

## Voorstel van de rekenkamer

Opgesteld door	Rekenkamer
Vergadering	Commissie @@
Vergaderdatum	@@ 2022
Jaargang en nummer	2022, nr. 9419751
Geheim	Nee

---

### Rekenkameronderzoek: 'Onbegonnen werk - Een onderzoek naar de verduurzaming van gemeentelijk vastgoed in Utrecht'

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

1. De financiële en organisatorische haalbaarheid van de verduurzamingsopgave te onderzoeken en de lessen die hieruit zijn te leren te gebruiken voor een herijking van deze opgave en de doelen die de gemeente daaraan verbindt.
2. Expliciet te maken welke stappen gezet moeten worden om de doelen wel te kunnen realiseren. En daarbij onderbouwd aan te geven in hoeverre de gemeentelijke organisatie in het algemeen en de VGU in het bijzonder voldoende zijn toegerust om deze stappen te zetten.
3. Inzichtelijk te maken hoe groot de onrendabele top is en te laten zien in hoeverre extra geld kan bijdragen aan de oplossing van het probleem van de onrendabele toppen en aan het realiseren van de gestelde doelen.
4. Te zorgen voor een deugdelijke en werkende manier om zicht te houden op de voortgang en realisatie van de verduurzamingsopgave.
5. De raad tijdig en op inzichtelijke wijze te informeren over de voortgang en realisatie van de verduurzamingsopgave.
6. De raad binnen zes weken door middel van een plan van aanpak te informeren over de wijze waarop deze aanbevelingen worden uitgevoerd.

De rekenkamer,

De secretaris,

dr. G. Molenaar

De voorzitter,

drs. P.W.D. Venhoeven

## Bijlagen

Rapport *Onbegonnen werk. Een onderzoek naar de verduurzaming van gemeentelijk vastgoed in Utrecht*. Rekenkamer Utrecht, 21 februari 2022

### Eerdere besluitvorming

#### Uitvoering

##### Context

Utrecht wil graag zo snel mogelijk klimaatneutraal worden en heeft daarvoor vijf klimaatdoelen opgesteld. Dit rekenkameronderzoek gaat over het klimaatdoel 'gemeentelijk vastgoed verduurzaamd in 2040'. Bij het aantreden van de huidige coalitie is in 2018 afgesproken om het kernvastgoed in 2040 energieneutraal te hebben gemaakt. Dit is de Versnellingsopgave Energieneutraal Kernvastgoed. De Rekenkamer Utrecht heeft onderzoek gedaan naar de voortgang op dit doel.

Het onderzoek is in de periode augustus – december 2021 uitgevoerd. Op basis van documentstudie is een reconstructie gemaakt van het beleid gericht op verduurzaming van gemeentelijke gebouwen zoals dat vanaf 2008 vorm heeft gekregen. Er zijn acht interviews gehouden met betrokkenen binnen de Vastgoedorganisatie Utrecht (VGU). Op twee momenten in het onderzoek heeft de rekenkamer een aantal schriftelijke vragen aan de VGU voorgelegd, vooral bedoeld om scherper zicht te krijgen op de voortgang van de verduurzamingsopgave. Daarnaast zijn twee externe deskundigen geraadpleegd voor het inschatten van de haalbaarheid van de Versnellingsopgave energieneutraal kernvastgoed.

De hoofdconclusie van de rekenkamer is als volgt:

We concluderen dat de Versnellingsopgave Energieneutraal Kernvastgoed nauwelijks van de grond komt. De titel van dit rapport - 'Onbegonnen werk' – heeft een dubbele betekenis. Allereerst stellen we vast dat het verduurzamen van gemeentelijk kernvastgoed tot op heden – ook na acht jaar beleid dat daarop ziet – letterlijk nog nauwelijks is begonnen. Met het geld uit de Versnellingsopgave zijn tot nu toe 2 gebouwen verduurzaamd, terwijl de doelstelling tot 2023 57 gebouwen omvat. Daarnaast concluderen we dat met deze opgave doelen worden nagestreefd die financieel en inhoudelijk onvoldoende onderbouwd en daarmee niet realistisch zijn. De doelstelling om het gemeentelijk kernvastgoed tot 2040 te verduurzamen is op de huidige manier haalbaar noch betaalbaar. Ook stellen we vast dat de gemeente geen grip heeft op de opgave. Zo kan de voor de uitvoering verantwoordelijke vastgoedorganisatie (VGU) kan geen inzicht geven in planning en voortgang van de opgave, en is de besteding van middelen ondoorzichtig. Dat leidt er ook toe dat de gemeenteraad over deze voortgang niet inzichtelijk wordt geïnformeerd. De gemeente heeft zichzelf met een onmogelijke opgave opgezadeld: ook in die zin dus 'onbegonnen werk'.

We baseren deze hoofdconclusie op de volgende deelconclusies:

- In het kader van de Versnellingsopgave Energieneutraal Kernvastgoed zijn tot nu toe twee gebouwen met middelen uit de Versnellingsopgave verduurzaamd. Eerder beleid gericht op verduurzaming van gemeentelijk vastgoed heeft nooit aantoonbaar tot resultaat geleid;

- Bij de Versnellingsopgave ontbreekt het aan een deugdelijke financiële en inhoudelijke onderbouwing van de manier waarop verduurzaming van vastgoed tijdig gerealiseerd kan worden. De VGU is ook niet in staat om aan te geven welke prioritering wordt gekozen bij verduurzaming, waaraan middelen voor de verduurzaming van vastgoed zijn uitgegeven en wat dat heeft opgeleverd. De gemeente heeft geen grip op planning, voortgang en realisatie van deze opgave;
- Dit gebrek aan grip leidt er ook toe dat de raad over de voortgang van het verduurzamen van het kernvastgoed niet op inzichtelijke wijze wordt geïnformeerd, hoewel die daar wel bij herhaling om heeft gevraagd. Door dit gebrek aan inzicht in de voortgang kan de raad haar controlerende en kaderstellende taak niet naar behoren uitoefenen.

De hoofdconclusie met deelconclusies, aanbevelingen en de toelichtingen hierop zijn opgenomen in het bestuurlijk rapport. De onderliggende bevindingen zijn na te lezen in de nota van bevindingen. De rekenkamer doet vijf aanbevelingen, die zijn verwoord in de voorliggende beslispunten.

### **Beslispunt**

1. De financiële en organisatorische haalbaarheid van de verduurzamingsopgave te onderzoeken en de lessen die hieruit zijn te leren te gebruiken voor een herijking van deze opgave en de doelen die de gemeente daaraan verbindt.

#### Argumenten

- 1.1 In het kader van de Versnellingsopgave Energieneutraal Kernvastgoed zijn tot nu toe twee gebouwen met geld uit de Versnellingsopgave verduurzaamd.
- 1.2 De doelstelling voor de periode tot 2023 omvat 57 gebouwen.
- 1.3 Eerder beleid gericht op verduurzaming van gemeentelijk vastgoed heeft nooit aantoonbaar tot resultaat geleid.
- 1.4 De doelen van verduurzaming van het gemeentelijk vastgoed verschuiven zowel inhoudelijk als in de tijd. Voor deze verschuivingen wordt geen onderbouwing gegeven. De begrippen worden soms door elkaar gebruikt. Na 2014 is er geen beleidsprogramma meer dat is gericht op energietransitie, waarbinnen het verduurzamingsbeleid plaatsvindt.
- 1.5 Voor het vervolg van de verduurzamingsopgave is het allereerst nodig om helder inzicht te hebben in waar het de afgelopen jaren niet goed is gegaan.

### **Beslispunt**

2. Expliciet te maken welke stappen gezet moeten worden om de doelen wel te kunnen realiseren. En daarbij onderbouwd aan te geven in hoeverre de gemeentelijke organisatie in het algemeen en de VGU in het bijzonder voldoende zijn toegerust om deze stappen te zetten.

#### Argumenten

- 2.1 Er is binnen de VGU geen vastlegging over voortgang of resultaten van het Uitvoeringsprogramma Energiezuinige Gemeentelijke Gebouwen beschikbaar.
- 2.2 De rekenkamer leidt uit interviews en de beantwoording van schriftelijke vragen door de VGU af dat het Uitvoeringsprogramma Energiezuinige Gemeentelijke Gebouwen met name door financiële knelpunten nooit van de grond gekomen is.
- 2.3 Met de Versnellingsopgave worden keuzes gemaakt die geen oplossing bieden voor financiële

problematiek bij de uitvoering van het Uitvoeringsprogramma en aanbevelingen daarover uit extern onderzoek.

- 2.4 Uit beleidsdocumenten wordt niet duidelijk welke selectie van het vastgoed in de Versnellingsopgave verduurzaamd wordt.

### **Beslispunt**

3. Inzichtelijk te maken hoe groot de onrendabele top is en te laten zien in hoeverre extra geld kan bijdragen aan de oplossing van het probleem van de onrendabele toppen en aan het realiseren van de gestelde doelen.

### Argumenten

- 3.1 De VGU kan niet aangeven wat de onrendabele top is die optreedt bij uitvoering van de Versnellingsopgave (het energieneutraal maken van het kernvastgoed). Evenmin kan de VGU onderbouwen in hoeverre de extra middelen voldoende zijn om de onrendabele top af te dekken.
- 3.2 De inschatting van een externe deskundige is dat de onrendabele top voor de gehele Versnellingsopgave oploopt tot meer dan € 100 miljoen. De toegevoegde financiële middelen uit de Versnellingsopgave voldoen niet om de onrendabele top af te dekken.

### **Beslispunt**

4. Te zorgen voor een deugdelijke en werkende manier om zicht te houden op de voortgang en realisatie van de verduurzamingsopgave.

### Argumenten

- 4.1 De VGU kan niet aangeven of en zo ja voor hoeveel gebouwen inmiddels verduurzamingsadviezen zijn opgesteld op basis waarvan het meerjarig onderhoudsplan per gebouw kan worden aangepast.
- 4.2 Dat is nodig om zicht te krijgen op de extra investeringen die per gebouw nodig zijn om te verduurzamen.
- 4.3 Een 'duurzaamheidsdashboard', dat de besluitvorming over verduurzaming van gemeentelijk vastgoed moet ondersteunen en zicht moet geven op realisatie, kosten en baten van de opgave, is na vijf jaar ontwikkeling nog niet operationeel.
- 4.4 De VGU is niet in staat om aan te geven welke programmakosten zijn gemaakt ten behoeve van de Versnellingsopgave en wat dat heeft opgeleverd.
- 4.4 De rekenkamer leidt hieruit af dat de gemeente geen grip heeft op de uitvoering en realisatie van de Versnellingsopgave.

### **Beslispunt**

5. De raad tijdig en op inzichtelijke wijze te informeren over de voortgang en realisatie van de verduurzamingsopgave.

### Argumenten

- 5.1 De gemeenteraad heeft er, onder meer via een aantal door de raad ondersteunde moties, bij het college regelmatig op aan gedrongen om beter en vollediger geïnformeerd te worden over de voortgang van de verduurzaming van gemeentelijk vastgoed. De rekenkamer stelt vast dat dat tot

op heden onvoldoende is gelukt.

- 5.2 Doelen veranderen en verschuiven in de tijd. Die verschuivingen werden niet inhoudelijk gemotiveerd. Dat maakt dat hoewel de raad informatie ontvangt, niet goed inzichtelijk is wat precies wordt nagestreefd.
- 5.2 De raad heeft geen zicht op de voortgang van de verduurzaming van gemeentelijk vastgoed en de besteding van extra middelen hieraan. Uit het MPUV wordt niet duidelijk hoeveel gebouwen zijn verduurzaamd of hoe verdere realisatie ter hand wordt genomen.
- 5.3 Voor het eerdere Uitvoeringsprogramma ontbrak deze (vorm van) rapportage geheel.
- 5.4 Over de besteding van financiële middelen ten behoeve van de Versnellingsopgave wordt incidenteel gerapporteerd in de Jaarstukken. Uit deze rapportages is niet af te leiden waaraan middelen zijn besteed en welk effect dat heeft gehad.

### **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 concrete voorstellen gedaan om invulling te geven aan de aanbevelingen en tegelijkertijd ruimte gelaten aan het college om de aanbevelingen nader in te vullen.
- 6.2 In artikel 11 (lid 8) van de Verordening Rekenkamer Utrecht 2018 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.
- 6.3 In artikel 11 (lid 9) 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.
- 6.4 Indien nuttig kan via een expliciet besluit van de gemeenteraad van de standaardtermijn van zes weken worden afgeweken.

Raadsbesluit

Opgesteld door Raadsorganen  
Vergadering Gemeenteraad  
Vergaderdatum @@ 2022  
Jaargang en nummer 2022, nr. 9419751

---

**Rekenkameronderzoek: ‘Onbegonnen werk. Een onderzoek naar de verduurzaming van gemeentelijk vastgoed in Utrecht.’**

Besluit:

1. De financiële en organisatorische haalbaarheid van de verduurzamingsopgave te onderzoeken en de lessen die hieruit zijn te leren te gebruiken voor een herijking van deze opgave en de doelen die de gemeente daaraan verbindt.
2. Expliciet te maken welke stappen gezet moeten worden om de doelen wel te kunnen realiseren. En daarbij onderbouwd aan te geven in hoeverre de gemeentelijke organisatie in het algemeen en de VGU in het bijzonder voldoende zijn toegerust om deze stappen te zetten.
3. Inzichtelijk te maken hoe groot de onrendabele top is en te laten zien in hoeverre extra geld kan bijdragen aan de oplossing van het probleem van de onrendabele toppen en aan het realiseren van de gestelde doelen.
4. Te zorgen voor een deugdelijke en werkende manier om zicht te houden op de voortgang en realisatie van de verduurzamingsopgave.
5. De raad tijdig en op inzichtelijke wijze te informeren over de voortgang en realisatie van de verduurzamingsopgave.
6. De raad binnen zes weken door middel van een plan van aanpak te informeren over de wijze waarop deze aanbevelingen worden uitgevoerd.

Aldus besloten in de vergadering van de raad, gehouden op @@

De griffier De voorzitter gemeenteraad

Merel van Hall Sharon A.M. Dijkma