

Aan de gemeenteraad

|                       |                         |                    |                                                           |
|-----------------------|-------------------------|--------------------|-----------------------------------------------------------|
| <b>Behandeld door</b> | Annelies den Braber     | <b>Datum</b>       | 23 januari 2025                                           |
| <b>Doorkiesnummer</b> | 14030                   | <b>Kenmerk</b>     | 30102033                                                  |
| <b>E-mail</b>         | a.den.braber@utrecht.nl | <b>Onderwerp</b>   | Evaluatie (proeftuin) project Overvecht-Noord aardgasvrij |
| <b>Bijlage(n)</b>     | 1                       | <b>Beleidsveld</b> | 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 onderzoeksplan 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"*

**Burgemeester en wethouders**

Datum 23 januari 2025  
Ons kenmerk 30102033

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,