

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 raads werkgroep 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 (Gemeentebblad 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 besluiten 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 ingebracht 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.