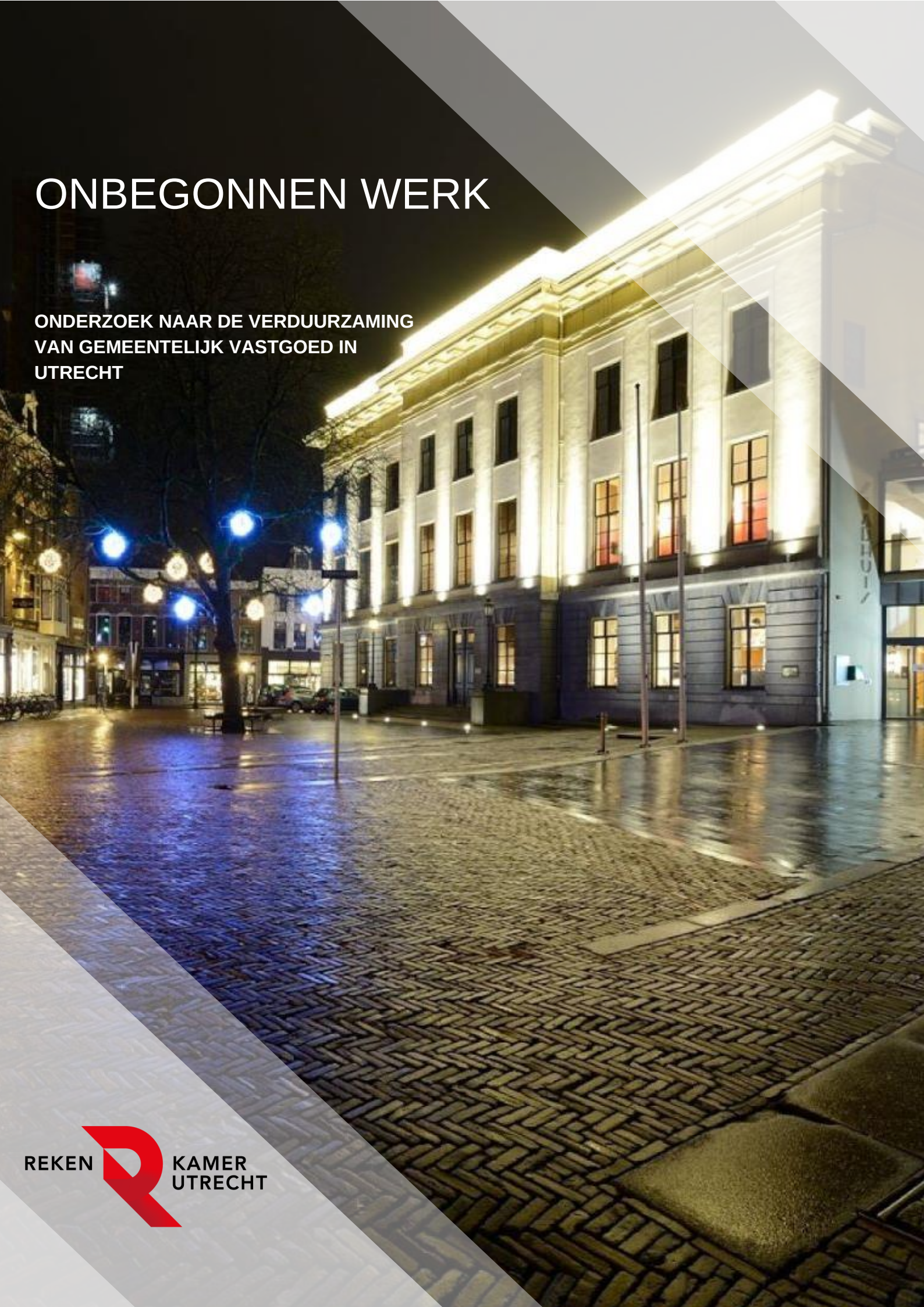
ONBEGONNEN WERK

ONDERZOEK NAAR DE VERDUURZAMING VAN GEMEENTELIJK VASTGOED IN UTRECHT



REKEN KAMER UTRECHT

ONBEGONNEN WERK

ONDERZOEK NAAR DE VERDUURZAMING VAN GEMEENTELIJK VASTGOED IN UTRECHT

21 februari 2022

REKENKAMER UTRECHT

LEDEN

- Paul Venhoeven (voorzitter)
- Carolien de Boer
- Sjoerd Keulen

MEDEWERKERS ONDERZOEK

- Gert Jan de Vries
- Naomi Meys

CONTACTGEGEVENS

030 - 286 1391
rekenkamer@utrecht.nl
utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/rekenkamer
Postbus 16200, 3500 CE Utrecht

VOORWOORD

De verandering van het klimaat vormt één van de grootste uitdagingen van onze tijd. Daarvan getuigt ook het regeerakkoord van het vierde kabinet-Rutte, dat onlangs is aangetreden. Als het aan de coalitiepartijen ligt moet Nederland in 2050 klimaatneutraal zijn. De doelen die de gemeente Utrecht zich ten aanzien van het klimaatbeleid stelt gaan nog een stuk verder. Al in 2011 formuleerde de gemeente de ambitie om in 2030 als stad klimaatneutraal te zijn. En in 2018 werd door de toen aantredende coalitiepartijen als doel gesteld om haar belangrijkste vastgoed, het zogenoemde kernvastgoed van de gemeente, in 2040 energieneutraal te hebben gemaakt. Dit werd de Versnellingsopgave Energieneutraal Kernvastgoed.

De Rekenkamer Utrecht heeft deze Versnellingsopgave onderzocht. Welke resultaten zijn na vier jaar Versnellingsopgave bereikt? Wat is sinds 2013, toen het Uitvoeringsprogramma Energiezuinige gemeentelijke gebouwen werd vastgesteld, bereikt voor het doel om gemeentelijk vastgoed te verduurzamen?

Ten behoeve van dit onderzoek hebben we gesprekken gevoerd met betrokkenen binnen de gemeente, in het bijzonder de Vastgoedorganisatie Utrecht. Daarnaast hebben we een beroep kunnen doen op externe deskundigheid om grip te krijgen op dit onderwerp. We willen hen op deze plaats hartelijk danken voor de tijd en aandacht die zij voor dit onderzoek hebben vrijgemaakt.

Paul Venhoeven,
voorzitter

Gerth Molenaar,
secretaris

Utrecht, 21 februari 2022

INHOUDSOPGAVE

DEEL I BESTUURLIJK RAPPORT 9
1 DOELSTELLING ONDERZOEK 9
2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 12
3 BESTUURLIJKE REACTIE COLLEGE VAN B&W 18
4 NAWOORD REKENKAMER 23

DEEL II NOTA VAN BEVINDINGEN 24
1 INLEIDING 25
1.1 AANLEIDING 25
1.2 CONTEXT 25
1.3 EERDER ONDERZOEK VASTGOED REKENKAMER UTRECHT 26
1.4 DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN 27
1.5 WERKWIJZE 29
1.6 LEESWIJZER 29

2 VERDUURZAMING VASTGOED: BELEID 31
2.1 BEVINDINGEN IN HET KORT 31
2.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN 32
2.2.1 VERSCHUIVENDE DOELEN 32
2.2.2 ONLOGISCHE KEUZES IN VERSNELLINGSOPGAVE 38
2.2.3 SELECTIE GEBOUWEN ONDUIDELIJK 39
2.2.4 € 2,2 MILJOEN AANVULLEND VOOR VERSNELLINGSOPGAVE 2018-2023 41
2.3 NORMENKADER 42

3 STAND VAN ZAKEN VERDUURZAMING IN DE PRAKTIJK 44
3.1 BEVINDINGEN IN HET KORT 44
3.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN 44
3.2.1 VERDUURZAMING GEMEENTELIJK VASTGOED KOMT VRIJWEL NIET VAN DE GROND 44
3.2.2 GEEN FINANCIEEL INZICHT EN GEEN REALISTISCH PLAN 45
3.3 NORMENKADER 47

4 INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD 49
4.1 BEVINDINGEN IN HET KORT 49
4.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN 49
4.2.1 RAAD HEEFT BEPERKT ZICHT OP DOELEN EN MIDDELEN 49
4.2.2 DE RAAD HEEFT GEEN ZICHT OP VOORTGANG VERDUURZAMING 50
4.2.3 RAAD VRAAGT REGELMATIG OM BETERE INFORMATIEVOORZIENING OVER BELEID 52
4.3 NORMENKADER 53

COLOFON 55
BIJLAGEN 56
BIJLAGE 1 GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN 56
BIJLAGE 2 GEÏNTERVIEWDE PERSONEN 57
BIJLAGE 3 AFKORTINGEN 58
BIJLAGE 4 VOORTGANG VERSNELLINGSOPGAVE ENERGIENEUTRAAL KERNVASTGOED 59
BIJLAGE 5 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING 62

DEEL I BESTUURLIJK RAPPORT

1 DOELSTELLING ONDERZOEK

AANLEIDING

Het onderwerp energietransitie is door de gemeenteraad aangedragen voor het onderzoeksprogramma van de rekenkamer. Het rekenkameronderzoek naar de energietransitie bestaat uit drie delen. In februari 2021 publiceerde de rekenkamer een rekenkamerbrief, waarin de informatievoorziening van het Uitvoeringsprogramma Energietransitie aan de raad centraal stond. Op 2 december 2021 is een rapport gepubliceerd waarin concrete projecten uit dit programma werden onderzocht. Voorliggend rapport over de verduurzaming van gemeentelijk vastgoed is het derde en laatste deel van het rekenkameronderzoek naar de energietransitie.

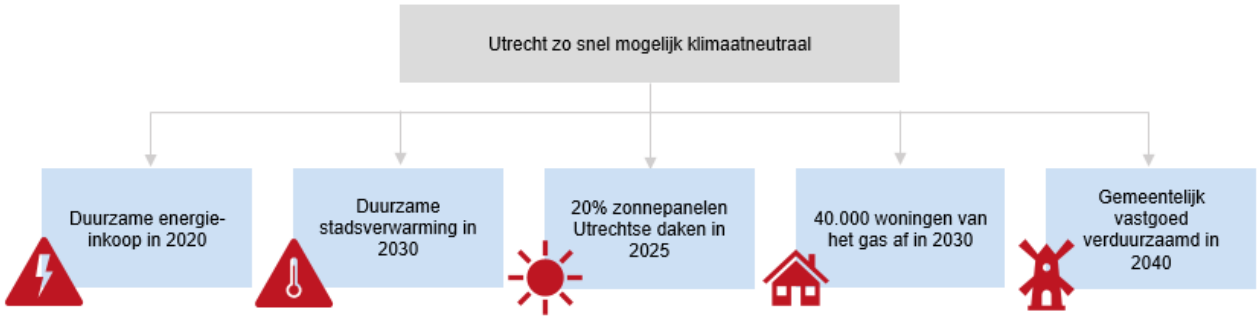
CONTEXT

Utrecht wil graag zo snel mogelijk klimaatneutraal worden en heeft daarvoor vijf klimaatdoelen opgesteld (zie figuur 1). Dit rekenkameronderzoek gaat over het klimaatdoel *gemeentelijk vastgoed verduurzaamd in 2040*.

In de Versnellingsopgave Energieneutraal Kernvastgoed is in 2018 afgesproken om het zogenoemde gemeentelijke kernvastgoed uiterlijk in 2040 energieneutraal te maken. Kernvastgoed is dat deel van het gemeentelijk vastgoed dat volledig in bezit is van de gemeente, en dat een beleidsdoel dient[1]. De versnelling bestaat eruit dat een groter deel van de gemeentelijke gebouwen verduurzaamd wordt in vergelijking met eerder beleid (dat was vooral het Uitvoeringsprogramma Energiezuinige Gemeentelijke Gebouwen, uit 2013). Binnen dat eerdere beleid was afgesproken dat verduurzaming zich vooral zou richten op gebouwen die voor 1992 waren gebouwd, omdat voor die gebouwen minder strikte voorschriften gelden bij verduurzaming. Gemeentelijke monumenten zouden pas in een later stadium worden verduurzaamd. Met de versnellingsopgave werd afgesproken dat ook gebouwen die na 1992 waren gebouwd én gemeentelijke monumenten energieneutraal zouden worden gemaakt. Extra structurele financiële middelen, opbouwend naar een jaarlijkse bijdrage van €730.000,- (€ 2,2 miljoen voor de periode 2018-2023) moeten deze versnelling mogelijk maken. Deze middelen moeten ervoor zorgen dat de hogere kapitaallasten die het gevolg zijn van investeringen in het verduurzamen van gemeentelijk kernvastgoed, worden afgedekt. Met de introductie van deze opgave werd aan de raad ook toegezegd dat deze over de voortgang van dit beleid beter geïnformeerd zou worden. Dat zou jaarlijks gebeuren in het Meerjarenperspectief Utrechts Vastgoed (MPUV). Het steven was onder meer om 'alle opgave gerelateerde geldstromen op gebouwniveau bijeen te brengen, zodat er jaarlijks een eenduidige verantwoording op de verduurzaming van gemeentelijk vastgoed plaats kan vinden'[2].

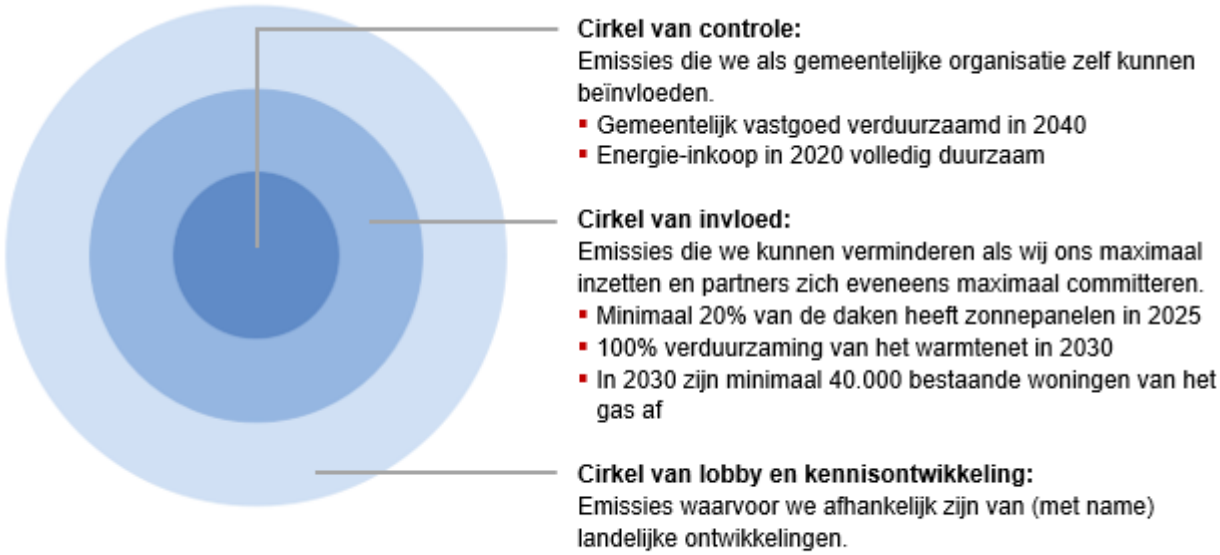
[1] Raadsbrief Energieneutraal Kernvastgoed (12 oktober 2018), p. 1
[2] MPUV 2019 (april 2019), p. 15.

Figuur 1 *De ambitie van het college en de doelen die hieraan moeten bijdragen*
Er zijn vijf klimaatdoelen die samen ervoor moeten zorgen dat Utrecht klimaatneutraal wordt.



De gemeente heeft niet op alle doelen even veel invloed. De invloed van de gemeente op de doelen is weergegeven in de cirkels in figuur 2. Voor de verduurzaming van gemeentelijk vastgoed geldt dat dit doel binnen de cirkel van controle ligt. De gemeente heeft daarmee de voortgang op dit doel in belangrijke mate zelf in de hand.

Figuur 2 *Schematische weergave van de mate van invloed die de gemeente Utrecht heeft*[3]*.*
Per klimaatdoel heeft de gemeente een verschillende mate van invloed.



[3] *Gemeente Utrecht (23 april 2020). Aangepast van figuur 1 uit voortgangsrapportage De energie van de stad 2019, p. 3*

DOEL EN CENTRALE VRAAG

Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de voortgang van de verduurzaming van gemeentelijk vastgoed. De centrale vraag van het onderzoek is:

> Wat is de voortgang van de Versnellingsopgave in het verduurzamen van gemeentelijk vastgoed, in hoeverre is de raad in positie om bij te sturen en hoe kan dit beoordeeld worden?

TOELICHTING WERKWIJZE REKENKAMER

De rekenkamer heeft in de periode augustus tot december 2021 onderzoek gedaan om deze onderzoeksvraag te beantwoorden. Op basis van documentstudie hebben we een reconstructie gemaakt van het beleid gericht op verduurzaming van gemeentelijke gebouwen zoals dat vanaf 2008 vorm heeft gekregen. We hebben in acht interviews met betrokkenen binnen de Vastgoedorganisatie Utrecht (VGU) verder zicht willen krijgen op doel, opzet en voortgang van dit beleid. Op twee momenten in het onderzoek hebben we een aantal schriftelijke vragen aan de VGU voorgelegd, vooral bedoeld om scherper zicht te krijgen op de voortgang van de verduurzamingsopgave.

We hebben een externe deskundige op het terrein van verduurzaming van maatschappelijke vastgoed gevraagd om, op basis van door de gemeente ter beschikking gestelde gegevens, een inschatting te maken van de onrendabele top die optreedt bij uitvoering van de Versnellingsopgave. De uitkomst van deze inschatting hebben we gebruikt om de haalbaarheid van de Versnellingsopgave nader te kunnen duiden.

In de onderzoeksrapportage geven we uiteindelijk antwoord op de onderzoeksvraag en de daarbij geformuleerde deelvragen. Om onze beoordeling van het onderzochte transparant te maken hebben we voor deze deelvragen een normenkader ontwikkeld.

Een concept van deze onderzoeksrapportage en de berekening van de onrendabele top bij de Versnellingsopgave hebben we voor een aanvullende kwaliteitstoets voorgelegd aan een tweede externe deskundige.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Sinds 2008 werkt de gemeente Utrecht aan het verduurzamen van de eigen organisatie en de eigen gebouwen. Vanaf 2014 wordt daarbij de focus gericht op een selectie van zogenoemd gemeentelijk 'kernvastgoed'. Dit zijn meer dan 300 gebouwen, ongeveer een derde van het gemeentelijk vastgoed. Zowel de definitie van wat kernvastgoed is, als het aantal gebouwen dat van dit kernvastgoed deel uitmaakt, fluctueert in de tijd. Bij het aantreden van de huidige coalitie is in 2018 afgesproken om dit kernvastgoed in 2040 energieneutraal te hebben gemaakt. Dit is de Versnellingsopgave Energieneutraal Kernvastgoed. Hiervoor is tot 2023 € 2,2 miljoen aan extra geld beschikbaar gesteld. Met deze middelen moeten de hogere kapitaallasten die ontstaan als gevolg van (extra) investeringen in verduurzaming worden afgedekt.

Op basis van de bevindingen zoals gepresenteerd in de nota van bevindingen komt de rekenkamer tot een hoofdconclusie met drie deelconclusies. Bij de deelconclusies formuleren we aanbevelingen en geven we een korte toelichting.

HOOFDCONCLUSIE

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. De Versnellingsopgave is onvoldoende onderbouwd, de voor de uitvoering verantwoordelijke vastgoedorganisatie (VGU) kan geen inzicht geven in de voortgang en de besteding van middelen is 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;

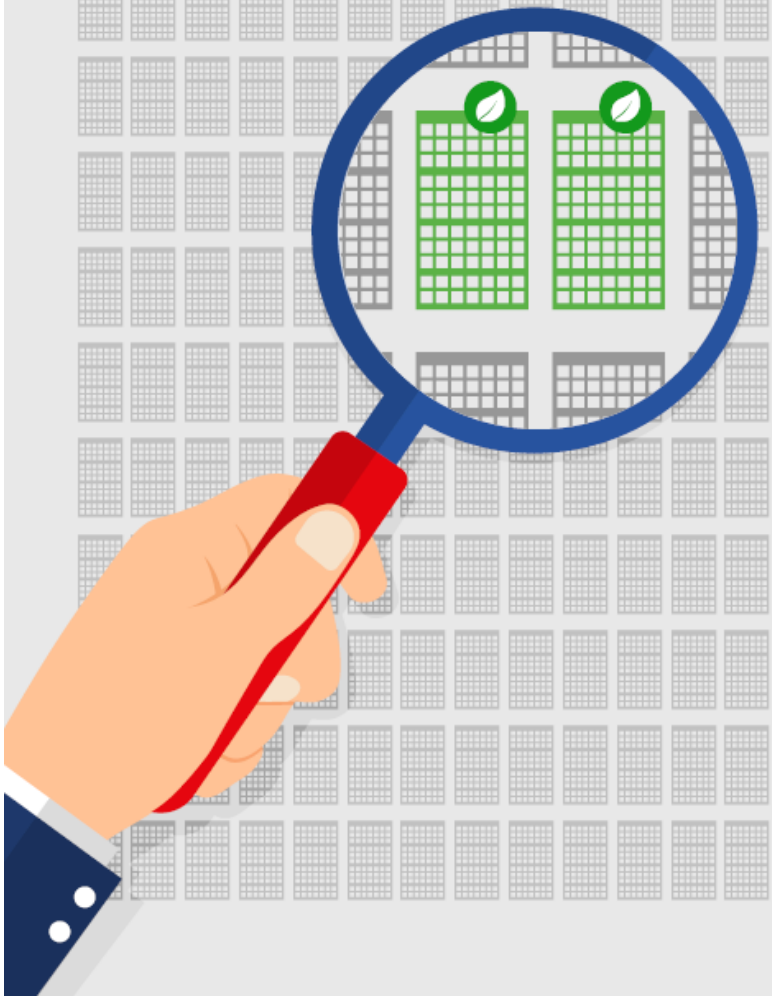
- Dit gebrek aan grip leidt er ook toe dat de raad over de voortgang van het verduurzamen van het kernvastgoed niet inzichtelijk wordt geïnformeerd, hoewel die daar wel bij herhaling om heeft gevraagd. Door dit gebrek aan inzicht in de voortgang kan de raad haar controlerende en kaderstellende taak niet naar behoren uitoefenen.

De volgende pagina bevat een infographic van de conclusies en aanbevelingen.

De Versnellingsopgave Energieneutraal Kernvastgoed

REKEN KAMER UTRECHT

ONBEGONNEN WERK



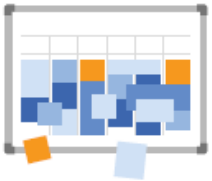
DOELEN WORDEN NIET BEREIKT

2 gebouwen verduurzaamd, opgave is 344.

AANBEVELING
Herijk het plan voor verduurzaming

GEMEENTE HEEFT GEEN GRIP

Deugdelijke financiële en inhoudelijke onderbouwing ontbreekt. Geen grip op planning en realisatie.



AANBEVELING
Bereken hoeveel extra geld nodig is voor de gestelde doelen

GEMEENTERAAD WORDT NIET INZICHTELIJK GEÏNFORMEERD

En kan controlerende taak niet naar behoren uitoefenen.

AANBEVELING
Informeer de raad tijdig en inzichtelijk

DEELCONCLUSIE 1: DOELEN WORDEN NIET BEREIKT

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

AANBEVELINGEN 1 EN 2

1. Onderzoek gericht de financiële en organisatorische haalbaarheid van de verduurzamingsopgave en gebruik de lessen die hieruit zijn te leren voor een herijking van deze opgave en de doelen die de gemeente daaraan verbindt;
2. Maak op basis daarvan expliciet welke stappen gezet moeten worden om doelen wel te kunnen realiseren. Geef daarbij onderbouwd aan in hoeverre de gemeentelijke organisatie in het algemeen en de VGU in het bijzonder voldoende zijn toegerust om deze stappen te zetten.

Over de voortgang van de Versnellingsopgave wordt sinds 2019 jaarlijks gerapporteerd in het Meerjarenperspectief Utrechts Vastgoed (MPUV). Uit de tabellen die betrekking hebben op 2018, 2019 en 2020 kun je concluderen dat in totaal zeven of acht gebouwen zijn verduurzaamd. Bij in ieder geval vijf van de genoemde gebouwen gaat het echter om nieuwbouw, die niet binnen de lijst van het kernvastgoed en dus niet onder de Versnellingsopgave valt. Volgens de VGU zijn twee gebouwen daadwerkelijk verduurzaamd met middelen uit de Versnellingsopgave. De doelstelling voor de periode tot 2023 omvat 57 gebouwen.

Over het eerdere Uitvoeringsprogramma Energiezuinige Gemeentelijke Gebouwen is binnen de VGU geen vastlegging over voortgang of resultaten van het Uitvoeringsprogramma beschikbaar. Of aan afzonderlijke gebouwen werkzaamheden hebben plaatsgevonden is niet na te gaan. Uit gesprekken met vertegenwoordigers van de VGU en uit beantwoording van schriftelijke vragen leiden we af dat het Uitvoeringsprogramma met name door financiële knelpunten nooit van de grond gekomen is en met de komst van de Versnellingsopgave in 2018 door de ambtelijke organisatie als achterhaald en afgesloten beleid wordt beschouwd. Over de beëindiging van het Uitvoeringsprogramma is de gemeenteraad nooit geïnformeerd.
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. Voordat keuzes worden gemaakt over een vervolg beveelt de rekenkamer daarom aan om met gericht verder onderzoek beter zicht te krijgen op de factoren waardoor het doel niet gehaald is.

DEELCONCLUSIE 2: FINANCIËLE EN INHOUDELIJKE ONDERBOUWING ONDEUGDELIJK

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.

AANBEVELINGEN 3 EN 4

3. Maak inzichtelijk hoe groot de onrendabele top is en laat zien in hoeverre extra geld kan bijdragen aan de oplossing van het probleem van de onrendabele toppen en aan het realiseren van gestelde doelen;
4. Zorg voor een deugdelijke en werkende manier om zicht te houden op de voortgang en realisatie van de verduurzamingsopgave.

Verduurzaming van vastgoed leidt tot extra uitgaven die binnen de bestaande kaders niet kunnen worden gefinancierd en terugverdiend. De meerjarige aanvullende (kapitaal-)lasten die het gevolg zijn van investeringen in verduurzaming kunnen niet worden gedekt met de middelen die voor het kernvastgoed beschikbaar zijn. Dit wordt de onrendabele top genoemd. Om deze onrendabele top op te lossen is ten behoeve van de Versnellingsopgave voor de periode 2019-2023 in totaal € 2,2 miljoen extra beschikbaar gesteld om de onrendabele top die in die periode optreedt af te dekken. Voor de jaren na 2023 zijn deze middelen nog onzeker[4].

De VGU kan niet aangeven wat de onrendabele top is die optreedt bij uitvoering van de Versnellingsopgave). Evenmin kan de VGU onderbouwen in hoeverre extra middelen voldoende zijn om deze onrendabele top af te dekken. Op basis van gegevens die ons zijn aangeleverd hebben we een inschatting laten maken van deze onrendabele top. Op basis van deze inschatting komen we voor de gehele Versnellingsopgave tot een onrendabele top die oploopt tot meer dan € 100 miljoen. De toegevoegde financiële middelen voldoen niet om de onrendabele top af te dekken.

De inhoudelijke onderbouwing van de Versnellingsopgave is gebrekkig. Zo is onduidelijk welke gebouwen wanneer verduurzaamd worden. 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. Dat is ook nodig om zicht te krijgen op de extra investeringen die per gebouw nodig zijn om te verduurzamen. 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

[4] In het Coalitie-akkoord ‘Ruimte voor Iedereen’ is aangegeven dat de toevoeging van € 730.000,- vanaf 2023 structureel wordt. Op basis van gesprekken met betrokkenen stellen we vast dat na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 deze afspraak opnieuw wordt bezien.

jaar ontwikkeling nog niet operationeel. Eén en ander leidt ons tot de conclusie dat de gemeente geen grip heeft op planning, uitvoering en realisatie van de Versnellingsopgave.

DEELCONCLUSIE 3: RAAD WORDT OVER VOORTGANG NIET INZICHTELIJK GEÏNFORMEERD

Dit gebrek aan grip leidt er ook toe dat de raad over de voortgang van het verduurzamen van het kernvastgoed niet inzichtelijk wordt geïnformeerd, hoewel hierover meerdere moties zijn aangenomen, die door het college ook zijn overgenomen. Door dit gebrek aan inzicht in de voortgang kan de raad haar controlerende en kaderstellende taak niet naar behoren uitoefenen.

AANBEVELING 5

5. Informeer de raad tijdig en op inzichtelijke wijze over de voortgang en realisatie van de verduurzamingsopgave.

Aan de hand van beleids- en uitvoeringsprogramma's, raadsbrieven en andere beleidsdocumenten neemt het college de raad mee in de doelen die het met verduurzaming van gemeentelijk vastgoed nastreeft, wanneer die doelen gerealiseerd moeten zijn en welke (extra) middelen daarvoor beschikbaar worden gesteld. Tegelijkertijd zien we dat doelen veranderen en in de tijd verschuiven. Zo was het doel met het Uitvoeringsprogramma om in 2030 te komen tot klimaatneutraal kernvastgoed. Voor de Versnellingsopgave was het doel om in 2040 dat kernvastgoed energieneutraal te maken. Die verschuivingen werden niet inhoudelijk gemotiveerd. Dat maakt dat hoewel de raad informatie ontvangt, niet goed inzichtelijk is wat precies wordt nagestreefd.

De raad heeft geen zicht op de voortgang van de verduurzaming van gemeentelijk vastgoed en de besteding van extra middelen hieraan. Over de Versnellingsopgave wordt vanaf 2019 in het Meerjarenperspectief Utrechts Vastgoed (MPUV) gerapporteerd. Deze rapportage is echter niet betrouwbaar. Uit deze rapportage wordt niet duidelijk hoeveel gebouwen zijn verduurzaamd of hoe verdere realisatie ter hand wordt genomen. Ook wijzigt de opmaak en inhoud van deze rapportage van jaar tot jaar. Voor het Uitvoeringsprogramma ontbrak deze (vorm van) rapportage geheel. 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.

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. Wij stellen vast dat dat tot op heden niet op inzichtelijke wijze is gebeurd.

3 BESTUURLIJKE REACTIE COLLEGE VAN B&W

Geachte leden van de Rekenkamer

Het afgelopen jaar heeft u onderzoek gedaan naar de versnellingsopgave verduurzaming gemeentelijk vastgoed in Utrecht. Wij hebben uw rapport met veel interesse gelezen en we herkennen veel van uw bevindingen in uw rapport. In deze brief schetsen wij eerst de achtergrond van de versnellingsopgave gemeentelijk vastgoed. Vervolgens gaan we in op uw aanbevelingen en conclusies.

VERDUURZAMING VASTGOED

Met het verduurzamen van het gemeentelijke vastgoed leveren we een bijdrage aan een gezonde stedelijke leefomgeving in Utrecht. Bij de start van het huidige coalitieakkoord hebben we daar – gebaseerd op de ervaringen in voorgaande jaren – nog een extra impuls en versnelling aan willen geven. Daarbij moeten we inmiddels wel constateren dat de opgave om het vastgoed te verduurzamen de afgelopen jaren niet alleen completer maar ook complexer is geworden. We besteden niet alleen aandacht aan de energietransitie, maar werken ook mee aan opgaven op het gebied van circulariteit, aardgasvrij, klimaatadaptatie en diervriendelijk bouwen.

De stapeling van duurzaamheidsambities met name vanaf 2018 legt extra druk op onze capaciteit en middelen. In de volgorde van de aanpak om de ambitie realiseren hebben we er daarom voor gekozen om eerst de focus te leggen op de meest concrete opgave om te verduurzamen: de energietransitie. Hiermee sluiten wij aan op het coalitieakkoord “Ruimte voor Iedereen” waarin de volgende versnellingsopgave beschreven staat: het kernvastgoed moet uiterlijk in 2040 energieneutraal zijn.

Om deze versnelde opgave kosteneffectief uit te voeren, is afgesproken dat we de maatregelen op natuurlijke momenten uitvoeren. Bij de start van de uitvoering was de aanname dat er jaarlijks voldoende natuurlijke momenten langs zouden komen waarmee we de versnelling van de opgave zouden kunnen realiseren. Zoals we ook al hebben gemeld in het laatste MPUV 2021 hebben de afgelopen jaren ons geleerd dat er zich veel minder snel natuurlijke momenten voordoen dan we bij aanvang dachten.

De ontwikkeling van de doelstellingen in verduurzaming van het vastgoed heeft - zoals u terecht stelt - een rechtstreekse relatie met de kwaliteit van de informatievoorziening. Wij constateren dat we de verschillende wijzigingen in de informatievoorziening en de helderheid van de vertraging nadrukkelijker aan de raad hadden moeten voorleggen en daarmee de haalbaarheid van het stapelen van doelen explicieter aan de orde hadden moeten stellen. Rapportages kunnen ook aan kwaliteit winnen door explicietere (en realistische) doelstellingen bij de kaderstelling vast te stellen en daarmee de voortgang ten opzichte van deze doelen beter inzichtelijk te maken is. Dat is bij deze opgave ook het geval.

Aangezien we ook zelf al hadden geconstateerd dat de gewenste versnelling op deze opgave te traag verloopt, hebben we in november 2021 een opdracht gegeven voor een externe evaluatie[5]. Deze evaluatie gebruiken we om een plan te maken hoe we de verduurzaming van het kernvastgoed realistischer en met haalbare doelstellingen kunnen versnellen. Wij informeren de raad begin 2e kwartaal 2022 over de uitkomsten van dit evaluatieonderzoek en de wijze waarop wij daaraan opvolging willen geven.

REACTIE OP DE AANBEVELINGEN

Aanbeveling
Onderzoek gericht de financiële en organisatorische haalbaarheid van de verduurzamingsopgave en gebruik de lessen die hieruit zijn te leren voor een herijking van deze opgave en de doelen die de gemeente daaraan verbindt;
Maak op basis daarvan expliciet welke stappen gezet moeten worden om doelen wel te kunnen realiseren. Geef daarbij onderbouwd aan in hoeverre de gemeentelijke organisatie in het algemeen en de VGU in het bijzonder voldoende zijn toegerust om deze stappen te zetten.

Deze aanbevelingen volgen wij op. De gekozen uitwerking van de Versnellingsopgave (zoals toegelicht in de raadsbrief d.d. 12 oktober 2018 en raadsinformatiebijeenkomst[6] door de maatregelen op natuurlijke momenten uit te voeren, was bedoeld om de verduurzamingsmaatregelen kosteneffectief uit te voeren en de onrendabele top bij investeringen zo laag mogelijk te houden. Het loslaten van de natuurlijke investeringsmomenten leidt door desinvesteringen van bestaande nog niet afgeschreven bouwdelen en installaties, en een extra bouwstroom specifiek voor verduurzaming, tot zeer veel hogere kosten dan nu geprognotiseerd.
In de uitvoering blijkt dat van een versnelling door meer gebouwen uit verschillende bouwjaarklassen aan te pakken op natuurlijke momenten niet altijd een aanpak is waarbij een versnelling ook daadwerkelijk tot stand komt. Wij erkennen dat het aanvankelijk beloofde tempo in deze periode achterloopt. De aanloop van de opgave heeft langer geduurd en praktische obstakels gekend, waaronder de late besluitvorming rondom het NKG in 2019 en het aantrekken van de benodigde projectmanagers.
Wij gaan werken aan het versimpelen van de complexe puzzel, om verschillende belangrijke financiële onderwerpen op elkaar af te stemmen, de benodigde extra voorbereidingstijd in te korten en tevens hoe samenwerking met gebruikers en huurders versoepeld kan worden. De Vastgoedorganisatie Utrecht kampt met personele wisselingen en dientengevolge verlies aan kennis en expertise. Deze kennis is inmiddels aangevuld. Het thema duurzaamheid heeft door de organisatie aanpassing van VGU een betere positionering gekregen door de expertise dichtbij de uitvoering te plaatsen samen in één afdeling. Met als doelstelling kennisdeling en samenwerking te verbeteren. Gelet op de urgentie van de opgave verduurzaming Utrechts Vastgoed zal op basis van de aanvullende aanbevelingen uit de evaluatie onderzocht worden hoe de organisatie nog verder verstevigd dient te worden.

[5] Raadsbrief Beantwoording diverse toezeggingen raadscommissies Programmabegroting
[6] Raadsbrief Energieneutraal Kernvastgoed d.d. 12 oktober 2018; Raadsinformatiebijeenkomst Raadsbrief Versnellingsopgave Energieneutraal Kernvastgoed 22 november 2018.

Zoals al in de raadsbrief van 12 oktober 2018 aangekondigd en hierboven ook al benoemd, zijn we op dit moment bezig met een evaluatie. Dit onderzoek zal de opgave evalueren, onderzoeken waar knelpunten liggen, suggesties doen voor ontwikkelrichtingen en versnellingsmogelijkheden aandragen voor de nieuwe periode.

Actie:
Wij informeren de raad zo snel mogelijk (begin 2e kwartaal 2022) over de uitkomsten van het evaluatieonderzoek dat nu wordt afgerond en de wijze waarop wij daaraan opvolging willen geven. Bij de herijking van de Nota Kapitaal Goederen in 2023 zullen wij een realistisch beeld schetsen van het tempo van uitvoering van de realisatie van de geprognotiseerde vervangingsinvesteringen en daarmee de versnellingsopgave.

Aanbeveling
Maak inzichtelijk hoe groot de onrendabele top is en laat zien in hoeverre extra geld kan bijdragen aan de oplossing van het probleem van de onrendabele toppen en aan het realiseren van gestelde doelen.

Deze aanbeveling volgen we op. De versnellingsopgave energieneutraal kernvastgoed bevat middelen ter afdekking van de kapitaalslasten van de onrendabele top van de investeringen. Deze middelen zijn bij het Coalitieakkoord beschikbaar gesteld. De middelen bestaan enerzijds uit 652.000 euro aan incidentele middelen voor o.a. de realisatie van het dashboard en anderzijds uit structureel budget voor kapitaallasten. Door verschillende momenten van oplevering loopt dit structurele budget op tot uiteindelijk 730.000 in 2023.Voor deze middelen is een bestemmingsreserve ingericht waarin zowel de middelen als toekomstige besparingen verwerkt worden. Met deze constructie blijft de Raad budgetrecht houden over de middelen.
Met de kennis en middelen van 2018 konden 57 panden in deze periode aangepakt worden. Deze eerste tranche van panden voor deze periode zou gevolgd worden door nog 4 periodes van vier jaar samenvallend met coalitieperioden. Ten behoeve van volgende periodes zullen we inzichtelijk maken wat de kosten zijn voor het vervolg.

Wij danken uw Rekenkamer voor de gedane inschatting van de onrendabele top voor de gehele opgave tot 2040. In het volgende overzicht is het verschil weergegeven (met een inschatting van de uitgangspunten van het externe bureau van de Rekenkamer).

Tabel 1 *Overzicht*

			ONRENDABELE TOP				
	Periode	Aantal panden	Investerings-kosten	Rente	Afschrijvings-termijn	Kapitaal-lasten	Opmerkingen
Versnellingsopgave Energieneutraal Kernvastgoed - eerste cyclus	2018-**2023** *(5 jaar)*	**57 / 16,6%**	**14**.000.000*	2%	25	730.000	Inzet middelen coalitieakkoord toegelicht in raadsbrief 'Versnellingsopgave energieneutraal kernvastgoed' (2018) en MPUV 2019. Met deze middelen kan ruim 14 mln. aan onrendabele top gedekt worden.
ECN rapport *(21 maart 2016)*	2016-**2041** *(25 jaar)*	**344 / 100%**	**50**.000.000	4%			Inschatting onrendabele top later in raadsbrief 'Aanvullende informatie over (financiële) mogelijkheden van het verduurzamen van het gemeentelijk vastgoed' (2017) aangepast naar 35 mln. door verlaging omslagrente naar 2% en hanteren afschrijvingstermijn van 25 jaar.
Extern bureau Rekenkamer	2018-**2040** *(22 jaar)*	**344 / 100%**	**100**.000.000				Versnellingsopgave energieneutraal kernvastgoed 2040

** Investeringskosten berekend op basis van toegekende coalitiemiddelen*

Wij verwachten de eerste activering van kapitaallasten dit jaar te doen op basis van de eerste opgeleverde projecten. Op dit moment hebben wij nog onvoldoende ervaringsgegevens om te veronderstellen dat de beschikbare middelen niet toereikend zullen zijn voor de opgave in deze eerste periode. Wij hebben nu ook onvoldoende informatie om de benodigde middelen tot en met 2040 accuraat te extrapoleren.
Zoals in de raadsbrief van 12 oktober 2018 toegezegd zullen wij op basis van de resultaten in deze periode een investeringsraming geven voor de volgende 4 jaar inclusief een inschatting van de onrendabele top en de mogelijke dekking daarvan.

Actie:
In de opvolging van het evaluatieonderzoek zullen wij bekijken wat de benodigde middelen zijn voor de opgave in de volgende periode.

Aanbeveling
Zorg voor een deugdelijke en werkende manier om zicht te houden op de voortgang en realisatie van de verduurzamingsopgave.

Deze aanbeveling volgen we op. In de opvolging van de uitkomsten van het evaluatieonderzoek zullen wij aandacht besteden hoe op inzichtelijkere wijze zicht gehouden kan worden op de voortgang en realisatie van de versnellingsopgave.

Actie:
Wij informeren de raad zo snel mogelijk over de uitkomsten van het evaluatieonderzoek en de wijze waarop wij daaraan opvolging willen geven. Tevens staat de oplevering van het dashboard gepland dit jaar. Met dit instrument verwachten wij meer grip op de voortgang en realisatie van de opgave te krijgen.

Aanbeveling
Informeer de raad tijdig en op inzichtelijke wijze over de voortgang en realisatie van de verduurzamingsopgave.

Deze aanbeveling volgen we op. We erkennen dat de steeds wisselende rapportages, die we over het algemeen op verzoek van de raad hebben aangepast, niet bijdragen aan de overzichtelijkheid. We maken een plan van aanpak waarin we de informatiecyclus naar de raad en college herijken en de informatie vereenvoudigen. Wij streven ernaar om bij het volgende Meerjarenperspectief Utrechts Vastgoed (MPUV) op eenduidige wijze over de voortgang en realisatie van de versnellingsopgave te rapporteren. We zullen dit koppelen aan de bevindingen uit de door ons ingezette evaluatie.

Actie:
In het plan van aanpak zal de informatiecyclus naar de raad herijkt worden om te voldoen aan de vereenvoudiging van de informatie. Bij het eerste volgende MPUV geven we de opzet van de rapportage eenduidiger en overzichtelijker vorm.

REACTIE OP DE CONCLUSIES

Wij zijn het met u eens dat we beperkte voortgang hebben geboekt op de versnellingsopgave vanaf 2018. De gekozen werkwijze met het verduurzamen bij de natuurlijke momenten betekent dat we in de afgelopen vier jaar beperkt voortgang hebben geboekt in de energietransitie bij bestaand vastgoed, het volledig energieneutraal maken bij groot onderhoud of renovatie. We hadden eerder dit complexe vraagstuk kunnen adresseren.

In het kader van de totaal opgave zijn mooie resultaten behaald: 3.7 megawatt duurzame opwekking, een monumentenplan op basis van TNO-onderzoek, diverse panden op BENG niveau en energie neutrale nieuwbouw. In de brede zin hebben we resultaten geboekt om het gemeentelijk vastgoed te verduurzamen. Zo is het kleedgebouw De Nieuwe Lunet all-electric, energieneutraal en circulair. En het kleedgebouw Zoudenbalch is de eerste diervriendelijke kleedgebouw gebouwd door een gemeente. Na renovatie heeft het monumentale Stadhuis DuMo-label B gehaald, met name door een optelsom van vertrouwde en innovatieve maatregelen.

Wij hebben in de afgelopen jaren de gemeenteraad geïnformeerd, maar dat dit inzichtelijker kan onderkennen wij zeker. Dat zal dan ook een van de uitgangspunten zijn bij onze nieuwe aanpak. Graag geven wij in overleg met uw raad vorm aan de verbetering van de informatievoorziening.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht

4 NAWOORD REKENKAMER

Wij danken het college voor haar uitgebreide en heldere reactie. We waarderen het dat het college onze aanbevelingen overneemt en daarbij ook concrete acties benoemt.

We zien de externe evaluatie van de Versnellingsopgave als een goed begin van de herijking van de aanpak om de doelen van deze opgave te realiseren.

Wij zien de raadsbehandeling van het rapport en het plan van aanpak om de informatievoorziening aan de raad te verbeteren met belangstelling tegemoet.

DEEL II NOTA VAN BEVINDINGEN

1 INLEIDING

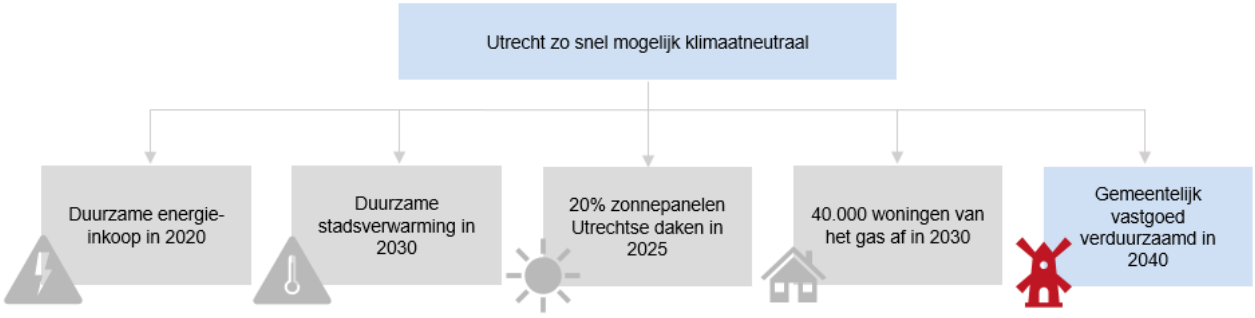
1.1 AANLEIDING

De gemeenteraad heeft tijdens de bijeenkomst over het onderzoeksprogramma 2020 van de Rekenkamer Utrecht het onderwerp energietransitie aangedragen. Mede in reactie daarop heeft de rekenkamer drie deelonderzoeken aangekondigd. In februari 2021 publiceerde de rekenkamer een rekenkamerbrief, waarin de informatievoorziening van het Uitvoeringsprogramma Energietransitie aan de raad centraal stond. Op 2 december 2021 volgde een rapport waarin een aantal concrete projecten uit dit programma werden onderzocht. In dit derde en laatste deel onderzoeken we de verduurzaming van het gemeentelijk vastgoed: de ambitie om het zogenoemde gemeentelijke kernvastgoed in 2040 energieneutraal te maken. Opgaven die zijn geformuleerd rondom onder meer circulariteit, toegankelijkheid van gebouwen en diervriendelijk bouwen vallen daar nadrukkelijk buiten.

1.2 CONTEXT

De gemeente Utrecht heeft in het coalitieakkoord 'Utrecht: Ruimte voor Iedereen 2018-2022' aangegeven zo snel mogelijk klimaatneutraal te willen zijn. Om dit te behalen zijn in 2019 vijf klimaatdoelen vastgesteld. Deze hebben we weergegeven in figuur 3. In dit rekenkameronderzoek richten we ons op het laatstgenoemde doel van verduurzaming van het gemeentelijk vastgoed in 2040. De Vastgoedorganisatie Utrecht (VGU) is verantwoordelijk voor de uitvoering daarvan.

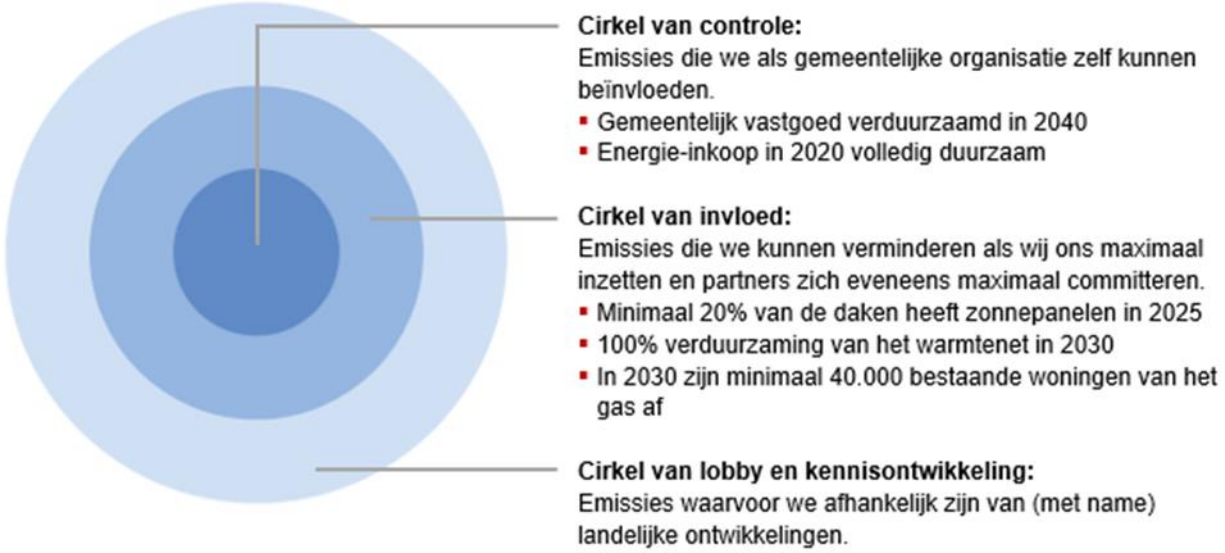
Figuur 3 *De ambitie van het college en de doelstellingen die hieraan moeten bijdragen.*
Er zijn vijf klimaatdoelen die samen ervoor moeten zorgen dat Utrecht klimaatneutraal wordt.



Bij de energietransitie is gekozen voor een werkwijze waarbij men kijkt naar de mate waarin de gemeente zelf invloed heeft of kan hebben. Dat worden de cirkels van controle en invloed genoemd. Er zijn drie cirkels (zie figuur 4): wat de gemeente zelf kan doen, wat in samenwerking met anderen kan worden gedaan en tenslotte de cirkel waar men voor realisatie afhankelijk is van wat anderen doen. Het verduurzamen van gemeentelijk vastgoed valt in de binnenste cirkel van

controle. De gemeente kan namelijk zelfstandig stappen ondernemen om het eigen vastgoed te verduurzamen.

Figuur 4 *Schematische weergave van de mate van invloed die de gemeente Utrecht heeft*[7]*.*
Per klimaatdoel heeft de gemeente een verschillende mate van invloed.



1.3 EERDER ONDERZOEK VASTGOED REKENKAMER UTRECHT

De Rekenkamer Utrecht heeft eerder onderzoek gedaan naar het vastgoedbeleid van de gemeente Utrecht:

- Rekenkameronderzoek ‘Zicht op vastgoed’ (mei 2018), waarin we onder meer kritisch oordeelden over de veelheid van doelen, het gebrek aan overzicht over de doelen en de geringe toetsbaarheid van die doelen.
- De rekenkamerbrief ‘Informatie vastgoed 2019’ (juni 2019). Hierin hebben we geconstateerd dat het onduidelijk is op welke programma’s en welke gebouwen investeringen in de verduurzaming betrekking hebben. Daarnaast is de conclusie dat de toerekening van de vastgoedkosten aan programma’s niet transparant is.
- Het ‘Opvolgingsonderzoek rekenkamerrapporten 2014-2018’ (juni 2020), waarin we positiever oordelen over de jaarlijkse verantwoording in het Meerjarenperspectief Utrechts Vastgoed (MPUV). We constateerden wel opnieuw dat de samenhang tussen doelen, programma’s, kosten en acties gebrekkig is gebleven.

[7] Gemeente Utrecht (23 april 2020). *Aangepast van figuur 1 uit voortgangsrapportage De energie van de stad 2019*, p. 3

1.4 DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN

Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de voortgang van de verduurzaming van gemeentelijk vastgoed. Ook willen we de vraag beantwoorden hoe daarover aan de gemeenteraad verantwoording wordt afgelegd en of de raad inzicht heeft in de voortgang en realisatie. Daarbij richten we ons primair op de Versnellingsopgave Energieneutraal Kernvastgoed (verder: Versnellingsopgave), die sinds 2018 geldt. We plaatsen deze opgave wel in de context van verduurzaming van gemeentelijk vastgoed zoals deze met name sinds 2011 vorm krijgt.

De centrale vraag van het onderzoek is:

> Wat is de voortgang van de Versnellingsopgave in het verduurzamen van gemeentelijk vastgoed, in hoeverre is de raad in positie om bij te sturen en hoe kan dit beoordeeld worden?

Deze centrale vraag is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke doelen zijn geformuleerd voor verduurzaming van gemeentelijk vastgoed en wat is de rol van de Versnellingsopgave daarbinnen?

2. In hoeverre zijn doelen voor verduurzaming van gemeentelijk vastgoed en de rol daarbinnen van de Versnellingsopgave helder, samenhangend en onderbouwd geformuleerd?

3. Wat is de stand van zaken van de verduurzaming van gemeentelijk vastgoed en wat draagt de Versnellingsopgave daaraan bij?

4. Ligt de gemeente op koers om gestelde doelen binnen de daarvoor afgesproken termijnen te realiseren?

5. Hoe wordt over de voortgang van de realisatie van de doelen aan de raad gerapporteerd?

6. In hoeverre kan de wijze waarop de raad over de realisatie van doelen wordt geïnformeerd als tijdig en volledig worden aangemerkt?

7. In hoeverre mag worden aangenomen dat de raad op basis van de wijze waarop zij wordt geïnformeerd in staat is desgewenst bij te sturen?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden hebben we het volgende normenkader ontwikkeld:

Tabel 2 *Normenkader*

Vraag	Norm	Uitwerking
1. Doelen	De doelen van het verduurzamingsbeleid en de Versnellingsopgave zijn helder.	De doelen zijn specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden geformuleerd.
	De doelen zijn onderbouwd en samenhangend.	Er is een beschrijving en onderbouwing van het probleem of de kans waarvoor de doelen zijn opgesteld.
		Er is een logische samenhang tussen de Versnellingsopgave en het verduurzamingsbeleid.
		De doelen zijn vertaald in een uitvoeringsplan.
2. Stand van zaken	De gemeente ligt op koers om geformuleerde doelen te halen.	Er is op pandniveau zicht op de stand van zaken ten aanzien van verduurzaming (tijdsplanning, kosten, (toekomstige) baten).
		Het is duidelijk voor hoeveel gebouwen uit het kernvastgoed een EMA en MJOP[8] zijn opgesteld.
		Er is een onderbouwd plan voor de gebouwen die binnen de gestelde termijn nog verduurzaamd moeten worden.
		Met de middelen uit de Versnellingsopgave wordt een bijdrage geleverd aan de voortgang van verduurzaming.
3. Verantwoording	De raad wordt tijdig en volledig geïnformeerd over de voortgang.	De raad heeft inzicht in de doelen van het beleid.
		De raad heeft inzicht in de voortgang op deze doelen.
		De raad heeft inzicht in de hiermee gemoeide kosten (zowel inzet extra middelen als totale kosten, inclusief eventuele onrendabele top).

[8] EnergieMaatwerkadvies (EMA) waarin voor een specifiek gebouween advies wordt geformuleerd over mogelijkheden voor energiebesparing. In het Meerjarenonderhoudsplan (MJOP) wordt voor een gebouw het langjarige noodzakelijke onderhoud vastgelegd. Op basis van de uitkomsten van een EMA kan het MJOP worden aangepast.

1.5 WERKWIJZE

In het kader van dit onderzoek hebben we de volgende activiteiten uitgevoerd[9]:

- Documentstudie: we hebben beleidsprogramma's, uitvoeringsprogramma's, raadsbrieven, jaarverslagen, jaarstukken en andere (verantwoordings-)documenten geanalyseerd (zie bijlage 1). Vanwege het gekozen perspectief (informatiepositie raad) hebben we ons vooral gericht op stukken die de raad ter beschikking zijn gesteld;
- Interviews: in de periode september-december 2021 zijn acht gesprekken gevoerd met verschillende betrokkenen bij de verduurzamingsopgave (zie bijlage 2);
- We hebben door een externe deskundige een kwantitatieve analyse laten uitvoeren die zicht moet geven op de haalbaarheid van de doelen van de Versnellingsopgave;
- Een tweede externe deskundige heeft zowel de kwantitatieve analyse als de rapportage in zijn geheel aan een kwaliteitstoets onderworpen;
- Analyse en rapportage: het onderzoeksmateriaal uit de voorgaande stappen is in samenhang geanalyseerd en opgenomen in dit rapport.

We hebben verschillende keuzes gemaakt om het onderzoek duidelijk af te bakenen:

- De focus ligt op de Versnellingsopgave, maar we plaatsen deze in de context van het beleid gericht op verduurzaming van gemeentelijk vastgoed zoals dat met name vanaf 2011 vorm heeft gekregen. Keuzes die zijn gemaakt rondom deze Versnellingsopgave zijn alleen goed te duiden wanneer ze in samenhang worden gezien met eerdere keuzes in het beleid;
- We onderzoeken documenten vanaf 2008, omdat dan voor het eerst het verduurzamen van het gemeentelijk vastgoed in het beleid wordt genoemd;
- We willen zicht krijgen op de daadwerkelijke voortgang bij de verduurzamingsopgave van gemeentelijk vastgoed. Daarom onderzoeken we ook welk zicht binnen de VGU daarop bestaat. Vervolgens onderzoeken we in hoeverre de raad op basis van de stukken waarmee het college zich over de voortgang verantwoordt, zicht daarop heeft.

1.6 LEESWIJZER

Om inzicht te krijgen in de belangrijkste bevindingen van het onderzoek volstaat de eerste paragraaf van de verschillende hoofdstukken. Voor een nadere toelichting op deze bevindingen kan kennisgenomen worden van de uitwerking in de tweede paragrafen.

De nota van bevindingen bestaat uit vier hoofdstukken. In hoofdstuk 2 beschrijven we de plannen en doelen voor de verduurzaming van gemeentelijk vastgoed. Hoofdstuk 3 gaat over uitvoering in de praktijk. In hoofdstuk 4 beschrijven we de manier waarop de gemeenteraad over het beleid, de uitvoering en de realisatie ervan is geïnformeerd. Het rapport bevat vijf bijlagen.

[9] Een uitgebreidere methodologische verantwoording is opgenomen in bijlage 6.

P

2 VERDUURZAMING VASTGOED: BELEID

In dit hoofdstuk beantwoorden we onderzoeksvragen 1 en 2:

- Welke doelen zijn geformuleerd voor verduurzaming van gemeentelijk vastgoed en wat is de rol van de Versnellingsopgave daarbinnen?
- In hoeverre zijn doelen voor verduurzaming van gemeentelijk vastgoed en de rol daarbinnen van de Versnellingsopgave helder, samenhangend en onderbouwd geformuleerd?

In paragraaf 2.1 presenteren we onze bevindingen op een rij. In paragraaf 2.2 geven we een toelichting voor elk van deze bevindingen. In een tijdlijn op pagina 30 wordt het beleid gericht op verduurzaming van gemeentelijk vastgoed en hoe zich dit heeft ontwikkeld, samengevat.

2.1 BEVINDINGEN IN HET KORT

1. De doelen van verduurzaming van het gemeentelijk vastgoed verschuiven zowel inhoudelijk als in de tijd. Voor deze verschuivingen wordt geen onderbouwing gegeven. Begrippen worden soms door elkaar gebruikt. Na 2014 is er geen beleidsprogramma meer dat is gericht op energietransitie, waarbinnen het verduurzamingsbeleid plaatsvindt.
2. De Versnellingsopgave energieneutraal kernvastgoed is de uitwerking van het doel uit het coalitieakkoord (2018-2022) om in 2040 energieneutraal gemeentelijk vastgoed te hebben. Met de Versnellingsopgave worden echter keuzes gemaakt die geen oplossing bieden voor financiële problematiek bij de uitvoering van het Uitvoeringsprogramma en aanbevelingen daarover uit extern onderzoek door Energieonderzoekscentrum Nederland (ECN).
3. Uit beleidsdocumenten wordt niet duidelijk welke selectie van het vastgoed in de Versnellingsopgave verduurzaamd wordt.
4. In het coalitieakkoord zijn middelen beschikbaar gesteld voor de Versnellingsopgave. Deze middelen omvatten € 2,2 miljoen voor de periode tot 2023 en zijn bedoeld om de onrendabele top die optreedt bij verduurzaming af te dekken. Niet duidelijk is hoe en in hoeverre deze middelen daartoe voldoen. De Versnellingsopgave heeft daarmee geen deugdelijke financiële onderbouwing.

2.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

2.2.1 VERSCHUIVENDE DOELEN

Bevinding 1: 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

De tijdlijn in figuur 5 geeft een schematisch overzicht van het beleid, sinds 2008, gericht op verduurzaming van het gemeentelijke vastgoed. Daarbij hebben we ook aangegeven op welke momenten de gemeenteraad via moties gevraagd heeft geïnformeerd te worden over de voortgang van dit beleid. Beleidsprogramma's en de belangrijkste doelen ten aanzien van verduurzaming zijn aangegeven. De Versnellingsopgave, waarop we ons in dit onderzoek richten, is in blauw aangegeven. In rood is de realisatie van deze opgave zichtbaar gemaakt.

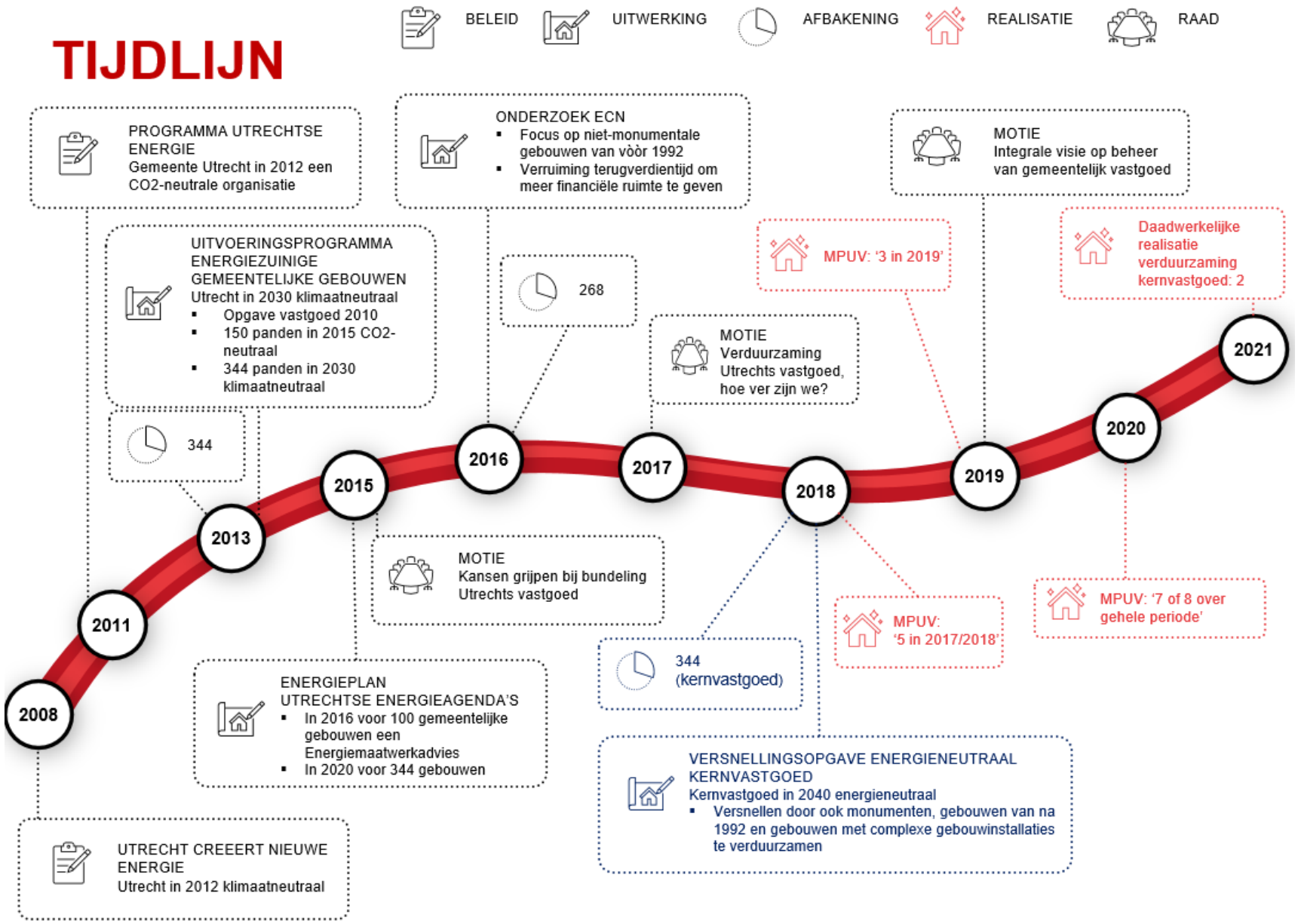
Het beleidsprogramma 'Utrecht creëert nieuwe energie' (2008) is een van de eerste programma's waarin de gevolgen van klimaatverandering voor de stad en voor de eigen gemeentelijke organisatie expliciet worden benoemd. Het programma noemt verduurzaming van gemeentelijk vastgoed als opgave echter nog niet. Wel bevat het bijbehorende Werkprogramma een aantal doelen die betrekking hebben op de eigen organisatie en het eigen vastgoed.

De gemeente Utrecht wil in 2012 een klimaatneutrale organisatie zijn. Concreet betekent dit onder meer dat van gemeentelijke gebouwen groter dan 1000 m2 (zoals het Stadhuis), een energielabel wordt opgesteld en maatwerk energiebesparingsadviezen worden opgesteld. Maatregelen die een terugverdientijd hebben van minder dan 10 jaar wil men sowieso uitvoeren, mits de gemeente ook verantwoordelijk is voor het beheer van het betreffende gebouw[10].

Het Programma Utrechtse Energie volgt in 2011 'Utrecht creëert nieuwe energie' op. De opstellers van het nieuwe programma stellen vast dat een aantal doelen van 'Utrecht creëert Nieuwe Energie' onvoldoende is bereikt. Een 'grote opschaling' acht men noodzakelijk[11].

[10] Programma Utrechtse Energie 2011-2014 (concept 31 januari 2011), p. 38
[11] Programma Utrechtse Energie 2011-2014 (concept 31 januari 2011), p. 14

Figuur 5 *Tijdlijn verduurzaming gemeentelijk vastgoed*



De gemeente stelt als concreet doel in 2012 een CO2-neutrale organisatie te willen zijn. Die ambitie moet vooral tot uitdrukking komen in nieuwbouw voor de gemeente, zoals het Stadskantoor, het Muziekpaleis, de nieuwe bibliotheek, nieuwe multifunctionele accommodaties en de schouwburg XXL. Die gebouwen moeten zo 'energiezuinig' als mogelijk worden[12].

In het document worden de begrippen klimaatneutraal, CO2-neutraal en energieneutraal door elkaar gebruikt. Een toelichting bevat wel definities die voor verschillende ambities worden gehanteerd [13]:

CO2-neutraal, klimaatneutraal en energieneutraal

- CO2-neutraal betekent dat de uitstoot van CO2-gas op jaarbasis nul is;
- Bij klimaatneutraliteit kijkt men niet alleen de CO2-uitstoot, maar ook naar overige gassen die een bijdrage leveren aan het broeikaseffect, zoals methaan;
- Energieneutraliteit gaat een stap verder dan klimaatneutraal, omdat dan op jaarbasis geen netto import van energie van buiten de gemeente is toegestaan. Dat betekent dat alle energie die de gemeente verbruikt, duurzaam in de gemeente zelf moet worden opgewekt.

Verduurzaming van bestaand gemeentelijk vastgoed wordt uiteindelijk in december 2013 in een Uitvoeringsprogramma energiezuinige gemeentelijke gebouwen uitgewerkt.

Dit Uitvoeringsprogramma bevat als ambitie om 'het energieverbruik in de gemeentelijke panden met gemiddeld 30% te reduceren. In 2015 zullen de panden die de gemeente Utrecht zelf gebruikt CO2-neutraal moeten zijn. (…) De ambitie is om in 2030 als stad klimaatneutraal te zijn. Het gemeentelijke vastgoed zal daarvan een onderdeel zijn'[14]. Het uitvoeringsprogramma richt zich op een selectie 344 gebouwen, grofweg een derde van het totale gemeentelijk vastgoed. Deze gebouwen moeten uiterlijk in 2030 klimaatneutraal zijn. Onder meer schoolgebouwen en gebouwen die op de nominatie staan om te worden verkocht, vallen buiten de selectie.
De gemeente zegt toe jaarlijks over de voortgang van dit Uitvoeringsprogramma te rapporteren. 'Deze zal op de verschillende onderdelen van het uitvoeringsplan informatie geven: de stand van zaken van de benodigde adviezen; de uitvoering van de werkzaamheden; de daaruit voortvloeiende energiebesparing. Na 2 jaar zal geëvalueerd worden of de vastgestelde uitgangspunten het gewenste resultaat hebben. In de voortgangsrapportage van 2015 zal hierover worden gerapporteerd. Indien nodig zullen wij adviseren voor het bijstellen van de uitgangspunten ten behoeve van de overige nog uit te voeren panden'[15].

[12] Programma Utrechtse Energie 2011-2014 (concept 31 januari 2011), p. 32
[13] Programma Utrechtse Energie 2011-2014 (concept 31 januari 2011), p. 15.
[14] Uitvoeringsprogramma Energiezuinige gemeentelijke gebouwen gemeente Utrecht (2 december 2013), p. 5
[15] Uitvoeringsprogramma Energiezuinige gemeentelijke gebouwen gemeente Utrecht (2 december 2013), p.8

Het Programma Utrechtse Energie is het laatste beleidsprogramma rondom energietransitie en verduurzaming. In 2015 wordt nog het Energieplan gepresenteerd[16]. We vatten het Energieplan op als een nadere invulling van het Programma Nieuwe Energie. De doelen met het transitiebeleid blijven dezelfde, maar op basis van onder meer stadsgesprekken wil het gemeentebestuur tot een nadere invulling komen van de aanpak.

In het coalitieakkoord 'Ruimte voor Iedereen' dat deelnemende partijen in 2018 sloten, is opgenomen dat de gemeente haar eigen vastgoed uiterlijk in 2040 energieneutraal wil maken. Dit werd de Versnellingsopgave Energieneutraal Kernvastgoed. In de raadsbrief Versnellingsopgave Energieneutraal Kernvastgoed is de aanpak uitgewerkt[17].

In de Versnellingsopgave Energieneutraal Kernvastgoed is in 2018 afgesproken om het zogenoemde gemeentelijke kernvastgoed uiterlijk in 2040 energieneutraal te maken. Kernvastgoed is dat deel van het gemeentelijk vastgoed dat volledig in bezit is van de gemeente, en dat een beleidsdoel dient[18]. De versnelling bestaat eruit dat een groter deel van de gemeentelijke gebouwen verduurzaamd wordt in vergelijking met eerder beleid (dat was vooral het Uitvoeringsprogramma Energiezuinige Gemeentelijke Gebouwen, uit 2013). Binnen dat eerdere beleid was afgesproken dat verduurzaming zich vooral zou richten op gebouwen die voor 1992 waren gebouwd, omdat voor die gebouwen minder strikte voorschriften gelden bij verduurzaming. Gemeentelijke monumenten zouden pas in een later stadium worden verduurzaamd. Met de versnellingsopgave werd afgesproken dat ook gebouwen die na 1992 waren gebouwd én gemeentelijke monumenten energieneutraal zouden worden gemaakt. Extra structurele financiële middelen, opbouwend naar een jaarlijkse bijdrage van €730.000,- (€ 2,2 miljoen voor de periode 2018-2023) moeten deze versnelling mogelijk maken. Deze middelen moeten ervoor zorgen dat de hogere kapitaallasten die het gevolg zijn van investeringen in het verduurzamen van gemeentelijk kernvastgoed, worden afgedekt. Met de introductie van deze opgave werd aan de raad ook toegezegd dat deze over de voortgang van dit beleid beter geïnformeerd zou worden. Dat zou jaarlijks gebeuren in het Meerjarenperspectief Utrechts Vastgoed (MPUV). Het steven was onder meer om 'alle opgave gerelateerde geldstromen op gebouwniveau bijeen te brengen, zodat er jaarlijks een eenduidige verantwoording op de verduurzaming van gemeentelijk vastgoed plaats kan vinden'[19].

De gemeente stelt in het kader van de Versnellingsopgave extra middelen beschikbaar om in de periode 2018-2023 meer vastgoed te verduurzamen en om de zogenoemde onrendabele toppen te minimaliseren[20].

[16] Utrecht: energiek middelpunt van het land: Energieplan Utrecht (juni 2015).
[17] Raadsbrief Versnellingsopgave Energieneutraal Kernvastgoed (12 oktober 2018)
[18] Raadsbrief Energieneutraal Kernvastgoed (12 oktober 2018), p. 1
[19] MPUV 2019 (april 2019), p. 15.
[20] Raadsbrief Versnellingsopgave Energieneutraal Kernvastgoed (12 oktober 2018), p.1

Onrendabele top bij verduurzaming
In een meerjarig onderhoudsplan (MJOP) legt de gemeente vast wanneer welk onderhoud aan een gebouw moet plaatsvinden, en welke middelen daartoe beschikbaar worden gesteld. Investeringen in de verduurzaming van gebouwen leiden tot grotere uitgaven en tot hogere meerjarige kapitaallasten dan in dat MJOP was voorzien. Aan de andere kant leidt verduurzaming tot lagere (energie-)lasten en kan soms van subsidies worden geprofiteerd. Na aftrek van deze baten van de hogere onderhoudskosten resteren de eventuele meerkosten als gevolg van verduurzaming. Dit wordt de onrendabele top genoemd[21].

Net zoals bij het Uitvoeringsprogramma Energiezuinige Gemeentelijke Gebouwen het geval was, richt de Versnellingsopgave zich op een selectie van het gemeentelijk vastgoed. Dat is vastgoed dat (1) volledig eigendom is van de gemeente en (2) dat een beleidsdoel dient. Het blijkt te gaan om 317 gebouwen[22]. Deze selectie noemt men het ‘kernvastgoed’. In de Versnellingsopgave zullen onder meer schoolgebouwen, monumenten en gebouwen met complexe installaties worden meegenomen[23].

Energieneutraal wordt binnen de Versnellingsopgave beperkt tot het energieverbruik dat ‘gebouwgebonden’ is. Dat betekent dat energiegebruik dat voortkomt uit de benutting van een gebouw (bijvoorbeeld ICT-apparatuur) niet meegenomen wordt in de beoordeling of een gebouw energieneutraal is[24].

In tabel 3 hebben we de ontwikkeling van het beleid gericht op verduurzaming van gemeentelijk vastgoed samengevat.

[21] Verduurzaming gemeentelijk maatschappelijk vastgoed. Nulmeting. Brink (2 november 2021)
[22] MPUV 2019 (april 2019), p. 14. Uit stukken die ons door de gemeente ter beschikking zijn gesteld kun je afleiden dat het om 344 gebouwen gaat.
[23] Coalitieakkoord Ruimte voor Iedereen, p. 32
[24] Interview VGU

Tabel 3 *Beleids- en uitvoeringsprogramma's met doelen voor de verduurzaming van gemeentelijk vastgoed*

Beleids- of uitvoeringsprogramma	Doelen
Utrecht creëert nieuwe energie (2008-2011)	Effectdoel: Utrecht klimaatneutraal in 2012. Acties voor gemeentelijk vastgoed: ▪ Energielabel voor gebouwen; ▪ Energiebesparingsadvies uit laten voeren; ▪ Maatregelen die een terugverdientijd hebben van minder dan tien jaar uitvoeren.
Programma Utrechtse Energie (2011-2014)	Gemeente Utrecht in 2012 een CO2-neutrale organisatie.
Uitvoeringsprogramma energiezuinige gemeentelijke gebouwen (2013)	Effectdoel: Utrecht klimaatneutraal in 2030. Acties voor gemeentelijk vastgoed: ▪ 'Opgave vastgoed 2010': In 2020 het energieverbruik in de gemeentelijke gebouwen met gemiddeld 30% reduceren ten opzichte van 2010. ▪ 150 gebouwen CO2-neutraal in 2015 ▪ 344 (?) gebouwen klimaatneutraal in 2030
Energieplan en Utrechtse Energieagenda's (2015)	Doelen ten aanzien van verduurzaming vastgoed in 2030 blijven dezelfde.
Coalitieakkoord (2018-2021)	Utrecht zo snel mogelijk klimaatneutraal. Gemeentelijk vastgoed in 2040 energieneutraal.
Versnellingsopgave energieneutraal kernvastgoed (2018)	Uitwerking van doel in coalitieakkoord: kernvastgoed (ongeveer 344 gebouwen) in 2040 energieneutraal. ▪ Ook monumenten, gebouwen van ná 1992 en gebouwen met complexe gebouwinstallaties ▪ Energieneutraal wordt beperkt tot gebouwgebonden energiestromen

Uit het overzicht leiden we twee belangrijke inzichten af. Ten eerste verschuiven de doelen inhoudelijk; we lezen over CO2-neutraal, klimaatneutraal en energieneutraal. Daarnaast verschuift het jaartal waarin het doel gehaald moet worden (2012, 2015, 2030, 2040). Voor zowel de wijzigingen in inhoudelijke doelen als van het jaartal wordt in de stukken geen onderbouwing gegeven. De wijzigingen worden ook niet gerelateerd aan het behalen van eerdere doelen. Nergens is vastgelegd in hoeverre eerdere doelen gerealiseerd zijn. Het is hierdoor onbekend waarom de gemeente de doelen aanpast.

Daarnaast worden begrippen ook door elkaar gebruikt. In het Uitvoeringsprogramma in 2013 is aangegeven dat CO2-neutraal en energieneutraal verschillende doelen zijn. CO2-neutraal richt zich op de uitstoot van CO2-gas. Energieneutraliteit gaat een stap verder, *omdat dan op jaarbasis*

geen netto import van energie van buiten de gemeente is toegestaan[25]. In het MPUV 2018 stelt men echter dat voor vastgoed de beide begrippen synoniem zijn. *'Voor vastgoed is energieneutraal en klimaatneutraal hetzelfde. In het gebruik van bestaand vastgoed kan alleen CO2 als schadelijk gas geproduceerd worden'*[26]. Bij de Versnellingsopgave blijkt energieneutraal te worden beperkt tot gebouwgebonden energiestromen.

Wat verder opvalt is dat er vanaf 2014 geen beleidsprogramma meer is gericht op energietransitie. Dat betekent dat de gemeente voor de doelen terugvalt op het laatst beschikbare andere document; in dit geval de Versnellingsopgave uit 2018. Doordat deze doelen niet zijn geplaatst in de context van een breder beleidsprogramma gericht op de energietransitie, is afstemming met andere ambities en maatregelen op dit terrein minder eenvoudig[27].

2.2.2 ONLOGISCHE KEUZES VOOR FINANCIËLE PROBLEMATIEK IN VERSNELLINGSOPGAVE

Bevinding 2: De Versnellingsopgave energieneutraal kernvastgoed is de uitwerking van het doel uit het coalitieakkoord (2018-2022) om in 2040 energieneutraal gemeentelijk vastgoed te hebben. Met de Versnellingsopgave worden echter keuzes gemaakt die geen oplossing bieden voor financiële problematiek bij de uitvoering van het Uitvoeringsprogramma en aanbevelingen daarover uit extern onderzoek door Energieonderzoekscentrum Nederland (ECN).

In het MPUV 2016 stelt de gemeente vast dat de verduurzaming van gemeentelijke gebouwen achterblijft bij de ambities van het Uitvoeringsprogramma[28]. Dat wordt met name geweten aan het feit dat verduurzaming niet rendabel is te realiseren binnen bestaande financiële kaders (de zogenoemde onrendabele top). Om daar meer zicht op te krijgen heeft Energieonderzoekscentrum Nederland (ECN) in opdracht van de gemeente onderzoek gedaan naar de verduurzaming van gemeentelijk vastgoed in Utrecht.

ECN concludeert dat het klimaatneutraal maken van de vastgoedportefeuille een onrendabele top heeft van vele tientallen miljoenen euro's. De verkenning van ECN komt uit op een schatting van ruim € 50 miljoen. Dat betekent dat de ambitie klimaatneutraal zoals eerder geformuleerd niet realistisch is binnen de bestaande financiële kaders[29].

---

[25] Gemeente Utrecht (2013). *Uitvoeringsprogramma Energiezuinige Gemeentelijke Gebouwen*, p. 6
[26] Gemeente Utrecht (2018) *MPUV*, p. 3
[27] Gemeente Utrecht (2016). *MPUV*, p. 20
[28] Die conclusie werd getrokken mede op basis van twee evaluaties van het hele beleidsprogramma Utrechtse Energie: Gemeente Utrecht (2014). *Beleidsevaluatie Utrechtse Energie* (intern); Gemeente Utrecht (2015). *Ex post evaluatie van het programma Utrechtse Energie* (Harmelink Consulting)
[29] Gemeente Utrecht (2016). *MPUV*, p. 73

ECN adviseert de gemeente in de eerste plaats haar ambitie ten aanzien van te verduurzamen gebouwen naar beneden bij te stellen en de inspanning vooral te richten op dat vastgoed dat daadwerkelijk snel en relatief gemakkelijk verduurzaamd kan worden. Concreet betekent dat dat de gemeente zich zou moeten richten op dat vastgoed dat voor 1992 is gerealiseerd, omdat voor die categorie minder strenge voorschriften gelden. De gemeente zou voor de korte termijn af moeten zien van het verduurzamen van monumenten, maar daarvoor wel een plan moeten opstellen. Daarnaast zou de gemeente kunnen nagaan in hoeverre geldende financiële kaders en rekenregels aangepast kunnen worden opdat verduurzaming (op de lange termijn) wel rendabel wordt. Tenslotte beveelt ECN de gemeente aan maximaal in te zetten op de opwekking van duurzame energie op en om de bewuste gebouwen. Het gemeentebestuur neemt de aanbevelingen van ECN aanvankelijk over.

Twee jaar na het onderzoek van ECN wordt met de Versnellingsopgave evenwel een tegenovergestelde keuze gemaakt. Er wordt juist ook ingezet op de verduurzaming van monumenten, gebouwen van ná 1992 en complexe gebouwinstallaties. Deze keuze wordt niet toegelicht. De Versnellingsopgave is door deze keuzes niet in lijn met eerder beleid en extern advies.

2.2.3 SELECTIE GEBOUWEN ONDUIDELIJK

Bevinding 3: Uit beleidsdocumenten wordt niet duidelijk welke selectie van het vastgoed in de Versnellingsopgave verduurzaamd wordt.

In beleidsstukken (raadsbrieven, MPUV) komt naar voren dat het steeds gaat om een deelverzameling gebouwen die in aanmerking komt voor verduurzaming. Maar welke selectie dit precies is, blijft onduidelijk. In de tijdlijn hiervoor zijn de getallen per beleids- of uitvoeringsprogramma opgenomen. De rode draad is dat 344 vaak als getal genoemd wordt. Na het ECN-rapport uit 2016 versmalt de selectie naar 268 gebouwen, hoewel dit nergens expliciet wordt gemarkeerd. Daarna wordt bij de Versnellingsopgave echter gekozen voor verbreding: ook gebouwen van ná 1992 en monumenten worden meegenomen in de verduurzamingsopgave. De rekenkamer is nagegaan wat de huidige selectie gebouwen is die voor verduurzaming in aanmerking komt. Op basis van het MPUV concluderen we dat het bij de Versnellingsopgave om 317 gebouwen gaat. Volgens de VGU is de Versnellingsopgave van toepassing op het kernvastgoed van 344 gebouwen[30]. Ook een aan ons ter beschikking gesteld overzicht van het kernvastgoed omvat 344 gebouwen. In figuur 6 is te zien dat dit een selectie van grofweg een derde van al het gemeentelijk vastgoed is. In de rest van deze rapportage gaan we uit van die selectie van 344.

[30] Rekenkamer Utrecht (2021). *Beantwoording schriftelijke vragen door VGU*.

Figuur 6 *Visuele weergave van het deel van het gemeentelijk vastgoed waarop de Versnellingsopgave van toepassing is.*

De versnellingsopgave is van toepassing op het kernvastgoed, grofweg een derde van het totale gemeentelijk vastgoed.

Om beter zicht te krijgen op het meerjarige beheer en onderhoud van het gemeentelijke vastgoed is in 2019 de Nota Kapitaalgoederen (NKG) Vastgoed opnieuw als zelfstandig beleidsdocument geïntroduceerd. Deze nota was vanaf 2010 niet meer los gerapporteerd. In 2019 is een NKG voor de periode 2020-2023 aan de raad voorgelegd. De nota bevat een overzicht van dat deel van het vastgoed dat in de periode tot en met 2023 voor groot onderhoud, renovatie, mutatie huurders of nieuwbouw in aanmerking komt. Dat zijn de zogenoemde natuurlijke momenten voor additionele investeringen. Van deze momenten wil het gemeentebestuur gebruik maken om direct ook verduurzamingsmaatregelen door te voeren aan het kernvastgoed van de gemeente. Over de voortgang hiervan wordt sinds 2020 in het MPUV gerapporteerd.

Bij de Versnellingsopgave is gekozen voor een aanpak die is opgedeeld in periodes van vier jaar. Voorafgaand aan elke vierjaarlijkse periode wordt in de NKG bezien welke gebouwen voor aanpak in aanmerking komen. Dat inzicht ontstaat op basis van EnergieMaatwerkAdviezen (EMA's) die per gebouw worden opgesteld. De EMA's leiden uiteindelijk tot een aangepast Meerjarenonderhoudsplan (MJOP) per pand. In het MPUV 2019 wordt verder uitgewerkt hoeveel panden tot 2023 verduurzaamd zullen worden. Het blijkt om 57 gebouwen te gaan[31]. Niet duidelijk is om welke gebouwen het concreet gaat.

[31] Gemeente Utrecht (2019). *MPUV*, p. 14

2.2.4 € 2,2 MILJOEN AANVULLEND VOOR VERSNELLINGSOPGAVE 2018-2023

Bevinding 4: In het coalitieakkoord zijn middelen beschikbaar gesteld voor de Versnellingsopgave. Deze middelen omvatten € 2,2 miljoen voor de periode tot 2023 en zijn bedoeld om de onrendabele top die optreedt bij verduurzaming af te dekken. Niet duidelijk is hoe en in hoeverre deze middelen daartoe voldoen. Het is niet duidelijk hoe die middelen gaan bijdragen aan het verduurzamen van meer gebouwen.

De raadsbrief over de Versnellingsopgave bevat geen financiële informatie. De extra middelen voor de Versnellingsopgave zijn terug te vinden in het financieel beeld van het coalitieakkoord[32].

Tabel 4 *Extra middelen Versnellingsopgave per jaar*

	2018	2019	2020	2021	2022	Structureel
Volledig duurzaam gemeentelijk vastgoed in 2040	€ 130.000	€ 260.000	€ 460.000	€ 590.000	€ 720.000	€ 730.000

De extra middelen voor de Versnellingsopgave staan in het financieel overzicht bij het coalitieakkoord en lopen op van € 130.000, - in 2018 tot 730.000, - structureel vanaf 2023. In totaal is voor de periode tussen 2018 en 2023 € 2,2 miljoen extra beschikbaar voor deze opgave.

In (aanvullende) stukken wordt niet inzichtelijk of navolgbaar gemaakt hoe die extra middelen bijdragen aan het verduurzamen van meer gebouwen en hoe dit budget zich verhoudt tot de geplande aanpak van 57 gebouwen in deze periode. De VGU kan ook niet toelichten hoe omvangrijk de verwachte onrendabele top naar verwachting zal zijn en op welke manier deze middelen helpen dit knelpunt op te lossen[33,34]. Daaruit concluderen wij dat er geen deugdelijke financiële onderbouwing is voor de Versnellingsopgave.

[32] Financieel beeld coalitieprogramma. Uit: Gemeente Utrecht (2018). *Coalitieakkoord 'Utrecht: Ruimte voor Iedereen 2018-2022*'.
[33] Rekenkamer Utrecht (2021). *Beantwoording schriftelijke vragen door VGU.*
[34] Rekenkamer Utrecht (2021). *Interview VGU.*

2.3 NORMENKADER

In de onderstaande tabel is het normenkader opgenomen. Hierin wordt de relatie gelegd tussen de normen en bijbehorende criteria en de beoordeling.

Tabel 5 *Normenkader en beoordeling*

Norm	Uitwerking	Beoordeling
De doelen van de Versnellingsopgave en het verduurzamingsbeleid zijn helder.	De doelen zijn specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden geformuleerd.	De doelen zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden. Ze verschuiven wel voortdurend inhoudelijk en in de tijd. Doelen van zowel de Versnellingsopgave als het Uitvoeringsprogramma zijn niet realistisch, en niet onderbouwd.
De doelen zijn onderbouwd en samenhangend.	Er is een beschrijving en onderbouwing van het probleem of de kans waarvoor de doelen zijn opgesteld.	Verduurzaming van gemeentelijk vastgoed draagt bij aan klimaatdoelen. Urgentie is gelegen in het goede voorbeeld dat de gemeente wil geven bij de energietransitie.
	Er is een logische samenhang tussen de Versnellingsopgave en het verduurzamingsbeleid.	Met de Versnellingsopgave zijn andere keuzes gemaakt die ingaan tegen eerder advies en daarop gebaseerde beleidskeuzes. Deze keuzes worden niet onderbouwd.
	De doelen zijn vertaald in een uitvoeringsplan.	Voor de Versnellingsopgave is nooit een specifiek uitvoeringsplan opgesteld. Het MPUV 2019 bevat een beknopte toelichting.

WERKSPOORFABRIEK
P2
WERKSPOOR

3 STAND VAN ZAKEN VERDUURZAMING IN DE PRAKTIJK

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen 3 en 4:

- Wat is de stand van zaken van de verduurzaming van gemeentelijk vastgoed en wat draagt de Versnellingsopgave daaraan bij?
- Ligt de gemeente op koers om gestelde doelen binnen de daarvoor afgesproken termijnen te realiseren?

Paragraaf 3.1 bevat de bevindingen op een rij. In paragraaf 3.2 volgt de toelichting per bevinding. Het hoofdstuk sluit af met het normenkader in paragraaf 3.3.

3.1 BEVINDINGEN IN HET KORT

5	De verduurzaming van gemeentelijk kernvastgoed komt vrijwel niet van de grond. Van de planning van de Versnellingsopgave om voor 2023 57 gebouwen aan te pakken zijn er tot nu toe slechts 2 gerealiseerd. Er is op pandniveau geen zicht op de stand van zaken ten aanzien van verduurzaming (tijdsplanning, kosten, (toekomstige) baten). Het Uitvoeringsprogramma Energiezuinige gebouwen heeft geen klimaatneutrale gebouwen opgeleverd.
6	De VGU is niet in staat om aan te geven welke programmakosten zijn gemaakt ten behoeve van de Versnellingsopgave en wat dat heeft opgeleverd. Een onderbouwing voor de mate waarin extra middelen bijdragen aan het realiseren van de doelen van de Versnellingsopgave tot 2040 ontbreekt.

3.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

3.2.1 VERDUURZAMING GEMEENTELIJK VASTGOED KOMT VRIJWEL NIET VAN DE GROND

Bevinding 5: De verduurzaming van gemeentelijk kernvastgoed komt vrijwel niet van de grond. Van de planning van de Versnellingsopgave om voor 2023 57 gebouwen aan te pakken zijn er tot nu toe slechts 2 gerealiseerd. Er is op pandniveau geen zicht op de stand van zaken ten aanzien van verduurzaming (tijdsplanning, kosten, (toekomstige) baten). Het Uitvoeringsprogramma Energiezuinige gebouwen heeft geen klimaatneutrale gebouwen opgeleverd

Over de voortgang van de Versnellingsopgave wordt sinds 2019 jaarlijks gerapporteerd in het Meerjarenperspectief Utrechts Vastgoed (MPUV). In het MPUV is steeds een paragraaf gewijd aan de voortgang van deze opgave. De voortgang wordt in tabelvorm gepresenteerd[35]. Uit de tabellen die betrekking hebben op 2018, 2019 en 2020 kun je concluderen dat zeven of acht panden zijn verduurzaamd. Bij in ieder geval vijf van de genoemde panden gaat het echter om nieuwbouw, die niet binnen de lijst van het kernvastgoed en (dus) de Versnellingsopgave valt. Volgens de gemeente zijn voor twee verduurzaamde panden middelen gebruikt uit de Versnellingsopgave. Dat zijn de panden 'Keulsekade' en 'Sportcampus'[36]. De financiële afhandeling van de verduurzaming van deze gebouwen zal in 2022 plaatsvinden.

Er is binnen de VGU geen (systematische) vastlegging beschikbaar over de voortgang van het Uitvoeringsprogramma dat tot 2018 liep. Of aan concrete panden verduurzamingswerkzaamheden hebben plaatsgevonden, en welke financiële inspanning daarmee gemoeid was, is niet bekend.

Uit gesprekken met vertegenwoordigers van de VGU en uit beantwoording van schriftelijke vragen die we hebben gesteld leiden we af dat het Uitvoeringsprogramma met name door financiële knelpunten nooit van de grond gekomen is en met de komst van de Versnellingsopgave in 2018 door de ambtelijke organisatie als achterhaald en afgesloten beleid wordt beschouwd.

We hebben de VGU gevraagd voor welke panden uit het kernvastgoed EMA's zijn opgesteld en het onderhoudsplan is aangepast. In 2012 is voor vijftien gebouwen een EMA opgesteld. In 2015 is een opdracht verstrekt aan een bedrijf om deze adviezen op te stellen, maar deze opdracht is gestopt nadat bleek dat de kwaliteit van het werk van dit bedrijf te wensen overliet. Van de periode 2015-2021 kan de VGU niet aangeven of er EMA's zijn opgesteld. De VGU kan ook niet aangeven voor hoeveel panden uit het kernvastgoed inmiddels een MJOP voorligt waarin verduurzaming ook in financiële zin is verdisconteerd[37]. Dat betekent dat er geen zicht is op de stand van zaken op pandniveau.

3.2.2 GEEN FINANCIEEL INZICHT EN GEEN REALISTISCH PLAN

Bevinding 6: De VGU is niet in staat om aan te geven welke programmakosten zijn gemaakt ten behoeve van de Versnellingsopgave en wat dat heeft opgeleverd. Een onderbouwing voor de mate waarin extra middelen bijdragen aan het realiseren van de doelen van de Versnellingsopgave tot 2040 ontbreekt.

Behalve het concreet verduurzamen van gebouwen zou de Versnellingsopgave nog een aantal activiteiten in gang zetten. Voor de begeleiding van de Versnellingsopgave zou een opgaveteam worden samengesteld. Dat team zou onder meer ondersteuning bieden in de vorm van het

[35] De tabellen zijn opgenomen in bijlage 5, zie hierover verder paragraaf 5.2.2
[36] Rekenkamer Utrecht (2021). *Beantwoording schriftelijke vragen door VGU*.
[37] Rekenkamer Utrecht (2021). *Beantwoording schriftelijke vragen door VGU*.

analyseren van energiestromen, het uitwerken van businesscases en het adviseren bij technische en procesmatige innovatievraagstukken bij concrete projecten. Ook zou een duurzaamheidsdashboard worden ontwikkeld als technische ondersteuning bij de realisatie van de opgave. Dat dashboard zou het uiteindelijk mogelijk moeten maken energiestromen in gebouwen accuraat te monitoren en de programmering van de verduurzamingsopgave kunnen aanscherpen. Daarnaast zou het dashboard helpen bij de rapportage over de voortgang van het verduurzamen van het kernvastgoed en de kosten en opbrengsten die daarmee gemoeid zijn[38]. Verduurzaming kost niet alleen geld, maar levert ook besparingen op door verminderd energieverbruik. Het dashboard zou daarin beter inzicht moeten bieden[39].

We hebben bij de VGU navraag gedaan naar de (programma-)kosten van de Versnellingsopgave, en naar de investeringen die tot nu toe zijn gedaan in het duurzaamheidsdashboard. Het bleek niet mogelijk om die gegevens te verstrekken of anderszins inzichtelijk te maken welke kosten met de uitvoering van de Versnellingsopgave zijn gemoeid. Er zijn acties ondernomen ten behoeve van het duurzaamheidsdashboard, het maken van een monumentenplan en een extern onderzoek naar een mantelovereenkomst ten behoeve van duurzame (innovatieve) warmte-opwekking. Daarnaast zijn twee projectleiders aangesteld om de Versnellingsopgave te begeleiden. We kunnen niet vaststellen welke bedragen hieraan zijn besteed en met welk effect. Het dashboard is op dit moment nog niet operationeel. Zo bevat het nog geen financiële informatie, en is het (dus) nog niet geschikt als rapportagetool. De beide projectleiders van de Versnellingsopgave hebben de organisatie in 2021 verlaten[40].

De VGU kon ons geen inzicht geven in de vraag welke middelen inmiddels zijn besteed om onrendabele toppen die optreden bij verduurzaming af te dekken. Op basis van de gegevens die ons ter beschikking zijn gesteld[41] hebben we een deskundige op het terrein van verduurzaming van vastgoed gevraagd een inschatting te maken van de extra kosten die te verwachten zijn bij verduurzaming van het kernvastgoed tot 2040 en hoe zich dit verhoudt tot de extra middelen die door de gemeente beschikbaar zijn gesteld om de onrendabele top die hierdoor ontstaat af te dekken. De inschatting komt uit op een onrendabele top van ruim € 100 miljoen. Op basis van deze inschatting stellen we vast dat de kosten en de meerjarige (kapitaal-)lasten die gepaard gaan met het energieneutraal maken van het kernvastgoed waarschijnlijk ver uitstijgen boven de (extra) middelen die zijn gereserveerd[42] voor de afdekking daarvan.

Dat betekent dat het doel van de Versnellingsopgave en de financiële ruimte om dat doel te realiseren ver uit elkaar liggen. Binnen de bestaande financiële randvoorwaarden is het dus niet realistisch te verwachten dat het gemeentelijk (kern-)vastgoed in 2040 energieneutraal zal zijn.

---

[38] Gemeente Utrecht (2019). *MPUV*, p. 16
[39] Gemeente Utrecht (2018). *Raadsbrief Versnellingsopgave Energieneutraal Kernvastgoed.*
[40] Rekenkamer Utrecht (2021). *Interview VGU.*
[41] Op 18 november heeft de rekenkamer van de VGU een lijst ontvangen met daarin de 344 gebouwen die deel uitmaken van het kernvastgoed. Daarin zijn onder meer gegevens opgenomen over bouwjaar, energielabel, bruto en netto vloeroppervlak, monumentale status.
[42] De analyse en de daarbij gehanteerde aannames wordt in bijlage 6 kort beschreven.

3.3 NORMENKADER

In de onderstaande tabel is het normenkader opgenomen. Hierin wordt de relatie gelegd tussen de normen en bijbehorende criteria en de beoordeling.

Tabel 6 *Normenkader en beoordeling*

Norm	Uitwerking	Beoordeling
De gemeente ligt op koers om geformuleerde doelen te halen.	Er is op pandniveau zicht op de stand van zaken ten aanzien van verduurzaming (tijdsplanning, kosten, (toekomstige) baten).	Er is op pandniveau geen zicht op de stand van zaken.
	Het is duidelijk voor hoeveel gebouwen uit het kernvastgoed een EMA en MJOP zijn opgesteld.	Onbekend is voor hoeveel en voor welke gebouwen EMA's en MJOP's zijn opgesteld.
	Met de middelen uit de Versnellingsopgave wordt een bijdrage geleverd aan de voortgang.	De middelen hebben een bijdrage geleverd aan de verduurzaming van twee gebouwen en aan additionele activiteiten.
	Er is een onderbouwd plan voor de gebouwen die binnen de gestelde termijn nog verduurzaamd moeten worden.	Er is geen realistisch plan om de doelen van de Versnellingsopgave tot 2040 te realiseren.

Utrecht
03800793

4 INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD

In dit hoofdstuk beantwoorden we onderzoeksvragen 5, 6 en 7:

- Hoe wordt over de voortgang van de realisatie van de doelen aan de raad gerapporteerd?
- In hoeverre kan de wijze waarop de raad over de realisatie van doelen wordt geïnformeerd als tijdig en volledig worden aangemerkt?
- In hoeverre mag worden aangenomen dat de raad op basis van de wijze waarop zij wordt geïnformeerd in staat is desgewenst bij te sturen?

Alle beleidsdocumenten die in de vorige hoofdstukken zijn behandeld (inclusief externe onderzoeken, adviezen en evaluaties) zijn ook aan de raad ter beschikking gesteld. De vraag die centraal staat gaat over wat de raad weet over doelbereiking en inzet van middelen, en of ze op basis hiervan haar controlerende taak kan waarmaken.

In paragraaf 4.1 presenteren we onze bevindingen in het kort. In paragraaf 4.2 lichten we deze bevindingen achtereenvolgens toe. In paragraaf 4.3 presenteren we het normenkader.

4.1 BEVINDINGEN IN HET KORT

7 De raad heeft door achtereenvolgende beleidswijzigingen weinig inzicht in het beleid gericht op verduurzaming van gemeentelijk vastgoed.

8 De raad heeft geen inzicht in de voortgang van de verduurzaming van gemeentelijk vastgoed en de besteding van extra middelen. De rapportage over de voortgang van de Versnellingsopgave is niet betrouwbaar. Voor het Uitvoeringsprogramma ontbreekt die rapportage in het geheel.

9 De raad dringt er bij het college regelmatig op aan om beter en meer inzichtelijk geïnformeerd te worden over de voortgang van de verduurzaming van gemeentelijk vastgoed. Wij stellen vast dat dat op heden onvoldoende is gelukt.

4.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

4.2.1 RAAD HEEFT BEPERKT ZICHT OP DOELEN EN MIDDELEN

Bevinding 7: De raad heeft door achtereenvolgende beleidswijzigingen weinig inzicht in het beleid gericht op verduurzaming van gemeentelijk vastgoed.

Aan de hand van beleids- en uitvoeringsprogramma's, raadsbrieven en andere beleidsdocumenten neemt het college de raad mee in de doelen die het met de verduurzaming van gemeentelijk vastgoed nastreeft, wanneer die doelen gerealiseerd moeten zijn en welke (extra) middelen daarvoor beschikbaar worden gesteld.

Zoals we hiervoor aangaven[43] zien we tegelijkertijd dat doelen veranderen en in de tijd verschuiven. Die verschuivingen zijn nooit inhoudelijk gemotiveerd. Daarnaast is niet altijd duidelijk wat precies wordt bedoeld als een bepaald doel wordt geformuleerd. De diverse begrippen worden soms door elkaar gebruikt. Dat maakt dat hoewel de raad informatie ontvangt over de doelen, het niet inzichtelijk is wat precies wordt nagestreefd.

4.2.2 DE RAAD HEEFT GEEN ZICHT OP VOORTGANG VERDUURZAMING

Bevinding 8: De raad heeft geen inzicht in de voortgang van de verduurzaming van gemeentelijk vastgoed en de besteding van extra middelen. De rapportage over de voortgang van de Versnellingsopgave is niet navolgbaar. Voor het Uitvoeringsprogramma ontbreekt die rapportage in het geheel.

Het college legt in een aantal typen documenten verantwoording af aan de raad over de uitvoering van beleid. Dat gebeurt in de eerste plaats in de Jaarstukken. Het programma Utrechtse Energie kende daarnaast een jaarlijkse voortgangsrapportage. Vanaf 2015 is dat 'Energie van de Stad' geworden, waarin in algemene zin gerapporteerd wordt over de voortgang van de energietransitie in Utrecht. In het Duurzaamheidsverslag wordt hierover ook gerapporteerd. Voor de Versnellingsopgave is aan de raad toegezegd dat over de voortgang daarvan jaarlijks in het MPUV wordt gerapporteerd. We hebben deze documenten voor de periode 2018-2021 geanalyseerd[44]. Voor de periode 2014-2018 zijn we daarnaast nagegaan in hoeverre over (de voortgang van) het Uitvoeringsprogramma Energiezuinige Gemeentelijke Gebouwen is gerapporteerd.

Over de Versnellingsopgave wordt in het MPUV gerapporteerd in een tabel waarin het kernvastgoed, ingedeeld naar bouwjaarklasse, is opgenomen. Deze tabellen zijn in bijlage 5 opgenomen. Op basis daarvan kun je concluderen dat de realisatie tot en met 2020 zeven of achtgebouwen, of 17.668 m2 aan bruto vloeroppervlak, bedraagt. Op basis van de antwoorden op schriftelijke vragen van de rekenkamer aan de VGU concluderen wij dat van slechts twee gebouwen vastgesteld kan worden dat ze met middelen vanuit de Versnellingsopgave zijn verduurzaamd, dat vijf gebouwen nieuwbouw bleken te zijn en deze dus niet binnen de Versnellingsopgave vallen[45].

---

[43] §2.2.1, tabel 3
[44] Zie bijlage 6
[45] Gebouwen Keulsekade en Sportcampus. Bron: Rekenkamer Utrecht (2021). *Beantwoording schriftelijke vragen door VGU*.

Voor de tabellen geldt dat ze geen helder beeld over voortgang bieden en bovendien onderling niet goed vergelijkbaar zijn:

- De opbouw van de tabellen verschilt van jaar tot jaar;
- In de tabel over 2018 is sprake van de periode 2017/2018. De Versnellingsopgave is pas in het najaar van 2018 aangekondigd. Ook daardoor is onduidelijk in hoeverre de in deze tabel opgenomen panden daadwerkelijk binnen de Versnellingsopgave vallen;
- De tabel over 2020 lijkt betrekking te hebben op de hele periode 2018-2020. Daardoor is onduidelijk of en welke voortgang in 2020 is gemaakt;
- Nergens wordt toegelicht om welke panden het concreet gaat bij realisatie.

Op basis van overige (verantwoordings-)stukken is het niet mogelijk om aanvullend zicht te krijgen op voortgang van de Versnellingsopgave en breder op de verduurzaming van gemeentelijk vastgoed. Op basis van de jaarstukken wordt incidenteel melding gemaakt van onttrekkingen aan de begrotingsreserve die is ingericht ten behoeve van de Versnellingsopgave. Waaraan deze middelen zijn besteed en met welk effect, is niet vast te stellen. In diverse rapportages wordt vooral herhaald wat met beleid wordt beoogd en welke uitdagingen men daarbij tegenkomt. Een illustratie daarvan biedt de rapportage 'Energie van de Stad' over 2020[46].

We willen ons 'kernvastgoed' zo effectief mogelijk verduurzamen. Dit vraagt om zorgvuldige 'analyse van het energiegebruik en onderzoek naar de combinatie van maatregelen die leidt tot het beste resultaat (…). De voorbereiding op het verduurzamen van bestaand vastgoed is arbeidsintensief en vereist maatwerk en gespecialiseerde kennis. Het maken van weloverwogen keuzes zorgt voor een langere doorlooptijd van sommige projecten dan we vooraf hadden verwacht. Het combineren van de Versnellingsopgave voor ons vastgoed met andere opgaven – vormt een grote uitdaging. Deels komt dit door een gebrek aan financiële middelen. Een andere reden is dat we onze methodiek voor het bepalen van natuurlijke investeringsmomenten verder moeten aanscherpen. Dit gaan we doen met behulp van het duurzaamheidsdashboard voor gemeentelijk vastgoed. We willen voorkomen dat we nu keuzes maken die integrale duurzaamheidsmaatregelen en een energieneutrale status voor bestaande gebouwen in de weg staan. We kiezen er daarom bewust voor om bij natuurlijke investeringsmomenten binnen het kernvastgoed vast te houden aan de Versnellingsopgave, zodat we zo doelmatig mogelijk te werk gaan'.

Of en wanneer deze voornemens tot resultaat leiden, wordt in geen van de documenten die aan de raad worden aangeboden inzichtelijk gemaakt. Soms wordt aangegeven dat en waarom vertraging optreedt in het uitvoering geven aan projecten uit de NKG. Zo wordt in het MPUV aangegeven dat projecten vertraagd zijn door een gebrek aan projectleiders, en door procedures om deze projectleiders te werven[47]. In hoeverre het daarbij om projecten gaat die binnen de Versnellingsopgave vallen, wordt niet toegelicht.

[46] Gemeente Utrecht (2019). *Energie van de Stad*, p. 10
[47] MPUV 2020, p. 56.

Over het eerdere Uitvoeringsprogramma is nooit gerapporteerd, hoewel dat wel was toegezegd. Wel zijn twee (een interne en een externe) tussentijdse evaluaties uitgevoerd op het gehele beleidsprogramma 'Utrechtse Energie'. In beide evaluaties wordt vastgesteld dat de implementatie van energiemaatregelen langzamer gaat dan beoogd, en dat beleidsaanpassingen nodig zijn om die doelen wel te realiseren[48]. Hoe groot de vertraging is, wordt niet aangegeven.

4.2.3 RAAD VRAAGT REGELMATIG OM BETERE INFORMATIEVOORZIENING OVER BELEID

Bevinding 9: De raad dringt er bij het college regelmatig op aan om beter en meer inzichtelijk vollediger geïnformeerd te worden over de voortgang van de verduurzaming van gemeentelijk vastgoed. Wij stellen vast dat dat op heden onvoldoende is gelukt.

We hebben hiervoor vastgesteld dat de raad geen inzicht heeft in de voortgang van de verduurzaming van gemeentelijk vastgoed. De raad is zich hiervan bewust. Dat blijkt onder meer uit de indiening, door de jaren heen, van een aantal moties. Deze moties worden steeds (vrijwel) raadsbreed gedragen en door het college overgenomen, zie figuur 7.

Hiervoor beschreven we dat het college vanaf 2019 inderdaad in het MPUV over voortgang van de Versnellingsopgave rapporteert en stelden we vast dat deze rapportage geen volledig en betrouwbaar zicht geeft daarop. Dat is ook de perceptie binnen de Raadscommissie Ruimtelijke Ordening, Grondzaken en Vastgoed (voorheen Commissie Stad en Ruimte). De MPUV-tabel waarin over de voortgang van de Versnellingsopgave wordt opgevat als een zoekplaatje dat meer vragen oproept dan het beantwoordt[49].

Zoals ook uit de motie 2019/289 blijkt, vindt de raad het van belang dat er weer een uitgewerkt beleidskader komt waarbinnen verduurzaming van gemeentelijk vastgoed een duidelijke plaats krijgt. Daarin zouden ook doelen, tijdpaden, en duidelijke en navolgbare keuzes ten aanzien van het vastgoed moeten worden vastgelegd. Dat stelt de raad beter in staat haar controlerende taak uit te voeren. Gekoppeld aan een goed en navolgbaar zicht in het formele beleid en de doelen die daaraan zijn verbonden, stelt dat de raad vervolgens in staat door het stellen van nadere kaders waar nodig beleid bij te sturen.

---

[48] Gemeente Utrecht (2015). *Ex post evaluatie van het programma Utrechtse Energie* (Harmelink Consulting)

[49] Zo stelt een raadslid in 2017 dat 'hij graag [gelooft] dat de Utrechtse panden in 2035 klimaatneutraal zijn maar hij kan niet controleren of het de goede kant op gaat, terwijl de raad dat wat hem betreft wel zou moeten kunnen (…) (bron: Raadscommissie Stad en Ruimte, 15 juni 2017, pp. 19-20). In 2019 stelt een ander lid dat 'haar nog onvoldoende duidelijk [is] welke gebouwen en programma's het betreft bij de voorgestelde verduurzaming van het vastgoed' (bron: Gemeente Utrecht (27-06-2019). *Raadscommissie Stad en Ruimte*.

Figuur 7 *Moties* [50,51,52]

Er zijn door de raad drie moties aangenomen over de informatievoorziening.

4.3 NORMENKADER

In de onderstaande tabel is het normenkader opgenomen. Hierin wordt de relatie gelegd tussen de normen en bijbehorende criteria en de beoordeling.

Tabel 7 *Normenkader en beoordeling*

Norm	Uitwerking	Beoordeling
De raad wordt tijdig en volledig geïnformeerd over de voortgang.	De raad heeft inzicht in de doelen van het beleid.	Raad heeft zicht op doelen van beleid. Deze doelen verschuiven echter in de tijd en verschuiven inhoudelijk.
	De raad heeft inzicht in de voortgang van deze doelen.	De raad heeft geen inzicht in voortgang van de doelen.
	De raad heeft inzicht in de hiermee gemoeide kosten (zowel inzet extra middelen als totale kosten, inclusief eventuele onrendabele top).	De raad heeft geen inzicht in besteding van middelen ten behoeve van verduurzaming.

[50] SP, CDA, D66, GL en VVD (juni 2015). Motie 2015/74 *Kansen grijpen bij bundeling Utrechts Vastgoed*
[51] D66 en GL (juni 2017). Motie 2017/62 *Verduurzaming Utrechts vastgoed: hoe ver zijn we?*
[52] VVD, S&S, D66 en CDA (oktober 2019). Motie 20190/289 *Integrale visie op beheer van gemeentelijk vastgoed*

09

COLOFON

Fotograaf voorpagina: Merijn van Vliet
Foto voor inhoudsopgave: fotograaf intern (via Beeldbank gemeente Utrecht)
Foto voor bestuurlijk rapport: onbekend (via Beeldbank gemeente Utrecht)
Foto voor nota van bevindingen: Robert Oosterbroek
Foto voor hoofdstuk 2: Petra Appelhof
Foto voor hoofdstuk 3: Geert Broertjes
Foto voor hoofdstuk 4: S de Vries
Foto voor bijlage: Maartje Kuperus
Fotograaf achterpagina: Merijn van Vliet

BIJLAGEN

BIJLAGE 1 GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

- Energieonderzoek Centrum Nederland (21 maart 2016). *Resultaten verkenning klimaatdoelen Utrechts vastgoed.*
- Gemeente Utrecht (13 maart 2008). *Utrecht creëert nieuwe energie. Werkprogramma 2008-2011.*
- Gemeente Utrecht (31 januari 2011). *Programma Utrechtse Energie 2011-2014*.
- Gemeente Utrecht (2 december 2013), *Uitvoeringsprogramma Energiezuinige Gemeentelijke Gebouwen*.
- Gemeente Utrecht. *Jaarstukken* (2014-2021).
- Gemeente Utrecht. *De energie van de stad (voortgangsrapportage programma Utrechtse Energie).*
    - *De energie van de stad 2014* (zonder datum)
    - *De energie van de stad 2016* (juni 2017)
    - *De energie van de stad 2017* (april 2018)
    - *De energie van de stad 2018* (18 april 2019)
    - *De energie van de stad 2019* (zonder datum)
    - *De energie van de stad 2020* (zonder datum)
- Gemeente Utrecht (januari 2014). *Beleidsevaluatie Utrechtse Energie.*
- Gemeente Utrecht. *Meerjarenperspectief Utrechts Vastgoed (MPUV)*.
    - *MPUV 2014* (28 april 2014)
    - *MPUV 2015* (15 april 2015)
    - *MPUV 2016* (20 april 2016)
    - *MPUV 2017* (8 mei 2017)
    - *MPUV 2018* (26 april 2018)
    - *MPUV 2019* (april 2019)
    - *MPUV 2020* (zonder datum)
    - *MPUV 2021* (zonder datum)
- Gemeente Utrecht (11 oktober 2016). *Raadsbrief Nadere uitwerking (financiële) kaders in relatie tot duurzaamheidsambities vastgoed.*
- Gemeente Utrecht (9 juni 2017). *Raadsbrief Aanvullende informatie over (financiële) mogelijkheden voor het verduurzamen van het gemeentelijk vastgoed.*
- Gemeente Utrecht (mei 2018). *Ruimte voor Iedereen – coalitieakkoord GroenLinks, D66, ChristenUnie*.
- Gemeente Utrecht (12 oktober 2018). *Raadsbrief Versnellingsopgave Energieneutraal Kernvastgoed.*
- Gemeente Utrecht (5 november 2021). *Raadsbrief Beantwoording diverse toezeggingen raadscommissies Programmabegroting 2022.*
- Gemeente Utrecht (27 maart 2019). *Nota Kapitaalgoederen Vastgoed 2020-2023*
- Harmelink Consulting (28 mei 2015). *Ex post evaluatie van het programma Utrechtse Energie*.
- VVD, D66, CDA en ChristenUnie (15 december 2015). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: Coalitie-akkoord 2021-2025*.

BIJLAGE 2 GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Gemeente Utrecht, ambtelijke organisatie (VGU):

- Directeur (Integraal Resultaat Manager (IRM) VGU
- Voormalig directeur VGU
- Bestuurlijk adviseur VGU
- Vastgoedadviseur VGU
- Adviseur Energieneutrale (ver)nieuwbouw
- Projectteam duurzaamheidsdashboard

Gemeente Utrecht, gemeenteraad:

- Groepsgesprek fractiewoordvoerders energie
- Raadsadviseur Raadscommissie Ruimtelijke Ordening, Grondzaken en Vastgoed

Extern:

- Deskundige DHV / Royal Haskoning
- Deskundige Twijnstra Gudde

BIJLAGE 3 AFKORTINGEN

BENG	Bijna Energieneutraal Gebouw - Voor alle nieuwbouw, zowel woningbouw als utiliteitsbouw, geldt dat de vergunningaanvragen vanaf 1 januari 2021 moeten voldoen aan de eisen voor Bijna Energieneutrale Gebouwen (BENG). Die eisen vloeien voort uit het Energieakkoord voor duurzame groei en uit de Europese Energy Performance of Buildings Directive (EPBD)[53]
DMJOP	Duurzaam Meerjarenonderhoudsplan – MJOP waarin verduurzamingscomponent voor een gebouw is verdisconteerd.
ECN	Energieonderzoek Centrum Nederland
EMA	Energiemaatwerkadvies – een EMA is een energiebesparingsadvies dat zich specifiek richt op (de kenmerken van) een bepaald gebouw
ENG	Energieneutraal gebouw – Zoals ENG door de gemeente Utrecht wordt gebruikt betekent het dat een gebouw (per saldo) 'nul op de meter heeft' als het gaat om gebouwgebonden energiestromen
MJOP	Meerjarenonderhoudsplan
MPUV	Meerjarenperspectief Utrechts Vastgoed – In het MPUV verantwoordt de gemeente zich jaarlijks over de manier waarop het eigen vastgoed beheerd en onderhouden wordt inclusief een vooruitblik
NKG	Nota Kapitaalgoederen – In de Nota Kapitaalgoederen wordt voor de periode van vier jaar een blik gegeven op uitvoering van projecten en bijbehorende financiële verantwoording ten aanzien van het gemeentelijke vastgoed. De voortgangsrapportage NKG is onderdeel van het MPUV
UVO	Utrechtse Vastgoedorganisatie (tot 2020)
VGU	Vastgoedorganisatie Utrecht (vanaf 2021)

[53] www.rvo.nl

BIJLAGE 4 VOORTGANG VERSNELLINGSOPGAVE ENERGIENEUTRAAL KERNVASTGOED

Hieronder zijn de tabellen waarin over voortgang van de Versnellingsopgave wordt gerapporteerd, weergegeven. In de tabellen is in ieder geval de volgende informatie opgenomen:

- Het energielabel, dat representatief is voor de betreffende bouwperiode;
- Het totaal aantal gebouwen binnen het kernvastgoed dat binnen de bouwjaarklasse valt;
- Het aantal gebouwen dat verduurzaamd zal worden tussen 2019 en 2023;
- Het totale Bruto Vloeroppervlak (BVO) dat verduurzaamd zal worden tussen 2019 en 2023;
- De onderste regels laten zien hoeveel gebouwen en BVO uit de verschillende bouwjaarklassen de bijna of geheel energieneutraal worden opgeleverd.[54]

Zoals we hiervoor (paragraaf 4.2.2) hebben aangegeven zijn de tabellen moeilijk navolgbaar:

- De opbouw van de tabellen verschilt van jaar tot jaar;
- In de tabel over 2018 is sprake van de periode 2017/2018. De Versnellingsopgave is pas in het najaar van 2018 aangekondigd. Ook daardoor is onduidelijk in hoeverre de in deze tabel opgenomen panden daadwerkelijk binnen de Versnellingsopgave vallen;
- De tabel over 2020 lijkt betrekking te hebben op de hele periode 2018-2020. Daardoor is onduidelijk of en welke voortgang in 2020 is gemaakt;
- Nergens wordt toegelicht om welke panden het concreet gaat bij realisatie.

Omdat de tabellen wel dienen als het belangrijkste instrument voor verantwoording aan de raad over de voortgang van de Versnellingsopgave, hebben we ze wel opgenomen. Informatie over daadwerkelijke, controleerbare voortgang hebben we verzameld op basis van interviews met medewerkers van de VGU.

[54] MPUV 2019, p. 15

Tabel 1 *Voortgang 2018 (MPUV 2019)*

Tabel 1 Omvang werkzaamheden 2019 – 2023

Bouwjaar-klasse	<1965 monu.	1965 – 1974	1975-1987	1988-1991	1992-2011	2012-2014	2015 – 2017	2018-2020	> 2020	Totaal
Energie-labelklasse	G	G	F	E	D	A	A+	A++	A+++ (B)ENG	–
Totaal aantal gebouwen	70	34	37	11	125	21	18	1	–	317
Gebouwen 2019 – 2023	14	6	16	2	14	1	–	–	4	57
BVO (m2) 2019 – 2023	29.279	3.325	16.452	1.257	56.277	2.554	–	–	n.b.	109.144
Gerealiseerd 2017 / 2018	0	1	0	0	0	0	0	4	0	5
Gerealiseerd BVO 2018	0	124	0	0	0	0	0	3.505	0	3.629

Tabel 2 *Voortgang 2019 (MPUV 2020)*

Bouwjaarklasse	<1965 MONU.	1965 – 1974	1975-1987	1988-1991	1992-2011	2012-2014	2015 – 2017	2018-2020	> 2020 (NIEUW)	Totaal
Energie-labelklasse	G	G	F	E	D	A	A+	A++	A++++ ENG	–
NKG projecten 2019 – 2023	14	6	16	2	14	1	–	–	5	57
Wachtlijst projecten	9	3	9	2	12	1	–	–	2	36
Lopende projecten	5	3	7	0	2	0	–	–	1	18
Opgeleverd 2019	1	0	1	0	0	0	–	–	1	3
Opgeleverd BVO (m2) 2019	9.655	0	201	0	0	0	–	–	2.313	12.169
Resterende BVO	20.546	3.325	16.251	1.257	56.277	2.554	–	–	N.B.	100.210

Figuur 16: Voortgang projecten Versnellingsopgave Energieneutraal Kernvastgoed

Tabel 3 *Voortgang 2020 (MPUV 2021)*

Bouwjaar-klasse	<1965 monu.	1965 – 1974	1975-1987	1988-1991	1992-2011	2012-2014	2015 – 2017	2018-2020	> 2020 (NIEUW)	Totaal	%
Energielabel	G	G	F	E	D	A	A+	A++	(B)ENG	-	-
NKG-projecten	14	6	16	2	14	1	-	-	5	58	100%
uitgesteld/ vervallen	0	1	2	1	4	0	0	0	3	11	19%
Start planning 2021 2023	4	1	1	0	2	0	0	0	0	8	14%
Projecten in definitiefase	7	1	11	0	6	1	0	0	0	26	45%
Projecten in ontwerpfase	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2%
Projecten in Inkoopfase	1	0	0	0	1	0	0	0	0	2	3%
Projecten in realisatiefase	1	1	0	0	1	0	0	0	0	3	5%
Projecten opgeleverd	2	0	2	1	0	0	0	0	2	7	12%
Opgeleverd BVO	10.583	0	3.360	728	0	0	0	0	2.997	17.668	16%
Resterende BVO	19.618	3.325	13.092	529	56.277	2.554	-	-	-	95.395	84%

BIJLAGE 5 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

In deze verantwoording gaan we in op de aanpak die we hebben gekozen bij drie onderdelen van dit onderzoek. Het betreft een analyse van verantwoordingsstukken; externe toets op concept-nota van bevindingen en een kwantitatieve inschatting van de financiële haalbaarheid van de Versnellingsopgave.

ANALYSE VERANTWOORDINGSSTUKKEN

We hebben een inhoudsanalyse gemaakt van de verantwoordingsstukken zoals die aan de gemeenteraad over de voortgang van de Versnellingsopgave zijn voorgelegd. Het betreft de volgende (type) stukken:

- Jaarstukken (2014-2020);
- Duurzaamheidsverslagen (2014-2020);
- Voortgangsrapportages Utrechtse Energie/ Energie van de Stad (2014-2020): in deze verslagen wordt gerapporteerd over het in 2011 aangenomen Beleidsprogramma Utrechtse Energie en over het Uitvoeringsprogramma Energiezuinige Gemeentelijke Gebouwen dat in 2013 is vastgesteld;
- Meerjarenperspectief Utrechts Vastgoed (MPUV) (2014-2021): in het MPUV wordt verantwoording afgelegd over het gevoerde vastgoedbeleid in het afgelopen boekjaar en vooruitgekeken naar de (financiële) positie van de vastgoedportefeuille in de toekomst.

Voor de Jaarstukken hebben we bij de analyse een afwijkende werkwijze gevolgd. Vanwege de omvang van de jaarstukken en omdat we vaststelden dat relevante informatie verspreid in de jaarstukken stond, hebben we op basis van trefwoorden gezocht. Het betrof de volgende termen (alsmede varianten daarop en combinaties):

- (Nieuwe) energie
- Energieplan
- Verduurz[…]
- Uitvoeringsprogramma
- Gemeentelijke gebouwen
- Gemeentelijk vastgoed
- (Eigen) gebouwen
- Energiezuinig
- Energieneutraal
- Klimaatneutraal
- Energiemaatadvies (EMA)
- MJOP
- Onderhoud(splan)
- MPUV
- NKG

KWANTITATIEVE INSCHATTING FINANCIËLE HAALBAARHEID VERSNELLINGSOPGAVE

Op basis van gegevens die we van de gemeente hebben ontvangen, hebben we door een externe deskundige een inschatting laten maken van de financiële haalbaarheid van de Versnellingsopgave. De gemeente zelf kon ons een dergelijke berekening of inschatting niet leveren. We hebben van de gemeente op 18 november 2021 een overzicht gekregen van 347 gebouwen die binnen de Versnellingsopgave vallen. Dat overzicht bevat gegevens over onder meer bouwjaar, renovatiejaar, monumentale status, energielabel, bruto en netto vloeroppervlak, gebruiksdoel.

Omdat de geleverde gegevens onvolledig waren en voor een deel onbetrouwbaar[55], kon slechts een (onderbouwde) inschatting worden gemaakt van de kosten van verduurzaming van gemeentelijk vastgoed. De opdracht die we daarbij aan de externe deskundige hebben meegegeven was de volgende:

Maak een kwantitatieve inschatting van de (jaarlijkse) kosten die je mag verwachten op te treden bij verduurzaming tot energieneutraliteit van dit vastgoed tot 2040, en hoe zich dit verhoudt tot de middelen die daartoe door de gemeente beschikbaar zijn gesteld.

We zijn er daarbij onder meer van uit gegaan dat tot 2040 jaarlijks € 730.000,- aan extra middelen aan verduurzaming worden toegevoegd. In de inschatting is geen rekening gehouden met eventuele andere beschikbare middelen voor verduurzaming.

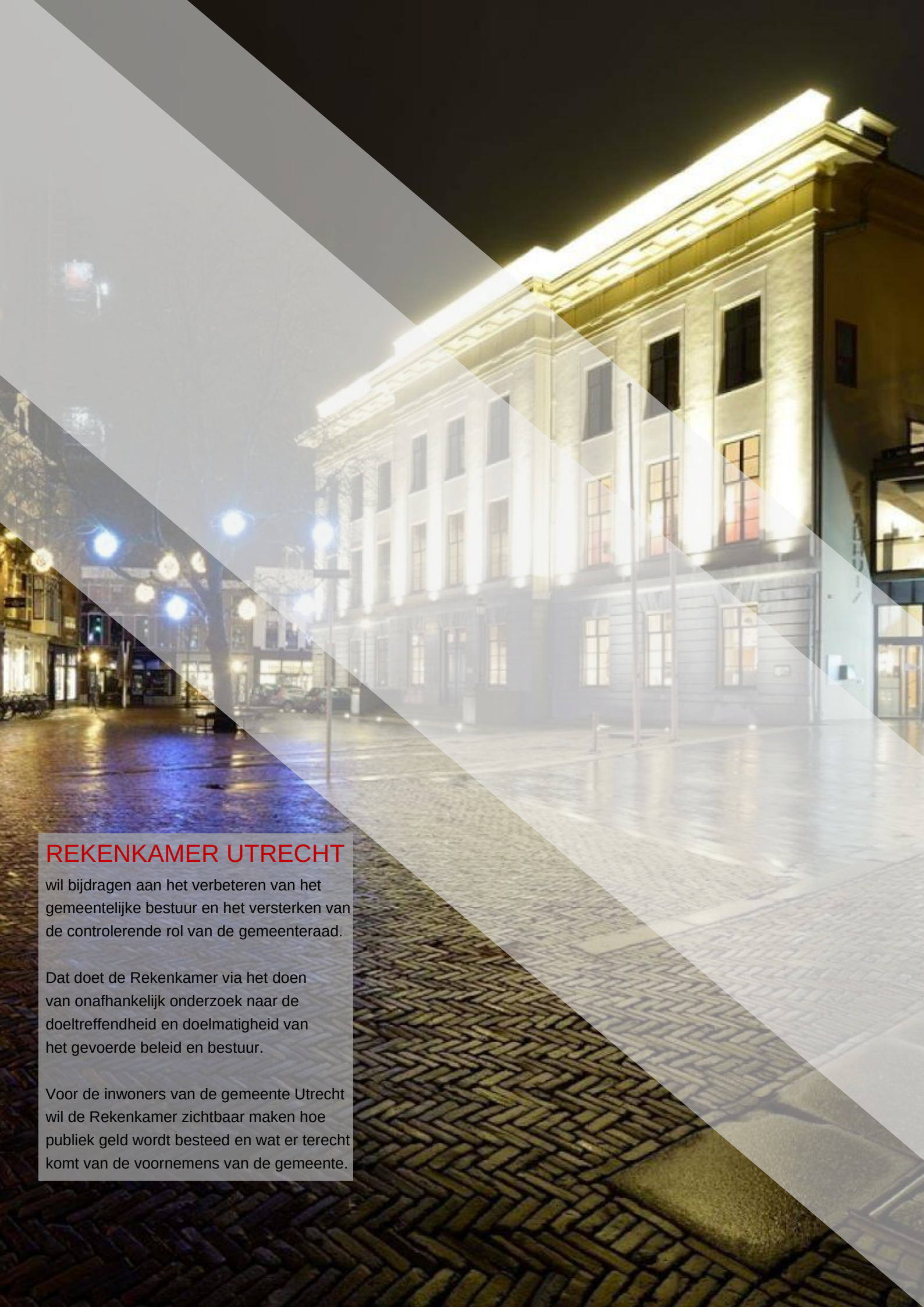
De inschatting komt uit op een onrendabele top (dat is het verschil tussen de totale kosten van verduurzaming enerzijds en beschikbare middelen voor verduurzaming, opbrengsten door energiebesparing en eventuele andere opbrengsten anderzijds) van meer dan € 100 miljoen.
De conclusie op basis van deze inschatting is dat de ambitie energieneutraal voor deze portefeuille gemeentelijk vastgoed te hoog is gegrepen.

[55] Zo wordt voor veel gebouwen het bruto vloeroppervlak gelijkgesteld aan het netto vloeroppervlak. Dat is geen realistische aanname.

AANVULLENDE TOETS OP KWANTITATIEVE INSCHATTING EN CONCEPT-RAPPORT REKENKAMER UTRECHT

We hebben zowel de kwantitatieve inschatting van de financiële haalbaarheid van de Versnellingsopgave als ons concept-rapport voor een marginale toets voorgelegd aan een tweede deskundige op het terrein van verduurzaming van gemeentelijk vastgoed.

- Ten aanzien van de kwantitatieve inschatting was de uitkomst van de toets dat deze was te volgen, inderdaad (noodzakelijkerwijs) gebruik maakte van veel aannames en daarom bruikbaar was als inschatting voor het bestaan en omvang van een onrendabele top. Een betrouwbare berekening is het daarmee niet;
- Ten aanzien van de concept-rapportage was de uitkomst van de toets dat deze geen aanleiding gaf tot inhoudelijke (fundamentele) vragen of opmerkingen. In de opvatting van de deskundige betrof het een heldere, beknopte nota met een duidelijke boodschap.



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.