

ONDERZOEKSPLAN AARDGASVRIJ OVERVECHT-NOORD

REKEN



KAMER
UTRECHT



**ONDERZOEKSPLAN
AARDGASVRIJ OVERVECHT-NOORD**

15 juli 2024

1 INLEIDING

Nederland wil in 2050 aardgasvrij zijn. Een belangrijk onderdeel daarvan is dat alle circa 8 miljoen gebouwen – woningen, bedrijfspanden en gebouwen met een maatschappelijke functie – dan geen aardgas meer gebruiken, goed geïsoleerd en voorzien zijn van een duurzaam alternatief.¹ 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.² Het project Aardgasvrij Overvecht-Noord in de gemeente Utrecht was hier tot voor kort een voorbeeld van.

Tot voor kort. Want in april 2024 is namelijk duidelijk geworden dat een aansluiting op het warmtenet op dit moment te duur is. Overvecht-Noord gaat daarom nog niet van het aardgas af.³ Dit besluit leidde in de politiek tot [schriftelijke vragen](#) en een spoeddebat. Het debat begon op 11 april in de commissie Energie(transitie), Duurzaamheid, Vastgoed en Wonen (EDVW), vervolgde op 18 april en werd afgerond op 25 april in de Utrechtse gemeenteraad.

In de raadsvergadering van 25 april heeft de gemeenteraad unaniem een [motie](#) aangenomen waarin de rekenkamer verzocht wordt diepgaand onderzoek te doen naar de planning, uitvoering en stopzetting van het project. Op 21 mei 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 een gesprek gevoerd met de raads werkgroep Energie over de hoofdlijnen van een voorstel voor dit onderzoek. De gemeenteraad is op 21 juni met een aanvullende reactiebrief over de uitkomsten van het overleg op de hoogte gesteld. Op 27 juni nam de gemeenteraad hier kennis van, gevolgd door een unaniem aangenomen [motie](#) bij de behandeling van de Voorjaarsnota op 11 juli.

2 ACHTERGROND

Overvecht-Noord: een gemêleerde wijk met veel corporatiewoningen

Overvecht-Noord wordt begrensd door de Vecht, de Franciscusdreef, de Karl Marxdreef en de Einsteindreef (zie figuur 1). In Overvecht-Noord wonen ongeveer 17.500 mensen verdeeld over iets meer dan 8.000 huishoudens. De wijk kent naar verhouding veel eenoudergezinnen. Er wonen relatief veel 65-plussers en relatief weinig jongvolwassenen (18 t/m 24-jarigen). Ook kent Overvecht-Noord relatief veel inwoners met een migratieachtergrond.

In Overvecht moet een derde van de huishoudens rondkomen met een laag inkomen.⁴ Omdat het aardgasvrij maken van woningen kosten met zich meebrengt, kan dat drempelverhogend werken

¹ [Aardgasvrije wijken | VNG](#)

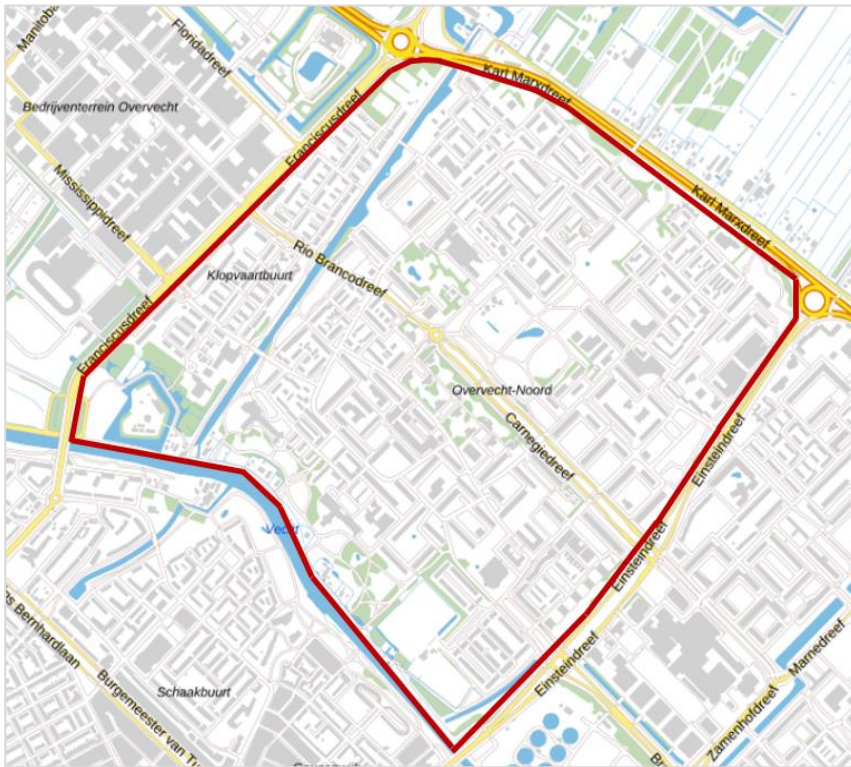
² [Kabinet maakt nieuwe selectie aardgasvrije wijken bekend | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)

³ [Overvecht-Noord aardgasvrij | gemeente Utrecht](#)

⁴ Rekenkamer Utrecht (2023). *Pleisters plakken*.

in Overvecht-Noord.⁵ Eén van de ambities bij de opgave is dan ook om ervoor te zorgen dat voor alle wijkbewoners de woonlasten, het comfort en het gebruiksgemak minimaal gelijk blijft of waar mogelijk verbetert.⁶

Figuur 1 Kaart van Overvecht-Noord



In Overvecht-Noord staan iets minder dan 8.000 woningen, waarvan 83% over een gasaansluiting beschikt. In 2019 was 10% van de woningen in de wijk uitsluitend aangesloten op elektriciteit en het al bestaande warmtenet. Deze woningen gebruiken geen gas en voldeden dus al aan de opgave.⁷ Ongeveer 5.700 panden (71%) zijn in bezit van woningcorporaties. Omdat het grote merendeel daarvan aardgasvrij moet worden gemaakt is een goede samenwerking met hen noodzakelijk.

Overvecht-Noord werd als geschikte locatie gezien

Om bij te dragen aan de doelen uit het Klimaatakkoord van Parijs (2015) stelde het college van burgemeester en wethouders in de gemeente Utrecht zich in 2017 tot doel om als gemeente in 2030 klimaatneutraal te zijn.⁸ 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.⁹

Er is besloten om in Overvecht-Noord te starten omdat daar een aanzienlijk deel van de gasleidingen uiterlijk in 2030 vervangen moet zijn. Omdat gasleidingen zo'n veertig jaar meegaan is vervanging (financieel) onwenselijk. Ook ligt de wijk in de buurt van een al bestaand warmtenet. Daarnaast worden de benodigde investeringen voor het aardgasvrij maken alleen rendabel

⁵ Gemeente Utrecht, Stedin, Eneco, Energie-U, Bo-Ex, Mitros en Portaal (2017). *Werkdocument Overvecht-Noord aardgasvrij*.

⁶ Gemeente Utrecht, Stedin, Mitros, Bo-Ex, Portaal, Eneco en Energie-U (2019). *Transitieplan Overvecht-Noord aardgasvrij*.

⁷ Gemeente Utrecht (2017). *Werkdocument Overvecht-Noord aardgasvrij*.

⁸ Gemeente Utrecht (2017). *Visie op de warmtevoorziening in Utrecht*.

⁹ GroenLinks, D66, ChristenUnie (2018). *Coalitieakkoord 2018-2022: Utrecht Ruimte voor Iedereen*.

wanneer veel woningen tegelijkertijd worden verduurzaamd.¹⁰ Omdat het merendeel van de woningen in Overvecht-Noord in eigendom is van woningcorporaties kan dat op deze locatie. Ook kunnen kosten bespaard worden door het verduurzamen van de woningen te combineren met het geplande groot onderhoud van de woningcorporaties. Eind 2018 heeft de gemeente Utrecht een rijksbijdrage gekregen uit het Programma Aardgasvrije Wijken om 300 koopwoningen en 72 huurwoningen van Portaal in Overvecht-Noord aardgasvrij te maken.¹¹ Overvecht-Noord is daarmee één van de zogenaamde ‘proeftuinen’ van het programma.

Veel partijen betrokken bij het project

In mei 2016 werd de Regietafel Energietransitie Utrecht opgericht. Een samenwerkingsverband op bestuurlijk niveau van woningbouwcorporaties, Stedin, Eneco Energie-U en de gemeente Utrecht om “(...) *de energietransitie te versnellen, samen met belanghebbenden en lokale betrokkenen.*”¹² Op basis van gemeenschappelijke randvoorwaarden en uitgangspunten hebben deze partijen in 2017 gezamenlijk een transitieaanpak uitgewerkt om tot een aardgasvrij Overvecht-Noord in 2030 te komen. Twee jaar later (2019) is deze aanpak uitgewerkt tot een transitieplan. Hierna is Eneco uit het samenwerkingsverband getreden, vanwege de onwenselijkheid dat Eneco zowel uitvoerder van het plan zou zijn als de aanbieder / leverancier van de warmte na oplevering van het project. De jaren daarna zijn meerdere onderzoeken uitgevoerd, voortgangsrapportages verschenen en zijn samenwerkingsafspraken met Eneco vernieuwd. Toch besloot Eneco in april 2024 om zich volledig uit het project terug te trekken.

Probleemstelling

Sinds 2016 is er veel tijd, energie en geld in het project Aardgasvrij Overvecht-Noord gestoken. De abrupte beëindiging heeft tot veel vragen geleid. Met name doordat de precieze planning, uitvoering en aanloop naar de vroegtijdige stopzetting onduidelijk is. De gemeenteraad van Utrecht heeft daarom de rekenkamer gevraagd om diepgaand onderzoek te doen naar deze kwestie.

3 DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN

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

Centrale vraag:

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

¹⁰ Gemeente Utrecht (2017). Raadsbrief *Overvecht-Noord aardgasvrij in 2030*.

¹¹ Gemeente Utrecht, Stedin, Mitros, Bo-Ex, Portaal, Eneco en Energie-U (2019). *Transitieplan Overvecht-Noord aardgasvrij*.

¹² Gemeente Utrecht (2017). *Werkdocument Overvecht-Noord aardgasvrij*, p. 3.

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 voor 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 is dit doeltreffend en doelmatig gedaan?
- 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?

Normenkader

Bij de beantwoording van deze onderzoeksvragen hanteren wij een normenkader. We hebben een conceptversie van het normenkader uitgewerkt in tabel 2. In de eerste fase van het onderzoek bespreken we dit concept in een startgesprek met de gemeentelijke contactpersoon en inhoudelijk betrokken medewerkers. Vervolgens maken we het normenkader definitief. Deze normen nemen we mee in de uitvoering van het onderzoek. In de nota van bevindingen zetten wij de uitvoering af tegen deze normen, wat leidt tot bevindingen en een beoordeling.

Tabel 2 Normenkader onderzoek Aardgasvrij Overvecht-Noord

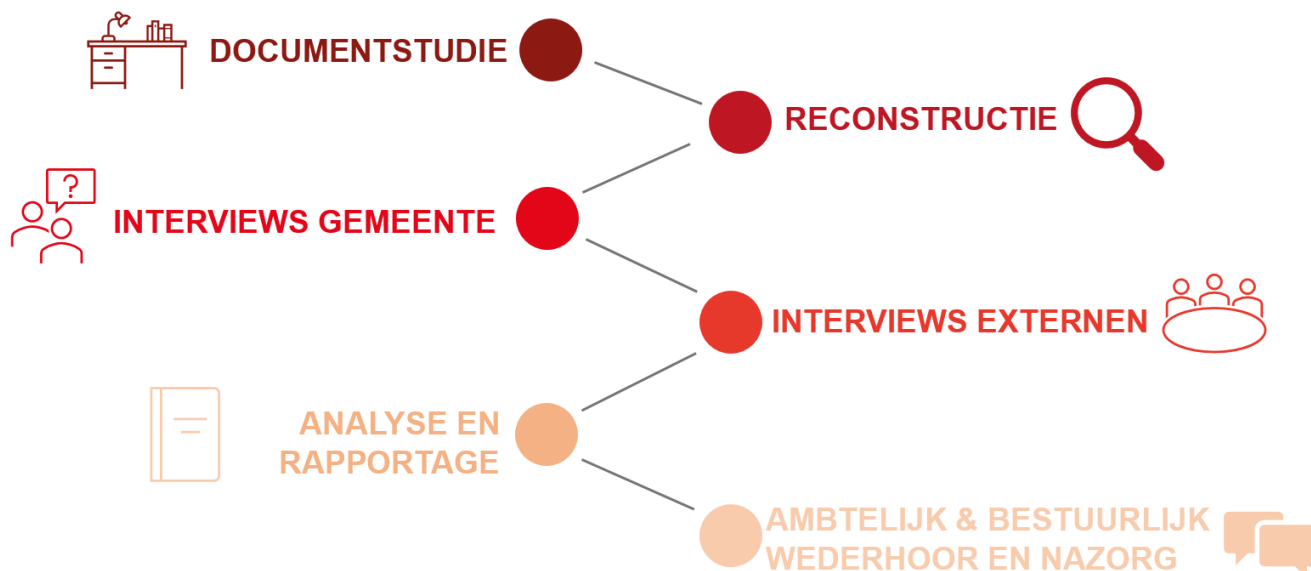
Vraag	Norm	Uitwerking
1. Uitvoering	De gemeente Utrecht heeft bestuurlijk en ambtelijk gehandeld in overeenstemming met de algemene beginselen voor behoorlijk bestuur.	Het <u>proces van voorbereiding en besluitvorming</u> is zorgvuldig, zonder vooringenomenheid en de procedure is volgens geldende wetten en regels.
		De <u>motivering en inrichting van de besluiten</u> is volgens het motiveringsbeginsel en rechtszekerheidsbeginsel uitgevoerd.
		Bij de <u>inhoud van de besluiten</u> 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.
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 gemeentelijke rol past bij haar taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

		De gemeente heeft haar taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden conform de (samenwerkings)afspraken ingevuld.
		De gemeente heeft haar taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de kaders (van wet- en regelgeving) ingevuld.
		De gemeente is toegerust met de juiste kennis en kunde om haar rol in te kunnen vullen.
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 heeft inzicht in de personele capaciteit die is ingezet.
		De onderbouwing van de gemeente laat zien dat de hoeveelheid geld en mensen doeltreffend en doelmatig zijn ingezet.
	De gemeente Utrecht heeft de instrumenten voor dit project doeltreffend en doelmatig ingezet.	De gemeente heeft inzicht in de instrumenten die zijn ingezet.
		De onderbouwing van de gemeente laat zien dat de ingezette instrumenten doeltreffend en doelmatig zijn ingezet.
	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.
		De gemeente heeft adequate maatregelen genomen om de risico's van het project te beheersen.
4. Informatievoorziening	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.
		De raadsinformatie is toereikend: volledig, beschikbaar, begrijpelijk, vergelijkbaar en tijdig.
5. Planning	Het is duidelijk en navolgbaar hoe de planning tot stand is gekomen.	
	De gemeente heeft zich in de praktijk gehouden aan haar eigen (project)planning.	

4 PLAN VAN AANPAK EN AFBAKENING

Wij voeren het onderzoek uit aan de hand van zes onderzoeksstappen (zie figuur 3). Deze stappen worden hieronder kort toegelicht.

Figuur 3 Aanpak van het onderzoek in zes stappen.



1. Documentstudie

Wij richten ons bij de documentstudie op alle documentatie over het project Aardgasvrij Overvecht-Noord. Dit betreft zowel openbare als interne documenten. Ook Eneco, de woningcorporaties en andere externe partijen zullen wij verzoeken hun (interne) documenten met ons te delen. We brengen hiermee in kaart hoe bestuurlijk en ambtelijk gehandeld is tot aan het spoeddebat en het aannemen van motie voor het verzoekonderzoek op 25 april 2024. We kijken naar de rol die gemeente Utrecht heeft gehad, hoe zij die heeft ingevuld en welke middelen en instrumenten er zijn ingezet. We gaan bovendien na hoeveel geld en personeel er voor het project beschikbaar was en is ingezet en hoe de planning tot stand is gekomen en gevolgd. Daarnaast analyseren we aan de hand van de Planning & Controldocumenten, beleidsnota's en verdere raadsinformatie of de gemeenteraad goed geïnformeerd is over de voortgang van het project.

2. Reconstructie

We voeren een reconstructie van het project uit aan de hand van de gebeurtenissen in de tijd. Dit doen wij naast de documenten uit de documentstudie met de beschikbare schriftelijke weergaven van overlegmomenten (verslagen, notulen, besluitenlijsten) en met onderlinge communicatie (bijvoorbeeld e-mails, Whatsappberichten). Hiermee brengen we het gevolgde traject in kaart. We leggen de uitkomsten van deze reconstructie schriftelijk en visueel vast in een tijdlijn. Daarbij ligt de focus op de rol en het perspectief van de

gemeente Utrecht, maar wordt ook de samenhang en relatie zichtbaar met externe partijen. In de tijdlijn zullen we waar nodig onderscheid maken naar de verschillende aspecten (rol, uitvoering, planning) en naar de verschillende niveaus in de organisatie (bestuurlijk, ambtelijk). Deze tijdlijnen dienen naast de gestelde normen als input voor de interviews.

3. *Interviews met betrokkenen in de gemeentelijke organisatie*

Wij gaan binnen de gemeentelijke organisatie interviews afnemen bij bestuurlijk en ambtelijk verantwoordelijken en uitvoerende medewerkers. We gaan daarin ten eerste na of onze weergaven en tijdlijnen van de gebeurtenissen kloppen en ten tweede welke ervaringen en overwegingen daarbij aan de orde waren. Ook bespreken we het proces en de voorbereiding, de motivering en inrichting, en de inhoud van de genomen besluiten. Het doel van de interviews is daarmee zowel gericht op het concreter in kaart brengen van de gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden als op de ervaringen en beoordelingen van de betrokkenen.

4. *Interviews met betrokkenen van externe partijen*

Bij het project Aardgasvrij Overvecht-Noord waren veel externe partijen betrokken. Wij willen daarom ook interviews afnemen bij de stakeholders. We denken op voorhand in ieder geval aan Eneco en de betrokken woningcorporaties. Wanneer nodig gaan we voor verdere duiding ook in gesprek met andere externen. Daarnaast willen wij enkele gesprekken voeren met experts op het gebied van aardgasvrije wijken. We denken daarbij bijvoorbeeld aan (enkele van) de Nederlandse professoren die door het Programma Aardgasvrije Wijken zijn gevraagd te reflecteren op deze opgave.¹³

5. *Analyse en rapportage*

Wij analyseren de verzamelde informatie en brengen die in verband met de vooraf vastgestelde normen. De toetsing voeren we uit aan de hand van een normenkader. De normenbeoordelingen leggen wij vervolgens vast in een conceptnota van bevindingen.

6. *Ambtelijk & bestuurlijk wederhoor en nazorg*

We leggen de conceptnota van bevindingen voor aan de ambtelijke organisatie voor feitelijk wederhoor. Na verwerking van de ambtelijke reactie stelt de rekenkamer een bestuurlijk rapport op met conclusies en aanbevelingen. Het geheel wordt vervolgens voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders voor bestuurlijk wederhoor. De rekenkamer maakt daarna het definitieve rapport op met een nawoord, biedt het geheel aan de gemeenteraad aan en zorgt voor verdere openbaarmaking.

Afbakening

We houden in de afbakening van het onderzoek in ieder geval met de volgende zaken rekening:

- **Bevoegdheden:** De bevoegdheden van de rekenkamer zijn gericht op de gemeente Utrecht. De gemeente is daarom ook het startpunt van ons onderzoek en onze analyses. De

¹³ Zie [Essays | Programma Aardgasvrije Wijken](#).

medewerking van andere overheden en samenwerkingspartners is op basis van vrijwilligheid. Wij beschouwen met name Eneco en de woningcorporaties als directe partners in het project Aardgasvrij Overvecht-Noord en zullen hun relatie met de gemeente Utrecht in onze analyses betrekken. Wij zetten erop in om ook bij deze partijen met bestuurders en inhoudelijk betrokkenen te spreken.

- **Periode:** de onderzoeksperiode stopt bij het aannemen van de motie Verzoekonderzoek (M151) op 25 april 2024. Het startpunt van ons onderzoek is op voorhand niet bekend en zullen wij gaande het onderzoek vaststellen. Wij gaan in de tijd zover terug als nodig is om de centrale vraag op een goede manier te kunnen beantwoorden.
- **Beoordeling:** voor de beoordeling wordt 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 zullen we waar mogelijk als input meenemen, maar ook aanvullend beoordelen 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 blijft in ons onderzoek buiten scope. Belangrijke wet- en regelgeving wordt wel als context meegenomen. We denken hierbij op voorhand bijvoorbeeld aan de Wet Collectieve Warmte (WCW) en de Wet Gemeentelijke Instrumenten Warmtetransitie (WGIW).
- **Benchmark:** er vindt geen benchmark plaats van het project Aardgasvrij Overvecht-Noord 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.

5 ORGANISATIE EN PLANNING

De volgende personen voeren het onderzoek uit:

- Johan Snoei, onderzoeker en projectleider
- Vince van Houten, onderzoeker
- Nader te bepalen, onderzoeker(s)

Daarnaast zal waar nodig externe expertise worden ingekocht als dat nodig blijkt voor de beantwoording van de onderzoeksvragen of de (nadere) beoordeling van de uitkomsten.

Planning

Ons doel is om de nota van bevindingen begin van het eerste kwartaal van 2025 af te ronden. Het rapport zal dan – inclusief de conclusies en aanbevelingen – aan het eind van het eerste kwartaal van 2025 worden gepubliceerd. Als er grote wijzigingen optreden in de planning of uitvoering van het onderzoek zullen we de gemeenteraad daar direct over informeren.

Stappen	Periode
Documentstudie	3 ^e kwartaal 2024
Reconstructie	3 ^e en 4 ^e kwartaal 2024
Interviews gemeente	4 ^e kwartaal 2024
Interviews externen	4 ^e kwartaal 2024
Analyse en rapportage	4 ^e kwartaal 2024
Ambtelijk wederhoor	1 ^e kwartaal 2025
Verwerking wederhoor en opstellen bestuurlijk rapport	1 ^e kwartaal 2025
Bestuurlijk wederhoor	1 ^e kwartaal 2025
Beoogde publicatie	1 ^e kwartaal 2025

Contactpersonen

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met:

- Johan Snoei, projectleider, j.snoei@utrecht.nl
- Gerth Molenaar, secretaris rekenkamer, g.molenaar@utrecht.nl