door gemeenteraad.
2021, juni	Overvecht-Noord aardgasvrij wordt opgenomen in de Regeling Risicovolle Projecten (RRP) na besluit gemeenteraad. Elk half jaar worden vanaf nu voortgangsrapportages vanuit deze regeling met de gemeenteraad gedeeld.
2021, juli	Raadsbrief betaalbaarheid warmtetransitie met lobbyoproep voor nationale wetgeving met nieuwe sturingsinstrumenten.
2021, oktober	Voortgangsrapportage naar de gemeenteraad met aankondiging dat naar aanleiding van de vertraagde invoer van de Omgevingswet en de Wcw ook het wijkuitvoeringsplan niet in 2021 wordt opgeleverd. Ook starten de gesprekken met Eneco ten aanzien van de uitbreiding van het warmtenet.
2021, oktober	Verdiepende studies door Greenvis opgeleverd en gedeeld met gemeenteraad. Uit de onderzoeken blijkt dat een stadswarmtenet de laagste maatschappelijke kosten heeft. Ook blijkt dat de twee onderzochte buurtinitiatieven haalbaar zijn, maar dat aansluiting op het stadswarmtenet betaalbaarder is. Voor het Antoniuskwartier en Klopvaartbuurt-Zuid is het warmtenet niet de beste oplossing, hier wordt voorgesteld over te stappen op een warmtepomp. Voor het zakelijk vastgoed is maatwerk nodig.
2021, oktober	Aanvraag voor subsidie vanuit het Nationaal Groeifonds, vanuit het consortium Nieuwe Warmte Nu! (NWN). NWN is een nationaal consortium, dat zich richt op de financiële ondersteuning van de aanleg van duurzame collectieve warmtenetten als onderdeel van de energietransitie. Het consortium heeft het project Overvecht-Noord aardgasvrij als een van de 120 projecten meegenomen in de aanvraag.
2021, november	Transitievisie Warmte deel II vastgesteld door gemeenteraad.
2021, november tot 2022, augustus	Deze periode kent geen specifieke mijlpalen. Er wordt onder andere gewerkt aan het uitwerken van een Wijkuitvoeringsplan (WUP) voor Overvecht-Noord.
2022, februari	Energiepaleis levert onderzoek op naar warmteoplossingen voor de woningen en woonboten aan de Vechtdijk. Hieruit komt naar voren dat na het uitvoeren van isolatiemaatregelen de woningen geschikt zijn voor een warmtepomp. Alternatieve opties zijn groen gas of een lokaal warmtenet.
2022, juli	Webinar voor bewoners van het Antoniuskwartier en Klopvaartbuurt-Zuid over de warmteoplossingen die uit het onderzoek van Greenvis naar voren komen.

Datum	Gebeurtenis
2022, augustus	De subsidie vanuit het Nationaal Groeifonds is toegekend door RVO aan het consortium Nieuwe Warmte Nu! onder voorwaarde dat een beperkt aantal projecten wordt geselecteerd. Overvecht-Noord aardgasvrij is daarbij niet geselecteerd.
2022, september	Standpuntnota verduurzaming stadverwarming vanuit buurtinitiatieven Klopvaartbuurt Aardgasvrij en Nieuwe Energie voor de Vechtzoom. Hierin worden zorgen gedeeld over de verduurzaming van de stadsverwarming.
2022, oktober 21	Minister voor Klimaat en Energie presenteert zijn inzet voor de Wet collectieve warmtevoorziening(Wcw). Hierin wordt bekend gemaakt dat de Wcw inzet op publiek beheer van warmtenetten.
2022, november	Energiepaleis levert onderzoek op naar de warmteoplossingen voor de vier woonwagenterreinen in Overvecht-Noord. Energiepaleis adviseert in eerste instantie een collectieve warmteoplossing te onderzoeken en eventueel terug te vallen op een individuele warmteoplossing.
2022, december	Bestemmingsplan project Elektrisch Koken onder de Crisis- en Herstelwet vastgesteld.
2023	Oprichting Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW)
2023, februari	Start marktconsultatie voor selectie marktpartij voor het realiseren van het warmtenet in Overvecht-Noord.
2023, maart	Er wordt een flyer naar iedere bewoner met een gasaansluiting in Overvecht-Noord gestuurd over de stand van zaken van het project.
2023, april 20	Behandeling in de gemeenteraad van de beantwoording schriftelijke raadsvragen nr. 228 over Eerlijke ruimte voor lokale energie-initiatieven, gedeeld met de raad op 17 januari 2023. Het betreft vragen gesteld naar aanleiding van de standpuntnota gepubliceerd door de buurtinitiatieven in Overvecht-Noord in september 2022. De gemeente geeft daarbij aan hoe met de buurtinitiatieven is omgegaan en waarom deze niet verder te ondersteunen.
2023, mei	Marktconsultatie afgerond. Geconcludeerd wordt dat de uitbreiding van het warmtenet van Eneco in Overvecht-Noord de enige reële mogelijkheid is.
2023, mei	Eerste presentatie businesscase in BO. De eerste businesscase is een zogenaamde ‘best case’ die ervan uitgaat dat alles meezit.
2023, mei 30	Eneco, Portaal, Woonin en gemeente Utrecht tekenen een intentieovereenkomst ten behoeve van de WIS-subsidieaanvraag. Doel van de overeenkomst is de intentie vastleggen om te komen tot een financial close (investeringsbesluit voor de aanleg van het warmtenet en aansluiten van bezit op het warmtenet) binnen een jaar na het afsluiten van de overeenkomst.
2023, juni	Openstelling Warmtenetten Investeringssubsidie (WIS) door RVO
2023, juni	Aanvraag Warmtenetten Investeringssubsidie (WIS) door Eneco
2023, juni 30	Wetsvoorstel Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) ingediend bij Tweede Kamer
2023, juli	Opdracht vanuit gemeente en woningcorporaties aan Innoforte voor een second opinion over de businesscase. Oplevering in september.
2023, oktober	Beschikking WIS-subsidie aan Eneco

Datum	Gebeurtenis
2023, november	Constatering dat de businesscase verslechtert en er nog geen aanbod aan bewoners kan worden voorgelegd. Verkleinen plangebied wordt genoemd als mogelijke oplossing. Daarnaast besluit de gemeente om het buurtinitiatief 'Een warmtepomp voor iedereen' niet te ondersteunen.
2023, november	Onafhankelijk procesbegeleider wordt aangesteld om het (besluitvormings)proces rondom de businesscase met de werkgroep en het bestuurlijk overleg te begeleiden.
2023, november	Pilot overstap elektrisch koken afgerond. 300 woningen zijn afgesloten van het kookgas, maar de aanpak met de CHw blijkt kostbaar en niet opschaalbaar.
2023, november	Oplevering verdiepend onderzoek van De Warmtetransitiemakers. Zij onderzochten hoe een mogelijk aanbod aan het zakelijk vastgoed, de woningen aan de Vechtdijk en het Antoniuskwartier en Klopvaartbuurt-zuid eruit kan zien. Er zijn twee inwonersavonden gehouden om dit onderzoek met de bewoners en bedrijven te delen.
2023, december 6	Gemeente Den Haag maakt bekend voorlopig geen werk te maken van warmtenetten in bestaande bouw.
2024, januari 1	Nieuwe warmtetarieven ACM in werking, maakt verhoging van het vastrecht mogelijk. Dit legt extra druk op de betaalbaarheid.
2024, januari 24	BO-besluit om het plangebied te verkleinen om de businesscase te verbeteren.
2024, februari 16	Gesprek tussen gemeente en Eneco: proberen te komen tot oplossing voor de businesscase.
2024, februari 29	Raadsvergadering met twee moties over lokale initiatieven, waarin wordt opgeroepen de lokale warmte initiatieven te blijven steunen. Beide moties worden niet aangenomen.
2024, maart 12	Raadsbrief reactie Eneco op verzoek tot samenwerking: in de brief aan de gemeenteraad trekt het college de conclusie dat er voorlopig geen aanknopingspunten zijn om samen met Eneco een publiek warmtebedrijf op te richten.
2024, maart 14	Werkgroep waarin wordt geconcludeerd dat het niet lukt om het BO van 20 maart door te laten gaan omdat er nog geen haalbaar en betaalbaar aanbod ligt.
2024, maart 18	Gesprek met gemeente en Eneco. Conclusie: een haalbaar en betaalbaar aanbod aan bewoners is nog niet mogelijk. Advies aan bestuurders is om de samenwerking te beëindigen. Voor het BO van 4 april wordt een beslisnotitie voorbereid.
2024, maart 20	Afstemming gemeente en Eneco over communicatiestrategie. Beëindigen samenwerking op agenda BO 4 april gezet.
2024, maart 27	Vattenfall stopt onderhandelingen met gemeente Amsterdam over warmtenetten in bestaande bouw door spoedwet Jetten
2024, april 3	Gemeente organiseert bijeenkomst waarin externe experts van ministeries, VNG en belangengroepen worden gevraagd te reflecteren op de ontstane situatie en te adviseren over het vervolg voor Overvecht-Noord en Utrecht. Het besluit tot stopzetten samenwerking is dan nog niet in het bestuurlijk overleg bekrachtigd.
2024, april 3	Eneco plaatst persbericht dat zij niet verder werken aan het project.

Datum	Gebeurtenis
2024, april 4	Wethouder geeft een toelichting op het persbericht van Eneco en de redenen voor het stopzetten van het project Overvecht-Noord aardgasvrij aan de gemeenteraad in een brief, waarna een spoeddebat volgt. Er wordt ook een wijkbericht over deze stand van zaken naar bewoners gestuurd.
2024, april 4	Laatste bestuurlijk overleg waarin wordt bevestigd dat het project wordt stopgezet. Hier wordt geen formeel besluit meer genomen vanwege het terugtrekken van Eneco op 3 april.
2024, april 23	Wgiw aangenomen in de Tweede Kamer
2024, juli 12	Vattenfall stopt warmtenetprojecten in bestaande bouw
2024, juli 16	Eneco communiceert in de pers geen grootschalige warmteprojecten meer te ondernemen in bestaande bouw vanwege onduidelijkheid in landelijke wetgeving.
2024, juli 19	Raadsbrief over hoe vervolg wordt gegeven aan het project: Er wordt een aanpak gepresenteerd langs vijf uitgangspunten. Hierin wordt zowel naar collectieve als individuele warmteoplossingen gezocht in de Overvecht-Noord. De brief is een eerste stap voor de invulling van de motie M155: Zonder dogma's kijken naar nieuwe plannen.
2025	Beoogde inwerkingtreding nieuwe wetgeving: Wet Collectieve Warmtevoorziening (Wcw), Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw)

Bijlage 3. Respondenten

	Naam	Organisatie	Rol
1.	Lot van Hooijdonk	Gemeente Utrecht	Wethouder
2.	Berend de Vries	Gemeente Utrecht	Concerndirecteur
3.	Joop Oude Lohuis	Gemeente Utrecht	Programmadirecteur (tot 2022)
4.	Paul van Dijk	Gemeente Utrecht	Opgavemanager (vanaf 2022)
5.	Leendert Odijk	Gemeente Utrecht	Programmamanager (2020 tot en met 2022)
6.	Mark Elbers	Gemeente Utrecht	Programmamanager (vanaf 2022)
7.	Bram de Deugd	Gemeente Utrecht	Projectmanager (vanaf 2023)
8.	Daan Giebels	Gemeente Utrecht	Omgevingsmanager
9.	Esther van Baren	Gemeente Utrecht	Jurist
10.	Caroline Moes	Gemeente Utrecht	Manager projectbeheersing
11.	Daniël Heijstek	Gemeente Utrecht	Business controller
12.	Maarten Treep	Gemeente Utrecht	Bestuursadviseur
13.	Koen Gommers	Eneco	City Manager
14.	Chris Vos	Eneco	Ontwikkelaar
15.	Henk Peter Kip	Woonin	Directeur
16.	Ruben Buno Heslinga	Woonin	Adviseur duurzaamheid
17.	Martin van der Spek	Woonin	Assetmanager
18.	Marcel Petersen	Portaal	Adviseur volkshuisvesting
19.	Ron van den Heuvel	Bo-Ex	Strategisch adviseur vastgoed
20.	Warmold ten Zijthoff	Stedin	Regiodirecteur
21.	Wim Mans	Innoforte	Procesbegeleider / adviseur warmtenetten
22.	Jan Dirk Buining	Energie-U	Lid programmateam ET GO
23.	Sander Willemsen	Energie-U	Directeur
24.	Ad Tourne		Lid klankbordgroep en trekker buurtinitiatief
25.	Arjen Bezemer		Lid klankbordgroep en trekker buurtinitiatief
26.	René Iedema	Royal HaskoningDHV	Onafhankelijk voorzitter energietafel
27.	Anne Venema	Gemeente Groningen	Coördinator wijkenergieaanpak
28.	Lydia Hameeteman	Gemeente Rotterdam	Strategisch adviseur gebiedsaanpakken aardgasvrij
29.	Simone Ploumen	Gemeente Nijmegen	Opgavetrekker warmtetransitie
30.	Wienand van Dijk	Gemeente Haarlem	Warmteregisseur

Bijlage 4. Literatuurlijst

- Berenschot & InvestNL (2022), PPS bij aanleg warmtenetten verlaagt onrendabele top flink
- Bijlage Bestuurlijk Overleg buurtaanpak aardgasvrij van 8 februari 2023: Memo: Onderbouwing eigen bijdrage voor koop- en huurwoningen
- Bijlage Bestuurlijk Overleg buurtaanpak aardgasvrij van 8 februari 2023: Opzet kaders publieke waarden OVN
- Bijlage bij Bestuurlijk Overleg OVN (28 oktober 2020) Informeren en ophalen in OVN
- Bijlage Regietafel van 16 oktober 2019: Stedin, Notitie Utrecht Overvecht-Noord: Urgentie voor gasvervanging
- Bijlage Bestuurlijk Overleg buurtaanpak aardgasvrij van 8 februari 2023, Terugkoppeling Publieke Waarden Overvecht-Noord Aardgasvrij
- CE Delft (2022), Warmtenetten in Vesta MAIS
- Consortium op initiatief van G4-steden (juni 2021), OPROEP: naar een geslaagde warmtetransitie in de gebouwde omgeving
- EIB (2021), Proeftuinen Aardgasvrije Wijken. Een maatschappelijk-economische analyse van de proeftuinen
- Eneco (2022), Eneco: kabinet vertraagt warmtetransitie.
- Eneco (2024), Laagbouwwoningen in Overvecht-Noord niet geschikt voor betaalbaar warmtenet
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp (2024), Evaluatierapport aardgasvrij Klapwijk gereed
- Gemeente Purmerend (2020), Evaluatie Pilot Aardgasvrij
- Gemeente Rotterdam (2021), 'Gebiedsaanpakken aardgasvrij. Een kijkje in de keuken'
- Gemeente Utrecht (2017), Raadsbrief 'Overvecht-Noord aardgasvrij in 2030' van 12 oktober 2017
- Gemeente Utrecht (2017), Visie op de warmtevoorziening in Utrecht
- Gemeente Utrecht (2021), Overvecht-Noord aardgasvrij uitkomsten participatietraject
- Gemeente Utrecht (2021), Raadsbrief 'Overvecht-Noord aardgasvrij' van 8 april 2021
- Gemeente Utrecht (2021), Transitievisie Warmte deel 1
- Gemeente Utrecht (2022), Voortgangsrapportage Overvecht-Noord aardgasvrij voorjaar 2022
- Gemeente Utrecht (2023), Beantwoording schriftelijke raadsvragen (2022, nummer 228)
- Gemeente Utrecht (2023), Raadsbrief 'Ontwikkelingen in de warmtetransitie - sturen met onzekerheden II' van 21 november 2023
- Gemeente Utrecht (2023), Raadsbrief tussenrapportage uitvoeringsprogramma Overvecht-Noord Aardgasvrij en ontwikkelingen m.b.t. buurtinitiatieven van 3 november 2023
- Gemeente Utrecht (2023), Voortgangsrapportage augustus 2022 – februari 2023
- Gemeente Utrecht (2023), Voortgangsrapportage maart 2023 – augustus 2023
- Gemeente Utrecht (2024), Concept Agenda Integrale aanpak openbare ruimte Overvecht 2040
- Gemeente Utrecht (2024), Raadsbrief 'Overvecht-Noord aardgasvrij' van 4 april 2024
- Gemeente Utrecht (2024), Raadsbrief 'Vervolg project Overvecht-Noord aardgasvrij' van 4 april 2024
- Gemeente Utrecht (2024), Voortgangsrapportage september 2023 – februari 2024

- Gemeente Utrecht (2024), Wijkaanpak Overvecht
- Gemeente Utrecht en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018), Convenant Grootschalige Proeftuin met een Aardgasvrije Wijk
- Gemeente Utrecht, Portaal, Bo-ex, Woonin, Stedin, Energie-U en Eneco (2018), Aanvraag proeftuin aardgasvrije wijken, uitvoeringsplan
- Gemeente Utrecht, Portaal, Bo-ex, Woonin, Stedin, Energie-U en Eneco (2019), Transitieplan Overvecht-Noord aardgasvrij
- Greenvis (2021), Eindrapportage Uitwerking Warmteopties Overvecht Noord
- Innoforte (2024), 2e second opinion business case Eneco Overvecht-Noord
- Nieuwe Energie voor de vechtzoom (n.b.)http://www.energievechtzoom.nl/buurtwarmtenet/
- NORA-rapport Ketens de Baas (2018)
- Notulen Bestuurlijk Overleg Buurtaanpak Aardgasvrij van 4 april 2024
- NPLW (2024), Monitor Proeftuinen in Beeld 2024
- NPLW (n.d.), Rollen van de gemeente bij de aanleg van een warmtenet
- Programma Aardgasvrije Wijken (2020), Monitor 2020 Voortgangsrapportage Programma Aardgasvrije Wijken
- Staatstoezicht op de Mijnen (2019), Haagse gasexplosie leidt tot versnelde sanering grijs gietijzeren gasleidingen | Nieuwsbericht
- VNG (2022), VNG-inbreng schriftelijk overleg Wcw.
- Woonbond (2024), Warmte blijft duur in 2024

Berenschot



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT
030 2 916 916
www.berenschot.nl

Reactie van Klankbordgroep (KBG) Overvecht-Noord aardgasvrij voor RIB 17 juni 2025 over het rapport Gas Terugnemen van de Rekenkamer en Evaluatierapport van Berenschot

Na lezing van het rapport van de Rekenkamer en het evaluatierapport van Berenschot, geven wij de volgende aandachtspunten en adviezen mee voor een vervolg van Overvecht-Noord aardgasvrij. Daarbij focussen wij vooral op de rol van de betrokken bewoners in het proces van de transitie en het kiezen en realiseren van oplossingen.

1. **Draagvlak en acceptatie van oplossingen bij de bewoners is voorwaarde voor succes.**
   De bewoner moet de oplossingen accepteren en in de eigen woning realiseren en maakt maakt autonoom keuzes. Dit vraagt echte ruimte voor keuzes naar eigen voorkeuren, aansluiten bij natuurlijke momenten, levensomstandigheden, financiële en andere mogelijkheden.

2. **Geef bewoners een plaats als sturende partners in het proces en bij de uiteindelijke keuze van (voorkeur)oplossingen.** *Bewoners zijn op veel momenten en manieren gehoord maar hebben in de aanpak geen rol gekregen, zoals de sturende partners die kregen.*
   Bij voortzetting van het project moet de participatie van bewoners beter verankerd worden in het proces naar oplossingen en hoe besluiten worden genomen over een aanbod en de implementatie ervan.

3. **Neem buurtinitiatieven serieus en omarm hun oplossing,** ook als die niet overeenkomt met de voorkeur van de gemeente. Buurtinitiatieven staan dicht bij de bewoners in hun buurt, zijn vaak beter in staat om fijnmazige contacten en ook een buurtproces te onderhouden en dat te vertalen naar wensen voor een aanbod of uitwerking van concrete alternatieven die passen bij hun buurt. Via hun plannen en inzet kan een groter draagvlak ontstaan.

4. **Versterk de rol van de Klankbordgroep (KBG) en faciliteer haar werk voldoende.** De KBG van bewoners heeft vanaf het begin van de aanpak (2018) meegepraat en inbreng geleverd. De KBG heeft een adviesrol naar het Programmateam en de gemeente en werkt als een collectief kritisch geheugen. Bij de gemeente en haar partners is een groot verloop van personeel, waardoor het lange termijn geheugen soms lijkt te ontbreken. De inzet van de KBG heeft zeker resultaten opgeleverd. Maar wordt door haar deelnemers toch ook vaak ervaren als ‘roeien tegen de stroom op’. Het blijft zoeken naar hoe dit beter kan en vooral hoe de **participatie meer adviserend en co-creërend** kan zijn dan alleen ‘meepraten’. Bij een voortzetting van het project zal hierin geïnvesteerd moeten worden.

5. **Hanteer een helder onderscheid tussen de 2 deelopgaven van de aanpak Overvecht-Noord aardgasvrij:** ***1) Warmteoplossing(en) als alternatief voor het verwarmen met gas en 2) het vervangen van koken op gas door elektrisch koken.*** *Het* zijn sterk verschillende transities met eigen technische opgaven, randvoorwaarden voor realisering, partners voor uitvoering, kosten, financiering, tijdsplanning en natuurlijke momenten. Bovendien is de doelgroep sterk verschillend. [Bij ca. 2/3 van de ca. 8.000 woningen gaat het alleen maar om het kookgas en dat zijn voor een groot deel woningen van de woningcorporaties. Voor een veel kleiner deel, ca. 1/3 van de woningen, meest eigenaar-bewoners, spelen beide opgaven, maar de warmteoplossing is verreweg het belangrijkste en vraagt het meest.]
   Beide opgaven passen niet altijd in een gecombineerde aanpak die als één pakket of binnen eenzelfde tijdsraam wordt uitgevoerd. Verlaat daarom de geforceerde koppeling voor beide opgaven en faciliteer de (eigenaar)bewoner of de verhuurder op momenten die kansrijk zijn en ook kunnen verschillen om een stap naar alternatieven te maken. En weeg bij (grootschalig) omzetten van gaskoken naar elektrisch koken de effecten van netbelasting expliciet mee.

Enkele opmerkingen bij de beschrijving van participatie door De Rekenkamer en Berenschot

De Rekenkamer en Berenschot hebben de rol van de KBG maar beperkt beschreven en soms ook nog incorrect of te onduidelijk. Aan tekstuele details van deze onvolkomenheden willen we in de RIB reactie geen woorden verspillen. Dat kan eventueel op een andere manier en een ander moment.

Berenschot gaat (meer dan de Rekenkamer) in op het brede proces van participatie en interactie met bewoners in de wijk en de samenwerking van de gemeente met de twee buurtinitiatieven. En schetst de rol van de KBG en andere vormen van georganiseerde bewonersinbreng. Dat blijft echter bij een uitgebreide beschrijving. Die is informatief, maar lijkt vooral te benoemen wat overwegingen en doelen **aan de kant van de gemeente** waren. Dat zien we als een beperking. Dit geldt zeker voor de beschrijving van samenwerking met de buurtinitiatieven Nieuwe Energie Vechtzoom en Klopvaartbuurt Aardgasvrij.

Berenschot waagt zich nauwelijks aan een evaluatie of dit in het gehele proces betekent dat al deze participatiemomenten en manieren van inbreng in de ogen van betrokkenen zelf voldoende waren. En of ze - vanuit het perspectief van bewoners - ook voldoende hebben opgeleverd. Wij zien (te) weinig analyse en kritische reflectie vanuit het belang of de perceptie van de betrokken bewoners als samenwerkingspartners of gesprekspartners. De Rekenkamer is in haar beschrijvingen op dit punt nog globaler en bied geen aanvullende kritische analyse of evaluatie.



Berenschot

Evaluatie Overvecht-Noord aardgasvrij

Rob Geldhof en Cas Bulder

17 JUNI 2025

Berenschot



Conclusies en aanbevelingen

Hoofdconclusies

1. De ambitie is niet behaald maar het project heeft veel opgeleverd.

2. Een betaalbaar aanbod bleek onhaalbaar na een lang proces dat geen financieel gunstig vertrekpunt had.

3. Er waren veel uitdagingen voor een goede samenwerking, maar alle partijen gingen daar wel voor.

Conclusie 1: De ambitie is niet behaald maar het project heeft veel opgeleverd

Deelconclusie	Aanbeveling
Duidelijke ambitie, onduidelijke kaders en uitgangspunten	• Werk vanaf vanuit een gedragen uitgangspuntenkader • Maak deze concreter naarmate het project vordert
Onvoldoende leerdoelen en leerproces	• Stel duidelijke, gezamenlijke leerdoelstellingen vast • Bouw reflectiemomenten in en stuur bij
Veel invloed van en op landelijk beleid	

Conclusie 2: Een betaalbaar aanbod bleek onhaalbaar na een lang proces dat geen financieel gunstig vertrekpunt had

Deelconclusie	Aanbeveling
Het proces om te komen tot de businesscase duurde lang	• Maak eerder gebruik van een onafhankelijke procesbegeleider met technisch-inhoudelijke kennis
Enkele projectrisico's werden laat onderkend en konden niet worden afgedekt	• Elders in het land is vaak al veel kennis en ervaring beschikbaar. • Vroegtijdig meenemen relevante afdelingen voor koppelkansen

Conclusie 3: Er waren veel uitdagingen voor een goede samenwerking, maar alle partijen gingen daar wel voor

Deelconclusie	Aanbeveling
De gemeente had beperkt instrumentarium	
De wisselwerking tussen ambtelijk en bestuurlijk niveau was niet optimaal	• Zorg voor een duidelijke verbinding tussen werkgroep en bestuurlijk overleg.
De onderliggende belangen zijn onvoldoende expliciet gemaakt	• Maak verschillende belangen vroeg bespreekbaar • Werk vanuit een gedeeld uitgangspuntenkader
Het participatieproces miste duidelijke kaders	• Werk vanuit een duidelijke participatiefilosofie • Creëer duidelijkheid over de invloed van bewoners(groepen)

Berenschot



Reactie op rapport van de Rekenkamer

Bevindingen komen grotendeels overeen

Conclusies Berenschot	Overeenstemming met Rekenkamerrapport
Duidelijke ambitie, onduidelijke kaders en uitgangspunten	
Onvoldoende leerdoelen en leerproces	
Veel invloed van en op landelijk beleid	
Het proces om te komen tot de businesscase duurde lang	
Enkele projectrisico’s werden laat onderkend en konden niet worden afgedekt	
De gemeente had beperkt instrumentarium	
De wisselwerking tussen ambtelijk en bestuurlijk niveau was niet optimaal	
De onderliggende belangen zijn onvoldoende expliciet gemaakt	
Het participatieproces miste duidelijke kaders	

EVALUATIE OVERVECHT-NOORD AARDGASVRIJ

Reactie Berenschot op conclusies Rekenkamer

Conclusies Rekenkamer		Reactie Berenschot
Overvecht-Noord aardgasvrij een erg hoge ambitie en voorspelbare beëindiging		• Niet voorspelbaar door grote afhankelijkheid van landelijke ontwikkelingen (o.a. instrumenten en geld)
1. De gemeente verzamelde voorafgaand aan het project te weinig informatie voor de wijkkeuze		• Wijken elders met vergelijkbare 'startcriteria' wel succesvol • In die tijd weinig kennis over latere knelpunten
2. De gemeente had te weinig instrumenten om het project te laten slagen		
3. Er was lange tijd onvoldoende inzicht in onoverkomelijke knelpunten in de samenwerking en de businesscase		
4. Bij veranderende omstandigheden werd niet bijgestuurd op het project		• De gemeente pleegde meermaals passende interventies • Er ontbraken wel periodieke leermomenten en inhoudelijke aanpassingen kwamen laat
5. Gemeenteraad adequaat geïnformeerd, maar stuurt onvoldoende bij		• Rol gemeenteraad niet onderzocht

Berenschot



Vragen



GAS TERUGNEMEN

EEN KRONIEK VAN HET VERLOOP EN DE VOORSPELBARE BEËINDIGING VAN PROJECT OVERVECHT-NOORD AARDGASVRIJ

REKEN KAMER UTRECHT

RAADSINFORMATIEBIJEENKOMST 17 JUNI 2025

INHOUD PRESENTATIE

- Het onderzoek
  - Doel en centrale vraag
  - Aanpak
- Conclusies
- Aanbevelingen
- Bestuurlijke reactie college

REKEN KAMER UTRECHT



DOEL, CENTRALE VRAAG EN AANPAK



REKEN KAMER UTRECHT

DOEL EN CENTRALE VRAAG

Doel

- Utrechtse gemeenteraad inzicht geven in de planning, uitvoering en vroegtijdige beëindiging van het project Overvecht-Noord aardgasvrij

- We kijken daarbij specifiek naar de rol die de gemeente Utrecht hierbij heeft gehad

Centrale vraag

Hoe is de planning, uitvoering en vroegtijdige beëindiging van ‘Overvecht-Noord aardgasvrij verlopen en welke rol heeft de gemeente hierbij gehad’?

REKEN KAMER UTRECHT

II

CONCLUSIES



REKEN KAMER UTRECHT

CONCLUSIES (1)

Te weinig informatie voor de wijkkeuze:

- Overvecht-Noord lijkt een logische wijk om aardgasvrij te maken
- Deze aanname blijkt later onjuist te zijn
- Een zorgvuldig vooronderzoek had dit kunnen voorkomen

Gebrek aan randvoorwaarden om project tot uitvoering te brengen én te laten slagen:

- Onvoldoende geld: onrendabele toppen kunnen niet worden afgedekt
- Onvoldoende kennis: grote afhankelijkheid van externe inhuur
- Onvoldoende instrumenten: benodigde wet- en regelgeving uitgesteld

REKEN KAMER UTRECHT

CONCLUSIES (2)

Onnodig lange tijd onvoldoende zicht in onoverkomelijke knelpunten:

- Uitgangspunten worden niet direct in kaart gebracht
- Datzelfde geldt voor elementen uit de businesscase
- Wantrouwen neemt gedurende het project toe

Geen bijsturing in reactie op veranderende omstandigheden:

- Project wordt steeds in oorspronkelijke omvang doorgezet
- Sommige keuzes maken het project nog complexer dan het al was

REKEN KAMER UTRECHT

CONCLUSIES (3)

Gemeenteraad adequaat geïnformeerd:

- Gemeenteraad ontvangt veel informatie over het verloop van het project
- Gemeenteraad stuurde niet bij
- College heeft zich niet aan de spelregels van de RRP gehouden

Hoofdconclusie:

- Gegeven alle onzekerheden, de zwakke positie van de gemeente en het groeiende wantrouwen was de beëindiging van de samenwerking voorspelbaar

REKEN KAMER UTRECHT

III

AANBEVELINGEN & BESTUURLIJK WEDERHOOR



REKEN KAMER UTRECHT

AANBEVELINGEN

Aanbevelingen om soortgelijke projecten in de toekomst beter te laten verlopen:

1 Stel vooraf een projectplan op met een helder doel, en een gedegen analyse van de projectomgeving en de variabelen voor een sluitende businesscase.

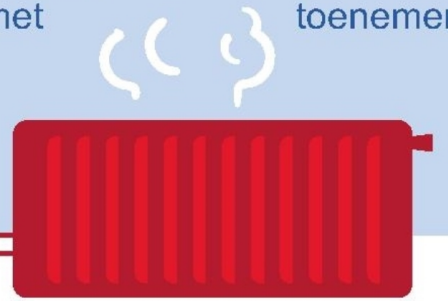
2 Voer bij de start een krachtenveldanalyse uit en stel samen een effectieve samenwerkingsvorm vast.

3 Stuur tijdig tussentijds bij en/of temporiseer als een project of de omstandigheden hierom vragen.

4 Investeer in structurele bekwaamheid en samenwerking binnen de gemeente en met externe partijen.

5 A Hou je als gemeente aan de spelregels van de Regeling Risicovolle Projecten.

B Wees als gemeenteraad scherper bij projecten met toenemende risico's.



REKEN KAMER UTRECHT

BESTUURLIJK WEDERHOOR

Het college neemt vrijwel alle aanbevelingen over.

Aanbeveling 4 (over structurele bekwaamheid) wordt deels overgenomen.

- College is van mening dat aan structurele kennisopbouw werd gedaan
- Wij zien echter dat er een afhankelijkheid was van externe deskundigheid en verloop en wijzigingen in de personele bezetting



IV

AFRONDING EN VRAGEN

REKEN KAMER UTRECHT