

Zicht op vastgoed

Doelen en beleidsinformatie gemeentelijk vastgoed

Rekenkamer Utrecht

Rekenkamer Utrecht

Leden:

- Peter van den Berg (voorzitter)
- Gerard Bukkems
- Carolien de Boer (vanaf 1 mei 2018)
- Sjoerd Keulen (vanaf 1 mei 2018)

Medewerkers onderzoek:

- Sylvia van Leeuwen
- Johan Snoei

Contactgegevens:

Postadres: Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon: 030 - 286 1391
E-mail: rekenkamer@utrecht.nl
Website: www.utrecht.nl/rekenkamer

VOORWOORD

Het beheer van het vastgoed van de gemeente Utrecht is de afgelopen jaren sterk in beweging geweest. In 2012 en 2016 zijn organisatieveranderingen doorgevoerd, waar al het vastgoed in eigendom van de gemeente onder één dak is gebracht bij de Utrechtse Vastgoedorganisatie, afgekort UVO. Hiertoe is besloten om centraal, uniform en efficiënt te kunnen sturen op de vastgoedportefeuilles en de operationele vastgoedtaken, en zo organisatiekosten te kunnen besparen. De uitvoerende taken zijn in 2016 ondergebracht bij Stadsbedrijven. De UVO werd een zelfstandige en centrale eenheid binnen de gemeente die integraal stuurt en regie voert op het vastgoed van de gemeente Utrecht. Niet alleen de organisatie, ook het beheer van vastgoeddata en de rapportage over vastgoed aan de raad heeft de afgelopen jaren een ontwikkeling doorgemaakt. Alle betrokkenen zijn zich er van bewust dat het einddoel nog niet is bereikt en dat verdere ontwikkeling daarvan nodig is.

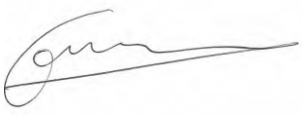
Het bezit en beheer van gemeentelijk vastgoed is een belangrijk instrument om sociale, fysieke en maatschappelijke opgaven in de stad te realiseren. De komende jaren staat het vastgoedbeleid van de gemeente voor belangrijke opgaven. Een groot deel van het gemeentelijk vastgoed heeft een maatschappelijke functie: het biedt onderdak aan de eigen organisatie en aan maatschappelijke organisaties die doelen van de gemeente realiseren, zoals scholen, sportverenigingen, culturele instellingen, zorg en welzijn.

De groei van de stad zal leiden tot nieuwe huisvestingsvragen en vereist strategische vastgoedbeleid om de groei in goede banen te leiden. Ook het gegeven dat Utrecht veel historische gebouwen rijk is, brengt opgaven voor het vastgoedbeheer met zich mee. Het behoud van cultureel erfgoed in bezit van de gemeente brengt kosten voor onderhoud en restauratie met zich mee die niet gedekt kunnen worden uit de huuropbrengsten. Ook toegankelijkheid en verduurzaming van het vastgoed staan op de politieke agenda. Ook de komende raadsperiode zullen voorstellen over gemeentelijk vastgoed regelmatig op de agenda van de gemeenteraad staan. Met dit rapport wil de rekenkamer de nieuwe raad helpen het zicht op vastgoed te verbeteren.

Het onderzoek is binnen een kort tijdsbestek uitgevoerd. Wij bedanken de Utrechtse Vastgoed Organisatie en Stadsbedrijven voor hun medewerking aan dit onderzoek en de verstrekte aanvullende informatie.



Peter van den Berg,
voorzitter



Gerth Molenaar,
secretaris

Utrecht, 24 mei 2018

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD 1

DEEL I HOOFDRAPPORT 6
INLEIDING EN CONTEXT 6
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 6
REACTIE VAN HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS 14
NAWOORD REKENKAMER 14

DEEL II ONDERZOEKSRAPPORT 15
1 OVER DIT ONDERZOEK 15
1.1 Aanleiding 15
1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen 16
1.3 Leeswijzer 18

2 VERDELING VERANTWOORDELIJKHEDEN 19
2.1 Inleiding 19
2.2 Bevindingen in het kort 19
2.3 Toelichting op de bevindingen 20
2.3.1 Bevoegdheden van de gemeenteraad 20
2.3.2 Verdeling bestuurlijke verantwoordelijkheden binnen het college 20
2.3.3 Verdeling verantwoordelijkheden binnen de ambtelijke organisatie 22
2.3.4 Mandatering 25

3 DE VASTGOEDPORTEFEUILLE EN DE PROGRAMMABEGROTING 27
3.1 Inleiding 27
3.2 Bevindingen in het kort 27
3.3 Toelichting op de bevindingen 27
3.3.1 Registratie gemeentelijk vastgoed 27
3.3.2 Verdeling gemeentelijk vastgoed naar portefeuilles en programma's 29
3.3.3 Financieel belang gemeentelijk vastgoed 33
3.3.4 Toerekening kosten gemeentelijk vastgoed 39

4 DOELEN VAN HET VASTGOEDBELEID 41
4.1 Inleiding 41
4.2 Bevindingen in het kort 42

4.3 Toelichting op de bevindingen 42
4.3.1 Inventarisatie van doelen 42
4.3.2 Doelen voor programma vastgoed in de programmabegroting 43
4.3.3 Toetsbaarheid doelen per thema 47
4.3.4 Consistentie van doelstellingen 51

5 BELEIDSINFORMATIE OVER DE RESULTATEN VAN VASTGOEDBELEID 54
5.1 Inleiding 54
5.2 Bevindingen in het kort 54
5.3 Toelichting op de bevindingen 55
5.3.1 Inventarisatie van beleidsinformatie 55
5.3.2 Beleidsinformatie in de programmabegroting en jaarstukken 56
5.3.3 Beleidsinformatie in het MPUV en andere documenten 58
5.3.4 Informatie over doelbereiking per thema 61
5.4 Utrecht in perspectief 68

BIJLAGE 1. AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN 71
BIJLAGE 2. GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN 73
BIJLAGE 3. GERAADPLEEGDE EN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN 77
BIJLAGE 4. VERDELING VAN VASTGOEDTAKEN BINNEN DE GEMEENTE UTRECHT 78
BIJLAGE 5. LIJST VAN VASTGESTELDE DOELEN VOOR HET VASTGOEDBELEID VAN DE GEMEENTE UTRECHT PER THEMA 79
BIJLAGE 6. SPECIFICATIE VAN BATEN EN LASTEN VAN GEMEENTELIJK VASTGOED 86

DEEL I HOOFDRAPPORT

INLEIDING EN CONTEXT

De rekenkamer heeft in de periode januari – april 2018 onderzoek gedaan naar het vastgoedbeleid van de gemeente Utrecht. De gemeente bezit dit vastgoed om verschillende redenen: om te voorzien in de eigen huisvesting, om huisvesting te bieden aan maatschappelijke organisaties die doelen van het gemeentelijk beleid realiseren, om de intrinsieke waarde van bijzondere gebouwen (erfgoed) te behouden, en om strategische redenen. Het financieel belang van het gemeentelijk vastgoed is groot. De totale WOZ-waarde is ruim € 1,26 miljard.
Dit onderwerp is aangedragen tijdens een overleg van de rekenkamer met woordvoerders van de gemeenteraad. Zij gaven daarbij aan dat zij onvoldoende inzicht hadden in de doelen en resultaten van het gevoerde vastgoedbeleid.

De centrale vraag van het onderzoek luidt:
Wat zijn de gestelde doelen voor het vastgoedbeleid van de gemeente Utrecht en ontvangt de gemeenteraad voldoende informatie om de voortgang bij het realiseren van deze doelen te kunnen beoordelen?

In het onderzoek is aandacht besteed aan:
- de verdeling van taken en verantwoordelijkheden;
- de wijze waarop het vastgoed is opgenomen in de programmabegroting;
- de geformuleerde doelen, en
- de beleidsinformatie die de gemeenteraad ontvangt om te beoordelen in hoeverre de gestelde doelen gerealiseerd worden.

Leeswijzer
Hieronder volgen de belangrijkste conclusies en de aanbevelingen van de rekenkamer aan de gemeenteraad. Daarnaast is in deel I de bestuurlijke reactie van het college van B&W opgenomen.
In deel II van dit rapport treft u een nadere onderbouwing van onze conclusies aan, alsmede uitgebreidere achtergrondinformatie over het vastgoedbeleid.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

ALGEMENE CONCLUSIE

Uit het onderzoek blijkt dat de informatie die de raad tot nu toe ontvangen heeft onvoldoende is om goed zicht te krijgen op de behaalde resultaten van het vastgoedbeleid in relatie tot de doelstellingen. Het geven van dat inzicht wordt bemoeilijkt doordat onvoldoende overzichtelijk en concreet is vastgelegd welke doelen de raad met het gemeentelijk vastgoedbeleid wil bereiken.

De raad ontvangt veel detailinformatie over de uitvoering van maatregelen, maar deze is te versnipperd. Overzichtelijke en begrijpelijke informatie waaruit blijkt of daarmee ook de gestelde doelen bereikt worden, ontbreekt. De wijze waarop de doelen zijn geformuleerd maakt het ook moeilijker daarover te rapporteren. Deze algemene conclusie wordt hieronder verder toegelicht aan de hand van deelconclusies. Daarbij geven wij diverse aanbevelingen om de kaderstelling door de raad en informatievoorziening en verantwoording van het college aan de raad te verbeteren. Deze zijn erop gericht dat de raad haar kaderstellende en controlerende rol beter kan vervullen. De vraag welke doelen en indicatoren daarbij gekozen moeten worden, is uiteraard een politieke afweging die aan de raad is. De voorbeelden van doelen en indicatoren die wij noemen, zijn ontleend aan de bestaande documenten.

Doelformulering

DEELCONCLUSIE 1:

De veelheid aan doelen, het gebrek aan overzicht over de doelen en de te geringe toetsbaarheid van een deel van de doelen, bemoeilijken de eenduidige aansturing van het vastgoedbeleid en de verantwoording over de resultaten daarvan aan de raad.

De rekenkamer trof een zeer groot aantal (63) doelen aan die betrekking hebben op het vastgoed dat onder het programma Vastgoed in de programmabegroting valt. Deze doelen zijn vastgelegd in verschillende documenten. De programmabegroting bevat een beperkt deel van de doelen voor het programma Vastgoed. Om het geheel aan doelen hanteerbaar te maken heeft de rekenkamer ze ingedeeld in 11 thema's: portefeuillemanagement (omvang en samenstelling vastgoedportefeuille), bezettingsgraad en leegstand, verkoop van panden, kwaliteit onderhoud, duurzaamheid, toegankelijkheid, gebruikerstevredenheid, facilitair beheer, zelfbeheer, financieel beheer en interne organisatie.
De meeste doelen zijn toetsbaar of toetsbaar te maken, maar het ontbreekt vaak aan een operationele uitwerking in meetbare indicatoren. In het verleden zijn soms ook indicatoren benoemd die vervolgens niet gemonitord werden (met name bij duurzaamheid, maar ook bij andere indicatoren ontbreken soms realisatiewaarden). Dat bemoeilijkt de sturing. Vooral voor de thema's portefeuillemanagement, duurzaamheid, toegankelijkheid en financieel beheer zijn de doelen onvoldoende toetsbaar uitgewerkt in meetbare/ gemeten indicatoren. Voor het thema zelfbeheer geldt een kwalitatief doel, waarbij operationele evaluatiecriteria ontbreken. Sommige doelen staan bovendien op gespannen voet met elkaar (bijvoorbeeld huisvesting bieden aan initiatieven en verkoop van panden).

De informatie in de begrotingscyclus dekt een beperkt deel van de doelen die de raad heeft vastgesteld voor het vastgoedbeleid. Als de voorstellen van het college d.d. 22 maart 2018[1] gevolgd worden, zal de informatie over vastgoed in de begrotingscyclus in de komende jaren nog kleiner worden. Het is aan de raad om aan te geven welke informatie zij wil ontvangen via de begrotingscyclus. Hoe minder de informatie langs die weg verstrekt wordt, hoe belangrijker het wordt dat via andere rapportages zoals het MPUV een compleet en adequaat inzicht gegeven wordt van de stand van zaken in relatie tot de gestelde doelen voor gemeentelijk vastgoed.

AANBEVELING 1A:

Formuleer een beperktere en onderling samenhangende set doelen die de raad wil realiseren als het gaat om gemeentelijk vastgoed. Leg daarbij vast welke indicatoren of evaluatiecriteria gebruikt zullen worden om de mate van doelbereiking te volgen en in welk document daarover zal worden gerapporteerd. Formuleer de doelen en indicatoren zo concreet mogelijk en voer zo spoedig mogelijk een nulmeting uit op de belangrijkste doelen en daarbij bijbehorende indicatoren.

Zorg dat voor elk doel duidelijk is waaraan de mate van doelbereiking zal worden afgemeten. Stel voor kwantitatieve doelen de indicatoren vast met tijdgebonden streefcijfers en kies indicatoren die daadwerkelijk gemeten (kunnen) worden. Stel voor kwalitatieve doelen vast aan de hand van welke criteria de mate van doelbereiking zal worden geëvalueerd en wanneer. Neem een compleet en actueel overzicht van de doelen en indicatoren / evaluatiecriteria op in de beleidsnota vastgoed (Kaderbrief/ Kadernota vastgoed). Kies bij voorkeur indicatoren die ook landelijk of in de benchmark gemeentelijk vastgoed gebruikt worden. Dat heeft als voordeel dat het wiel niet opnieuw hoeft te worden uitgevonden en dat vergelijking met andere gemeenten en informatiebronnen mogelijk is. Let op dat indicatoren gekozen worden die daadwerkelijk gemeten kunnen worden en zorg van meet af aan voor een operationeel systeem om de benodigde gegevens te verzamelen. Een nulmeting is daarvoor een goede test en biedt bovendien inzicht in de huidige stand van zaken. De aanvang van een nieuwe raadsperiode is bovendien een goede aanleiding om een nulmeting uit te voeren.

AANBEVELING 1B:

Breng in de programmabegroting en jaarstukken in elk geval de doelen en indicatoren onder die van invloed zijn op de financiële staat van het programma.

Gedacht kan worden aan:

- percentage leegstand (niet de normatieve 5%);
- bezettingsgraad van multifunctionele accommodaties;

[1] College van B&W (22 maart 2018). *Samenvatting financieel beeld 2018*, Bijlage 1 bij Raadsbrief *Financieel beeld maart 2018*.

- huurprijsbeleid (percentage gebouwen dat verhuurd wordt binnen de uitgangspunten kostprijsdekkend en marktconform);
- debiteurenbeheer (percentage opstaand bedrag bij debiteuren);
- staat van onderhoud (percentage gebouwen dat aan het beoogde onderhoudsniveau voldoet);
- opbrengst van de verkoop van vastgoed (in het geval van een verkooptaakstelling);
- toegankelijkheid (percentage gebouwen in het gemeentelijk vastgoed dat aan een nader te bepalen toegankelijkheidscriterium voldoet);
- duurzaamheid (percentage gebouwen dat aan een nader te bepalen duurzaamheidsklasse voldoet).

Bij deze aanbeveling hebben wij meegewogen dat het gewenst is de totale omvang van de programmabegroting beperkt te houden en dat de programmabegroting primair dient voor de besluitvorming over financiële kaders.

Vastgoed in de programmabegroting

DEELCONCLUSIE 2:
De kosten voor vastgoed zijn niet op een eenduidige en transparante manier toebedeeld aan de programma's in de programmabegroting

De baten en lasten van het vastgoedbeleid zijn verdeeld over zes programma's in de programmabegroting: Stedelijke Ontwikkeling, Bereikbaarheid, Onderwijs, Maatschappelijke Ondersteuning, Sport en Vastgoed. Uit de toelichting op de begroting blijkt niet duidelijk welk vastgoed onder welk programma valt en hoe hoog de daarmee samenhangende baten, lasten, onderhoudskosten en investeringen zijn. Ook is het niet duidelijk welke criteria gehanteerd worden bij de toerekening van vastgoedkosten aan de programma's. Voor de programma's Stedelijke Ontwikkeling, Bereikbaarheid, Onderwijs en Sport worden kosten van gemeentelijk vastgoed (grotendeels) rechtstreeks geboekt op de inhoudelijke programma's. Voor andere beleidsterreinen worden deze kosten echter geheel of gedeeltelijk geboekt op het programma Vastgoed. De toedeling van vastgoed aan programma's is niet eenduidig en niet transparant. Dat zorgt er voor dat de raad geen goed inzicht krijgt in de vastgoedkosten per programma.
Binnen de Utrechtse Vastgoed Organisatie (hierna: UVO) wordt gewerkt in teams die elk een of meer vastgoedportefeuilles beheren en daarover rapporteren. De indeling van deze portefeuilles doorkruist de programma's in de programmabegroting. In het MPUV wordt nu bijvoorbeeld gerapporteerd over de portefeuille welzijn, terwijl het vastgoed in deze portefeuille verdeeld is over 3 programma's.

AANBEVELING 2:
Maak een consistente keuze over de wijze waarop de kosten van vastgoed opgenomen worden in de programmabegroting.

Formuleer eenduidige criteria voor de wijze waarop vastgoedkosten ondergebracht worden bij programma's en pas deze consequent toe. Licht in de programmabegroting en het MPUV toe welk vastgoed onder een programma respectievelijk hoofdstuk of paragraaf valt, zodat steeds duidelijk is op welk vastgoed de verstrekte informatie betrekking heeft. Deel portefeuilles voor het vastgoedbeheer zo in, dat zij zo veel mogelijk onder één programma in de programmabegroting vallen. Dat maakt het eenvoudiger om de informatie aan de raad goed te laten aansluiten bij de indeling in de programmabegroting. Wanneer gerapporteerd wordt over portefeuilles, licht dan in een beleidsnota vastgoed (Kaderbrief of Kadernota) duidelijk toe welk vastgoed daaronder valt en hoe dat vastgoed is verdeeld over programma's.

Informatie over doelbereiking

DEELCONCLUSIE 3:
De informatie die de raad ontvangt geeft onvoldoende inzicht in de mate waarin de geformuleerde doelen worden bereikt.

De gemeenteraad ontvangt de informatie over vastgoed versnipperd en veelal op uitvoeringniveau. De informatie is niet altijd consistent, wat de indruk wekt dat de betrouwbaarheid van de informatie onvoldoende gegarandeerd is. Het MPUV bevat veel informatie over de voortgang van maatregelen, maar de verstrekte informatie wordt niet duidelijk genoeg gekoppeld aan de doelen. Ook wordt veel informatie op detailniveau gegeven (bijvoorbeeld aantal zonnepanelen op afzonderlijke gebouwen), maar ontbreekt een totaalbeeld dat vergeleken kan worden met de gestelde doelen (bijvoorbeeld hoeveelheid duurzaam opgewekte energie op/rond gemeentegebouwen). Het MPUV heeft daardoor meer het karakter van een beheersverslag dan van een beleidsverslag.

Uit de 63 geformuleerde doelen selecteerde de rekenkamer de 27 meest concrete en centrale doelen per thema. Over 14 van de 27 nader onderzochte doelen, kon de rekenkamer op basis van de verstrekte en intern beschikbare informatie niet vaststellen in hoeverre het doel is bereikt. Van de resterende 13 doelen waren er 7 bereikt en 6 niet bereikt.

De informatie die de raad krijgt, kan op verschillende manieren worden verbeterd. Door de informatie in het MPUV in te delen naar programma's in plaats van portefeuilles, kan de informatie beter gekoppeld worden aan de programma's in de programmabegroting. Ook kan de informatie in het MPUV aan begrijpelijkheid en gebruikswaarde winnen als deze overzichtelijker wordt gepresenteerd, als begrippen en indelingen consistent worden toegepast en als resultaten worden gerelateerd aan de gestelde doelen. Over sommige onderwerpen is al meer informatie aanwezig dan nu

wordt verstrekt. Over andere onderwerpen zal de informatie in de centrale database vastgoed eerst moeten worden aangevuld en ontsloten.

Uit een brief van het college aan de raad[2] en een gesprek van de rekenkamer met de UVO blijkt dat het college van plan is in het MPUV in de toekomst niet meer te rapporteren over doelen die door andere organisatieonderdelen worden aangestuurd, zoals gebruikerstevredenheid, bezettingsgraad en zelfbeheer. Ook overweegt de UVO om informatie over duurzaamheid en toegankelijkheid niet langer via het MPUV te verstrekken, maar via bredere rapportages die over deze onderwerpen worden opgesteld door andere organisatieonderdelen. De rekenkamer vindt het van belang dat de raad een complete en overzichtelijke rapportage over het gemeentelijk vastgoed ontvangt, waarin alle beleidsdoelen aan de orde komen. Het is aan het college om de betrokken organisatieonderdelen zo te laten samenwerken dat deze tot stand komt. Daarbij is het minder belangrijk welk organisatieonderdeel een vastgoedobject beheert of voor een bepaald beleidsdoel verantwoordelijk is. Indien nodig kan bij bepaalde onderdelen van de informatie aangeven worden dat de informatie vertrekt wordt onder verantwoordelijkheid of medeverantwoordelijkheid van een andere wethouder. Dit staat mogelijk haaks op de richting die het MPUV op gaat.
In de rapportage kan wel sterker gefocust worden op die onderwerpen waarvoor concrete doelen worden nagestreefd. Ook kunnen sommige indicatoren beter gericht worden op het gemeentelijk vastgoed. Zo kan bijvoorbeeld naast de indicatoren voor duurzaamheid van de stad gekozen worden voor indicatoren specifiek voor duurzaamheid van gemeentelijke gebouwen.

De afgelopen jaren is bijna al het gemeentelijke vastgoed ondergebracht bij de UVO, een klein deel is ondergebracht bij Stadsbedrijven. De UVO heeft een centrale database ontwikkeld, waarin al het vastgoed van de gemeente wordt geregistreerd dat door de UVO wordt beheerd. Deze database is een belangrijke informatiebron bij het opstellen van rapportages over vastgoed. Echter, nog niet alle informatie die nodig is om te kunnen rapporteren over de mate van doelbereiking is al aanwezig en ontsloten in deze database. Ten eerste ontbreekt het vastgoed dat is ondergebracht bij Stadsbedrijven. Ten tweede bevat de database nog niet alle gegevens die nodig zijn om te kunnen rapporteren over de gestelde doelen. Dit geldt met name voor informatie over de duurzaamheid en toegankelijkheid van de gemeentegebouwen en voor de financiële kaders voor de hoogte van de huur. Informatie over de toegankelijkheid van gemeentelijke gebouwen is opgenomen op de website www.toegankelijkutrecht.nl, die in opdracht van de gemeente ontwikkeld wordt.[3] In aanvulling op de centrale database vastgoed van de UVO kan deze informatie gebruikt worden om te rapporteren over de toegankelijkheid van het gemeentelijk vastgoed.

---

2 College van B&W (13 maart 2018). *Vernieuwd Meerjarenperspectief Utrechts Vastgoed.* Raadsbrief, kenmerk 5197631.

3 In de toekomst mogelijk opgevolgd door www.wheelmap.org.

AANBEVELING 3A:
Leg in de beleidsnota over vastgoed (Kaderbrief of Kadernota vastgoed) vast in welk document over welke doelen gerapporteerd zal worden.

AANBEVELING 3B:
Verbeter de begrijpelijkheid en overzichtelijkheid van de informatie in het MPUV en de aansluiting van de informatie in het MPUV bij de programma's in de programmabegroting. Rapporteer in het MPUV meer over de stand van zaken ten opzichte van doelen en minder over afzonderlijke uitvoeringsmaatregelen.

AANBEVELING 3C:
Breng de administratie van gemeentelijk vastgoed verder op orde zodat eenvoudiger gerapporteerd kan worden over doelbereiking.

Voor een complete rapportage over gemeentelijk vastgoed, is het MPUV – in aanvulling op de informatie in de begrotingscyclus – de aangewezen plaats. Door daarin te rapporteren over de stand van zaken ten opzichte van alle gestelde doelen, krijgt dit document meer de vorm van een beleidsrapportage. Ook wordt de informatie over vastgoed dan overzichtelijker bij elkaar gebracht. Er hoeft dan tussentijds minder gerapporteerd te worden via raadsbrieven en memo's.
In het MPUV kan achtergrondinformatie bij de doelen en indicatoren uit de begrotingscyclus worden vermeld en er kan gerapporteerd worden over doelen die niet in de begrotingscyclus zijn opgenomen. In aanvulling op de aspecten die genoemd zijn onder aanbeveling 3B en uitgaande van de doelen die de raad nu gesteld heeft, zou in het MPUV gerapporteerd kunnen worden over bijvoorbeeld:

- portefeuillemanagement (omvang, samenstelling en toereikendheid van de vastgoedportefeuilles ten opzichte van de behoefte);
- tevredenheid van gebruikers over het gemeentelijk vastgoed;
- facilitair beheer/ zelfbeheer;
- realisatie van andere doelen t.a.v. duurzaamheid en toegankelijkheid dan opgenomen in de begrotingscyclus;
- maatregelen en/of investeringen die nodig of getroffen zijn om gebouwen met een te laag kwaliteitsniveau te verbeteren.

In deel 2 van dit rapport geven wij per doelstelling diverse specifiekere verbeteropties om de informatievoorziening te verbeteren.

Om de rapportages efficiënt te kunnen opstellen, bevelen wij aan de informatie per gebouw of perceel in de centrale database gemeentelijk vastgoed (in het programma SAP Real Estate) uit te breiden met de kenmerken die nodig zijn om te rapporteren over (indicatoren van) doelbereiking en met de benodigde gegevens over het vastgoed van Stadsbedrijven.

Verdeling van taken en verantwoordelijkheden

DEELCONCLUSIE 4:

De verdeling van taken en verantwoordelijkheden bij het vastgoedbeleid tussen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie en de kaders voor het vastgoedbeleid zijn op hoofdlijnen vastgelegd, maar er is niet duidelijk vastgelegd wanneer de raad voorafgaand aan beslissingen moet worden geïnformeerd of geraadpleegd.

De verdeling van bevoegdheden tussen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie en de kaders voor het vastgoedbeleid zijn op hoofdlijnen vastgelegd in de Gemeentewet, de mandaatregeling en de Kaderbrief 2017 en de Programmabegroting. In de *Kaderbrief 2017* is vastgelegd dat de raad achteraf geïnformeerd wordt via het *Meerjarenperspectief Utrechts vastgoed* (MPUV). Er is niet duidelijk vastgelegd in welke gevallen de gemeenteraad voorafgaand aan beslissingen moet worden geïnformeerd of geraadpleegd. Uit de vele tussentijdse vragen van de raad blijkt dat de raad tussentijds wil kunnen sturen en dat zij behoefte heeft aan meer of andere informatie dan zij krijgt. Raadsvragen zijn bijvoorbeeld gesteld over de verkoop, functieverandering en aanbesteding van duurdere en beeldbepalende gebouwen, over leegstand, over onvervulde huisvestingsbehoeften en over duurzaamheid. Dit leidt tot tussentijdse informatieverstrekking via antwoorden op raadsvragen en raadsbrieven.

AANBEVELING 4:

Specificeer in welke gevallen of over welke onderwerpen de raad voorafgaand aan beslissingen door het college geïnformeerd of geraadpleegd moet worden.

Deze afspraken kunnen vastgelegd worden in een beleidsnota (Kaderbrief of Kadernota) over vastgoedbeleid, zodat een expliciete rolverdeling ontstaat.

REACTIE VAN HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS

Hartelijk dank voor het toezenden van het rekenkamerrapport getiteld *Zicht op vastgoed. Gemeentelijk vastgoed: doelen en beleidsinformatie*. U stelt terecht dat de Rekenkamer het belangrijk vindt dit rapport tijdig aan de gemeenteraad beschikbaar te stellen, zodat de raad het kan betrekken bij de behandeling van de Voorjaarsnota 2018 en het Meerjarenperspectief Vastgoed 2018. U vraagt ons daarom om onze bestuurlijke reactie uiterlijk 15 mei 2018 te geven, zodat het rapport - inclusief onze reactie - in de periode 17-24 mei aangeboden kan worden aan de raad.

Op grond van dit rapport liggen een aantal aanbevelingen voor over de gehanteerde doelen voor het vastgoed en het smart maken daarvan. Wij delen op hoofdlijnen de analyse van uw Rekenkamer. Met de Kaderbrief Vastgoed in 2017 is een belangrijke stap gemaakt wat betreft het vereenvoudigen en transparanter maken van de doelen van ons vastgoedbeleid. Het verder smart en toetsbaar maken van die doelen van het vastgoedbeleid vergt nadere keuzes. Deze keuzes zullen gemaakt moeten worden door het nieuw te vormen college.

Daarom zullen wij nu binnen de gevraagde termijn geen bestuurlijke reactie geven. Deze kunt u voorafgaand aan de commissiebehandeling van uw rapportage verwachten.

Wij hopen dat u begrip heeft voor deze situatie.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

9 mei 2018

NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer dankt het college voor de schriftelijke reactie op het rapport. Het college deelt de hoofdlijnen van onze analyse. Wij begrijpen de overweging om de bestuurlijke reactie aan het nieuwe college over te laten en zien daar met belangstelling naar uit.

DEEL II ONDERZOEKSRAPPORT

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 AANLEIDING

Met het vastgoedbeleid van de gemeente zijn grote financiële en maatschappelijke belangen gemoeid. Op 31 december 2017 bestond de vastgoedportefeuille van de gemeente uit 915 gebouwen en 774 percelen met een totale WOZ-waarde van ruim € 1,26 miljard.[4] Vrijwel al het vastgoed van de gemeente Utrecht is ondergebracht bij de Utrechtse Vastgoed Organisatie (hierna: de UVO). Het gemeentelijk vastgoed wordt onderhouden door Stadsbedrijven. Stadsbedrijven verzorgt ook de exploitatie van een deel van dit vastgoed.

In de *Programmabegroting 2018* is de algemene programmadoelstelling van het Utrechtse vastgoedbeleid als volgt omschreven: "Utrecht heeft voldoende, kwalitatief goed en optimaal gespreid gemeentelijk vastgoed dat activiteiten mogelijk maakt die bijdragen aan de maatschappelijke doelstellingen van de gemeente". Ook bij andere gemeentelijke doelen speelt het vastgoed van de gemeente Utrecht een rol, bijvoorbeeld bij de ruimtelijke strategie, behoud van erfgoed, het financieel beleid, het duurzaamheidsbeleid en het toegankelijkheidsbeleid.

Dit onderwerp van onderzoek is aangedragen tijdens een overleg van de Rekenkamer Utrecht met woordvoerders van de gemeenteraad. De raadsleden gaven aan dat zij onvoldoende inzicht hadden in de resultaten van het gevoerde vastgoedbeleid. Dit inzicht is voor de raad van belang om te kunnen controleren in hoeverre de gestelde doelen bereikt worden en om de begroting, de jaarrekening en beleidsvoorstellen over vastgoed te kunnen beoordelen. Met inzicht in de behaalde resultaten wordt ook inzichtelijker welke ruimte er is voor verdere verbeteringen. Verder hadden de raadsleden diverse vragen over de wijze waarop het vastgoedbeleid in de praktijk wordt uitgevoerd.[5]

---

4 Bron: Informatie UVO, februari 2018 en informatie Stadsbedrijven, maart 2018.

5 Overleg Rekenkamer Utrecht met woordvoerders vastgoed in de gemeenteraad d.d. 7 september 2017.

1.2 DOEL VAN HET ONDERZOEK EN ONDERZOEKSVRAGEN

Doel van het onderzoek

Het onderzoek naar vastgoed wordt uitgevoerd in twee delen. In dit rapport doen wij verslag van het eerste deel. Dit is een onderzoek naar de wijze waarop de gemeente Utrecht het vastgoedbeleid vorm heeft gegeven. Daarbij richten wij ons vooral op de doelen van het vastgoedbeleid van de gemeente en de informatie die de gemeenteraad ontvangt over de stand van zaken bij de realisatie van deze doelen. Ook zijn we nagegaan hoe deze informatie kan worden verbeterd. Daarmee willen wij de (nieuw gekozen) gemeenteraad ondersteunen bij de beoordeling van de informatie en voorstellen van het college over het vastgoedbeleid en bij toekomstige besluitvorming over het vastgoedbeleid.

De uitkomsten van het onderzoek kan de raad betrekken bij de beoordeling van de jaarstukken, de voorjaarsnota en het *Meerjarenperspectief Utrechts Vastgoed* (MPUV), die jaarlijks in mei aan de raad worden aangeboden, en de programmabegroting die jaarlijks in september volgt.

Centrale vraag

Wat zijn de gestelde doelen voor het vastgoedbeleid van de gemeente Utrecht en ontvangt de gemeenteraad voldoende informatie om de voortgang bij het realiseren van deze doelen te kunnen beoordelen?

Deelvragen

Voor de beantwoording van de centrale vraag worden de volgende deelvragen gesteld:

1. Hoe zijn de taken en bevoegdheden bij het vastgoedbeleid verdeeld tussen de raad, het college van B&W en de ambtelijke organisatie?
2. Hoe is de gemeentelijke vastgoedportefeuille samengesteld en hoe is deze verdeeld over de programma's in de gemeentebegroting?
3. Welke doelen heeft de gemeenteraad gesteld voor het Utrechtse vastgoed en aan welke prestatie-indicatoren wordt de voortgang afgemeten?
4. Zijn deze doelen en prestatie-indicatoren voldoende helder (SMART) geformuleerd en zijn ze met elkaar verenigbaar?
5. Welke informatie ontvangt de gemeenteraad over de stand van zaken ten aanzien van het realiseren van deze doelen?
6. Is deze informatie toereikend om de resultaten van het vastgoedbeleid op hoofdlijnen te kunnen beoordelen? Zo nee, hoe kan deze informatie worden verbeterd?

Afbakening van het onderzoek

De deelvragen 1 en 2 zijn beantwoord voor al het vastgoed in bezit van de gemeente (verdeeld over zes programma's in de *Programmabegroting 2018*). Vanwege de gewenste compactheid van het onderzoek hebben wij ons bij vraag 3 tot en met 6 gericht op één van de programma's, namelijk het programma vastgoed. Dit is het programma met het grootste aantal objecten en het programma dat het meest divers is samengesteld.

Het gemeentelijk vastgoed binnen dit programma is voor het beheer door de UVO onderverdeeld in meerdere portefeuilles, zoals welzijn, zorg, erfgoed, cultuur, overig, overig beleid, en gemeentelijke huisvesting. Ook een (klein) deel van de accommodaties voor onderwijs en sport en multifunctionele accommodaties valt onder het programma vastgoed. Door de gevarieerde samenstelling van het vastgoed binnen dit programma verwachten we dat de bevindingen ook bruikbaar zijn om beleidsinformatie over vastgoed in andere programma's te beoordelen.
Het financieel belang van dit programma is vermeld in tabel 1.1.

Tabel 1.1 Financieel belang programma vastgoed. Bedragen in miljoen euro.

Jaar	Baten	Lasten	Saldo van baten en lasten
2016 (realisatie)	25,8	28,3	- 2,5
2018 (begroting)	34,1	26,6	+ 7,5

Bron: Gemeente Utrecht (15 september 2017). *Programmabegroting 2018.*

Het onderzoek heeft betrekking op het geformuleerde beleid dat sinds de *Kaderbrief 2017* (door de raad vastgesteld in juni 2017) van kracht is. Waar dat relevant is, wordt ook ingegaan op beleid dat voorafgaand daaraan gold.

Het aantal geformuleerde doelen bleek te groot om alle doelen volledig te onderzoeken. In hoofdstuk 4 en 5 gaan wij in op het brede palet aan doelen.

De gemeente Utrecht neemt samen met 19 andere grote gemeenten deel aan een benchmark gemeentelijk vastgoed.[6] Enkele uitkomsten van de benchmark 2017 die bruikbaar is om de resultaten van Utrecht te vergelijken, zijn kort samengevat in paragraaf 5.4.

De voorlopige resultaten van dit onderzoek zijn steeds vroegtijdig gedeeld met de UVO en Stadsbedrijven, zodat zij daarop konden anticiperen bij het opstellen van het MPUV 2018.

6 TIAS & Republiq (december 2017). *Benchmark gemeentelijk vastgoed 2017*.

1.3 LEESWIJZER

De antwoorden op de onderzoeksvragen zijn te vinden in de volgende hoofstukken:

Nr.	Onderzoeksvraag	Hoofdstuk
1.	Verdeling taken en bevoegdheden	2
2.	Samenstelling gemeentelijke vastgoedportefeuille en verdeling over programma's in de gemeentebegroting	3
3.	Doelen en prestatie-indicatoren voor het Utrechtse vastgoed	4
4.	Beoordeling helderheid en consistentie van doelen en prestatie-indicatoren	4
5.	Informatie over het realiseren van de doelen	5
6.	Beoordeling informatie en opties voor verbetering	5

Bijlage 1 bevat een lijst met afkortingen en begrippen. Voor de aanpak van het onderzoek en de verantwoording van de gebruikte bronnen en onderzoeksmethoden verwijzen wij naar bijlagen 2 en 3. In de bijlagen 4, 5 en 6 is extra achtergrondinformatie opgenomen over de taakverdeling, de geformuleerde doelen en de financiën van het Utrechtse vastgoedbeleid.

2 VERDELING VERANTWOORDELIJKHEDEN

2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk beantwoorden we onderzoeksvraag 1: Hoe zijn de taken en bevoegdheden bij het vastgoedbeleid verdeeld tussen de raad, het college van B&W en de ambtelijke organisatie? Daarbij zal ook worden beschreven hoe de verantwoordelijkheden verdeeld zijn over de betrokken wethouders (wethouder vastgoed en andere wethouders) en de betrokken organisatieonderdelen (UVO, Stadsbedrijven en andere organisatieonderdelen).

2.2 BEVINDINGEN IN HET KORT

Over de verdeling van verantwoordelijkheden constateren wij het volgende:

- De raad stelt de kaders voor het vastgoedbeleid vast (§ 2.3.1).
- Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van het vastgoedbeleid binnen de vastgestelde kaders en bevoegd tot de privaatrechtelijke rechtshandelingen die daar bij horen, zoals aan- en verkopen, huren/ verhuren, pachten/ verpachten van vastgoed (§ 2.3.2).
- Er is niet duidelijk vastgelegd in welke gevallen de gemeenteraad voorafgaand aan beslissingen moet worden geraadpleegd. In de *Kaderbrief 2017* is vastgelegd dat de raad achteraf geïnformeerd wordt (§ 2.3.2).
- De UVO is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van vastgoedbeleid en de eigenaarstaken ten aanzien van het merendeel van het gemeentelijk vastgoed, Stadsbedrijven verzorgt het onderhoud en de exploitatie van een deel van het vastgoed (§ 2.3.3).
- Bijna alle andere organisatieonderdelen zijn betrokken bij vastgoedbeleid. Beleidsafdelingen zijn betrokken vanwege hun rol bij de beleidsprogramma's gericht op de gebruikers van gemeentelijk vastgoed zoals organisaties voor sport, onderwijs, cultuur en maatschappelijke ondersteuning. Ontwikkelorganisatie Ruimte is verantwoordelijk voor de Grondprijzenbrief, de hoogte van huurprijzen voor grondverhuringen en de verkoop van gemeentelijk vastgoed (§ 2.3.3).
- In het *Mandaatregister Gemeente Utrecht 2017* zijn de bevoegdheden van de functionarissen van de gemeente vastgelegd (§ 2.3.4).

2.3 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

2.3.1 Bevoegdheden van de gemeenteraad

In de Gemeentewet, artikelen 156 en 189 is vastgelegd dat het vaststellen van (wijzigingen op) de programmabegroting is voorbehouden aan de raad. Met de vaststelling van de *Programmabegroting* stelt de raad de doelen, indicatoren met streefcijfers en de financiële kaders vast (baten, lasten, mutatie reserves, budgetten voor onderhoud en investeringen) voor het vastgoedbeleid in een begrotingsjaar. Wijzigingen in de programmabegroting kunnen alleen door de raad worden vastgesteld.

De gemeenteraad stelt ook de beleidskaders vast waarbinnen het college het vastgoedbeleid moet uitvoeren. De belangrijkste documenten waarin deze kaders zijn vastgelegd, zijn de "*Kaderbrief 2017*" en jaarlijks het *Meerjaren Perspectief Utrechts Vastgoed (MPUV)* en de *Programmabegroting*.

2.3.2 Verdeling bestuurlijke verantwoordelijkheden binnen het college

De uitvoering van het vastgoedbeleid binnen de kaders die de raad heeft gesteld, is een verantwoordelijkheid van het college. Het aan- en verkopen, huren, verhuren, pachten en verpachten van vastgoed zijn privaatrechtelijke rechtshandelingen. Op grond van de Gemeentewet (artikel 160, lid 1 sub e) is het college van B&W bevoegd tot het nemen van privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente. In de Gemeentewet (artikel 169, lid 4) is deze bevoegdheid wel begrensd: het college moet de raad vooraf "inlichtingen geven over de uitoefening van deze bevoegdheid, indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In het laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen." Dit vooraf consulteren wordt ook wel "de voorhangprocedure" genoemd.

In de door de raad vastgestelde *Kaderbrief 2017*, kader 5 is vastgelegd dat het college achteraf verantwoording aflegt over het vastgoedbeleid in het *MPUV*.[7] De *Kaderbrief 2017* bevat geen kader waarin is vastgelegd wanneer het college de raad *voorafgaand* aan beslissingen moet consulteren. Dit betekent dat de raad het zelf moet aangeven als zij in concrete gevallen toch voorafgaand aan een beslissing betrokken wil worden. Ongeacht wat er in de *Kaderbrief 2017* staat, moet de raad vooraf geconsulteerd worden bij beslissingen die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente.

---

[7] Het *MPUV* wordt jaarlijks in mei, tegelijk met de *Jaarstukken* en de *Voorjaarsnota* naar de raad gestuurd. Het *MPUV* beslaat het hele 'programma vastgoed' uit de programmabegroting, plus de vastgoedonderdelen van andere programma's. In aanvulling daarop ontvangt de raad jaarlijks in september een *Voortgangsrapportage Onderwijshuisvesting* over het vastgoed in het programma of de portefeuille Onderwijs.

Wanneer sprake is van ‘ingrijpende gevolgen’ is in de Gemeentewet niet gedefinieerd om ruimte te bieden aan lokale afwegingen.

De raad mag er van uit gaan dat het college de door de raad vastgestelde kaders in acht neemt bij de uitvoering van het beleid. Er kunnen zich echter situaties voordoen waarin het college het wenselijk vindt om van de vastgestelde kaders af te wijken. Uit de *Kaderbrief 2017* blijkt niet duidelijk of de raad dan achteraf moet worden geïnformeerd via het *MPUV*, of dat de voorhangprocedure gevolgd moet worden, zodat de raad “wensen en bedenkingen” kan uiten voordat het college een dergelijk besluit tot afwijking van de beleidskaders neemt en uitvoert.

In de collegeperiode 2014-2018 waren de verantwoordelijkheden binnen het college als volgt verdeeld. Het vastgoedbeleid in het algemeen (waaronder leegstand en duurzaamheid) en het programma vastgoed vallen onder de verantwoordelijkheid van de wethouder vastgoed. De Wethouder Grondzaken is verantwoordelijk voor het proces van het verkopen van gemeentelijke eigendommen. Andere wethouders zijn betrokken vanuit hun verantwoordelijkheid voor beleidsdoelen die in het vastgoed worden gehuisvest. Het betreft de wethouders voor jeugdzorg, volksgezondheid, werk en inkomen, onderwijs, Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), welzijn, sport, erfgoed en monumenten en de burgemeester voor openbare orde en veiligheid (brandweerpanden). De huisvesting van de gemeentelijke organisatie valt onder de wethouder vastgoed. Het is niet altijd duidelijk waar inhoudelijk beleid ophoudt en vastgoedbeleid begint. Zo is nieuwbouw of renovatie van een school of buurthuis de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de wethouders vastgoed en onderwijs respectievelijk welzijn. De wethouder respectievelijk het gemeentelijk organisatieonderdeel die budgethouder voor het desbetreffende project is, heeft daarbij de meeste invloed.[8]

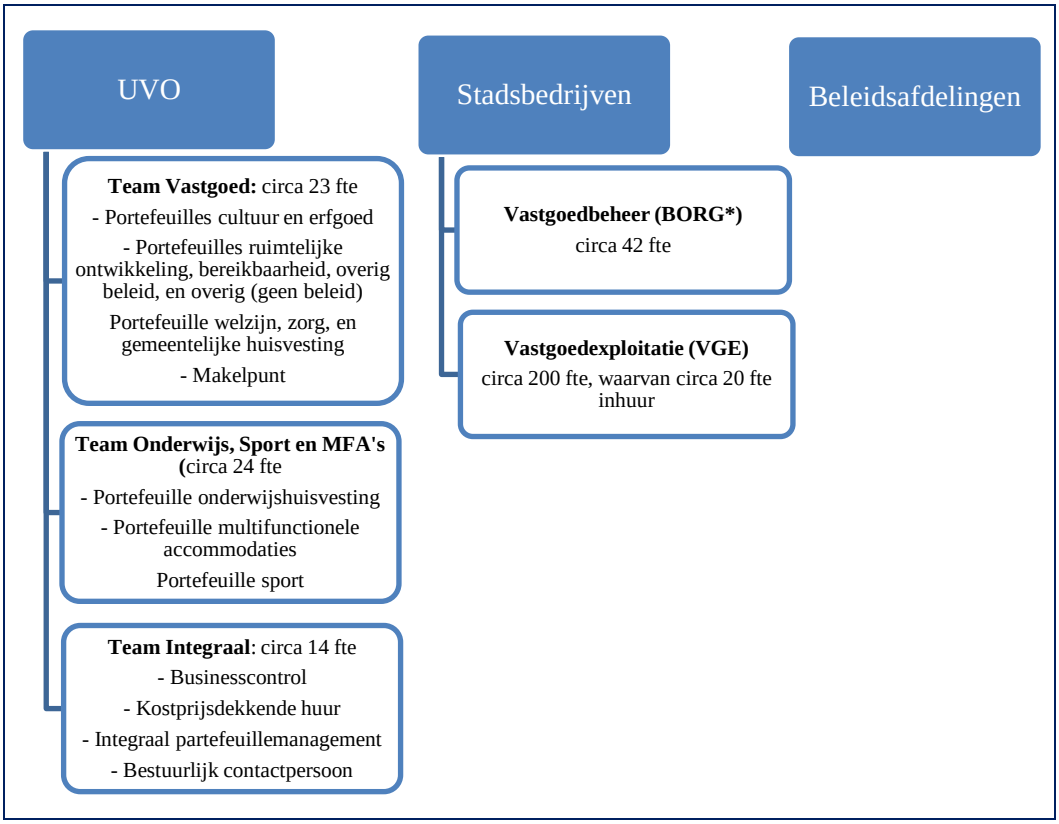
Na de gemeenteraadsverkiezingen zal een nieuw college worden geformeerd en zullen de portefeuilles opnieuw verdeeld worden.

[8] Het budget voor de huisvesting van sport, onderwijs en bereikbaarheidsvoorzieningen is onder het betreffende programma opgenomen, dat voor bijvoorbeeld zorg of cultuur niet.

2.3.3 *Verdeling verantwoordelijkheden binnen de ambtelijke organisatie*

De gemeentelijke organisatieonderdelen die betrokken zijn bij het gemeentelijk vastgoed zijn weergegeven in figuur 2.1.

Figuur 2.1 Organisatieonderdelen van de gemeente die betrokken zijn bij het beheer van gemeentelijk vastgoed



Bronnen: Bedrijfsplan UVO 2.0, 1 december 2015; Bedrijfsplan Stadsbedrijven Samen sterk, 1 december 2015; Aanvullende informatie uit gesprek van de rekenkamer met de UVO d.d. 15 februari 2018 en Stadsbedrijven d.d. 6 maart 2018.

*) Beheer Openbare Ruimte en Gebouwen

De verdeling van taken over de organisatieonderdelen wordt hieronder beschreven. In bijlage 4 is de precieze taakverdeling per programma en portefeuille te zien.

Taken UVO[9]

De UVO is eigenaar van het merendeel van het maatschappelijk vastgoed van de gemeente Utrecht en vervult daarvoor alle eigenaarstaken. De UVO is

[9] De beschrijving van taken van de UVO is gebaseerd op het *Bedrijfsplan UVO 2.0, 1 december 2015* en aanvullende toelichting van de UVO.

verantwoordelijk voor het strategisch beleid voor het programma Vastgoed en eerstverantwoordelijk voor de ontwikkeling van het vastgoedbeleid in het algemeen.

Het portefeuillemanagement van de UVO is faciliterend voor gemeentelijk beleid: onderdak bieden aan de eigen gemeentelijke organisatie en aan maatschappelijke organisaties die een gemeentelijk doel dienen. Het gaat hierbij om het eigen vastgoed en om vastgoed dat de gemeente huurt. De UVO verhuurt het vastgoed en beheert de huurcontracten, waarbij gestreefd wordt naar een zo volledig mogelijke verhuur. De UVO is ook verantwoordelijk voor het matchen van vraag naar en aanbod van vastgoed. Het Makelpunt van de UVO probeert vraag en aanbod van gemeentelijk vastgoed en van derden bij elkaar te brengen.
Wanneer een pand niet meer nodig is om een beleidsdoel te realiseren, is het de taak van de UVO om voorstellen te ontwikkelen om het pand te verkopen of te transformeren zodat het geschikt wordt voor andere beleidsdoelstellingen. De daadwerkelijke verkoop geschiedt niet door de UVO maar door organisatieonderdeel Ruimte.
De UVO is opdrachtgever voor het reguliere eigenaarsonderhoud. Het onderhoud wordt uitgevoerd door Stadsbedrijven. De UVO is ook als opdrachtgever verantwoordelijk voor het grootschalig onderhoud (grofweg elke 30 jaar) en voor nieuwbouw/ vernieuwbouw (grofweg na 40-50 jaar). Verder heeft de UVO de regie op de verduurzaming van het vastgoed op de langere termijn. Ook moet de UVO zorgen dat het vastgoedbeheer voldoet aan de wet (bijvoorbeeld zorgen dat de panden veilig zijn) en is zij verantwoordelijk voor de verzekering van het vastgoed en de betaling van belastingen (WOZ eigenaren, waterschapslasten, etc.).[10]

In het *Bedrijfsplan UVO 2.0* zijn verder de volgende taken van de UVO opgenomen:
- Programmeren, ontwikkelen en realiseren van vastgoed (o.a. opstellen huisvestingsplannen per portefeuille, de realisatie van bouw en aanbesteding van vastgoed)[11].
- Regie voeren op het gemeentelijke vastgoed.
- Organiseren van de samenwerking in de driehoek UVO – Stadsbedrijven – Beleidsafdelingen.
- Procesmanagement en haalbaarheid van ontwikkelingen / nieuwe projecten.
- Volgen van ontwikkelingen in het beleidsveld.
- Innovatie, kennisborging en ontwikkeling op het gebied van vastgoed.

[10] Bronnen: *Bedrijfsplan UVO 2.0*, 1 december 2015, *Kaderbrief 2017* en aanvullende toelichting door UVO, januari 2018.

[11] Uitzondering is de portefeuille sport. De huisvestingsplannen sport worden opgesteld door de beleidsafdeling MO/Sport in afstemming met de UVO en Stadsbedrijven/ VGE.

Taken Stadsbedrijven
Sinds 1 januari 2016 zijn de organisatieonderdelen Vastgoedbeheer en Vastgoedexploitatie, die hiervoor onderdelen waren van de oorspronkelijke UVO, en Stadswerken samengevoegd tot Stadsbedrijven. Sinds die datum hebben twee onderdelen van Stadsbedrijven een taak in het onderhoud en de exploitatie van het gemeentelijke vastgoed.
Het organisatieonderdeel Vastgoedexploitatie (VGE) van Stadsbedrijven zorgt voor de gebruikersexploitatie van gemeentelijke accommodaties.[12] Dit betekent ervoor zorgen dat de accommodaties kunnen worden gebruikt voor de beoogde activiteiten en door de beoogde doelgroepen. Bijvoorbeeld bij een zwembad zorgt Stadsbedrijven ervoor dat er een badmeester is, dat de kassa functioneert en dat de badhokjes schoon zijn. De gebruikersexploitatie die Stadsbedrijven verzorgt betreft niet al het gemeentelijk vastgoed, maar welzijnsaccommodaties, sportaccommodaties, zes van de 20 multifunctionele accommodaties en parkeervoorzieningen van het programma bereikbaarheid. Voor zes multifunctionele accommodaties[13] verzorgt Stadsbedrijven/ VGE ook het facilitair beheer.
De losse verhuur van gemeentelijke accommodaties, zoals sport- en welzijnsaccommodaties, loopt via het vastgoedloket van Stadsbedrijven/VGE. Stadsbedrijven/ VGE zorgt voor de exploitatie van het gemeentelijk vastgoed. Onderdeel Vastgoedbeheer (Beheer Openbare Ruimte en Gebouwen; BORG) van Stadsbedrijven stelt de meerjarenonderhoudsplannen (MJOP's) op en laat deze uitvoeren. Het onderhoud waarvoor de eigenaar verantwoordelijk is (inclusief inspecties en storingsonderhoud) wordt uitgevoerd in opdracht van de UVO. Het gebruikersonderhoud wordt uitgevoerd in opdracht van Organisatieonderdeel Vastgoedexploitatie (VGE) van Stadsbedrijven. Het beoogde onderhoudsniveau is door de raad vastgesteld in de *Kaderbrief 2017*.
Voor een klein deel van het gemeentelijk vastgoed vervult Stadsbedrijven zelf de eigenaarstaken. Het betreft onder meer de eigen huisvesting voor Stadsbedrijven.

Taken beleidsafdelingen
De vraag naar vastgoed komt grotendeels voort uit inhoudelijk beleid van de gemeente op tal van beleidsterreinen. Bijna alle gemeentelijke organisatieonderdelen zijn bij gemeentelijk vastgoed betrokken vanuit de inhoudelijke beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering gericht op de gebruikers van het gemeentelijk vastgoed. Bij de beleidsvoorbereiding en -uitvoering hoort onder meer het adviseren over de beoogde beleidsdoelen, in kaart brengen van de aard en omvang van het daarvoor benodigde vastgoed, en voorstellen doen voor de financiële dekking om dat te realiseren. Voor de portefeuille erfgoed vervult de UVO zelf deze taken. De UVO stuurt en voert regie op het vastgoed binnen de kaders van het strategisch accommodatiebeleid dat de beleidsafdelingen bepalen. Ook zijn de beleidsafdelingen betrokken bij het opstellen

[12] Voor de gemeentelijke huisvesting (o.a. Stadskantoor) is IB Facilitair en Huisvesting verantwoordelijk in plaats van Stadsbedrijven/VGE.
[13] Te weten: Nieuw Welgelegen, Weide Wereld, Waterwin, Voorn, 't Zand en Hart van Noord

van de huisvestingsplannen per vastgoedportefeuille. Voor de portefeuille Sport wordt dit gedaan door de beleidsafdeling MO/Sport in afstemming met de UVO en Stadsbedrijven/ VGE.

Het organisatieonderdeel Ontwikkelorganisatie Ruimte/Ruimtelijke Kwaliteit & Mobiliteit is verantwoordelijk voor het duurzaamheidsbeleid dat zijn doorwerking moet krijgen in het vastgoedbeleid van alle programma's. De Ontwikkelorganisatie Ruimte is ook verantwoordelijk voor de ruimtelijke ontwikkeling (inclusief aan- en verkopen van strategisch vastgoed), de Grondprijzenbrief, de hoogte van huurprijzen voor grondverhuringen en de verkoop van overtollig gemeentelijk vastgoed. Organisatieonderdeel Maatschappelijke Ontwikkeling is verantwoordelijk voor de coördinatie van het toegankelijkheidsbeleid Agenda 22, dat ook in het vastgoedbeleid van alle programma's zijn doorwerking moet krijgen.

De voorbereiding van de programmabegroting en de verantwoording daarover in het jaarverslag verschilt per vastgoedportefeuille. Voor vastgoedportefeuilles die onder het programma vastgoed vallen (en waarbij andere organisatieonderdelen betrokken zijn vanuit de beleidsinhoud) is dat de UVO. Voor het vastgoed onder de programma's Onderwijs, Sport, Bereikbaarheid en Stedelijke Ontwikkeling is dat de betreffende beleidsafdeling. Deze laatste beleidsafdelingen hebben daardoor ook een grotere verantwoordelijkheid en meer mogelijkheden om strategisch beleid voor dat vastgoed te ontwikkelen dan beleidsafdelingen waarvan het vastgoedbudget onder het programma Vastgoed valt.

2.3.4 Mandatering

In het *Mandaatregister Gemeente Utrecht 2017* (Gemeenteblad nr. 58443, 10 april 2017) is vastgelegd wie bevoegd zijn tot beslissingen over het gemeentelijk vastgoed namens het college van B&W. Het gaat hier om privaatrechtelijke rechtshandelingen op grond van de Gemeentewet artikel 160, lid 1 sub e. Het college heeft de algemeen directeur (tevens gemeentesecretaris) mandaat gegeven voor privaatrechtelijke rechtshandelingen tot een waarde van € 10 miljoen. Ook de themadirecteuren Gezond stedelijk leven, Sociaal en Bedrijfsvoering hebben deze bevoegdheid. Zij zijn dus bevoegd tot aan- en verkoop, huur en verhuur, pachten en verpachten van onroerende zaken tot dit bedrag.

De algemeen directeur heeft een deel van deze bevoegdheid weer doorgegeven aan IRM-ers[14] en sommige medewerkers van gemeentelijke organisatieonderdelen die belast zijn met de uitvoering van het vastgoedbeleid. Deze mandaten zijn meestal aan maximumbedragen gebonden. Hieronder beschrijven we de bevoegdheden die zijn toegekend aan de IRM-ers. De bevoegdheden van de overige medewerkers gaan doorgaans tot lagere bedragen en zijn te vinden in het Mandaatregister.

[14] Integraal Resultaatverantwoordelijk Manager.

De bevoegdheid om gemeentelijk vastgoed te kopen of te verkopen (mandaat tot het verkrijgen, bezwaren, vervreemden van (rechten op) onroerende zaken) is alleen ondergemandateerd aan het organisatieonderdeel Ruimte. De IRM is bevoegd tot € 5 miljoen. De UVO en Stadsbedrijven hebben deze bevoegdheid niet.[15]

De bevoegdheid om vastgoed voor de gemeente te pachten, huren of in gebruik nemen is verstrekt aan:

- IRM Ruimte: huren en pachten tot € 1 miljoen per jaar,
- IRM UVO: huren of in gebruik nemen tot € 1 miljoen per jaar.

Bevoegdheid om vastgoed van de gemeente te verhuren, verpachten of in gebruik te geven is verstrekt aan de volgende organisatieonderdelen:

- IRM Ruimte: verhuren, verpachten of in gebruik geven tot € 1 miljoen per jaar. Wanneer het gaat om uitvoering van een collegebesluit is de IRM Ruimte bevoegd tot € 5 miljoen;
- IRM UVO: verhuren of in gebruik geven zonder financiële beperking,
- IRM Stadsbedrijven: verhuren of in gebruik geven van vastgoed zonder financiële beperking en afsluiten van zelfbeheerovereenkomsten waaruit geen financiële verplichtingen van de gemeente voortvloeien.[16]

Voor de bouw, de verbouw en het onderhoud van gemeentelijk vastgoed is de bevoegdheid nodig tot het "verlenen van overheidsopdrachten met betrekking tot werken, leveringen of diensten". Dit is een algemeen privaatrechtelijk mandaat. Het mandaat hiertoe is verstrekt aan de volgende bij programma vastgoed betrokken organisatieonderdelen:

- IRM Ruimte en IRM Stadsbedrijven: tot € 10 miljoen,
- IRM UVO: tot € 5 miljoen.

---

15 Wanneer vastgoed van de gemeente vrijkomt en niet meer nodig is voor het oorspronkelijke beleidsdoel, is het de taak van de UVO om na te gaan of het vastgoed geschikt is (of kan worden gemaakt) voor andere beleidsterreinen. Zo niet, dan is het de taak van de UVO om het vastgoed klaar te maken voor de verkoop. Vervolgens is het de taak van organisatieonderdeel Ontwikkelorganisatie Ruimte om het vastgoed te verkopen.

16 De afgesloten zelfbeheerovereenkomsten hebben op dit moment uitsluitend betrekking op openbare ruimte.

3 DE VASTGOEDPORTEFEUILLE EN DE PROGRAMMABEGROTING

3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk beantwoorden we onderzoeksvraag 2: hoe is de gemeentelijke vastgoedportefeuille samengesteld en hoe is deze verdeeld over de programma's in de gemeentebegroting?

3.2 BEVINDINGEN IN HET KORT

Wij constateren ten aanzien van de vastgoedportefeuille en de programmabegroting het volgende:

- Vrijwel alle vastgoed van de gemeente Utrecht is ondergebracht bij de UVO en geregistreerd in een centrale database. Een klein deel valt onder Stadsbedrijven en wordt in verschillende andere bestanden geregistreerd (§ 3.3.1).
- Voor het beheer door de UVO is het vastgoed verdeeld in 12 portefeuilles. De benaming en indeling van vastgoedportefeuilles is niet consistent, en de relatie tussen portefeuilles en programma's is niet eenduidig (§ 3.3.2).
- Het financieel belang van gemeentelijk vastgoed is groot. In de programmabegroting en de jaarstukken is niet eenvoudig te vinden hoe hoog de baten, lasten, onderhoudskosten en investeringen ten aanzien van het gemeentelijk vastgoed zijn (§ 3.3.3).
- Het is niet duidelijk welke criteria gehanteerd worden bij de toerekening van vastgoedkosten aan de programma's. Voor de programma's Stedelijke Ontwikkeling, Bereikbaarheid, Onderwijs en Sport/recreatie worden kosten van gemeentelijk vastgoed (grotendeels) rechtstreeks geboekt op de inhoudelijke programma's. Voor andere beleidsterreinen worden deze kosten geheel of gedeeltelijk geboekt op het programma Vastgoed (§ 3.3.4).

3.3 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

3.3.1 Registratie gemeentelijk vastgoed

Het vastgoed van de gemeente dat door de UVO wordt beheerd, is geregistreerd in een centrale database van het programma SAP RE. Door alle gegevens over vastgoed bij elkaar te brengen in een centrale database, kan het vastgoed doelmatiger worden beheerd en kan beleidsinformatie sneller worden opgeleverd. Naast de objecten in eigendomsbeheer van de UVO bezit de gemeente nog vastgoed dat in eigendomsbeheer is bij Stadsbedrijven. Onder Stadsbedrijven vallen in totaal 5 gebouwen en 3 opstallen (voornamelijk eigen huisvesting van Stadsbedrijven, zoals

het afvalscheidingsstation Tractieweg 120) en een onbekend aantal gemalen en percelen.[17]
Dit vastgoed ontbreekt in de centrale database SAP RE en blijft daardoor buiten beschouwing in rapportages over vastgoed (zie ook § 5.3.3).

In de centrale database SAP RE van de UVO worden de gegevens over vastgoed geregistreerd op drie verschillende niveaus. Deze niveaus zijn herkenbaar in de rapportages over vastgoed (zie ook § 5.3.3). Het gaat om:

1. Complexen
2. Gebouwen en percelen
3. Huureenheden.

Een complex kan bestaan uit meerdere gebouwen en percelen. Bijvoorbeeld een rij garages met een parkeerterrein waarvan de garages verhuurd worden, kan in de administratie worden opgenomen als één complex op niveau 1; als 12 gebouwen en 1 perceel op niveau 2, en als 12 huureenheden op niveau 3.
Een huureenheid is gekoppeld aan het niveau waarop huurcontracten worden afgesloten. Als onderdelen van een gebouw apart worden verhuurd, kan één gebouw op niveau 2 bestaan uit meerdere huureenheden op niveau 3. Bijvoorbeeld een schoolgebouw met een gymzaal die apart verhuurd wordt, telt 2 huureenheden.
De vastgoedadministratie van de UVO telde op 31 december 2017 895 complexen, onderverdeeld in 1.689 gebouwen en percelen, en deze weer onderverdeeld in 2.266 huureenheden.[18]

Niet alle vastgoedobjecten zijn eigendom van de gemeente (tabel 3.1). Een deel is eigendom van derden en wordt gehuurd door de gemeente. Het deel dat eigendom is bij Stadsbedrijven staat apart weergegeven, omdat dit niet in SAP RE is opgenomen.

---

17 Informatie van Stadsbedrijven, maart 2018. Het betreft tientallen gemalen die zorgen voor de doorstroming in de riolering en percelen voor abri's en trafo's. Omdat het vastgoed van Stadsbedrijven geregistreerd wordt in verschillende bestanden, was het te bewerkelijk de precieze detailgegevens te achterhalen.

18 Bron: UVO, informatie uit vastgoedregistratie in SAP RE, januari/ februari 2018.

Tabel 3.1 Samenstelling gemeentelijk vastgoed in beheer bij de UVO en Stadsbedrijven per 31 december 2017.

	Aantal in eigendom	Aantal van derden gehuurd	Totaal aantal	WOZ-waarde in € miljoen	Oppervlak gebouwen (m2 bruto vloeropper-vlak)	Oppervlak (grond in m^2)
Objecten:						
Gebouwen	728	187	915	1.159,056	1.030.610	1.649.636
Percelen	770	4	774	91,367	-	8.419.396
Totaal	1.498	191	1.689	1.250,423	1.030.610	10.069.032
Huurobjecten:						
Gebouwen	1.146	212	1.358	1.159,056	1.030.610	1.649.636
Percelen	904	4	908	91,367	-	8.419.396
Totaal	2.050	216	2.266	1.250,423	1.030.610	10.069.032
Stadsbedrijven						
Gebouwen	5	0	5	8,687	17.080	Niet bekend
Opstallen	3	0	3	4,482	-	Niet bekend
Overig vastgoed Stadsbedrijven (bijv. gemalen, percelen abri's en trafo's)	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend
Totaal	8	0	8	13,169	17.080	Niet bekend

Bron: UVO, vastgoedregistratie SAP-RE en Stadsbedrijven, 2018.

3.3.2 Verdeling gemeentelijk vastgoed naar portefeuilles en programma's

Verdeling naar portefeuille

Voor het beheer en de interne taakverdeling heeft de UVO het gemeentelijk vastgoed onderverdeeld in 12 portefeuilles.[19] De samenstelling van deze portefeuilles is toegelicht in de Kaderbrief 2017, zie tabel 3.2. Deze indeling wordt ook gehanteerd in de vastgoedadministratie van de UVO.

[19] Per portefeuille is een portefeuillemanager van de UVO verantwoordelijk voor het aansturen van de werkzaamheden aan het vastgoed in de portefeuille.

Tabel 3.2 Indeling gemeentelijk vastgoed in portefeuilles.

Naam portefeuille in Kaderbrief 2017, kader 1[20]	Samenstelling portefeuille	Andere benamingen
Ruimtelijke ontwikkeling	Grondexploitatie/ gebiedsontwikkeling, om strategische redenen; doel is ontwikkeling, sloop of verkoop.	
Bereikbaarheid	P&R; kort parkeergarages; belanghebbendengarages; garages in ontwikkeling; fietsenstallingen (4 soorten); fietsenstallingen in ontwikkeling.	
Onderwijs, incl. bibliotheek en UCK	Wettelijke taak scholen, incl. multifunctionele accommodaties met hoofddoel onderwijs. Ook de bibliotheek en het UCK vallen hieronder.	Onderwijs (Kaderbrief 2017, bijlage). Onduidelijk is of de bibliotheek en UCK dan wel of niet zijn inbegrepen.
Multifunctionele accommodaties	Zie ook bij onderwijs. *Aanvulling rekenkamer: veel van deze gebouwen zijn in gebruik voor onderwijsdoelen, in combinatie met bijvoorbeeld kinderopvang of bibliotheek.*	Onderwijs (MFA) (MPUV 2017, p.7); Multifunctionele accommodaties (onderwijs) (MPUV 2017, p.13, 14); maar ook de naam multifunctionele accommodaties wordt gebruikt (MPUV 2017, p.8)
Zorg	MO/ Meedoen naar vermogen, MO/ Jeugdhulp, Volksgezondheid/ gezondheidscentra; W&I/Voedselbank[21].	
Welzijn	Welzijnsaccommodaties. *Aanvulling rekenkamer: Het betreft buurthuizen, beheerde speeltuinen, speelgarages, jongerenhuiskamers en ruimten voor vroegtijdige voorschoolse educatie.*	
Cultuur	Presentatieruimten; oefen- werkruimten; kantoorwerkplekken. Een deel wordt rechtstreeks verhuurd, een deel wordt via SWK en St Sophia verhuurd	Kunst en cultuur (MPUV 2017, p. 14), maar in dit document wordt ook de naam Cultuur gebruikt (MPUV p. 13 en p. 27)
Sport /recreatie	Sportaccommodaties; volkstuinen	Sport (inclusief volkstuinen) (Kaderbrief 2017, bijlage); Sport (MPUV 2017, p.35)
Erfgoed	Forten; torens; landgoederen Amelisweerd/ Rhijnauwen; werfkelders; historisch belang overig; voormalige NMC locaties St Utrecht natuurlijk, en visrechten. *Aanvulling rekenkamer: deze objecten zijn niet in gemeentelijk bezit om een organisatie van huisvesting te voorzien, maar vanwege de intrinsieke waarde.*	Erfgoed inclusief de Stadsboerderijen (MPUV 2017, p. 24), maar in dit document wordt ook de naam Erfgoed gebruikt (MPUV 2017, p. 7)
Gemeentelijke huisvesting	Huisvesting gemeentelijke onderdelen	Eigen huisvesting (MPUV 2017, p 13 en p 32), maar in dit document wordt ook de naam Gemeentelijke huisvesting gebruikt (MPUV 2017, p.14)
Overig beleid	Bedrijfsverzamelgebouw Lumax (EZ), openbare orde/ veiligheid, bijvoorbeeld brandweerkazerne; strategisch vastgoed, bijvoorbeeld tankstations.	Overig (beleid) (Kaderbrief, 2017, bijlage). Het lijkt daardoor of deze portefeuille is samengevoegd met de portefeuille overig,
Overig (geen beleid)	Kandidaten om afgestoten te worden omdat ze geen vastgesteld beleidskader of beleidsdoel meer dienen.	Geen beleid (Kaderbrief 2017, bijlage)

Bron: Gemeente Utrecht (2017), *Kaderbrief 2017*, Kader 1 en bijlage. Aanvullingen rekenkamer op basis van gesprek met de UVO, 15 februari 2018.

[20] De Kaderbrief 2017 is niet ingedeeld in hoofdstukken maar in kaders.

[21] Het faciliteren van ruimte voor de voedselbanken is niet uit een beleidsdoel voortgekomen.

Ook in rapportages over vastgoed wordt vaak een indeling naar portefeuille gebruikt. De informatie over de indeling in portefeuilles is niet consistent. Over de portefeuille multifunctionele accommodaties is in het *MPUV 2017* vermeld: “Per 1 januari 2016 bestaat de deelportefeuille MFA niet meer. De MFA’s zijn op basis van de dominante beleidsfunctie ondergebracht bij de deelportefeuille die betreffende beleidsdoelstelling het beste behartigt” (*MPUV 2017*, p. 45). In de *Kaderbrief 2017* en elders in het *MPUV 2017* wordt deze portefeuille echter nog wel apart vermeld. Desgevraagd gaf de UVO aan dat besloten is om de portefeuille multifunctionele accommodaties toch te laten voortbestaan.[22]

In rapportages over vastgoed is niet altijd duidelijk op welke verzameling vastgoed de informatie betrekking heeft, doordat voor de portefeuilles wisselende namen gebruikt worden (tabel 3.2, vergelijk kolom 1 en kolom 3). Ook worden begrippen als portefeuille, deelportefeuille en beleidsveld door elkaar heen gebruikt, zonder aan te geven wat daarmee bedoeld wordt. Verder worden portefeuilles op wisselende en onoverzichtelijke manieren onderverdeeld[23].

Verdeling naar programma

In de vastgoedadministratie van de UVO in SAP RE is per gebouw en perceel aangegeven aan welk programma het is gekoppeld. Het vastgoed was in de programmabegroting tot en met 2018 verdeeld over zes programma’s: Stedelijke Ontwikkeling, Bereikbaarheid, Onderwijs, Maatschappelijke Ondersteuning, Sport en Vastgoed. Op deze programma’s worden de baten en lasten voor gemeentelijk vastgoed geboekt, en ook de investeringen in vastgoed zijn aan programma’s gekoppeld. Welk vastgoed uit ieder van deze programma’s wordt bekostigd is niet toegelicht. Tijdens de uitvoering van dit onderzoek was de UVO van plan de portefeuille welzijn geheel onder te brengen onder programma Vastgoed, zodat de baten en lasten van het vastgoed in de toekomst verdeeld zijn over vijf programma’s: Stedelijke Ontwikkeling, Bereikbaarheid, Onderwijs, Sport en Vastgoed. Hierover was nog geen definitief besluit genomen. De begrotingswijziging voor deze verschuiving is ook nog niet aan de raad voorgelegd.

Met de informatie in de *Kaderbrief 2017* en het *MPUV 2017* is het niet mogelijk om de koppeling tussen programma’s en portefeuilles volledig te maken. Daardoor kan de informatie in het MPUV niet goed gekoppeld worden aan de informatie in de programmabegroting. Op verzoek van de rekenkamer heeft de UVO informatie gegeven over de relatie tussen programma’s en portefeuilles (zie tabel 3.3).

---

22 Gesprek UVO – rekenkamer d.d. 15 februari 2018.

23 In dit rapport gebruiken wij steeds de term ‘portefeuille’ voor de vastgoedverzamelingen zoals benoemd in de Kaderbrief 2017, kader 1. Ook houden wij de portefeuillenamen aan zoals in kader 1 vermeld. In afwijking daarvan gebruiken wij omwille van de duidelijkheid de portefeuillenaam “overig (geen beleid)” voor de portefeuille “overig”.

Tabel 3.3 Aantal gebouwen en percelen per vastgoedportefeuille en per programma per 31 december 2017. De aantallen betreffen het totaal van gebouwen/percelen in eigendom en gehuurd.

Programma: **Portefeuille:**	**Stede-lijke Ontwik-keling**	**Bereik-baar-heid**	**Onder-wijs**	**Maat-schappe-lijke Onder-steuning**[24]	**Sport**	**Vast-goed**	**Totaal**
Ruimtelijke Ontwikkeling	315						315
Bereikbaarheid		134					134
Onderwijs, incl. bibliotheek en UCK			177		1	15[25]	193
Multifunctionele accommodaties			1			19	20
Zorg						23	23
Welzijn				49	33	24	106
Cultuur	1					31	32
Sport /recreatie	1		1		151	1	154
Erfgoed						189	189
Gemeentelijke huisvesting						25	25
Overig beleid						104	104
Overig (geen beleid)						394	394
Totaal	**317**	**134**	**179**	**49**	**185**	**825**	**1.689**

Bron: UVO, vastgoedregistratie in SAP RE, januari 2018 en correcties UVO d.d. 21 maart 2018.

Uit deze tabel blijkt dat de vastgoedportefeuilles die de UVO hanteert niet één op één aansluiten bij de programma's in de programmabegroting. De rekenkamer tekent daarbij aan dat de cijfers over het aantal gebouwen en percelen in de tabel geen stabiele gegevens betreffen. Tijdens de uitvoering heeft de UVO de eerder verstrekte cijfers over de portefeuille welzijn gecorrigeerd en bleek het aantal objecten in de portefeuille multifunctionele accommodaties onduidelijk. Tijdens de verificatie van het feitenrapport zijn wederom enkele correcties gemeld zonder nadere toelichting over de achtergronden daarvan.[26]

---

24 In de administratie van de UVO was dit vastgoed geregistreerd onder de naam "programma Welzijn". In 2018 zullen deze accommodaties worden overgeheveld naar programma Vastgoed.

25 Volgens de UVO betreft dit de bibliotheken.

26 Deze laatste correcties d.d. 24 april 2018 zijn niet in het rapport verwerkt, omdat de daarvoor benodigde gegevens niet compleet en consistent waren aangeleverd. Zo hebben correcties van het aantal gebouwen en percelen en verschuivingen tussen programma's ook gevolgen voor de gegevens in de tabellen 3.1 en 3.7, kader 3.8 en mogelijk ook voor de bedragen in bijlage 6. Bovendien gaat het om relatief kleine verschillen die geen gevolgen hebben voor de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer in deel 1 van dit rapport. Daarom heeft de rekenkamer de tijdige

Uit tabel 3.3 blijkt ook dat alleen de vastgoedportefeuille Bereikbaarheid en het programma Bereikbaarheid volledig op elkaar aansluiten. De andere vastgoedportefeuilles bevatten vastgoed uit meerdere programma's van de gemeentebegroting of de programma's bevatten vastgoed uit meerdere portefeuilles. Zo zijn de panden uit de vastgoedportefeuille Welzijn verdeeld over de programma's Maatschappelijke Ondersteuning, Sport en Vastgoed[27], en vallen enkele panden uit de vastgoedportefeuille Onderwijs onder de programma's Sport en Vastgoed. Het programma Vastgoed omvat panden uit 10 portefeuilles.

3.3.3 Financieel belang gemeentelijk vastgoed

Baten en lasten

Wat de jaarlijkse baten en lasten van het gemeentelijk vastgoed zijn, is niet eenvoudig in de programmabegroting te zien. De baten en lasten voor het gemeentelijk vastgoed zijn in de programmabegroting 2018 verdeeld over zes programma's en daarbinnen over 12 subdoelen.
Welk deel van de baten en lasten per subdoel betrekking heeft op gemeentelijk vastgoed, is pas zichtbaar in de verdere specificatie naar de onderliggende producten. Deze specificatie is opgenomen in de online versie van de programmabegroting.[28] Ook in de begrotingswijzigingen is een tabel opgenomen met per product de actuele baten en lasten. Voor de nadere specificatie van de subdoelen en de bijbehorende vastgoedproducten per programma verwijzen wij u naar bijlage 6. In tabel 3.4 is het totaal van de baten, lasten en saldi van de vastgoedproducten per subdoel weergegeven.

---

beschikbaarstelling van het rapport aan de raad zwaarder laten wegen dan de volledige verwerking van deze correcties. De onduidelijkheid over het aantal gebouwen en percelen betreft vooral de portefeuilles Multifunctionele accommodaties en welzijn, en het aantal uit de portefeuille onderwijs dat onder programma sport valt. Een complex van bij elkaar gelegen gebouwen wordt in de database geregistreerd als aparte gebouwen en is daardoor in deze tabel meerdere keren meegeteld, terwijl de bezoeker het als een geheel kan ervaren.

27 Sinds februari 2018 zijn deze samengevoegd in programma vastgoed.

28 Beschikbaar op: https://utrecht.begroting-2018.nl/. De raming en realisatie per product zijn vermeld in het tabblad "meer details". In de papieren versie van de programmabegroting zijn geen bedragen per product vermeld.

Tabel 3.4 Raming van de baten en lasten van gemeentelijk vastgoed en het saldo daarvan per subdoel, realisatie 2016 en begroting 2018. Bedragen x € 1.000. De subdoelstellingen zijn verkort weergegeven.

		Rekening 2016			Begroting 2018		
Programma	**Subdoelstelling**	**Baten**	**Lasten**	**Saldo**	**Baten**	**Lasten**	**Saldo**
Stedelijke Ontwikkeling	1.2 Beheer erfpacht-contracten en afstoten gemeentelijk bezit	€ 9.058	€ 1.473	€ 7.585	€ 620	€ 620	€ 0
	4.1 Zorgdragen monu-mentale/ cultuurhistorische waarden	€ 1.272	€ 4.270	€ -2.998	€ 185	€ 2.707	€ -2.522
	6.1 Leidsche Rijn	€ 83.931	€ 54.953	€ 28.978	€ 42.513	€ 36.556	€ 5.957
	7.1 Stationsgebied	€ 172	€ 175	€ -3	€ -	€ -	€ -
Bereikbaar-heid	1.3 Auto- en fietsparkeervoorzieningen	€ 3.923	€ 7.434	€ -3.511	€ 4.279	€ 6.517	€ -2.238
Onderwijs	1.1 Adequate onderwijshuisvesting	€ 2.142	€ 39.880	€ -37.738	€ 1.587	€ 43.245	€ -41.658
	3.1 Bibliotheek	€ -	€ 11.707	€ -11.707	€ -	€ 12.337	€ -12.337
Maatschap-pelijke On-dersteuning	1.1 Utrecht is een vitaal sociale stad	€ 756	€ 8.420	€ -7.664	€ 771	€ 8.422	€ -7.651
Sport	1.1 Sportaccommodaties	€ 8.942	€ 31.457	€ -22.515	€ 8.443	€ 31.642	€ -23.199
Vastgoed	1.1 Gebruik gemeentelijk vastgoed	€ 23.621	€ 25.745	€ -2.124	€ 31.949	€ 10.635	€ 21.314
	1.2 Multifunctionele accommodaties	€ 1.107	€ 755	€ 352	€ 1.098	€ 676	€ 422
	2.2 Facilitair beheer (multifunctionele) accommodaties	€ 1.036	€ 1.798	€ -762	€ 1.047	€ 1.661	€ -614
Totaal		**€ 135.960**	**€ 188.067**	**€ -52.107**	**€ 92.492**	**€ 155.018**	**€ -62.526**

Bron: Gemeente Utrecht, *Programmabegroting 2018* en *Eerste begrotingswijziging 2018*.

Uit tabel 3.4 blijkt dat er voor het gemeentelijke vastgoed in 2016 sprake was van een negatief saldo van baten en lasten van ruim € 52 miljoen. Voor 2018 is het begrote saldo ruim € 62 miljoen negatief.

Financiële kengetallen exploitatie

In de Jaarstukken 2016 en het *MPUV 2017* is een tekort gemeld op het programma Vastgoed over 2016 van bijna € 7 miljoen ten opzichte van de begroting. In het MPUV 2017 is ook vermeld dat een tekort op het programma verwacht wordt in de periode 2017 t/m 2021.

De 2e bestuursrapportage 2016 vermeldt een tekort van € 4,7 miljoen en dat daarom opdracht gegeven is voor een diepgaand onderzoek naar oorzaken en oplossingsmogelijkheden. Vervolgens is de vastgoedbegroting volledig opnieuw

opgebouwd. Het tekort bleek toen € 4,4 miljoen[29]. Ook wordt vermeld dat fluctuaties tussen de jaren normaal zijn, en opgevangen worden met een vastgoedreserve. De omvang van de vastgoedreserve is nog niet onderzocht. Als oorzaken wordt gewezen op de geringe inflatie, leegstand van panden. Voorgesteld wordt een eenmalig tekort van € 3,55 miljoen in 2017 en een structureel tekort van € 1,99 miljoen door de indexproblematiek in 2018 en volgende jaren ten laste van de algemene middelen te brengen en de rest ten laste van de vastgoedreserve, en om de rekensystematiek met indexen aan te passen.

Onderhoudskosten gemeentelijk vastgoed

Het budget voor onderhoud is opgenomen in de Programmabegroting, paragraaf Investeringen en Onderhoud kapitaalgoederen.[30] Deze onderhoudskosten zijn ook verwerkt in de lasten zoals vermeld in de tabel "wat mag het kosten?" in de programma's. Voor de periode 2018 – 2021 waren de onderhoudskosten geraamd op circa € 13,6 miljoen per jaar.[31] Bij de doorlichting van het programma Vastgoed door bureau Eiffel in 2017 bleek dat de onderhoudskosten niet goed waren berekend. Stadsbedrijven/ Vastgoedbeheer (BORG) heeft de onderhoudskosten vervolgens opnieuw in kaart gebracht op basis van geactualiseerde meerjarenonderhoudsprogramma's. [32]Daaruit blijkt dat de onderhoudskosten lager zijn dan in de Programmabegroting 2018 was opgenomen (tabel 3.5). Deze nieuwe bedragen zijn nog niet via een begrotingswijziging verwerkt.

---

29 Eiffel (27 september 2017). Eindrapportage doorlichting programma vastgoed van gemeente Utrecht.

30 Een aparte paragraaf 'onderhoud kapitaalgoederen'is voorgeschreven in het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten* (BBV), artikel 9.

31 Het grootste deel hiervan betreft programma Vastgoed, namelijk € 9,1 miljoen per jaar. Bedragen uit de Programmabegroting 2018, p. 233-235. Schommelingen in de kosten per jaar worden in de programma's Vastgoed en Onderwijs opgevangen via een onderhoudsreserve, waardoor de onderhoudsbegroting jaarlijks stabiel is. Bij de programma's Bereikbaarheid, MO en Sport wisselt het onderhoudsbedrag per jaar in beperkte mate.

32 In 2017 is geïnvesteerd om de kwaliteit van de Meerjarenonderhoudsprognoses (MJOP´s) gemeentelijk vastgoed te verbeteren, zoals ook is toegezegd bij de Voorjaarsnota 2017. In de *Eindrapportage doorlichting programma Vastgoed* van Bureau Eiffel (september 2017) is aangegeven dat nieuwe cijfers worden geleverd. De UVO meldt dat momenteel opnieuw wordt gekeken naar een definitieve inschatting van de onderhoudskosten aan de hand van de NEN norm 2767, onderhoudsniveau 3 (sober en doelmatig) en dat dit bij de *2e Bestuursrapportage 2018* in beeld wordt gebracht.

Tabel 3.5. Herberekening onderhoudskosten na doorlichting programma vastgoed door Bureau Eiffel

Programma	Nieuwe raming onderhoudskosten 2018
Stedelijke Ontwikkeling	€ 1.207.847
Bereikbaarheid	€ 636.639
Onderwijs	€ 608.357
Sport	€ 1.423.264
Vastgoed (incl. Maatschappelijke Ondersteuning)	€ 5.184.850
Totaal	**€ 9.060.957**

Bron: informatie UVO d.d. 23 maart 2018, bedragen afgerond op hele euro's.

Een toelichting op de raming en realisatie van de onderhoudskosten wordt jaarlijks gegeven in het *MPUV*.

Investeringen in gemeentelijk vastgoed

De beslissingen over geld voor investeringen worden genomen bij de *Voorjaarsnota* en bij vaststelling van het *MPUV* en later verwerkt in de *Programmabegroting*, die in september aan de raad wordt voorgelegd.

Een overzicht van de goedgekeurde investeringen ter vervanging en uitbreiding van gemeentelijk vastgoed is opgenomen in de *Programmabegroting*, paragraaf Investeringen en Onderhoud kapitaalgoederen. De Programmabegroting 2018 bevat ramingen voor investeringen tot en met 2021. Deze investeringen voor al deze jaren zijn door de raad geautoriseerd.[33] Er wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- Vervangingsinvesteringen: deze investeringen dienen om de bestaande kwaliteit en functionaliteit van een vastgoedobject op peil te houden door renovatie, groot onderhoud, herbouw en lang cyclisch onderhoud. Het budget voor vervangingsinvesteringen tot en met 2017 bedraagt € 84,8 miljoen. Daar komt de komende jaren een bedrag variërend van € 25-32 miljoen per jaar bij.[34]
- Uitbreidingsinvesteringen: deze investeringen dienen om de omvang of de kwaliteit van het gemeentelijk vastgoed te laten toenemen, bijvoorbeeld door aankoop, nieuwbouw of uitbreiding van een gebouw. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen uitbreidingsinvesteringen categorie A (voor plannen die de raad al heeft goedgekeurd) en uitbreidingsinvesteringen categorie B (voor plannen

33 De kapitaallasten van een investering (rente en afschrijving) worden verwerkt in de staat van baten en lasten van het programma (tabel "wat mag het kosten?"). Meestal gebeurt dat nadat een investeringsmaatregel is afgerond. In sommige gevallen gebeurt dat al eerder: als een investering gefinancierd wordt uit vrijval is dit bedrag al direct te zien in de staat van baten en lasten. Daarnaast kan het zijn dat er in de VJN separaat wordt besloten tot het reserveren van budget om de jaarlijkse kapitaallasten te dekken. Dan wordt dat bedrag voor de kapitaallasten - na goedkeuring van de voorjaarsnota door de raad - direct verwerkt in de staat van baten en lasten.

34 Bron: *Programmabegroting 2018*, paragraaf Investeringen en Onderhoud kapitaalgoederen, p. 231-246. De investeringen in Openbare ruimte en groen zijn hierbij buiten beschouwing gelaten omdat het geen gemeentelijk vastgoed betreft maar riolering, wegen, bomen en verlichting.

waarover de raad nog moet oordelen). Het budget voor uitbreidingsinvesteringen tot en met 2017 bedraagt € 669,7 miljoen (categorie A en B samen). Daar komt de komende jaren een bedrag variërend van € 16-35 miljoen per jaar bij.

In de *programmabegroting 2018* (pagina 244) is vermeld dat in 2018 de laatste termijn van € 1 miljoen geprogrammeerd wordt voor duurzaamheidsmaatregelen. Uit de programmabegroting wordt niet duidelijk of dit bedrag is inbegrepen in de bovengenoemde vervangings- en/ of uitbreidingsinvesteringen, of dat sprake is van een derde budget voor duurzaamheidsinvesteringen. UVO laat aan de rekenkamer weten dat dit bedrag in de begroting is opgenomen als 'extra' ruimte voor vervangingsinvesteringen, maar dat er nog geen dekking voor is.

De onderbouwing van het budget voor investeringen in vastgoed wordt jaarlijks gegeven in de "Nota kapitaalgoederen". Dit is geen aparte nota, maar een reeks paragrafen in het *MPUV*.[35] Daarin wordt beschreven hoeveel geld geïnvesteerd wordt in onderhoud, vervanging en uitbreiding van het gemeentelijk vastgoed. Het *MPUV* bevat een terugblik en een vooruitblik op de investeringen. Het soort informatie en de opbouw van de paragrafen Nota kapitaalgoederen verschilt in het *MPUV 2017* per portefeuille, zie tabel 3.6. Zo is bij de portefeuilles Welzijn en Overig (geen beleid) een tabel opgenomen met per project informatie over het budget (beschikbaar, besteed en restant) en opmerkingen (meestal over de voortgang), terwijl bij de portefeuilles Bereikbaarheid, Zorg, Cultuur, Erfgoed alleen een beschrijvende toelichting wordt gegeven zonder financiële informatie.

Tabel 3.6 Aanwezigheid van de "Nota Kapitaalgoederen" in het MPUV 2017 per portefeuille

Portefeuille	Terugblik	Vooruitblik	Verwijzing naar:
Ruimtelijke Ontwikkeling	Nee	Nee	Programma Stedelijke ontwikkeling
Bereikbaarheid	Ja, beschrijvend	Ja, beschrijvend	
Onderwijs, incl. bibliotheek en UCK	Nee	Nee	*Meerjarenperspectief onderwijshuisvesting 2016-2025 (MPOHV)* en de jaarlijkse *Voortgangs-rapportage Onderwijshuisvesting*
Onderwijs, Multifunctionele accommodaties	Nee	Nee	Diverse andere portefeuilles en documenten, o.a. de Grote Projecten rapportage in de *Eerste Bestuursrapportage 2017*
Zorg	Ja, beschrijvend	Ja, beschrijvend	
Welzijn	Ja, financieel	Ja, financieel	
Cultuur	Ja, beschrijvend	Ja, beschrijvend	

[35] De UVO heeft in april 2018 aan de rekenkamer laten weten dat het MPUV 2019 zal worden gecombineerd met een nota kapitaalgoederen voor de nieuwe raadsperiode.

Portefeuille	Terugblik	Vooruitblik	Verwijzing naar:
Sport/recreatie	Ja, beschrijvend	Ja, financieel	
Erfgoed	Ja, beschrijvend	Ja, beschrijvend	
Gemeentelijke huisvesting	Ja, financieel	Ja, beschrijvend	
Overig beleid	Nee	Nee	Geen
Overig (geen beleid)	Ja, financieel	Ja, financieel	

Bron: MPUV 2017, bewerking rekenkamer, 2018

Over afzonderlijke investeringen ontvangt de raad ook buiten de begrotingscyclus om informatie, bijvoorbeeld via raads- en commissiebrieven over de projecten. Afhankelijk van de omvang of politieke relevantie van de investering wordt een apart traject gelopen. Kleinere investeringen (die gedekt zijn door extra huurinkomsten) worden aangemeld en verantwoord in het *MPUV*.

WOZ waarde van het gemeentelijk vastgoed

Het Utrechtse vastgoed heeft een totale WOZ-waarde van ruim € 1,26 miljard. Het merendeel (93%) hiervan bestaat uit gebouwen, ongeveer 7% bestaat uit percelen. In het *MPUV* wordt doorgaans de waarde per portefeuille gerapporteerd. Daaruit blijkt dat het financieel belang, afgemeten aan de WOZ-waarde, het grootst is voor de portefeuilles onderwijs, multifunctionele accommodaties, cultuur, sport/ recreatie en gemeentelijke huisvesting. Deze gegevens over de WOZ-waarde per portefeuille die de raad ontvangt via het *MPUV* kunnen niet rechtstreeks toegerekend worden aan programma's in de begroting. Op verzoek van de rekenkamer stelde de UVO tabel 3.7 samen waarin dat wel het geval is.

Tabel 3.7 WOZ-waarde gemeentelijk vastgoed per programma € miljoen, 31 december 2017

Programma	WOZ-waarde gebouwen	WOZ-waarde percelen	WOZ-waarde totaal
Stedelijke Ontwikkeling	40,820	6,289	47,109
Bereikbaarheid	60,855	0	60,855
Onderwijs	380,170	0	380,170
Sport	80,018	68,637	148,655
Vastgoed	595,003	12,539	613,634
Maatschappelijke Ondersteuning	2,190	3,902	6,092
Totaal UVO	**1.159,056**	**91,367**	**1.250,423**
Vastgoed bij Stadsbedrijven			13,169
Totaal Utrechts vastgoed			**1.263,592**

Bron: UVO, informatie uit vastgoedregistratie in SAP RE, 19 februari 2018 en aanvullende informatie van Stadsbedrijven d.d. 26 maart 2018.

3.3.4 Toerekening kosten gemeentelijk vastgoed

In de vorige paragrafen is duidelijk geworden dat de kosten van gemeentelijk vastgoed verdeeld zijn over zes programma's in de programmabegroting. Welke criteria gebruikt worden om de kosten van het vastgoed toe te rekenen aan de verschillende programma's is niet duidelijk. In sommige gevallen worden kosten van gemeentelijk vastgoed geboekt op de inhoudelijke programma's. Bij andere beleidsterreinen komen de kosten geheel of gedeeltelijk op het programma vastgoed terecht. We beschrijven in deze paragraaf enkele voorbeelden. Het programma vastgoed bevat niet alleen vastgoed uit kleine portefeuilles met een lage WOZ-waarde (§ 3.3.3).

Bij het programma Stedelijke Ontwikkeling, subdoel 1.2 is als prestatiedoelstelling opgenomen: "P1.2.2 Uitgeven van gemeentelijk bezit", met als taakstelling om in de jaren 2016 t/m 2018 vastgoed te verkopen met een netto resultaat van € 2,7 miljoen per jaar. In de *programmabegroting 2018* (pagina 37) is vermeld dat de taakstelling wordt geraamd in het programma Vastgoed, maar wordt verantwoord in het programma Stedelijke Ontwikkeling. Dit betekent dat € 2,7 miljoen baten begroot worden op programma Vastgoed. In de uitvoering zijn de taken zo verdeeld dat de UVO de panden voor verkoop selecteert en in samenwerking met Ruimte verkoop klaar maakt, waarna de Ontwikkelorganisatie Ruimte de panden verkoopt. De opbrengsten van de verkoop (ontvangen koopsom) worden vervolgens geboekt als baten op het programma Stedelijke Ontwikkeling. Dit is vermeld in de *Programmabegroting 2018*. Deze werkwijze is vermeld in de *Programmabegroting 2018* (pagina 37). Het onlogische gevolg daarvan is dat de verkoop van vastgoed in de jaarrekening een meevaller (hogere baten dan begroot) betekent op programma Stedelijke Ontwikkeling en een tegenvaller op programma Vastgoed. Dat wordt dan weer verrekend via een technische begrotingswijziging. Deze werkwijze is toegestaan binnen de begrotingsvoorschriften, maar het is de rekenkamer niet duidelijk waarom de raming en de verantwoording van baten en lasten niet direct op hetzelfde programma kan plaatsvinden.
De UVO geeft in reactie aan dat er op deze manier een duidelijke splitsing komt tussen de kosten en opbrengsten i.v.m. het beheer van vastgoed en de (incidentele) opbrengst als gevolg van de verkoop van het vastgoed. Het beheer van deze te verkopen panden ligt bij UVO en om deze reden ligt ook de verkooptaakstelling bij het programma Vastgoed.

De portefeuille welzijn bestaat uit in totaal 106 panden en percelen (zie ook tabel 3.3). De kosten daarvan van zijn op een ingewikkelde manier verdeeld over 3 programma's (zie kader 3.8).

Kader 3.8 Verdeling van de kosten van de 106 panden en percelen uit de portefeuille welzijn

De toerekening van kosten vindt als volgt plaats:

- Het eigendom van UVO in de portefeuille Welzijn: 24 gebouwen waarvan de kosten afrekenen naar programma Vastgoed.

Onder programma Sport worden de kosten van de 33 gebouwen en percelen uit de portefeuille welzijn als volgt afgerekend:

- Het eigendom van Stadsbedrijven in programma Sport (1 gebouw en 1 perceel) wordt afgerekend naar het programma Sport,
- Een deel van het eigendom UVO in programma Sport (2 gebouwen en 1 perceel) wordt afgerekend naar het programma Sport,
- Het overige eigendom van UVO in programma Sport (14 gebouwen en 14 percelen) wordt afgerekend naar het programma Maatschappelijke Ondersteuning.

En van de 49 panden en percelen in het programma Maatschappelijke Ondersteuning geldt:

- 19 gebouwen (of gedeeltes daarvan) worden intern "aangehuurd" van UVO in programma Vastgoed. De kosten rekenen af naar programma Maatschappelijke Ondersteuning.
- Extern aangehuurd voor Maatschappelijke Ondersteuning door Stadsbedrijven: 22 gebouwen. Kosten rekenen af naar Maatschappelijke Ondersteuning.
- Eigendom van Stadsbedrijven in programma Maatschappelijke Ondersteuning 4 gebouwen en 4 percelen. . Ook hiervan rekenen de kosten af naar Maatschappelijke Ondersteuning.

De UVO meldt hierbij dat er nog geen besluit is genomen om de portefeuille welzijn volledig onder te brengen bij programma Vastgoed.

Bron: aanvullende informatie van UVO d.d. 21 maart 2018.[36]

De baten en lasten van de gemeentelijke huisvesting worden verantwoord onder het programma Vastgoed en de eigenaarsrol voor deze panden wordt vervuld door de UVO. De panden worden door de UVO verhuurd aan het organisatieonderdeel Interne Bedrijven van de gemeente. Interne Bedrijven betaalt hiervoor huur en servicekosten aan de UVO. Deze huur en servicekosten worden geboekt als lasten op het programma Overhead en als negatieve lasten op programma Vastgoed.[37]
De baten en lasten voor het eigenaarsonderhoud worden geboekt op programma Vastgoed.[38] De huur en servicekosten die Interne Bedrijven betalen zouden in principe kostendekkend moeten zijn. Mochten de daadwerkelijke baten en lasten van de gemeentelijke huisvesting anders uitvallen dan de overeengekomen huur en servicekosten, dan komt dat niet tot uitdrukking in programma Overhead maar op het programma Vastgoed. Deze werkwijze is toegestaan binnen de begrotingsvoorschriften, maar het gevolg is wel dat de werkelijke baten en lasten van de gemeentelijke huisvesting niet transparant in de begrotingscyclus zichtbaar zijn.

---

36 Op 24 april 2018 en op 3 mei 2018 liet de UVO weten dat de informatie in kader 3.8 niet herkend wordt door de specialisten van de UVO en MO en dat de informatie die de UVO op 21 maart 2018 aan de rekenkamer heeft verstrekt niet klopt. Hoe de relatie tussen het vastgoed uit de portefeuille welzijn en de programma's in de programmabegroting precies in elkaar steekt, blijft daardoor onduidelijk. Dit bevestigt dat deze relatie niet eenduidig en transparant is. Zie ook onze kanttekeningen bij tabel 3.3.

37 De huur en servicekosten die de UVO ontvangt worden dus niet opgeteld bij de baten van programma Vastgoed, maar afgetrokken van de lasten van programma Vastgoed. Deze werkwijze wordt gevolgd om te voorkomen dat deze kosten dubbel meegeteld worden in het saldo van alle baten en lasten van de gemeente.

38 Bron: aanvullende informatie van Interne Bedrijven/ Facilitair en Huisvesting, februari 2018. Een gedeelte van het stadskantoor wordt verhuurd aan derden. Deze inkomsten uit verhuur aan derden worden geboekt als baten op het programma Vastgoed. Voor 2018 bedragen de geraamde lasten € 14,2 miljoen.

4 DOELEN VAN HET VASTGOEDBELEID

4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen 3 en 4:

- Welke doelen heeft de gemeenteraad gesteld voor het Utrechtse vastgoed en aan welke prestatie-indicatoren wordt de voortgang afgemeten?
- Zijn deze doelen en prestatie-indicatoren voldoende helder (SMART) geformuleerd en zijn ze met elkaar verenigbaar?

Vanwege de gewenste compactheid van het onderzoek hebben deze vragen alleen betrekking op het vastgoed dat onder het programma vastgoed valt. Onder dat programma valt de helft van alle vastgoedobjecten van de gemeente. Het gaat om het merendeel van de portefeuilles erfgoed, cultuur, zorg, gemeentelijke huisvesting, overig beleid en overig (geen beleid) en een deel van de portefeuille welzijn (zie ook § 3.3.2).

De beleidsdoelen en prestatie-indicatoren zijn in kaart gebracht op basis van formele beleidsdocumenten die door de raad zijn vastgesteld of aan de raad zijn toegestuurd (onderzoeksvraag 3). Onder "doelen" verstaan we ook ambities, taakstellingen en opgaven (§ 4.3.1). Vervolgens heeft de rekenkamer beoordeeld of de doelen en prestatie-indicatoren zo concreet geformuleerd zijn, dat duidelijk is wat gerealiseerd moet worden (onderzoeksvraag 4) en getoetst kan worden in hoeverre het doel bereikt is (§ 4.3.2 en 4.3.3). Voor de beoordeling is gebruik gemaakt van de SMART-criteria: specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch, tijdgebonden. Deze criteria worden veel gebruikt bij projectmanagement in zowel de private als de publieke sector.[39] Daarnaast is beoordeeld in hoeverre de doelen onderling consistent zijn en waar deze mogelijk op gespannen voet met elkaar staan (§ 4.3.4). De inhoudelijke keuze van doelen is aan de gemeenteraad.

[39] De SMART-criteria zijn bijvoorbeeld ook opgenomen in de *Rijksbegrotingsvoorschriften 2018*, die van toepassing zijn op de rijksbegroting. Op de begroting van de gemeente is het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten* (BBV) van toepassing. Artikel 8, lid 3 van het BBV luidt: "Het programmaplan bevat per programma: a. de doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten, ten minste toegelicht aan de hand van de bij ministeriële regeling vast te stellen beleidsindicatoren; b. de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken, en de betrokkenheid hierbij van verbonden partijen; c. de raming van baten en lasten." Hoewel het BBV niet vereist dat doelen in de gemeentebegroting SMART geformuleerd zijn, vindt de rekenkamer dat wel zinvol.

4.2 Bevindingen in het kort

Ten aanzien van de doelen en indicatoren van het vastgoedbeleid constateert de rekenkamer het volgende:

- De doelstellingen zijn verdeeld over verschillende beleidsdocumenten. Een compleet en eenduidig overzicht van doelen, subdoelen en indicatoren ontbreekt. Er zijn veel verschillende doelen geformuleerd, en soms met wisselende bewoordingen of streefniveaus. Dit bemoeilijkt de doelgerichte aansturing van en verantwoording over het beleid (§ 4.3.1).
- De programmabegroting bevat een beperkt deel van de doelen voor het programma vastgoed (§ 4.3.2).
- De meeste doelen zijn toetsbaar of toetsbaar te maken, maar het ontbreekt vaak aan een operationele uitwerking in meetbare indicatoren. De huidige formulering is niet altijd voldoende specifiek, meetbaar en tijdgebonden (§ 4.3.3).
- Vooral voor de thema's portefeuillemanagement, duurzaamheid, toegankelijkheid en financieel beheer zijn de doelen onvoldoende toetsbaar uitgewerkt in meetbare indicatoren. Voor het thema zelfbeheer geldt een kwalitatief doel, waarbij operationele evaluatiecriteria ontbreken (§ 4.3.3).
- Sommige doelen staan op gespannen voet met elkaar. Zo kan een verkooptaakstelling bijdragen aan een lagere leegstand, maar verkoop van overtollig vastgoed kan het ook moeilijker maken huisvesting te vinden voor alle organisaties die beleidsdoelen van de gemeente realiseren (§ 4.3.4).

4.3 Toelichting op de bevindingen

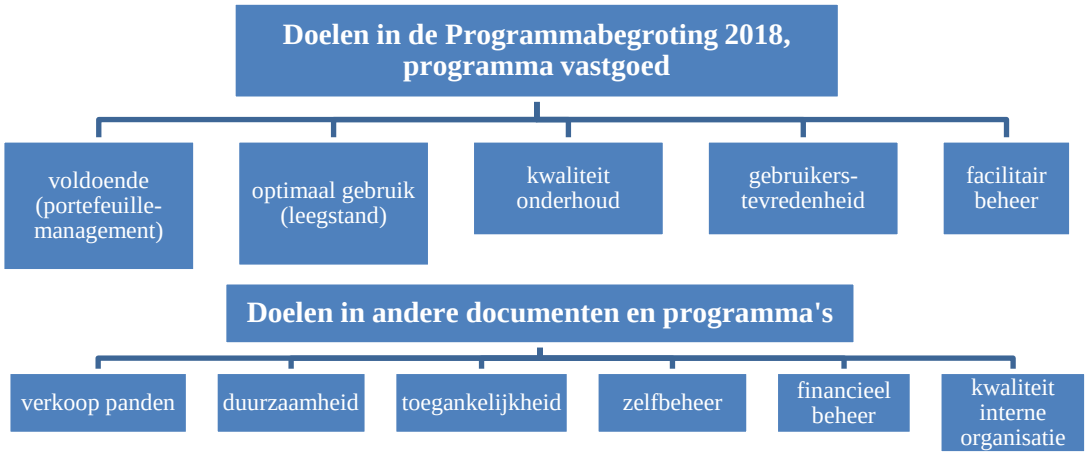
4.3.1 Inventarisatie van doelen

De doelstellingen en subdoelstellingen voor het vastgoedbeleid zijn verspreid over verschillende documenten. In de programmabegroting zijn elk jaar een algemene programmadoelstelling, subdoelen en indicatoren van het programma vastgoed opgenomen. Doelen voor gemeentelijk vastgoedbeleid staan daarnaast ook in andere beleidsdocumenten zoals de *Kaderbrief 2017*, het *Meerjarenperspectief Utrechts Vastgoed* (MPUV), beleidsnota's over energiebesparing en toegankelijkheid en raads- en commissiebrieven, en in politieke uitspraken zoals het *Coalitieakkoord Utrecht maken we samen* (2014) en moties die door de raad zijn aangenomen. Geen van deze documenten bevat een compleet overzicht van de vastgestelde doelen. Dat geldt ook voor de *Kaderbrief 2017*, die beschouwd kan worden als het centrale beleidsdocument voor het vastgoedbeleid van de gemeente. Deze kaderbrief bevat wel 10 kaders voor de uitvoering van het vastgoedbeleid, maar deze vertegenwoordigen niet het geheel van vastgestelde beleidsdoelen. Een helder verband tussen de doelen uit de programmabegroting, de kaders in de Kaderbrief en de doelen in andere documenten ontbreekt.

Voor dit onderzoek heeft de rekenkamer alle door de raad vastgestelde doelen en indicatoren voor gemeentelijk vastgoed voor het eerst compleet bij elkaar gebracht (bijlage 5). In totaal trof de rekenkamer 63 doelen en indicatoren met streefwaarden aan die door de raad zijn vastgesteld en die (mede) van toepassing zijn op het programma Vastgoed.

Om het geheel aan doelen overzichtelijk weer te geven heeft de rekenkamer deze ingedeeld in 11 thema's. Voor vijf van deze thema's zijn ook doelen en/of indicatoren opgenomen in de programmabegroting en jaarstukken (figuur 4.1, rij 2). Voor zes andere thema's is dat niet het geval. Deze doelen komen uit andere beleidsstukken, (figuur 4.1, rij 4).

Figuur 4.1 Thema's waarvoor vastgoeddoelen geformuleerd zijn en de relatie tot de doelen in de Programmabegroting 2018, programma vastgoed.



De rekenkamer heeft de thema's die niet in de programmabegroting zijn opgenomen in het onderzoek betrokken, omdat uit debatten in de raad en het gesprek van de rekenkamer met de raad in september 2017 bleek dat deze thema's de speciale belangstelling van de raad hebben.

Het ontbreken van een integraal overzicht van de doelen, het grote aantal doelstellingen en de wisselende bewoordingen waarin deze worden uitgedrukt, komt de helderheid van het beleid niet ten goede en bemoeilijkt een doelgerichte aansturing van en verantwoording over het beleid. Ook voor de raad is het daardoor lastiger te beoordelen of er in een bepaalde periode goede stappen zijn gezet en of (alle) doelen daadwerkelijk worden behaald.

4.3.2 Doelen voor programma vastgoed in de programmabegroting

In de programmabegroting is weergegeven wat de gemeente Utrecht met het programma vastgoed wil bereiken, hoe de gemeente dat wil bereiken en wat dat gaat kosten. In figuur 4.2 zijn de doelstellingen, subdoelen en de effect- en prestatie-

indicatoren weergegeven die de gemeente Utrecht daarbij onderscheidt. Deze opzet is in de programmabegrotingen voor de jaren 2015 tot en met 2018 het uitgangspunt geweest.[40]

De algemene programmadoelstelling is in de programmabegrotingen 2015 tot en met 2018 steeds ongewijzigd opgenomen. De doelstelling sluit aan bij de geformuleerde missie van de gemeente Utrecht zoals vermeld in de *Programmabegroting 2018* om "activiteiten te accommoderen die een bijdrage leveren aan de Utrechtse gemeentelijke beleidsdoelstellingen in de verschillende sectoren. Wij zullen accommodaties beheren en (laten) realiseren met een maatschappelijke toekomstwaarde in dienst van gemeentelijke beleidsdoelen".

[40] In de *Programmabegroting 2017* (p. 198-200) zijn, naast de algemene programmadoelstelling en de in figuur 4.2 gepresenteerde doelstellingen, ook een aantal ambities en strategische doelen, en doelstellingen voor de lange termijn beschreven. Deze doelen zijn ontleend aan de *Kadernota Gemeentelijk vastgoed 2012-2016* en zijn niet meer opgenomen in de *Programmabegroting 2018* en de *Kaderbrief 2017*. De rekenkamer heeft deze doelen in het onderzoek buiten beschouwing gelaten, omdat bij de vaststelling van de *Kaderbrief 2017* expliciet is besloten dat de *Kaderbrief 2017* de *Kadernota vastgoed 2012-2016* vervangt.

Figuur 4.2 Overzicht doelstellingen en indicatoren programma Vastgoed in de periode 2015-2018 zoals opgenomen in de *Programmabegrotingen 2015-2018* en de *Jaarstukken 2015-2016*. Doelen en indicatoren die (zullen) vervallen zijn doorgestreept (x).

Algemene programmadoelstelling Vastgoed (2015 - 2018)

Utrecht heeft voldoende, kwalitatief goed en optimaal gespreid gemeentelijk vastgoed dat activiteiten mogelijk maakt die bijdragen aan de maatschappelijke doelstellingen van de gemeente.

Doelstelling	Subdoelstelling	Wat willen we bereiken?	Effectindicatoren	Wat gaan we daarvoor doen?	Prestatie-indicatoren
Voldoende functionele gebouwen en terreinen voor gemeentelijk vastgoed dat activiteiten mogelijk maakt die bijdragen aan de doelstellingen van de gemeente	1.1 Utrecht heeft voldoende optimaal gebruikt gemeentelijk vastgoed, dat goed is onderhouden, nu en in de toekomst	E 1.1.1 Utrecht heeft ook in de toekomst voldoende optimaal gebruikt gemeentelijk vastgoed	E 1.1.1 Het aantal leegstaande panden (% van de totale portefeuille) *(RKU: voorstel maart 2018:wijzigen in (maximaal %)*	P 1.1.1 Verwerven, ontwikkelen, beheren en afstoten van duurzaam en toegankelijk gemeentelijk vastgoed	P 1.1.1 Aantal opgestelde en uitgevoerde huisvestingsplannen
Gemeentelijk vastgoed dat aansluit bij de huidige en toekomstige wensen van de gebruikers *(RKU: in 2016 toegevoegd)*	~~2.1 Utrecht heeft kwalitatief goede (multifunctionele) accommodaties waarin verschillende gebruikers naar tevredenheid functioneren dan wel samenwerken (RKU: voorstel maart 2018: vervalt)~~	E 2.1.1 Kwalitatief goede (multifunctionele) accommodaties en tevreden gebruikers	~~E 2.1.1. KTO gebruikers multifunctionele accommodaties (RKU: in 2017 en 2018 niet meer opgenomen)~~	P 2.1.1 Stimuleren van het ontwikkelen van kwalitatief goede (multifunctionele) accommodaties en het tot stand brengen van een goede samenwerking in die gebouwen	~~P 2.1.1 Aantal verhuurde uren verhuurloket Vastgoedloket (RKU: van 2015-2017 Makelpunt. Voorstel maart 2018: vervalt)~~
					~~P 2.1.2 Aantal geregistreerde gematchte partijen Makelpunt (RKU: voorstel maart 2018: vervalt)~~
	2.2 Facilitair beheer voor een aantal (multifunctionele) accommodaties naar tevredenheid gebruikers	E 2.2.1 Facilitair beheer van (multifunctionele) accommodaties naar tevredenheid gebruikers	E 2.2.1 Gemeentelijk vastgoed dat aansluit bij de huidige en wensen van de gebruikers (*RKU: in 2015 en 2016 "KTO gebruikers multifunctionele accommodaties"*)	P 2.2.1 Het inrichten van het facilitair beheer voor een groeiend aantal (multifunctionele) accommodaties	~~P 2.2.1 Aantal accommodaties met facilitair beheer (RKU: voorstel maart 2018: vervalt)~~

In de raadsbrief *Financieel beleid maart 2018* (22 maart 2018) heeft het college voorgesteld subdoel 2.1 en de indicatoren E.2.1.1, P. 2.1.1, P 2.1.2 en P.2.2.1 te laten vervallen. De te vervallen onderdelen zijn in figuur 4.2 gearceerd. Ook wordt in de raadsbrief verder voorgesteld om effectindicator E.1.1.1 aan te passen. In plaats van het gerealiseerde percentage leegstand gaat deze indicator aangeven hoeveel het leegstandspercentage (normatief) maximaal mag bedragen.

Beoordeling concreetheid doelformulering
Het valt de rekenkamer op dat de algemene programmadoelstelling voor het programma vastgoed smaller is geformuleerd dan de doelen die in de praktijk worden nagestreefd. De algemene programmadoelstelling heeft namelijk alleen betrekking op de categorie vastgoed die in de vakliteratuur ook wel 'maatschappelijk vastgoed' wordt genoemd. Onder het programma vastgoed valt ook vastgoed dat de gemeente bezit vanwege de intrinsieke waarde en de wens deze waarde te beschermen en te behouden. Het betreft hier met name objecten uit de portefeuille erfgoed, zoals de Domtoren en andere torens, landgoederen en forten. Dit komt in de algemene programmadoelstelling en de subdoelen niet tot uitdrukking, want de gemeente bezit dit vastgoed niet primair om er organisaties in te huisvesten die bijdragen aan gemeentelijke beleidsdoelen.
Onder programma vastgoed valt ook vastgoed dat geen beleidsdoel meer dient en in principe afgestoten kan worden (portefeuille overig (geen beleid)). De bijbehorende verkoopdoelstelling staat echter onder programma Stedelijke Ontwikkeling. [41]

De algemene programmadoelstelling met subdoelstellingen is gedeeltelijk toetsbaar gemaakt door de uitwerking in indicatoren. In maart 2018 heeft het college voorgesteld een deel van de indicatoren te laten vervallen. De indicatoren die gehandhaafd blijven, hebben betrekking op de thema's portefeuillemanagement, leestand en gebruikerstevredenheid. De indicator voor het thema portefeuillemanagement (aantal huisvestingsplannen) geeft geen informatie over het bereiken van de doelstelling (voldoende gemeentelijk vastgoed), maar geeft weer bij hoeveel portefeuilles inzicht bestaat in de omvang van de huisvestingsbehoefte. De thema's onderhoud en facilitair beheer zijn ook vertegenwoordigd in de programmadoelstelling, maar deze zijn in de programmabegroting niet uitgewerkt met toetsbare doelen of indicatoren. In andere beleidsdocumenten is wel een toetsbare doelstelling voor onderhoud opgenomen.
Het element "optimale spreiding" uit de algemene programmadoelstelling is niet uitgewerkt in de subdoelen of indicatoren en komt ook niet terug bij de doelen in andere beleidsdocumenten. Daardoor is onduidelijk wat in dit opzicht gerealiseerd moet worden.

---

41 Daarnaast bezit de gemeente ook vastgoed en grondposities als strategische instrument voor stedelijke ontwikkeling (Kaderbrief 2017, toelichting bij kader 1). Dit vastgoed valt niet onder programma Vastgoed maar onder programma Stedelijke Ontwikkeling.

Zoals in figuur 4.1 te zien is, trof de rekenkamer in andere beleidsdocumenten doelen voor vastgoed aan, die niet in de algemene programmadoelstelling en subdoelstellingen van programma vastgoed tot uitdrukking komen (bijlage 5). Deze hebben betrekking op de thema's verkoop van vastgoed, duurzaamheid, toegankelijkheid, zelfbeheer, financieel beheer en de interne organisatie.
De resultaten van het thema verkoop van vastgoed worden verantwoord in het programma Stedelijke Ontwikkeling. De resultaten op de andere thema's komen in de programmabegroting en jaarstukken niet aan de orde.

4.3.3 Toetsbaarheid doelen per thema

In de *Kaderbrief 2017* (kader 5) is toegelicht over welke onderwerpen in aanvulling op de Jaarstukken gerapporteerd zal worden in het MPUV: uitgifte-verkoopproces, debiteurenbeheer, leegstand, duurzaamheidsopgave en gebruikerstevredenheid. Daarbij is niet vermeld welke doelen en indicatoren daarbij gemonitord zullen worden en welke streefwaarden daarbij gelden. De thema's toegankelijkheid, zelfbeheer en interne organisatie zijn bij kader 5 niet genoemd. Toegankelijkheid en zelfbeheer komen in het MPUV wel aan de orde, maar zonder vaste indicatoren met een nulmeting en streefwaarden die gemonitord worden.

Doelen zijn ook vastgelegd in allerlei andere documenten. Wanneer het geheel van geformuleerde doelen uit bijlage 5 naast de SMART-criteria worden gelegd valt het volgende op:

- Specifiek: de onderdelen van doelstellingen zijn voor meerdere uitleg vatbaar. Zo is voor de doelstelling "voldoende (…) gemeentelijk vastgoed dat activiteiten mogelijk maakt die bijdragen aan de doelstelling van de gemeente" niet duidelijk gedefinieerd wat verstaan wordt onder welke gemeentelijke doelen moeten worden gehuisvest en hoeveel vastgoed nodig is om van "voldoende' te kunnen spreken. Ook is bij termen als *voldoende*, *kwalitatief goed*, *optimaal gespreid*, *maatschappelijke doelstellingen*, en *naar tevredenheid* niet duidelijk wat daar precies mee wordt bedoeld. Wanneer verdere uitwerking in subdoelstellingen en/of een indicator ook ontbreekt, zijn deze doelen niet specifiek.
- Meetbaar: bij veel doelen ontbreken kwalitatieve of kwantitatieve indicatoren waarmee vast te stellen is of het doel gerealiseerd is.
- Afgesproken: de programmabegrotingen en de *Kaderbrief 2017* zijn vastgesteld na behandeling in de raadsvergadering en daarmee ook de doelen die er in vermeld staan. Echter, doelen die zijn opgenomen in een raadsbrief of memo die ter informatie wordt toegestuurd, worden daarmee niet automatisch vastgesteld (overgenomen) door de gemeenteraad. De rekenkamer heeft deze doelen wel betrokken in het onderzoek.
- Realistisch: de gestelde doelen liggen grotendeels binnen de directe invloedssfeer van de gemeente Utrecht en zijn daarmee in principe realistisch wanneer voldoende budget beschikbaar wordt gesteld.
- Tijdgebonden: wanneer aan de doelen een indicator met bijbehorende doelstelling is gekoppeld, is deze tijdgebonden. Doordat doelen en indicatoren niet direct op

elkaar aansluiten, ontbreekt het tijdgebonden aspect. Zo ontbreekt een tijdpad bij de doelen voor de toegankelijkheid van gemeentelijke gebouwen ”.

Voor de verduurzaming van gemeentelijk vastgoed kwamen we 17 verschillende formuleringen van de doelen tegen in diverse beleidsstukken (tekstkader 4.3 en bijlage 5). Uit het geheel van doelstellingen wordt niet duidelijk waar de gemeenteraad precies op wil sturen bij de verduurzaming van gemeentelijk vastgoed.

Tekstkader 4.3 Doelen voor duurzaamheid

De geformuleerde doelen voor duurzaamheid die wij in diverse beleidsstukken tegen kwamen zijn gericht op:

- Vermindering van het energiegebruik in de gebouwen
- Energieneutraal maken van de gebouwen
- Klimaatneutraal maken van de gebouwen
- De omvang van de CO2 -uitstoot van de gebouwen
- Zonnepanelen op de daken van gemeentegebouwen
- Opwekking duurzame energie op en om de gebouwen
- Creëren van duurzame werkgelegenheid

Hoewel deze aspecten inhoudelijk samenhangen, zijn het verschillende grootheden die om verschillende maatregelen vragen. Duurzame energie omvat meer energievormen dan alleen zonne-energie. Het begrip “energieneutraal” wil zeggen dat een gebouw of een activiteit evenveel energie produceert als consumeert in een bepaalde tijd, meestal over één jaar gerekend. Een gebouw kan energieneutraal gemaakt worden door het energiegebruik te verminderen (bijvoorbeeld door isolatie of zuiniger energiegebruik), maar ook door meer duurzame energie op te wekken (bijvoorbeeld met zonnepanelen). Het begrip klimaatneutraal wil zeggen dat er bij een proces geen stoffen vrijkomen die het klimaat beïnvloeden. Daarbij gaat het niet alleen om CO2 (dat vrijkomt bij gebruik van fossiele energie) maar ook om andere broeikasgassen die het klimaat beïnvloeden, zoals koelmiddelen (koelkasten en aircosystemen). In motie 2017/62[42] wordt daarbij ook nog gedoeld op het gebruik van bouwmaterialen en waterafvoer. Door de varianten waarin duurzaamheidsdoelen geformuleerd zijn en het ontbreken van indicatoren voor gemeentelijk vastgoed (bijvoorbeeld in de begrotingscyclus of andere vaste rapportages), is niet duidelijk waar de raad precies op wil sturen en in welke mate het gemeentelijk vastgoed een bijdrage moet leveren aan de doelen voor de stad in het algemeen. De raad zou duidelijker kunnen vastleggen welke duurzaamheidsindicatoren voor gemeentelijk vastgoed gemonitord moeten worden.

De meest centrale en concrete doelen per thema uit bijlage 5 zijn kort samengevat in tabel 4.4. In de laatste kolom van deze tabel is aangegeven in hoeverre deze doelen volgens de rekenkamer voldoende concreet zijn uitgewerkt om toetsbaar te zijn. Als dat niet het geval is, is kort toegelicht welke aspecten onvoldoende concreet zijn. De meeste doelen zijn toetsbaar of toetsbaar te maken, maar de begrippen zijn niet altijd duidelijk gedefinieerd, en voor een deel van de doelen ontbreekt het aan een operationele uitwerking in meetbare indicatoren met nulmeting en streefwaarde.

[42] GroenLinks en D66 (29 juni 2017). *Motie: verduurzaming Utrechts vastgoed: hoe ver zijn we?* Motie 2017/62, overgenomen door het college.

De huidige formulering is daardoor niet altijd voldoende specifiek, meetbaar en tijdgebonden. Dit geldt vooral voor de thema's portefeuillemanagement, duurzaamheid, toegankelijkheid en financieel beheer. Voor het thema zelfbeheer geldt een kwalitatief doel, waarbij operationele evaluatiecriteria ontbreken. Bijlage 5 bevat een groot aantal doelen dat minder toetsbaar is dan de doelen in tabel 4.4. De gestelde doelen zijn vaak niet voldoende specifiek, meetbaar en tijdgebonden.

Tabel 4.4. Overzicht toetsbaarheid van de meest centrale en concrete doelen per thema (oordeel rekenkamer)

Thema	Meest centrale/ concrete doelen en indicatoren	Toetsbaarheid doelen en kanttekeningen rekenkamer
Portefeuillemanagement	Voldoende vastgoed om alle beleidsdoelen te huisvesten.	Onvoldoende helder welke initiatieven tot de beleidsdoelen behoren die gehuisvest moeten worden door de gemeente en hoeveel vastgoed daarvoor nodig is.
	Voor elke portefeuille een huisvestingsplan in 2017.	Toetsbaar. Geeft geen inzicht in het doel "voldoende vastgoed om beleidsdoelen te huisvesten", maar is een voorwaarde om daar inzicht in te krijgen.
	200 geregistreerde gematchte partijen via het Makelpunt in 2016, 225 in 2018, 230 in 2021.	Toetsbaar, maar het college van B&W heeft in maart 2018 voorgesteld deze indicator te laten vervallen.
Leegstand en bezettingsgraad	3% leegstand in 2015 t/m 2017, 5% leegstand vanaf 2018.	Toetsbaar, maar leegstand kan op verschillende manieren gedefinieerd worden (niet verhuurd, niet actief gebruikt, % gebruik voor beleidsdoelen van de gemeente). Doel en indicator geven geen inzicht duur van de leegstand doordat frictieleegstand en langdurige leegstand niet onderscheiden worden.
	Aantal verhuurde uren vastgoedloket 350.000 uur in 2016, 390.000 uur in 2018.	Toetsbaar, maar het college van B&W heeft in maart 2018 voorgesteld deze indicator te laten vervallen.
	Bezettingsgraad van buurtcentra minimaal 38 uur per week in 2016 en minimaal 40 uur per week in 2017.	Toetsbaar
Verkoop van panden	Verkoopresultaat van gemeentelijk vastgoed totaal 20,0, 22,3 of 24,4 miljoen in periode 2011 t/m 2015. Restant verkooptaakstelling 2011 t/m 2015 doorschuiven naar volgende periode. Verkoopresultaat van gemeentelijk vastgoed 2,7 miljoen per jaar in 2016, 2017 en 2018.	Een financiële taakstelling is goed toetsbaar, maar de hoogte van de taakstelling voor de periode 2011 t/m 2015 is onduidelijk. Netto resultaat van de verkooptransactie is niet gelijk aan netto resultaat voor de vastgoedbegroting. Taakstelling per jaar geeft minder handelingsvrijheid dan taakstelling per periode. Verkooptaakstelling kan bijdragen aan doel lage leegstand, maar kan ook op gespannen voet staan met doel om over voldoende vastgoed te beschikken om alle beleidsdoelen te huisvesten.
Onderhoud	Onderhoud op niveau 3 conform NEN 2767, tenzij er concrete plannen zijn voor herontwikkeling, sloop of uitgifte.	Toetsbaar. Wel kan duidelijker aangegeven worden op hoeveel gebouwen dit doel betrekking heeft. Ook ontbreekt een tijdpad.
Duurzaamheid	Gemeentelijk vastgoed in eigen gebruik in 2015 CO2-neutraal.	Doelen voor duurzaamheid zijn in principe toetsbaar (te maken). maar om de volgende redenen onvoldoende concreet voor goede aansturing beleid: 1. veelheid van doelen en variatie in de doelformulering met wisselende definities en begrippen; 2. Indicatoren die gemonitord worden sluiten niet aan bij de

Thema	Meest centrale/ concrete doelen en indicatoren	Toetsbaarheid doelen en kanttekeningen rekenkamer
		doelstelling en in andere meeteenheden dan de doelstelling; 3. een nulmeting ontbreekt. De termijn waarop deze doelstelling gerealiseerd moest zijn (2015) is inmiddels verstreken.
	Gemeentelijk vastgoed in 2030 energieneutraal of klimaatneutraal.	Onvoldoende toetsbaar doordat een operationele indicator met een nulmeting, en tussendoelen met een streefcijfer ontbreken. Of gebouwen energieneutraal zijn, kan worden afgemeten aan de energie-index of aan het daadwerkelijke energieverbruik (al dan niet gecorrigeerd voor temperatuur/ weersomstandigheden).
	Nieuwbouw en grootschalige renovatie moeten leiden tot een 'bijna energieneutraal gebouw' (BENG).[43]	Onvoldoende toetsbaar doordat een indicator met een nulmeting, streefcijfer en realisatiejaar ontbreekt. Uit de verstrekte informatie blijkt ook niet duidelijk om hoeveel concrete gebouwen het in totaal gaat en hoe vaak het wel of niet gelukt is dit te realiseren.
	Reductie energiegebruik in gemeentelijke gebouwen ten opzichte van 2010 met 30% in 2020.	Onvoldoende toetsbaar doordat niet duidelijk is welke meeteenheid wordt gebruikt en doordat een operationele indicator met een nulmeting ontbreekt. Of gebouwen energiezuiniger geworden zijn, kan worden afgemeten aan het energielabel (grof), aan de energie-index (fijnmaziger) of aan het daadwerkelijke energieverbruik gecorrigeerd voor temperatuur/ de weersomstandigheden. Ook de BENG eisen kunnen als norm worden gebruikt. Deze kunnen worden afgemeten aan de energiebehoefte, het primair fossiel energiegebruik en het aandeel hernieuwbare energie in Kwh per m2 gebruiksoppervlak per jaar.
	Maximale inzet op opwekking duurzame energie op/ rond gemeentegebouwen.	Onvoldoende toetsbaar doordat een indicator met een nulmeting, streefcijfer en realisatiejaar ontbreekt voor gemeentelijk vastgoed. De indicator “10% van de daken heeft zonnepanelen” in het programma duurzaamheid heeft betrekking op alle daken in de stad. De capaciteit van aangebrachte installaties voor de opwekking van duurzame energie is goed meetbaar.
Toegankelijkheid	Toegankelijke gebouwen waarin iedereen moet kunnen doen wat hij/zij daar volgens de bestemming komt doen.	Deels toetsbaar via de indicator “% gemeentelijke voorzieningen dat fysiek toegankelijk is” in het programma Maatschappelijke Ondersteuning. Nulmeting en streefwaarden ontbreken nog. Het is onduidelijk op welke groep gebouwen de doelstelling precies

[43] Vanaf 1 januari 2020 is het wettelijk verplicht om aanvragen van de omgevingsvergunning te laten voldoen aan de eisen voor bijna energie neutrale gebouwen (BENG; zie https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/wetten-en-regels-gebouwen/nieuwbouw/energieprestatie-beng/wettelijke-eisen-beng). Voor nieuwe overheidsgebouwen geldt deze verplichting al vanaf 1 januari 2019. Alle gebouwen met hoofdfunctie kantoor moeten vanaf 2023 minimaal energielabel C hebben (zie https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/wetten-en-regels-gebouwen/bestaande-bouw/energielabel-c-kantoren).

Thema	Meest centrale/ concrete doelen en indicatoren	Toetsbaarheid doelen en kanttekeningen rekenkamer
		betrekking heeft.
	Informatie over toegankelijkheid van 650 gebouwen op internet in 2018 en 1000 gebouwen in 2021.	Toetsbaar, maar onduidelijk welk aandeel van de gemeentelijke gebouwen (voorzieningen) daarbij vertegenwoordigd is of zou moeten zijn.
Gebruikerstevredenheid	Klanttevredenheid over maatschappelijk vastgoed en multifunctionele accommodaties door gebruikers beoordeeld met een 7,0.	Toetsbaar, maar klanttevredenheid is per sector verschillend ingevuld en niet voor alle sectoren. Er kan een explicieter aangegeven worden wat bij wie gemeten moet worden: de tevredenheid over het gebouw of over de voorziening in totaal? Meting bij de huurder of bij de eindgebruiker?
	Klanttevredenheid over bibliotheken door gebruikers beoordeeld met een 8.	Toetsbaar. Klanttevredenheid wordt niet alleen bepaald door het gebouw.
Facilitair beheer	Facilitair beheer naar tevredenheid gebruikers	Onvoldoende toetsbaar doordat de bijbehorende indicator in de programmabegroting niet aansluit op de doelstelling. Voor de gebruikerstevredenheid over facilitair beheer ontbreekt een indicator met nulmeting en streefcijfer met realisatiewaarde.
	Synergievoordelen door slimmere samenwerking in de wijken, ontmoeting en samenwerking versterken door multifunctioneel gebruik en samenwerking in de wijken	Onvoldoende toetsbaar. Doelen over synergievoordelen en ontmoeting/ samenwerking niet geoperationaliseerd. Kwalitatief doel leent zich niet voor jaarlijkse monitoring.
	6 multifunctionele accommodaties met facilitair beheer in 2018	Toetsbaar, maar aantal accommodaties in facilitair beheer sluit niet aan bij doelstelling "naar tevredenheid gebruikers". Het college van B&W heeft in maart 2018 voorgesteld deze indicator te laten vervallen
Zelfbeheer	Buurthuizen in zelfbeheer waar het kan	Onvoldoende toetsbaar. Beoogde aard en omvang van buurthuizen in zelfbeheer is niet geoperationaliseerd.
Financieel beheer	Kostprijsdekkende huur bij beleidsondersteunend vastgoed en maatschappelijke instellingen, markthuur voor alle overige (commerciële) huurders.	Onvoldoende toetsbaar. Een nulmeting en operationele doelstelling voor de toepassing van de financiële doelen t.a.v. huurprijs ontbreken. Ook onduidelijk of kostprijsdekkendheid nagestreefd wordt per pand, per portefeuille of over het totale maatschappelijke vastgoed.
	Geen subsidieverstrekking via de huur.	In principe toetsbaar, maar niet operationeel uitgewerkt.
	Streven naar een zo laag mogelijk percentage openstaande debiteuren, 7% is in het MPUV acceptabel genoemd.	Toetsbaar
Interne organisatie	Structurele kostenbesparing van € 695.000 per jaar door interne verzelfstandiging UVO en Stadswerken.	De financiële taakstelling is toetsbaar.

4.3.4 Consistentie van doelstellingen

Kader 1 van de *Kaderbrief 2017*, "Beleidsdoelen van een fysieke plek in de stad voorzien" zou opgevat kunnen worden als algemene doelstelling van de *Kaderbrief 2017*. Dit kader sluit aan bij de algemene programmadoelstelling en de gemeentelijke

missie met vastgoed.[44] Hoewel meerdere van de 11 thema's in de *Kaderbrief 2017* aan de orde komen, bevat dit document niet de doelen voor meeste van deze thema's (bijlage 5).

De indicatoren die gemeten worden sluiten niet altijd aan bij de wijze waarop doelen zijn geformuleerd. We geven een aantal voorbeelden ter illustratie. De indicator "aantal huisvestingsplannen" geeft zonder aanvullende toelichting geen inzicht in de mate waarin de doelen "voldoende vastgoed" en "beleidsdoelen van een fysieke plek in de stad te voorzien" bereikt worden. De indicator "aantal multifunctionele accommodaties in facilitair beheer" zegt weinig over het doel "beheer naar tevredenheid van de gebruikers", omdat een ander begrip gemeten wordt. Overigens is het voorstel van B&W om deze indicator in de toekomst te laten vervallen.

De rekenkamer signaleert ook spanning tussen een aantal financiële en inhoudelijke beleidsdoelen.
In de Kaderbrief 2017 zijn doelen voor de hoogte van de huur opgenomen: een kostprijsdekkende huur voor huurders die een gemeentelijk beleidsdoel realiseren en een markthuur voor de overige (commerciële) huurders. Als de kostprijsdekkende huur ook gehanteerd moet worden als deze hoger is dan de markthuur (bijvoorbeeld bij monumentale panden) kan dit tot gevolg hebben dat deze panden niet benut (kunnen) worden voor de huisvesting van maatschappelijke doelen. Zowel in de *Kaderbrief 2017* (8 mei 2017) als in het *Overdrachtsdossier* (maart 2018[45]) is dit spanningsveld tussen beide doelen opgelost door de uitspraak "Als de markthuur lager is dan de kostprijsdekkende huur, hanteert de gemeente de markthuur. In dat geval is sprake van een onrendabele top. Deze onrendabele top dient bij aanvang door het betreffende beleidsveld te worden afgedekt."

De doelen voor de thema's portefeuillemanagement, leegstand/ bezettingsgraad en verkoop van vastgoed zijn onderling direct aan elkaar gerelateerd. De verkoop van overtollig vastgoed kan bijdragen aan verlaging van de leegstand, maar het verkleint ook de speelruimte om in de huisvestingsbehoeften van nieuwe activiteiten te voorzien. Terwijl een concrete verkooptaakstelling is opgenomen in het Coalitieakkoord en in de programmabegrotingen, bevat de *Kaderbrief 2017* (kader 4) een inhoudelijk afwegingskader om al dan niet tot verkoop over te gaan.[46] Een verkooptaakstelling kan dus op gespannen voet staan met de algemene programmadoelstelling en met de kaders 1 (beleidsdoelen van een fysieke plek in de stad voorzien) en 4 (keuzes vinden plaats op basis van strategische en

---

44 Dit is geen nieuw beleid: in de *Kadernota Gemeentelijk Vastgoed 2012-2016* was de aansluiting op het gemeentelijk beleid ook vermeld als een lange termijn doelstelling.

45 College van B&W (22 maart 2018). Overdrachtsdossier. Gemeenteraadsverkiezingen 2018.

46 Kader 4 uit de Kaderbrief 2017 luidt voluit: "Als herbestemming van het vastgoed niet (meer) aan de orde is, komen de alternatieven als uitgifte/verkoop, herontwikkeling en sloop in beeld. Vastgoed waarbij geen (beleidsmatige) noodzaak aanwezig is om het aan te houden, komt in principe in aanmerking voor verkoop."

bedrijfseconomische afwegingen) uit de Kaderbrief 2017.[47] De rekenkamer merkt daarbij op dat een verkooptaakstelling per jaar ook een ongewenste prikkel kan geven aan de uitvoeringsorganisatie. De verkoop van een vaste hoeveelheid vastgoed per jaar geeft minder handelingsvrijheid aan de uitvoeringsorganisatie en kan op gespannen voet staan met het streven naar een maximale opbrengst.
Vanuit het leegstandsbeheer is het streven om leegstaand gemeentelijk vastgoed in gebruik geven bij sympathieke maatschappelijke organisaties zonder beleidsdoel en subsidie. Dit kan echter tot gevolg hebben dat het moeilijk is die huisvesting weer te beëindigen. Een voorbeeld daarvan is het huisvesten 'om niet' van de voedselbanken. Deze handelwijze is ook in strijd met de uitgangspunten "kostendekkende huur" en "geen subsidie via de huur" (*Kaderbrief 2017*, kader 7). Als de gemeente de voedselbanken wil ondersteunen, zou de subsidie volgens de gestelde beleidslijnen moeten lopen via een inhoudelijk beleidsprogramma.

[47] Dit is ook gesignaleerd in het *Overdrachtsdossier Gemeenteraadsverkiezingen 2018* (22 maart 2018), p. 73.

5 BELEIDSINFORMATIE OVER DE RESULTATEN VAN VASTGOEDBELEID

5.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen 5 en 6:

- Welke informatie ontvangt de gemeenteraad over de stand van zaken ten aanzien van het realiseren van deze doelen?
- Is deze informatie toereikend om de resultaten van het vastgoedbeleid op hoofdlijnen te kunnen beoordelen? Zo nee, hoe kan deze informatie worden verbeterd?

Deze vragen hebben alleen betrekking op het vastgoed dat onder het programma vastgoed valt (zie ook hoofdstuk 2). We richten ons hierbij op algemene beleidsinformatie over de vastgoedportefeuilles binnen het programma vastgoed. De informatie over afzonderlijke casussen hebben wij niet onderzocht.

De beleidsinformatie is in kaart gebracht op basis van beleidsdocumenten die door het college aan de raad zijn gestuurd. De rekenkamer heeft beoordeeld of de aan de raad verstrekte beleidsinformatie voldoende inzicht geeft in de mate waarin beleidsdoelen zijn gerealiseerd, zodat de raad kan beoordelen of het nodig is het beleid bij te stellen. Dat betekent dat de informatie relevant (volledig, actueel, tijdig), betrouwbaar, begrijpelijk en vergelijkbaar (consistent in de tijd en tussen onderdelen van de beleidsinformatie) moet zijn.[48]
De rekenkamer tekent daarbij aan dat de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie en de beschikbare gegevens niet systematisch is onderzocht.

5.2 BEVINDINGEN IN HET KORT

De informatie die de raad krijgt, geeft geen goed inzicht in de mate van doelbereiking. Dat blijkt uit het volgende:

- De gemeenteraad ontvangt de informatie over de mate van doelbereiking versnipperd, veelal op uitvoeringsniveau en op wisselende momenten (§ 5.3.1).
- De informatie in de begrotingscyclus dekt een beperkt deel van de doelen voor het vastgoedbeleid en geeft daardoor een beperkt inzicht in de resultaten van het vastgoedbeleid in relatie tot de doelen. Het college heeft voorgesteld de beleidsinformatie bij het programma vastgoed nog verder te beperken (§ 5.3.2).
- De realisatiegegevens die verstrekt worden bij indicatoren in de begrotingscyclus zijn niet altijd consistent in de tijd en met realisatiegegevens in andere bronnen.

[48] Beoordelingscriteria ontleend aan de *Handleiding Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid* van de Algemene Rekenkamer, 2006.

Realisatiegegevens die over een jaar verstrekt zijn, worden in een later jaar soms zonder toelichting aangepast of wijken af van gegevens in het MUPV.

- Het MPUV biedt geen compleet en adequaat inzicht in de stand van zaken in relatie tot de gestelde doelen. Veel informatie wordt gegeven op het niveau van afzonderlijke activiteiten of maatregelen, maar deze wordt niet gerelateerd aan de geformuleerde doelstellingen. Ook bevat het MPUV te weinig geaggregeerde informatie op het niveau van de doelstellingen. Het MPUV heeft daardoor meer het karakter van een beheerverslag dan van een beleidsverslag. (§ 5.3.3).
- Er is in de begrotingscyclus en in het MPUV onvoldoende samenhang tussen de gestelde doelen en de effect- en prestatie-indicatoren waarover gerapporteerd wordt (§ 5.3.2 en 5.3.3). Bij veel thema's en doelen is de verstrekte informatie daardoor niet toereikend om te kunnen beoordelen of doelen van het vastgoedbeleid zijn bereikt. Wanneer deze informatie wel werd verstrekt, was deze niet altijd consistent (§ 5.3.3 en § 5.3.4)
- Vastgoed van Stadsbedrijven valt nu buiten beeld.
- Door de wijze waarop de informatie in het MPUV gepresenteerd wordt, is deze soms lastig te begrijpen (§ 5.3.3).
- Over 12 van de 27 onderzochte doelen is informatie verschaft over de bereikte resultaten. De verschafte informatie is niet altijd consistent of volledig, waaruit blijkt dat de betrouwbaarheid en continuïteit van de informatieverstrekking onvoldoende wordt bewaakt (§ 5.3.4).
- Uit de beschikbare informatie blijkt dat 7 van de 27 onderzochte doelen zijn bereikt, dat 6 doelen niet zijn bereikt en dat over 14 doelen op basis van de beschikbare informatie geen uitspraak kan worden gedaan (§ 5.3.4).

5.3 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

5.3.1 Inventarisatie van beleidsinformatie

Jaarlijks ontvangt de gemeenteraad informatie over de gerealiseerde prestaties in de jaarstukken en in het MPUV dat ongeveer gelijktijdig naar de raad wordt gestuurd. Ook ontvangt de raad jaarlijks een Duurzaamheidsverslag en een rapportage Utrechtse Energie, waarin onder meer aandacht besteed wordt aan gemeentelijk vastgoed. Op wisselende momenten ontvangt de raad ook informatie via raads- en commissiebrieven en soms via memo's. Er zijn geen vaste momenten waarop de raad deze informatie kan verwachten. In aanvulling op de informatie die het college verstrekt, heeft de raad regelmatig mondelinge en schriftelijke vragen over vastgoed gesteld aan het college.[49] Het CDA Utrecht rapporteerde in december 2017 over een

[49] In 2017: SV 69 (Social Impact Factory), SV 74 (horeca in voormalig Stafhorstpand), AV 101 (toegankelijkheid stembureaus), SV 104 (aanbesteding Socius), SV 110 (huisvesting de Vrijstaat), SV 132 (mandaatregeling UVO) SV 134 (verkoop Hardebollenstraat), SV 143 (verkoop pand aan Assoena moskee). MV 3 Dak op initiatief), MV 1 (gebruik Maliebaan 42), MV2 (initiatief Alles

onderzoek aan de raad dat zij op eigen initiatief uitvoerde naar een specifieke casus.[50] Hieruit blijkt dat de raad behoefte heeft aan meer of andere informatie dan zij krijgt. Veel van de raadsvragen hebben betrekking op de verkoop, aanbesteding of verhuur van specifieke panden.

5.3.2 Beleidsinformatie in de programmabegroting en jaarstukken

Informatie over doelbereiking

De effect- en prestatieindicatoren voor het programma vastgoed in de *Jaarstukken 2016* de *Programmabegroting 2018* zijn opgenomen in tabel 5.1. De indicatoren zijn voorzien van een nulmeting en streefwaarden.
De verkoop van gemeentelijk vastgoed betreft panden uit het programma Vastgoed, maar over de verkoopresultaten wordt in de *Jaarstukken 2016* en de *Programmabegroting 2018* gerapporteerd bij het programma Stedelijke Ontwikkeling. De opbrengst is vermeld in een indicator (tabel 5.1 onderaan) en kan ook worden afgeleid uit de tabel "wat mag dat kosten", regel 02-1-2-2.

Tabel 5.1 Prestatie- en effectindicatoren in de *Jaarstukken 2016* en de *Programmabegroting 2018* bij de programma's Vastgoed en Stedelijke Ontwikkeling. Het college van B&W heeft voorgesteld de grijs gemarkeerde indicatoren te laten vervallen.

Nr.	Indicator	Nulmeting	Jaarstukken 2016		Programmabegroting 2018		
			Doel 2016	Realisatie 2016	Realisatie 2015	Realisatie 2016	Doel 2018
Programma Vastgoed:							
E1.1.1	Het aantal leegstaande panden (% van de totale portefeuille)	4% (2011)	3%	4,1%	2%	4,1%	5%
P1.1.1	Aantal opgestelde en uitgevoerde huisvestingsplannen	1 (2006)	5	ontbreekt	5	ontbreekt	9
P2.1.1	Aantal verhuurde uren verhuurloket Vastgoedloket	260.000 uur (2010)	350.000	385.000	ontbreekt	385.000	390.000
P2.1.2	Aantal geregistreerde gematchte partijen Makelpunt	100 (gem. 2009-2011)	200	212	ontbreekt	212	225

onder één dak). In 2018: SV 3 (sloop Universiteitsmuseum), SV 24 (monumentale status naoorlogse schoolgebouwen), SV 25 (ruimte voor studentensport), SV 36 (verkoop Maliebaan 42), SV 31 (verhuur via AirBNB door SWK), MV4 (tekort gymzalen Tuinwijk-Tuindorp), MV 8 (huurcontract Voedselbank Ondiep).

50 CDA Utrecht (12 december 2017). Onderzoek naar de relatie van de gemeente Utrecht met de Stichting Social Impact Factory, de Social Impact Factory B.V.'s en naar de verhuur van Vredenburg 40.

E2.1.1 /E2.2.1	KTO gebruikers multifunctionele accommodaties[51]	7,0 (2008)	7,0	Geen meting	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
E2.2.1	Gemeentelijk vastgoed dat aansluit bij de huidige en wensen van de gebruikers	7,0 (2008)	n.v.t.	n.v.t.	ontbreekt	Geen meting	7
P2.2.1	Aantal accommodaties met facilitair beheer	5 (2008)	6	6	ontbreekt	6	6
Programma Stedelijke Ontwikkeling:							
P1.2.2	Netto jaarlijkse opbrengst uitgifte gemeentelijk bezit	n.v.t.	2,7 miljoen	7,6	3,8 miljoen	7,6	2,7 miljoen

Bron: Gemeente Utrecht, *Jaarstukken 2016* en *Programmabegroting 2018*

Toereikendheid van de informatie

Uit tabel 5.1 blijkt dat de informatie over doelbereiking bij de indicatoren in de programmabegroting en jaarstukken niet volledig is. In het programma Vastgoed ontbreken de realisatiegegevens voor vier van de zeven indicatoren in 2015 en voor twee van de zeven indicatoren in 2016.

De informatie bij de indicatoren in de programmabegroting is ook niet altijd consistent in de tijd en met het MPUV. Wanneer de realisatiegegevens bij de indicatoren over de 5 laatste jaren op een rij worden gezet, blijkt dat de realisatiegegevens in later verschenen stukken met terugwerkende kracht zijn aangepast. Daarbij wordt niet toegelicht waarom. Zo was het aantal multifunctionele accommodaties met facilitair beheer 8 volgens de *Jaarstukken 2013*, 35 volgens de *Programmabegroting 2015* en 6 volgens de *Programmabegroting 2016*.[52] Ook de informatie over de verkoop van vastgoed bij het programma Stedelijke Ontwikkeling is niet altijd correct en consistent. Over 2013 zijn bij deze indicator "opbrengst verkoop vastgoed" drie verschillende realisatiewaarden gerapporteerd (€ 8,1; 7,3 en 7,5 miljoen). Het realisatiecijfer voor 2014 in de indicator (€ 5,2 miljoen) wijkt af van het saldo dat berekend kan worden uit de financiële tabel "wat heeft het gekost" in dezelfde jaarstukken (saldo is € 5,253 = € 5,3 miljoen). Uit de nadere toelichting op de belangrijkste financiële ontwikkelingen in de *Jaarstukken 2014* (pag. 54), en het overzicht op de baten en lasten (pag. 310) blijkt dat er € 0,135 miljoen is overgeheveld naar het programma Onderwijs, waarmee een saldo resteert van € 5,120 miljoen. Daarnaast is de informatie in de programmabegroting en jaarstukken niet altijd consistent met het MPUV. Zo wordt in de *Programmabegroting 2018* een ander

[51] Deze indicator was in de *Programmabegroting* en *Jaarstukken 2016* dubbel opgenomen, als indicator E.2.1.1 en als indicator E2.2.1. In tabel 5.1 is deze indicator niet dubbel vermeld.

[52] Andere voorbeelden zijn het percentage leegstand in 2013 (4% volgens de jaarstukken 2013 en de programmabegroting 2015, en 3% volgens de programmabegroting 2016) en de gebruikerstevredenheid in 2013 (6 volgens de jaarstukken 2013, 6,2 volgens de begroting 2015 een ontbrekend in de begroting 2016. Inconsistenties doen zich ook voor bij andere indicatoren in de programmabegroting.

leegstandspercentage voor 2015 vermeld (2%) dan in het *MPUV 2017* (5,75%). Over de leegstand in 2016 vermelden beide stukken wel hetzelfde percentage. Door de andere formulering die het college in maart 2018 voorgesteld heeft, lijkt de indicator voor leegstand omgevormd te worden van een realisatiecijfer naar een norm, wat minder informatiewaarde heeft voor de gemeenteraad.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 4, dekken de huidige effect- en prestatie-indicatoren niet alle aspecten uit de algemene doelstelling en de subdoelen af. Voor de thema's duurzaamheid, toegankelijkheid, zelfbeheer, financieel beheer en interne organisatie zijn geen doelen en indicatoren opgenomen in programma Vastgoed. Daarom wordt ook in de jaarstukken geen informatie over de resultaten rond deze doelen opgenomen.[53] Als de raad instemt met de voorstellen van het college d.d. 22 maart 2018, zullen ook de indicatoren voor bezettingsgraad (in figuur 4.2 grijs gemarkeerd) vervallen.

Doordat zoveel aspecten ontbreken en omdat de informatie onvoldoende consistent is, geven de programmabegrotingen en de jaarstukken slechts beperkt inzicht in de resultaten van het vastgoedbeleid in relatie tot de doelstellingen.

Verbeteropties
De informatievoorziening aan de raad in de begrotingscyclus kan verbeterd worden door:

- Te zorgen voor realisatiewaarden bij alle indicatoren uit de programmabegroting.
- In aanvulling op de programmabegroting en jaarstukken te rapporteren over thema's die de raad het meest belangrijk vindt, en bij deze thema's effect- of prestatie-indicatoren toe te voegen of te handhaven. Het toevoegen van indicatoren moet overigens wel worden afgewogen tegen de wens om de omvang van de programmabegroting en jaarstukken beperkt te houden.

5.3.3 Beleidsinformatie in het MPUV en andere documenten

Jaarlijks in mei ontvangt de raad aanvullende informatie via het *Meerjaren Perspectief Utrechts Vastgoed (MPUV)*. In de toelichting in de *Kaderbrief 2017* is vermeld dat in het MPUV jaarlijks gerapporteerd zal worden over de volgende onderwerpen: uitgifte- en verkoopproces, debiteurenbeheer, leegstand, duurzaamheidsopgave en gebruikerstevredenheid. Ook andere onderwerpen komen in het MPUV aan bod. Het MPUV bevat veel informatie in aanvulling op de programmabegroting en jaarstukken,

[53] Over duurzaamheid en toegankelijkheid wordt in de programmabegroting gerapporteerd onder de programma's Duurzaamheid en Maatschappelijke Oondersteuning. De indicatoren in deze programma's hebben betrekking op veel meer dan alleen de gemeentelijke gebouwen en geven dus geen inzicht in de beleidsprestaties in het gemeentelijk vastgoed .De baten en lasten voor de verbetering van toegankelijkheid en duurzaamheid van gemeentelijk vastgoed drukken op het programma Vastgoed.

bijvoorbeeld over de omvang van het gemeentelijk vastgoed, de investeringsmaatregelen en de voortgang van de uitgevoerde maatregelen.

Het MPUV geeft geen helder overzicht van alle gestelde doelen en van de stand van zaken in relatie tot de gestelde doelen. Veel informatie wordt gegeven op het niveau van afzonderlijke activiteiten of maatregelen. De uitvoeringsinformatie wordt vaak niet gerelateerd aan de doelstellingen. Ook worden uit de stukjes informatie per portefeuille te weinig conclusies getrokken op het niveau van het hele programma vastgoed of van alle gemeentelijk vastgoed, terwijl de doelen wel op dat niveau geformuleerd zijn. Zo valt bij elke portefeuille iets te lezen over genomen maatregelen om duurzaamheid en toegankelijkheid te verbeteren, maar wordt nergens een beeld gegeven ten opzichte van de doelen voor het gemeentelijke vastgoed. Het MPUV heeft daardoor meer het karakter van een beheerverslag dan van een beleidsverslag.

Ook is er in het MPUV onvoldoende samenhang tussen de gestelde doelen en de realisatiegegevens waarover gerapporteerd wordt. De koppeling met doelstellingen is vaak impliciet maar zou expliciet gelegd moeten worden. Zo wordt informatie gegeven over energielabels en over het aantal geplaatste zonnepanelen bij sportaccommodaties, maar daaruit kan niet worden opgemaakt of de doelstelling van 30% energiebesparing is bereikt. Een ander voorbeeld is dat het MPUV wel veel informatie geeft over de omvang van de vastgoedportefeuille, maar daaruit wordt niet duidelijk of de hoeveelheid vastgoed voldoende is om in de behoefte aan huisvesting van maatschappelijke organisaties te voldoen. De gebruikswaarde van deze informatie is ook beperkt omdat de cijfers niet worden vergeleken met voorgaande jaren en omdat de belangrijkste veranderingen niet inhoudelijk worden toegelicht.

In het MPUV is niet expliciet vermeld op welk vastgoed de rapportage betrekking heeft. De lezer krijgt de indruk dat het document over al het gemeentelijke vastgoed gaat. Dit is echter niet het geval. Het vastgoed van Stadsbedrijven blijft namelijk buiten beeld in het MPUV. UVO geeft aan dat zij alleen over vastgoed kunnen rapporteren als dat in hun eigendom en/of beheer is. In een gesprek met de rekenkamer gaf de UVO aan dat zij van plan zijn in het MPUV in de toekomst niet meer te rapporteren over doelen die door andere organisatieonderdelen worden aangestuurd, zoals gebruikerstevredenheid, toegankelijkheid en zelfbeheer. De rekenkamer merkt op dat het MPUV daardoor een minder integrale rapportage over gemeentelijk vastgoed wordt, met een geringere informatiewaarde voor de raad.

Ook overweegt de UVO om informatie over duurzaamheid niet langer via het MPUV te verstrekken, maar via bredere rapportages die over deze onderwerpen worden opgesteld door andere organisatieonderdelen, zoals het duurzaamheidsverslag en de voortgangsrapportage Utrechtse Energie. De meest recente rapportages daarvan[54]

[54] Gemeente Utrecht (juni 2017). *Duurzaamheidsverslag 2016* en Gemeente Utrecht (juni 2017). *De energie van de stad 2016.*

geven nu wel enige informatie over de duurzaamheid van het gemeentelijk vastgoed, maar deze overlapt met de informatie in het MPUV en geen inzicht in de mate waarin doelen voor gemeentelijk vastgoed worden bereikt. Vanwege de grote hoeveelheid stukken die de raad ontvangt is het wenselijk dubbele rapportages te voorkomen. De rekenkamer vindt wel dat duidelijk afgesproken moet worden in welke rapportage de raad systematisch geïnformeerd wordt over de stand van zaken ten opzichte van de duurzaamheidsdoelen voor gemeentelijk vastgoed. Naar aanleiding van motie M2017/62[55] heeft het college van B&W in juni 2017 onder meer toegezegd in het MPUV te rapporteren over de stand van zaken van de verduurzaming van het Utrechts vastgoed, waaruit de voortgang en de opgave blijkt.

Door de wijze waarop de informatie in het MPUV gepresenteerd wordt, is deze soms lastig te begrijpen. Daarvoor zijn meerdere oorzaken aanwijsbaar:

- De indeling en benaming van portefeuilles en programma's is niet consistent, en voor programma's wordt niet steeds de actuele naam uit de programmabegroting gebruikt. Daarbij is niet altijd duidelijk is of dan een andere selectie vastgoed wordt aangeduid of dezelfde selectie onder een andere naam.
- Centrale begrippen worden niet op consistente wijze gebruikt en met wisselende namen aangeduid. Begrippen als portefeuille, deelportefeuille en beleidsveld worden door elkaar gebruikt, soms als synoniemen maar soms ook met andere betekenissen.
- De informatie per programma of portefeuille is niet systematisch gestructureerd en op een vaste manier opgebouwd. Er is wel een vaste volgorde van de onderwerpen per paragraaf, maar de invulling daarvan varieert sterk. Zo wordt de informatie over investeringen de ene keer in een overzichtelijke tabel met investeringsmaatregelen en bedragen gegeven, terwijl deze informatie de andere keer in een tekst vervlochten wordt. Daarbij worden dan soms wel de maatregelen maar niet de bedragen beschreven.
- De gegevens worden op twee verschillende aggregatieniveaus verstrekt (objecten en beheereenheden, zie paragraaf 2.3.1) en onder wisselende benamingen (object, huurobject, gebouw, beheereenheid).[56] Zo is informatie over energielabels gebaseerd op de eenheden uit niveau 2 (aantal objecten) en informatie over leegstand op eenheden uit niveau 3 (aantal huurobjecten).
- Er is niet duidelijk en op systematische wijze aangegeven op welke verzameling vastgoed een paragraaf betrekking heeft. Zo is in het MPUV onduidelijk waar de multifunctionele accommodaties aan de orde komen.

---

55 GroenLinks en D66 (29 juni 2017). *Motie: verduurzaming Utrechts vastgoed: hoe ver zijn we?* Motie 2017/62, overgenomen door het college.

56 In de *Kaderbrief 2017* en het *MPUV 2017* wordt de term 'objecten' meestal gebruikt voor de optelsom van gebouwen en percelen (niveau 2); voor de huurobjecten (niveau 3) wordt de term 'beheereenheden' gebruikt. De term objecten wordt in het *MPUV 2017* soms ook gebruikt voor alleen de gebouwen uit een portefeuille (*MPUV 2017*, p. 24, p. 42, p. 46). In het *MPUV 2017* wordt daarnaast de term 'huurobjecten' gebruikt voor een deel van de objecten in een portefeuille (*MPUV 2017*, p 30 en p. 42) en voor alle objecten in een portefeuille (*MPUV 2017*, p. 31).

- De informatie in het MPUV die bedoeld is als toelichting op bedragen in de programmabegroting, voorjaarsnota en jaarstukken is per portefeuille verschillend ingedeeld en de indeling en benaming is niet altijd gelijk aan die in de documenten uit de begrotingscyclus. Daardoor is het lastig de informatie uit verschillende documenten aan elkaar te koppelen.
- Bij verwijzingen naar andere documenten wordt niet de complete of exacte titel en datum van die documenten vermeld. Daardoor is soms onduidelijk naar welke document verwezen wordt.

Ook de informatie over bereikte resultaten die de raad ontvangt via raadsbrieven en memo's, sluit niet altijd aan bij de geformuleerde doelstellingen, bijvoorbeeld doordat iets anders gemeten wordt, of door het gebruik van andere meeteenheden dan in de doelstelling.
Bij veel thema's is de aan de raad verstrekte informatie niet of slechts deels toereikend om te kunnen beoordelen of doelen van het vastgoedbeleid zijn bereikt (zie ook paragraaf 5.3.4).

Verbeteropties
Over sommige onderwerpen is meer informatie over doelbereiking aanwezig dan nu gerapporteerd wordt. Ook kan het MPUV aan begrijpelijkheid en bruikbaarheid winnen als de informatie beter wordt gepresenteerd en gerelateerd aan de doelen. Voor sommige doelen moet eerst de gegevensbasis op orde gebracht worden voordat deze goed gemonitord kunnen worden. Dat geldt vooral voor duurzaamheid en voor de financiële kaders over de hoogte van de huur. In de volgende paragraaf doen wij enkele suggesties voor afzonderlijke doelstellingen.

5.3.4 Informatie over doelbereiking per thema

Van de 63 doelen die voor het gemeentelijk vastgoed zijn opgesteld, hebben wij er 27 geselecteerd in hoofdstuk 4 (paragraaf 4.3.3/ tabel 4.4). Over een deel van deze doelen ontving de raad geen of onvoldoende informatie over doelbereiking. Voor die doelen hebben wij in kaart gebracht welke informatie in de administratie van de gemeente beschikbaar is en of de administratie zodanig is opgezet dat de benodigde beleidsinformatie vlot kan worden opgeleverd. Op basis van de verzamelde informatie geven wij per doel weer wat bekend is over de mate van doelbereiking en doen wij suggesties voor verbetering van de informatie aan de raad. De bevindingen per doel zijn kort samengevat in tabel 5.2.

Uit tabel 5.2 blijkt dat de raad bij 12 van de 27 onderzochte doelen informatie heeft ontvangen over de bereikte resultaten. Dit betreft voor het merendeel informatie die verstrekt is via indicatoren in de begrotingscyclus. De verschafte informatie is niet altijd consistent of volledig, waaruit blijkt dat de betrouwbaarheid en continuïteit van de informatieverstrekking onvoldoende wordt bewaakt.

In combinatie met informatie die wij aanvullend daarop hebben ontvangen, blijkt dat 7 van de 27 onderzochte doelen zijn bereikt, dat 6 doelen niet zijn bereikt en dat over 14 doelen op basis van de beschikbare informatie geen uitspraak kan worden gedaan.

Tabel 5.2 Samenvattend overzicht beleidsinformatie over doelbereiking en mate van doelbereiking

Onderzochte doelstelling	Beschikbare informatie	Doel bereikt?	Verbeteropties/ aanvullende info beschikbaar?
Portefeuillemanagement			
Voldoende vastgoed om alle beleidsdoelen te huisvesten.	MPUV bevat Informatie over hoeveelheid vastgoed, maar veranderingen t.o.v. het voorgaande jaar wordt niet systematisch in beeld gebracht en toegelicht en informatie over de hoeveelheid waar behoefte aan is wordt niet gegeven. Verstrekte informatie verschilt per portefeuille of programma.	Onbekend, omdat niet wordt aangegeven of de hoeveelheid beschikbaar vastgoed voldoende is om aan alle huisvestings-behoeften te voldoen.	Informatie op een vergelijkbare manier opbouwen, belangrijkste veranderingen toelichten, aangeven of beschikbaar vastgoed toereikend is of waar de belangrijkste knelpunten zitten.
Voor elke portefeuille een huisvestingsplan in 2017.	Informatie bij de indicator is niet consistent. In de programmabegroting 2018 is vermeld dat er 5 huisvestingsplannen gereed waren, maar de UVO kon deze plannen niet overleggen.	Nee. Uit aanvullende informatie van de UVO blijkt dat niet meer gestreefd wordt naar huisvestingsplannen voor elke portefeuille en dat aan de beoogde huisvestings-plannen nog gewerkt wordt.	Duidelijker aangeven wat een huisvestingsplan is en wanneer welke huisvestingsplannen opgesteld moeten worden. Bij de UVO is bekend welke huisvestingsplannen gereed of in voorbereiding zijn.
Leegstand en bezettingsgraad			
3% leegstand in 2015 t/m 2017, 5% leegstand vanaf 2018.	Informatie (tekst/ cijfers) over gerealiseerde leegstand t.o.v. doelstelling aanwezig in Programmabegroting/ Jaarstukken en MPUV, maar niet altijd consistent. Deze betreffen alleen de verhuur van gebouwen, niet van percelen. In het MPUV wordt ook aangegeven welk deel van de leegstand in bruikleen of tijdelijk gebruik is gegeven en welk deel daadwerkelijk leeg staat.	Nee. Eind 2016 was de leegstand 4,1%, dat is hoger dan toen beoogd. Inmiddels is de doelstelling gewijzigd in 5% leegstand.	Om de gegevens over leegstand beter te kunnen duiden, kan het nuttig zijn bij de realisatiegegevens onderscheid te maken tussen frictieleegstand (korter dan 1 jaar) en langduriger leegstand. In het vervolg op een consistente manier van meten en rapporteren.
Aantal verhuurde uren vastgoedloket 350.000 uur in 2016, 390.000 uur in 2018.	Indicator met realisatiegegevens t.o.v. doelstelling opgenomen in Programmabegroting en Jaarstukken. Realisatiegegevens echter niet altijd consistent. In 2016 zijn 385.000 uren gerealiseerd.	Ja in 2016. Aantal verhuurde uren via het vastgoedloket lijkt sinds 2010 gestegen, doel 2018 ligt binnen het bereik als de stijging zich doorzet.	Indicator niet schrappen zoals het college in maart 2018 heeft voorgesteld. Duidelijker aangeven op hoeveel/ welke accommodaties de indicator betrekking heeft en wat het verschil is met de doelstelling voor de bezettingsgraad van buurtcentra.
Bezettingsgraad van buurtcentra minimaal 38 uur per week in 2016 en minimaal 40 uur per week in 2017.	In het MPUV 2017 is vermeld dat het gebruik in 2016 (gem 38 uur per week) hoger was dan de doelstelling voor 2016 (gem. 35 uur per week)	Ja in 2016.	Duidelijker aangeven op hoeveel buurtcentra de realisatiegegevens betrekking hebben en wat het verschil is met de indicator aantal verhuurde uren vastgoedloket.

Onderzochte doelstelling	Beschikbare informatie	Doel bereikt?	Verbeteropties/ aanvullende info beschikbaar?
Verkoop van panden			
Verkoopresultaat van gemeentelijk vastgoed totaal 20,0, 22,3 of 24,4 miljoen in periode 2011 t/m 2015.	Informatie over verkoopresultaat in indicator en financiële tabel in Programmabegroting en Jaarstukken. Informatie in indicator 2013 en 2014 niet consistent met financiële tabellen. Uit de financiële tabellen blijkt een netto saldo van € 23,884 miljoen. In het MPUV is vermeld welke panden zijn verkocht.	Grotendeels. Opbrengst € 0,5 miljoen lager dan doel van € 24,4 miljoen.	Zorgen voor consistente informatie. Toelichten of er een neveneffect is van verkoop op andere beleidsdoelen. Naast realisatiecijfers per jaar aan het eind ook een realisatiecijfer over de hele looptijd van de doelstelling geven en vergelijken met de taakstelling.
Restant verkooptaakstelling 2011 t/m 2015 doorschuiven naar volgende periode.	Uit de financiële tabellen in de jaarstukken kan worden opgemaakt dat de restant taakstelling € 0,5 miljoen bedraagt, uitgaande van de hoogste doelstelling.	Ja. Totale opbrengst verkoop in 2016 € 7,6 miljoen. Dat is veel meer dan de taakstelling van € 2,7 miljoen + de restant taakstelling van € 0,5 miljoen.	Expliciet aangeven wat de restant taakstelling is en deze vermelden in de toelichting o p de programmabegroting van het jaar waarnaar de restant taakstelling doorgeschoven is.
Verkoopresultaat van gemeentelijk vastgoed 2,7 miljoen per jaar in 2016, 2017 en 2018.	In de jaarstukken 2016 is vermeld dat de totale opbrengst van verkoop in 2016 € 7,6 miljoen bedroeg. In het MPUV is vermeld welke panden zijn verkocht.	Ja. De verkoopopbrengst in 2016 is veel meer dan de taakstelling van € 2,7 miljoen + de restant taakstelling van € 0,5 miljoen.	In de Jaarstukken toelichten welke gevolgen de hogere realisatie heeft voor volgende jaren. In het MPUV toelichten of de verkoop gevolgen heeft (gehad) voor andere doelen die de gemeente met eigen vastgoed nastreeft. Omdat de taakstelling in 2018 ten einde loopt: informatie verschaffen voor de afweging of een taakstelling in 2019 haalbaar en/of gewenst is. In samenspraak met de portefeuillemanagers kan daarover worden nagedacht en gerapporteerd.

Onderzochte doelstelling	Beschikbare informatie	Doel bereikt?	Verbeteropties/ aanvullende info beschikbaar?
Onderhoud			
Onderhoud op niveau 3 conform NEN 2767, tenzij er concrete plannen zijn voor herontwikkeling, sloop of uitgifte.	Uit de verstrekte informatie kan niet worden opgemaakt wat het actuele onderhoudsniveau van het gemeentelijk vastgoed is. Informatie is intern wel beschikbaar. Tot en met 2014 werd hierover ook gerapporteerd in de begrotingscyclus via een indicator (% gebouwen waarvan de kwaliteit voldoet aan de afgesproken norm conform NEN 2767). Het MPUV bevat informatie over de uitvoering van onderhoudswerkzaamheden aan diverse specifieke gebouwen.	Grotendeels. Uit aanvullende informatie van Stadsbedrijven blijkt dat 91% van het vastgoed voldoet minimaal aan NEN-onderhoudsniveau 3. Het aantal gebouwen in de registratie van Stadsbedrijven sluit echter niet aan op het aantal gebouwen in de registratie van de UVO. Volgens de UVO is de NEN-conditie bij circa 80% van de gemeentegebouwen vastgesteld[57].	Indicator t.a.v. onderhoudsniveau opnemen in de programmabegroting of in het MPUV. Daarbij duidelijk aangeven op hoeveel/ welke gebouwen de doelstelling en de indicator betrekking hebben en in hoeverre deze informatie compleet beschikbaar is. Bij informatie over onderhoudsmaatregelen aan specifieke gebouwen duidelijk maken welke selectie is toegepast.
Duurzaamheid			
Gemeentelijk vastgoed in eigen gebruik in 2015 CO2-neutraal.	Het MPUV en in raadsbrieven bevatten veel informatie over casussen, waaruit blijkt dat er aan gewerkt wordt. Ook ontvangt de raad informatie over de hoogte van de onrendabele top, maar daaruit blijkt niet hoeveel wel mogelijk is met rendabele maatregelen. De raad ontvangt geen totaalbeeld van realisatiegegevens dat vergeleken kan worden met de doelstelling. Verstrekte indicatoren en meetgegevens zijn in andere meeteenheden uitgedrukt dan de doelstellingen.	Onbekend. De basisinformatie in de vastgoedregistratie is nog onvoldoende compleet en onvoldoende ontsloten om een goede nulmeting en monitoring uit te voeren.	Doelen opnieuw formuleren en indicatoren kiezen die daarop aansluiten en die daadwerkelijk gemeten kunnen worden. Duidelijk aangeven op hoeveel/ welke gebouwen de doelen en informatie over prestaties betrekking hebben. De centrale database SAP RE van de UVO met deze gegevens aanvullen.
Gemeentelijk vastgoed in 2030 energieneutraal of klimaatneutraal.	Idem	Onbekend. Basisinformatie is nog onvoldoende compleet en ontsloten. De UVO kon geen lijst verstrekken van gemeente-gebouwen die energie- of klimaatneutraal zijn.	Idem. Per 1 januari 2019 wordt het wettelijk verplicht om nieuwe overheidsgebouwen te laten voldoen aan de eisen voor bijna energie neutrale gebouwen (BENG).
Nieuwbouw en grootschalige renovatie moet leiden tot een 'bijna energieneutraal gebouw' (BENG).	Idem In het MPUV worden wel nieuwe/ gerenoveerde panden genoemd. Het MPUV bevat geen compleet overzicht hoeveel of welke panden die (bijna) energieneutraal moesten worden en of dat gelukt is.	Onbekend. Basisinformatie is nog onvoldoende compleet en ontsloten. De UVO kon geen lijst verstrekken van nieuwe/ gerenoveerde gemeentege-bouwen waarin de BENG-norm werd nagestreefd en	Idem. Per 1 januari 2019 wordt het wettelijk verplicht om nieuwe overheidsgebouwen te laten voldoen aan de eisen voor bijna energie neutrale gebouwen (BENG).

[57] Volgens UVO en Stadsbedrijven komt dit doordat is niet alle panden die in SAP RE zijn vermeld, door Stadsbedrijven/ Vastgoedbeheer worden beheerd. Vastgoedbeheer houdt alleen die panden bij, die door Vastgoedbeheer worden beheerd. Bron: aanvullende informatie UVO en Stadsbedrijven d.d. 8 mei 2018. Panden in eigendom bij Stadsbedrijven worden door Stadsbedrijven/BORG zelf onderhouden en zijn niet in SAP RE vermeld.

Onderzochte doelstelling	Beschikbare informatie	Doel bereikt?	Verbeteropties/ aanvullende info beschikbaar?
		welke daarvan voldoen aan de BENG-norm. De UVO geeft aan wel een totaallijst te hebben met het kernvastgoed dat zij projectmatig willen aanpakken. Daarvoor is op dit moment nog geen financiële dekking van de onrendabele top.	
Reductie energiegebruik in gemeentelijke gebouwen met 30% in 2020.	Idem	Onbekend. Basisinformatie is nog onvoldoende compleet en ontsloten.	Idem. Alle gebouwen met hoofdfunctie kantoor moeten vanaf 2023 minimaal energielabel C hebben.
Maximale inzet op opwekking duur-zame energie op/ rond gemeente-gebouwen.	Een indicator met een nulmeting, streefcijfer en realisatiejaar ontbreekt. Het MPUV bevat voorbeelden van geplaatste zonnepanelen, maar geen totaalbeeld van de geïnstalleerde capaciteit om duurzame energie op te wekken of de hoeveelheid duurzaam opgewekte energie in en rond gebouwen van de gemeente.	Onbekend. Basisinformatie is nog onvoldoende compleet en ontsloten.	De capaciteit van aangebrachte installaties voor de opwekking van duurzame energie is goed meetbaar. In de toekomst kan informatie uit het Energie Managemeent Systeem mogelijk inzicht geven in de capaciteit en/of opbrengst van de geplaatste zonnepanelen.
Toegankelijkheid			
Toegankelijke gebouwen waarin iedereen moet kunnen doen wat hij/zij daar volgens de bestemming komt doen.	Het MPUV bevat informatie over toegankelijkheidsmaatregelen die uitgevoerd zijn bij diverse specifieke gebouwen. Daaruit blijkt dat er aan gewerkt wordt, vooral bij nieuwbouw en renovatie/ groot onderhoud. De website www.toegankelijkutrecht.nl bevat informatie over de toegankelijkheid van (een onbekend deel van) het gemeentelijk vastgoed.	Onbekend door het ontbreken van een toetsbare doelstelling en een indicator met nulmeting en realisatiegegevens.	Doel concreet en toetsbaar maken. Toegankelijkheid van de gebouwen kan goed worden gemeten. De huidige mate van toegankelijkheid van (een onbekend deel van) de gemeentelijke gebouwen is in opdracht van de gemeente in beeld gebracht op de website www.toegankelijkutrecht.nl. Deze website kan echter niet meer actueel gehouden worden. Ook op het Makelpunt worden gegevens over de toegankelijkheid van gemeentelijke gebouwen geregistreerd. De SOLGU is op dit moment betrokken bij de invulling van de website www.wheelmap.org. Verkend kan worden of een bewerking van deze gegevens gebruikt kan worden voor de monitoring van de toegankelijkheid van gemeentegebouwen.

Onderzochte doelstelling	Beschikbare informatie	Doel bereikt?	Verbeteropties/ aanvullende info beschikbaar?
Informatie over toegankelijkheid van 650 gebouwen op internet in 2018 en 1000 gebouwen in 2021.	Toetsbaar, maar onduidelijk welk aandeel van de gemeentelijke gebouwen daarbij vertegenwoordigd is of zou moeten zijn. In de programmabegroting is geen nulmeting of realisatiecijfer opgenomen.	Onbekend door het ontbreken van een nulmeting en realisatiegegevens in de programmabegroting. Specifiek voor gemeentelijke gebouwen, ontbreekt een toetsbare doelstelling en een indicator met nulmeting en realisatiegegevens.	Doel concreet en toetsbaar maken voor gemeentelijke gebouwen. Het aantal gemeentelijke gebouwen waarover toegankelijkheidsinformatie wordt gegeven bij het Makelpunt, en op websites als www.toegankelijkutrecht.nl en www.wheelmap.org kan goed gemeten worden. Dit is te achterhalen door de beschikbare informatie te vergelijken met de lijst gebouwen in de vastgoedadministratie van de gemeente.
Gebruikerstevredenheid			
Klanttevredenheid over maatschappelijk vastgoed en multifunctionele accommodaties door gebruikers beoordeeld met een 7,0.	Bij de indicatoren in de programmabegroting en in het MPUV ontbreken de realisatiegegevens.	Onbekend doordat recente klanttevredenheidsmetingen ontbreken.	Zorgen voor een structurele en regelmatige uitvoering van metingen en breng versnipperde informatie overzichtelijk samen. Klanttevredenheidsonderzoek wint aan waarde als over meerdere jaren op een vaste manier gemeten wordt. In plaats van een meting bij eindgebruikers (tijdrovend) kan ook een eenvoudige enquête onder huurders gehouden worden.
Klanttevredenheid over bibliotheken door gebruikers beoordeeld met een 8	De programmabegroting bevat informatie over de gerealiseerde klanttevredenheid over bibliotheken in 2016: 7,6 (doel 8,0). Voor de klanttevredenheid in andere sectoren is geen doelstelling geformuleerd en deze wordt ook niet gemeten.	Nee, in 2016 lagere klanttevredenheid dan beoogd.	N.v.t.
Facilitair beheer			
Facilitair beheer naar tevredenheid gebruikers	De programmabegroting bevat een indicator klanttevredenheid, het meest recente realisatiecijfer is van 2014.	Onbekend doordat een recente klanttevredenheidsmeting ontbreekt.	Zie bij doelstelling over klanttevredenheid maatschappelijk vastgoed en multifunctionele accommodaties.
Synergievoordelen door slimmere samenwerking in de wijken, ontmoeting en samenwerking versteken door multifunctioneel gebruik en samenwerking in de wijken	Onvoldoende toetsbaar. Doelen over synergievoordelen en ontmoeting/ samenwerking niet geoperationaliseerd.	Onbekend	Doel concreet en toetsbaar maken. Voor kwalitatieve doelen vaste evaluatiemomenten en evaluatiecriteria afspreken en daarover rapporteren

Onderzochte doelstelling	Beschikbare informatie	Doel bereikt?	Verbeteropties/ aanvullende info beschikbaar?
200 geregistreerde gematchte partijen via het Makelpunt in 2016, 225 in 2018, 230 in 2021.	Bij de indicator in de programmabegroting ontbreekt de realisatiewaarde voor 2015 en is de informatie over de realisatie in 2012 niet consistent. In 2016 waren er 212 gematchte partijen. In maart 2018 heeft het college voorgesteld deze indicator te laten vervallen.	Nee, in 2016 minder gematchte partijen (212) dan beoogd (200).	
6 multifunctionele accommodaties met facilitair beheer in 2018	Deze indicator in de programmabegroting sluit niet aan op de doelstelling en het college heeft voorgesteld deze te laten vervallen. In de jaarstukken 2016 is vermeld: 6 accommodaties in facilitair beheer in 2016. Uit aanvullende informatie van Stadsbedrijven blijkt dat dit nog steeds 6 accommodaties betreft. Over het aantal accommodaties in 2013 geven jaarstukken en programmabegrotingen inconsistente informatie: 8, 35 of 6.[58]	Ja, in 2016 6 accommodaties in facilitair beheer zoals beoogd.	n.v.t.
Zelfbeheer			
Buurthuizen in zelfbeheer waar het kan	In het MPUV zijn voorbeelden vermeld waar zelfbeheer besproken of toegepast wordt.	Onbekend, doel onvoldoende toetsbaar.	Voor kwalitatieve doelen vaste evaluatiemomenten en evaluatiecriteria afspreken en daarover rapporteren, of doel kwantificeren en monitoren.
Financieel beheer			
Kostprijsdekkende huur bij beleidsondersteunend vastgoed en maatschappelijke instellingen, markthuur voor alle overige (commerciële) huurders.	In het MPUV zijn enkele voorbeelden uit de portefeuille erfgoed vermeld waar de huur niet kostprijsdekkend is. Uit een audit van door Team Audit (7 juli 2015) blijkt dat in de praktijk bij het afsluiten van nieuwe huurcontracten wordt gehandeld volgens deze methodiek. Voor driekwart van het vastgoed geldt een "historische huur" die overeengekomen is voordat het huidige kader van toepassing werd. Bestaande huren zijn niet eenvoudig aan te passen. Het was toen niet bekend of op alle beleidsterreinen toegewerkt zou worden naar huren die in overeenstemming zijn met de uitgangspunten van de Kadernota, omdat dit voor sommige huurders grote gevolgen kan hebben.	Onbekend. Er is geen periodieke monitoring of rapportage van het aantal huurcontracten waarin de huur in overeenstemming is met de vastgestelde kaders voor huurprijzen.	In het MPUV zou het college kunnen rapporteren in welke gevallen de huurprijzen afwijken van de kaders bij het afsluiten van nieuwe en vernieuwde huurcontracten. Om een nulmeting uit te voeren, zou in de vastgoedregistratie moeten worden berekend en geregistreerd in hoeverre de actuele huurprijs afwijkt van de principes kostendekkend of marktconform. Ook moeten de financiële consequenties van huuraanpassing worden bezien (bijvoorbeeld aanpassing hoogte subsidies).

[58] De UVO en Stadsbedrijven konden de inconsistente cijfers in 2013 niet verklaren.

Onderzochte doelstelling	Beschikbare informatie	Doel bereikt?	Verbeteropties/ aanvullende info beschikbaar?
Geen subsidie-verstrekking via de huur.	In het MPUV 2017 is vermeld dat een aantal voedselbanken een gemeentelijke accommodatie om niet gebruiken. Het initiatief 'Alles onder één dak' is tijdelijk gehuisvest in het kader van leegstandsbeheer, waarbij niet vermeld is of een kostendekkende of marktconforme huur geldt.	Nee. Afwijking van de kaders bij de voedselbanken, en mogelijk ook bij het initiatief 'Alles onder een dak'.	Idem.
Streven naar een zo laag mogelijk percentage openstaande debiteuren, 7% is in het MPUV acceptabel genoemd.	Het MPUV bevat informatie over het aantal debiteuren en het openstaand bedrag. De cijfers zijn uitgesplitst naar portefeuille.	Ja voor het gehele gemeentelijke vastgoed in totaal. Het aantal debiteuren en het openstaande bedrag zijn gedaald. Uit de verstrekte gegevens is te berekenen dat het openstaande bedrag beneden het streefcijfer van 7% ligt. Het openstaande bedrag voor programma Vastgoed is niet te herleiden doordat portefeuilles niet aansluiten op de programma's.	Kort weergeven bij debiteurenbeheer of de doelstelling bereikt is. De informatie is aanwezig. Door realisatiecijfers te presenteren per programma en expliciet te vergelijken met de doelstelling, wint de informatie aan gebruikswaarde.
Interne organisatie			
Kostenbesparing van 695.000 per jaar door interne verzelfstandiging UVO en Stadswerken.	In het *Bedrijfsplan UVO 2.0* (1 december 2015) is beschreven hoe de taakstelling zal worden ingevuld. Ook is vermeld dat de frictiekosten uit de reguliere budgetten gedekt kunnen worden.	Onbekend. In latere rapportages is niet vermeld hoeveel kosten daadwerkelijk bespaard zijn door de interne verzelfstandiging van de UVO en Stadswerken.	Onbekend.

5.4 UTRECHT IN PERSPECTIEF

De gemeente Utrecht neemt deel aan een benchmark van 20 grote Nederlandse gemeenten, genaamd de *Benchmark gemeentelijk vastgoed 2017*. Deze wordt jaarlijks uitgevoerd door TIAS & Republiq. Het benchmarkrapport is op internet te vinden, maar wordt niet naar de raad gezonden. In de adviesbrief van TIAS & Republiq aan de gemeente Utrecht[59] wordt vermeld dat Utrecht de informatie voor de benchmark beter op orde heeft dan de andere grote gemeenten die aan de benchmark deelnemen. De gemeente Utrecht leverde – vergeleken met de andere gemeenten – relatief complete informatie aan, al zijn niet alle gemeentelijke gebouwen in de benchmark

[59] TIAS & Republiq (22 maart 2018). Brief Advies n.a.v. resultaten benchmark gemeentelijk vastgoed 2017.

opgenomen.[60] Het opbouwen van een goede registratie van het gemeentelijk vastgoed is dus niet alleen in Utrecht een kwestie van 'werk in uitvoering'.
Vier onderwerpen uit de benchmark raken aan onderwerpen die de rekenkamer ook nader heeft onderzocht: leegstand/bezettingsgraad, verkoop van panden, onderhoud en duurzaamheid. Hieronder staan kort wat uitkomsten.

Leegstand/bezettingsgraad: andere gemeenten scoren gemiddeld beter
Uit de benchmark blijkt dat de leegstand afgemeten aan het bruto vloeroppervlak in de 20 benchmarkgemeenten eind 2016 gemiddeld lager was dan in Utrecht: 2,4% van de bruto vloeroppervlakte (in Utrecht 4,1%). Wanneer de vergelijking wordt gemaakt op basis van het aantal gebouwen dan is de leegstand in de 20 benchmarkgemeenten juist iets hoger dan in Utrecht (4,1% t.o.v. 4,0%).[61] De optimale benutting van panden wordt in de benchmark ook in beeld gebracht via het percentage van de gemeentelijke gebouwen dat gebruikt wordt voor maatschappelijke beleidsdoelen versus niet-maatschappelijke doelen (economisch gebruik en leegstandsbeheer).[62] Deze indicator voor benutting zou ook in de gemeente Utrecht toegepast kunnen worden.

Onderhoud: veel gemeentes geven geen volledig beeld, Utrecht ook niet
De benchmark bevat een indicator "conditiescore", gebaseerd op dezelfde NEN-kwaliteitsklassen als Utrecht hanteert. Uit het rapport blijkt dat veel deelnemende gemeenten nog geen compleet beeld hebben van de onderhoudscondities van hun vastgoed, maar de verwachting is dat dit in de toekomst zal verbeteren. Negen van de 20 deelnemende gemeenten hebben geen conditiescores aangeleverd; bij 3 gemeenten scoorde elk gebouw hetzelfde, wat vreemd lijkt. Ook de gegevens die Utrecht medio 2017 aanleverde waren nog incompleet (38% van de Utrechtse gebouwen in de benchmark).[63] Uit de wel beschikbare gegevens blijkt dat er geen verband is tussen bouwjaar en conditie van het pand. De meeste gebouwen in de benchmark scoren redelijk of goed. 8% van de gebouwen in de benchmark is in een matige of slechte conditie (conditiescore 4-5). In Utrecht is dat (voor zover bekend) 9%.[64]

---

60 De benchmarkorganisatie controleert niet of de aangeleverde informatie betrouwbaar is en consistent met andere rapportages over Utrechts vastgoed.

61 Gemeente Utrecht, Meerjaren Perspectief Utrechts Vastgoed (MPUV) 2017, pag. 8. TIAS & Republiq (december 2017). Benchmark gemeentelijk vastgoed 2017, pag. 11. In de brief Advies n.a.v. resultaten benchmark gemeentelijk vastgoed 2017 d.d. 22 maart 2018 is abusievelijk vermeld dat de leegstand in de benchmarkgemeenten gemiddeld 4,7% bedraagt.

62 Tot maatschappelijke beleidsdoelen wordt in de benchmark sport, onderwijs, cultuur, welzijn en ambtelijke huisvesting gerekend. In de 20 benchmarkgemeenten wordt gemiddeld 80% van het bruto vloeroppervlak van de gebouwen voor deze doelen gebruikt. In Utrecht is dat 78%. De overige gebouwen hebben een economische gebruiksfunctie (zoals wonen, kinderopvang en BSO, zorg, kantoor, parkeren) of zijn in leegstandsbeheer (TIAS & Republiq, 2017).

63 Bron: aanvullende informatie UVO d.d. 1 maart 2018.

64 Uit aanvullende informatie Stadsbedrijven d.d. 8 maart 2018 blijkt dat een conditiescore inmiddels van 490 gebouwen van UVO bekend is. Het aantal gebouwen per conditiescore is als volgt: 1. Uitstekend: 93 gebouwen; 2. Goed: 168 gebouwen; 3. Redelijk: 183 gebouwen; 4. Matig: 39 gebouwen; 5. Slecht: 7 gebouwen; 6. Zeer slecht: 0 gebouwen. De gebouwen met een conditiescore

Verkoop van panden: bij veel gemeenten aan de orde, Utrecht lijkt relatief veel te willen afstoten

Uit de benchmark blijkt dat veel gemeenten inzetten op de verkoop van vastgoed, maar dat zij niet alle gebouwen afstoten die niet meer nodig zijn voor gemeentelijk beleidsdoelen, zoals in Utrecht. Gemiddeld willen benchmarkgemeenten 84,5% van hun gebouwen behouden voor maatschappelijke doelen, 11% afstoten, 3,4% in bezit houden om strategische redenen en 1,1% in bezit houden om een bijzonder gebouw te behouden (bijvoorbeeld erfgoed). Vooral bij gebouwen in leegstandsbeheer (56%) en woningen (36%) hebben de benchmarkgemeenten plannen tot verkoop.

Duurzaamheid: Utrecht scoort relatief slecht op (inzicht in) energieprestaties

Geen enkele deelnemende benchmarkgemeente heeft inzicht in de energieprestaties van alle gemeentelijke gebouwen. Gemiddeld over alle 20 deelnemende gemeenten was van 23% van de gebouwen de energieprestatie (energie-index of energielabel) aangeleverd. Utrecht heeft van circa 22% van de gebouwen de energieprestatie (energielabel) voor de benchmark 2017 aangeleverd. De best scorende gemeente had inzicht in de energieprestaties van driekwart van de gebouwen. TIAS & Republiq concluderen dat hier nog een duidelijke opgave voor de gemeente Utrecht ligt.[65] De opstellers van de benchmark verwachten dat in de toekomst meer informatie over de energieprestaties beschikbaar zal komen, zodat de benchmark gebruikt kan worden om de eigen prestaties mee te vergelijken.

Uit de benchmark 2017 blijkt ook dat de omvang van de verduurzamingsopgave tussen gemeenten sterk verschilt en samenhangt met het bouwjaar/de ouderdom van de gebouwen.

In Utrecht hebben in totaal 123 gebouwen een energielabel. Hiervan heeft 20% een A-label en 64% een label lager dan C (D-G). Van al het gemeentelijk vastgoed in de benchmark waarvan de energieprestaties bekend zijn, heeft 28% een A-label. Van de best presterende gemeente heeft 67% van de panden een A-label en slechts 6% van de panden een label lager dan C. Van gemeenten met de minst duurzame vastgoedportefeuille heeft 75% van de panden een label lager dan C. De Utrechtse vastgoedportefeuille behoort daarmee ten aanzien van de energieprestaties (voor zover informatie bekend is) tot de slechter scorende portefeuilles. In de benchmark wordt geconcludeerd: “Een correctie en volledige registratie van energieprestaties vormt de basis voor een effectieve vastgoedsturing op het thema duurzaamheid. Ook voor het monitoren van de voortgang in de verduurzamingsopgave is transparantie van energieprestaties, maar ook van energiegebruik, noodzakelijk.”

---

4 of 5 zijn volgens Stadsbedrijven vooral schuren en bijgebouwen op forten (bijvoorbeeld Lunet) en vier multifunctionele accommodaties in Leidsche Rijn.

65 TIAS & Republiq (22 maart 2018). Brief *Advies n.a.v. resultaten benchmark gemeentelijk vastgoed 2017* Kanttekening hierbij is dat de UVO een energielabel niet voor alle gemeentelijke gebouwen zinvol vindt, omdat de energiebesparingsdoelstelling niet op alle gebouwen in gemeentelijk bezit of beheer betrekking heeft.

BIJLAGE 1. AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN

Afkorting	Betekenis
Beheereenheden	Huureenheden
BENG	Bijna energieneutraal gebouw, overeenkomstig de eisen van de Europese richtlijn Energieprestatie Gebouwen (2010/31/EU). Een BENG-gebouw heeft een energie-index of energie prestatiecoëfficiënt van bijna nul.
CO_2 –neutraal	Een gebouw dat op jaarbasis netto geen CO_2 uitstoot. In het *Uitvoeringsprogramma energiezuinige gebouwen* (2013) beschouwt de gemeente CO_2 neutraal en klimaatneutraal als synoniemen, omdat de CO_2 –uitstoot de grootse bijdrage levert aan het broeikaseffect.
Complex	Ruimtelijk samenhangend geheel van gebouwen en/of percelen.
Deelportefeuille	Gedeelte van een portefeuille van gebouwen en percelen
EMS	Energie Management Systeem. Met een EMS wordt binnen een gebouw het gebruik van gas, water en elektriciteit geregistreerd en gemonitord. Daarnaast kan een EMS ook actief sturen doordat apparaten ‘slimmer’ worden en kunnen communiceren met een EMS en daarmee aangestuurd kunnen worden. Een EMS kan daardoor inzicht bieden in energiestromen, het energiegebruik, energiebesparende maatregelen en de effecten ervan, en geplande activiteiten om de energie-efficiëntie te verbeteren.
Energie Maatwerk Advies (EMA)	Advies, opgesteld door een onafhankelijke deskundige, met alle mogelijke maatregelen om een gebouw te verduurzamen. Dit advies bevat ook een Energie-index (MPUV 2016, p 22).
Energie-index	De verhouding tussen het berekende en het toelaatbare energiegebruik van een gebouw, gebaseerd op een groot aantal kenmerken van het gebouw. De index is een fijnmazige maat voor de energiezuinigheid van een gebouw. (o.a. MPUV 2016, p 22 en website Rijksdienst voor ondernemend Nederland).
Energielabel	Maat voor de energiezuinigheid van een gebouw, gebaseerd op een kleiner aantal kenmerken dan de Energie-index. Het energielabel is ongeveer te zien als een energie-index, ingedeeld in klassen, van label A (groen, zeer zuinig, energie-index <1,2) tot en met label G (rood, zeer onzuinig, energie-index > 2,7). Een energielabel is wettelijk verplicht voor woningen die te koop of te huur worden aangeboden. (website Rijksdienst voor ondernemend Nederland)
Energieneutraal	Een gebouw dat in een bepaalde tijd (meestal een jaar) evenveel duurzame energie produceert als consumeert. Een gebouw kan energieneutraal gemaakt worden door het energiegebruik te verminderen (bijvoorbeeld door isolatie of zuiniger

	energiegebruik), maar ook door meer duurzame energie op te wekken (bijvoorbeeld met zonnepanelen).
Energieprestatie-coëfficiënt	Een maat voor de energetische efficiëntie van nieuwbouw. De index wordt bepaald door berekeningen vastgelegd in de norm NEN 7120 (geldend sinds 1 juli 2012).
Huureenheden	Eenheden die verhuurd worden of in gebruik worden gegeven. Een gebouw of perceel kan meerdere huureenheden bevatten. Onderdelen van het object die apart in gebruik worden gegeven
IRM	Integraal Resultaatverantwoordelijk Manager
Klimaatneutraal	Een gebouw dat zo gebruikt wordt, dat er (meestal per jaar bezien) netto geen CO_2 en andere broeikasgassen vrijkomen die het klimaat beïnvloeden. Dat kan door minder energie te gebruiken, door duurzame energie op te wekken, door de uitstoot van overige broeikasgassen (zoals koelmiddelen in koelkasten en aircosystemen) te voorkomen of door de CO_2 uitstoot te compenseren.
Leegstand	Een ruimte staat leeg als er geen verplichting bestaat in de vorm van een huur- of gebruiksovereenkomst, in de vorm van een wettelijke zorgplicht, of bij een beleidskeuze voor een programma. Bron: MPUV 2016, p. 18.
MFA	Multifunctionele accommodatie
NEN	Afkorting van Nederlandse Norm en de naam van het samenwerkingsverband van het Nederlands Normalisatie-instituut en de Stichting NEC.
NEN 2767	Gestandaardiseerde norm en werkwijze voor de conditiemeting van gebouwen, opgesteld door het Nederlands Normalisatie Instituut.
Objecten	Gebouwen en percelen, al dan niet in eigendom van de gemeente
Portefeuille	Groep van gebouwen en percelen die gezamenlijk beheerd door een portefeuillehouder van de UVO beheerd worden. Meestal ingedeeld per beleidsterrein.
Programma	Een samenhangend geheel van activiteiten (hoofdstuk) in de programmabegroting van de gemeente Utrecht, waaraan doelen, de te nemen maatregelen en de begroting van baten en lasten gekoppeld zijn.
Richtlijn EPBD	Europese richtlijn Energieprestatie Gebouwen (2010/31/EU)
SAP RE	SAP Real Estate, een programma van het Duitse bedrijf SAP (Systeme, Anwendungen und Produkte) voor de registratie van vastgoedinformatie.
SB	Stadsbedrijven
Solgu	Stichting Stedelijk overleg lichamelijk gehandicapten Utrecht
UVO	Utrechtse Vastgoed Organisatie
VJN	Voorjaarsnota

BIJLAGE 2. GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

De hier genoemde geraadpleegde bronnen vormen de kerndocumenten waarop de bevindingen van de rekenkamer zijn gebaseerd.

Gemeente Utrecht

- Gemeente Utrecht (januari 2011). *Programma Utrechtse Energie 2011-2014.*
- Gemeente Utrecht (juni 2012). *Agenda 22, plan 2012-2018.*
- Utrechtse Vastgoed Organisatie (september 2012). *Kadernota Gemeentelijk Vastgoed 2012-2016.*
- UVO – Vastgoed Beheer (oktober 2013*). Utrechtse Onderhoud Methodiek.*
- Gemeente Utrecht (21 oktober 2013). *Welzijnsaccommodatie in zelfbeheer; visie en uitvoeringskader*. Door de gemeenteraad vastgesteld op 19 december 2013.
- Gemeente Utrecht (2 december 2013). *Uitvoeringsprogramma Energiezuinige gemeentelijke gebouwen Utrechtse Vastgoed Organisatie*.
- Gemeente Utrecht (19 december 2013). *Visie welzijnsaccommodaties in zelfbeheer*. Voorstel aan de raad/ raadsbesluit.
- Gemeenteraad van Utrecht (30 oktober 2014). *Unieke kans voor zon op school- en gemeentedaken.* Motie 2014/110.
- Gemeente Utrecht (17 juni 2014). *SV 2014, nr 42 inzake kostprijsdekkende huur van gemeentelijk vastgoed, met antwoord.* Utrecht.
- College van B&W (24 juni 2014). *Tweede erratum Jaarstukken 2013*.
- Gemeente Utrecht (22 september 2014). *Programmabegroting 2015.*
- Gemeenteraad van Utrecht (6 november 2014). *Benut de kans om klanttevredenheid en bezettingsgraad ten aanzien van (maatschappelijk) vastgoed te verhogen vanuit de portefeuille vastgoed.* Motie 2014/141.
- Gemeente Utrecht, Concernmanagement financiën en control, Team audit (10 november 2014). *Utrechts vastgoed. Onderzoek naar verhuur van en informatie over Utrechts vastgoed.*
- Gemeente Utrecht (5 februari 2015). *Uitgifteproces gemeentelijk vastgoed.* Vastgesteld door de gemeenteraad 5 februari 2015.
- College van B&W (10 februari 2015). *Stand van zaken debiteuren vastgoed.* Brief aan de Commissie Stad en ruimte, kenmerk 15. 501122.
- College van B&W (30 maart 2015). *Nadere toelichting debiteuren vastgoed.* Brief aan de Commissie Stad en ruimte, kenmerk 15.501122.
- Gemeente Utrecht (15 april 2015). *Meerjarenperspectief Utrechts vastgoed 2015*.
- Gemeente Utrecht (mei 2015). *Jaarstukken 2014*.
- Gemeente Utrecht (29 mei 2015). Meerjarenperspectief Onderwijshuisvesting 2016-2025. Opdrachtgever: Utrechtse Vastgoed Organisatie (UVO)
- Gemeenteraad van Utrecht (30 juni 2015). *Toekomstperspectief in handen van gebruikers* Motie 2015/81.
- Gemeenteraad van Utrecht (30 juni 2015). *Kansen grijpen bij bundeling Utrechts Vastgoed.* Motie 2015/74.
- College van B&W (7 juli 2015). *Utrechts vastgoed*. Brief aan de Commissie Stad en Ruimte, kenmerk 15.506686.

- Gemeente Utrecht (8 september 2015). *Programmabegroting 2016*.
- Gemeenteraad (12 november 2015). *Maak een einde aan de leegstand op Utrechtse gemeentedaken.* Programmabegroting 2016. Motie 2015/153.
- Gemeente Utrecht (1 december 2015). *Bedrijfsplan UVO 2.0*.
- Gemeente Utrecht (1 december 2015). *Bedrijfsplan Stadsbedrijven. Samen sterk.* Versie 2.0.
- College van B&W (11 december 2015). *Instelling organisatieonderdelen Stadsbedrijven en Utrechtse Vastgoed Organisatie*. Brief aan de commissie Mens en Samenleving, kenmerk 15.512527.
- Wethouder Wonen, Ruimtelijke Ordening, Vastgoed, Dierenwelzijn, Sport, Wijk Zuidwest (4 januari 2016). *Klanttevredenheid UVO klanten.* Brief aan de Commisie Stad en Ruimte, kenmerk 3317563. Met *Bijlage KTO.*
- Gemeente Utrecht (20 april 2016). *Meerjarenperspectief Utrechts Vastgoed 2016.*
- Utrechtse Vastgoed Organisatie (23 mei 2016). *Verkoop ander dan maatschappelijk vastgoed.* Subcommissie Controle & Financiën, Memo.
- Wethouder Wonen, Ruimtelijke Ordening, Vastgoed, Dierenwelzijn, Sport, Wijk Zuidwest (8 juli 2016). *Klanttevredenheidonderzoek.* Brief aan de Commisie Stad en Ruimte, kenmerk 3723402.
- Gemeenteraad van Utrecht (30 juni 2016). *Maak gemeentedaken ook toegankelijk voor zonnepanelen zonder SDE-subsidie.* Motie 2016/144.
- Gemeente Utrecht (9 september 2016). *Programmabegroting 2017*.
- College B&W (11 oktober 2016). *Nadere uitwerking (financiële) kaders i.r.t. duurzaamheidsambities vastgoed.* Kenmerk: 3916373.
- Gemeenteraad van Utrecht (10 november 2016). *Vastgoed verkopen tegen marktwaarde.* Motie 2016/227.
- VVD, CDA (10 november 2016). *Zicht op torens.* Motie 2016/212.
- Gemeente Utrecht (2016). *Afsprakenkader UVO - Stadsbedrijven – MO ten behoeve van portefeuillemanagement, het technisch beheer en de exploitatie van welzijnsruimten in het kader van Vernieuwend Welzijn 2016*.
- Gemeente Utrecht (26 augustus 2016). *Grondprijzenbrief 2016.*
- Gemeente Utrecht (10 april 2017). *Maandaatregister Gemeente Utrecht 2017.* Gemeenteblad nr. 58443.
- Gemeente Utrecht (8 mei 2017). *Kaderbrief 2017.*
- Gemeente Utrecht (8 mei 2017). *Meerjarenperspectief Utrechts Vastgoed 2017.* MPVU.
- Gemeente Utrecht (12 mei 2017). *Jaarstukken 2016.*
- Gemeente Utrecht (12 mei 2017). *Voorjaarsnota 2017* en *Eerste Bestuursrapportage 2017.*
- Gemeente Utrecht (juni 2017). *Duurzaamheidsverslag 2016*.
- Gemeente Utrecht (juni 2017). *De energie van de stad 2016.*
- College B&W (13 juni 2017). *Aanvullende informatie over (financiële) mogelijkheden voor het verduurzamen van het gemeentelijk vastgoed.* Raadsbrief. Kenmerk: 4523812.
- Utrechtse Vastgoed Organisatie (15 juni 2017). *Raadsvoorstel 8376, Kaderbrief 2017* over vastgoed. Kenmerk: 4408707.
- Utrechtse Vastgoed Organisatie (15 juni 2017). *Raadsvoorstel 8390, i.r.t. MPUV 2017.* Meerjaren Perspectief Utrechts Vastgoed 2017. Kenmerk: 4409790.
- Gemeente Utrecht (23 juni 2017). *Kwaliteitseisen aanbesteding leegstandsbeheer*. Memo van wethouder P. Jansen, kenmerk 4578720.

- Gemeente Utrecht (21 juli 2017). *Grondprijzen 2017.*
- GroenLinks en D66 (29 juni 2017). *Verduurzaming Utrechts vastgoed: hoe ver zijn we?* Motie 2017/62.
- Gemeenteraad van Utrecht (29 juni 2017). *Van Raadsaudit naar implementatie*. Motie 2017/84.
- Gemeente Utrecht (30 augustus 2017). *Totaaloverzicht initiatiefnemers op zoek naar ruimte.* Bijlage 2.
- College B&W (31 augustus 2017). *Gesubsidieerde horeca in het oude Staffhorstpand?* Beantwoording schriftelijke raadsvragen 2017, nr. 74. Kenmerk: 4666650.
- Knip, A. (7 september 2017). *Mondelinge vragen "Dak op Initiatief".* Broedplaats kunstenaars. Motie 2017/48
- Makelpunt Utrecht (13 september 2017). *Maak de stad mooier door haar te delen.* Bijlage 1: Evaluatie Makelpunt.
- College B&W (13 september 2017). *Beantwoording motie 48 over 'Dak op je initiatief'.* Raadsbrief. Kenmerk: 4777900
- Gemeente Utrecht (15 september 2017). *Programmabegroting 2018*.
- D66 (26 september 2017). *Laat De Vrijstaat niet in de kou staan.* Schriftelijke Vragen 2017, nr. 110.
- College B&W (26 september 2017). *Beantwoording toezegging Schriftelijke Vragen 2017, nr. 69 over Social Impact Factory (Stichting en BV).* Raadsbrief. Kenmerk: 4813475
- Eiffel (27 september 2017). *Eindrapportage doorlichting programma vastgoed.* Gemeente Utrecht.
- College B&W (10 oktober 2017). *Voortgangsrapportage Onderwijshuisvesting 2017.* Raadsbrief. Kenmerk: 4539485.
- College B&W (10 oktober 2017). *Dubieuze aanbesteding Socius.* Beantwoording schriftelijke raadsvragen 2017, nummer 104. Kenmerk: 4809164.
- Gemeente Utrecht (11 oktober 2017). *Voortgangsrapportage Onderwijshuisvesting 2017.* Meerjarenplan. Zaaknummer: 4589485.
- College B&W (16 oktober 2017). *Eindrapportage Doorlichting Programma Vastgoed.* Raadsbrief. Kenmerk: 4843942.
- College B&W (23 oktober 2017). *Tenderprocedure panden Hardebollenstraat.*
- College van B&W (5 december 2017). *Beantwoording schriftelijke raadsvragen 2017, nr. 132*. [over Mandaatregeling voor de Utrechtse Vastgoed organisatie].
- CDA Utrecht (12 december 2017). *Onderzoek naar de relatie van de gemeente Utrecht met de Stichting Social Impact Factory, de Social Impact Factory B.V.'s en naar de verhuur van Vredenburg 40*.
- College van B&W (12 maart 2018). Beantwoording motie 2017/114 Gasverbruik gemeentelijke gebouwen compenseren vanaf 2018. Raadsbrief, kenmerk 4560878/201802011457.
- College van B&W (13 maart 2018). *Vernieuwend Meerjaren Perspectief Utrechts Vastgoed*. Raadsbrief, kenmerk 5197631.
- Wethouder Geldof (16 maart 2018). *Zonnepanelen op gebouwen Stadsbedrijven op Tractieweg*. Memo aan de raad, kenmerk 5197585.
- College van B&W (22 maart 2018). *Financieel beeld maart 2018*. Raadsbrief, kenmerk 5212586. Bijlage 1 *Samenvatting financieel beeld*.

Anderen

- Klerk, E. de & J. Veuger (oktober 2016). *Rekenkameronderzoeken gemeentelijk vastgoed*. P. 321-334 in: Barometer maatschappelijk vastgoed 2016. Onderzoeken, trends en ontwikkelingen in zorgvastgoed en gemeentelijk vastgoed. Hanzehogeschool Groningen.
- Algemene Rekenkamer (16 november 2017). *Handreiking Basisprincipes Vastgoedmanagement.*
- TIAS & Republiq (december 2017). *Benchmark gemeentelijk vastgoed 2017. Scherper inzicht in gebruik en beleid gemeentelijk vastgoed.*
- TIAS & Republiq (22 maart 2018). *Brief advies n.a.v. resultaten benchmark gemeentelijk vastgoed 2017.*

BIJLAGE 3. GERAADPLEEGDE EN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Gemeente Utrecht

- De heer E. van Barneveld, databasebeheerder UVO
- Mevrouw E. Bezemer, groepshoofd Vastgoedbeheer, afdeling BORG, Stadsbedrijven
- De heer J. Bodewitz, bestuursadviseur UVO
- Mevrouw M. van den Boogaard, business controller UVO
- De heer J. Brombacher, directeur UVO
- De heer O. van Dongen, Bureau Eiffel/ UVO
- De heer M. Gierveld, manager UVO
- De heer P. Jansen, wethouder vastgoed
- De heer A. Jongeneel, afdelingshoofd bedrijfsvoering Stadsbedrijven
- De heer D. Keetelaar, medewerker circulariteit en vastgoedbeleid UVO
- De heer B. de Knegt, adviseur businesscontroller Interne Bedrijven/ Facilitair & Huisvesting
- De heer F. de Kok, Senior raadsadviseur/ plaatsvervangend griffier Griffie
- Mevrouw Y. Kokx, directeur Stadsbedrijven
- De heer A. van Loon, adviseur vastgoedfinanciën UVO
- De heer J. van Nunen, technisch adviseur UVO
- Mevrouw C. van Ommen, hoofd vastgoedexploitatie Stadsbedrijven

Overig

- Mevrouw S. Riemerts, onderzoeker Republiq

BIJLAGE 4. VERDELING VAN VASTGOEDTAKEN BINNEN DE GEMEENTE UTRECHT

Taakverdeling bij gemeentelijk vastgoed per portefeuille en programma

Portefeuille	Ruimtelijke ontwikkeling	Bereikbaarheid	Onderwijs, incl. bibliotheek en UCK	Multifunctionele accommodaties	Zorg	Welzijn	Cultuur	Sport/ recreatie	Erfgoed	Gemeentelijke huisvesting	Overig beleid	Overig (geen beleid)
Programma('s)	Stedelijke Ontwikkeling	Bereikbaarheid	Onderwijs, Sport en Vastgoed	Vastgoed en Onderwijs	Vastgoed	Vastgoed , Sport en MO	Stedelijke Ontwikkeling en Vastgoed	Stedelijke Ontwikkeling, Onderwijs, Sport en Vastgoed	Vastgoed	Vastgoed	Vastgoed	Vastgoed
Beleidsadvisering (doelen, gebruiksbehoefte)	OR/SO&E	OR/RK&M	MO	MO	MO, VG en W&I	MO	CZ	MO	UVO	IB/ F&H	UVO en V	UVO
Eigenaarstaken	UVO	UVO	UVO	UVO	UVO	UVO	UVO	UVO	UVO	UVO	UVO	UVO
Beheer	SB	SB	SB	SB	SB	SB	SB	SB	SB	SB	SB	SB
Gebruikersexploitatie		SB		SB		SB		SB		IB/ F&H		
Toegankelijkheid	MO	MO	MO	MO	MO	MO	MO	MO	MO	MO	MO	MO
Duurzaamheid	OR/RK&M	OR/RK&M	OR/RK&M	OR/RK&M	OR/RK&M	OR/RK&M	OR/RK&M	OR/RK&M	OR/RK&M	OR/RK&M	OR/RK&M	OR/RK&M
Programmabegroting en verantwoording	OR/SO&E	OR/RK&M	MO	UVO	UVO	UVO	UVO	MO	UVO	UVO	UVO	UVO

Afkortingen:
CZ = Culturele Zaken
IB/H&H = Interne Bedrijven, Facilitair en Huisvesting
MO = Maatschappelijke Ontwikkeling
OR/RK&M = Ontwikkelorganisatie Ruimte/ Ruimtelijke Kwaliteit & Mobiliteit
OR/SO&E = Ontwikkelorganisatie Ruimte/ Stadsontwikkeling& Economie
SB = Stadsbedrijven
UVO = Utrechtse Vastgoed Organisatie
V = Veiligheid
VG = Volksgezondheid
W&I = Werk en Inkomen

BIJLAGE 5. LIJST VAN VASTGESTELDE DOELEN VOOR HET VASTGOEDBELEID VAN DE GEMEENTE UTRECHT PER THEMA

DOELEN VOOR PORTEFEUILLEMANAGEMENT (SAMENSTELLING VASTGOEDPORTEFEUILLES)

Doelen in de Programmabegroting en Jaarstukken:

- *Voldoende functionele gebouwen en terreinen voor gemeentelijk vastgoed dat activiteiten mogelijk maakt die bijdragen aan de doelstellingen van de gemeente* (Programmabegroting, algemene programmadoelstelling programma vastgoed)
- *Utrecht heeft voldoende (…) gemeentelijk vastgoed, (…).* (subdoelstelling programma vastgoed – programmabegroting en jaarstukken)
- *Aantal opgestelde en uitgevoerde huisvestingsplannen. Doelstelling: 9 in 2018 en 2021.* (Programmabegroting 2018)
- *Aantal geregistreerde gematchte partijen Makelpunt. Doelstelling 2018: 225. Doelstelling 2021: 230.* (Programmabegroting 2018)

Doelen in beleidsdocumenten:

- *Beleidsdoelen van een fysieke plek in de stad voorzien* (Kaderbrief 2017, kader 1)
- *In 2017 zal er voor alle portefeuilles een Huisvestingsplan zijn opgesteld* (MPUV 2016, p. 16 en MPUV 2017, p. 5)
- *Er is een inspanningsverplichting m.b.t. de huisvesting van Voedselbanken in Utrecht. Dit is in een brief aan de raad d.d. 7 december 2015, Huisvesting Voedselbank, kenmerk 3222320, toegezegd.* (MPUV 2017, p. 5)

Politieke uitspraken:

- -

DOELEN VOOR LEEGSTAND EN BEZETTINGSGRAAD

Doelen in de Programmabegroting en Jaarstukken:

- *Utrecht heeft (…) optimaal gebruikt gemeentelijk vastgoed (…), nu en in de toekomst* (subdoelstelling programma vastgoed – programmabegroting en jaarstukken)
- *Het aantal leegstaande panden (% van de totale portefeuille): Doelstelling 3% in 2015-2017* (Programmabegrotingen 2015-2017). *Doelstelling 5% in 2018 en 2021* (Programmabegroting 2018)
- *Aantal verhuurde uren vastgoedloket: doelstelling 2018: 390.000 uur. Doelstelling 2021: 395.000 uur.* (Programmabegroting 2018)
- *De doelstelling van leegstandsbeheer is om in de genoemde* (5% normatieve leegstand, RKU) *leegstand een betere match te maken, waardoor er meer huisvestingsmogelijkheid ontstaat voor maatschappelijke/culturele initiatieven die een bijdrage leveren aan de stad* (doelstelling leegstandsbeheer – Programmabegroting 2018)

Doelen in beleidsdocumenten:

- *Naast het vaststellen van de kaders en de procedure om tot leegstandsbeheer over te gaan, heeft het project* (leegstandsbeheer, RKU) *als doel om tot de selectie van enkele vaste samenwerkingspartners voor tijdelijke invulling van 'leegstaand vastgoed' te komen om maatschappelijke initiatieven zoveel mogelijk een plek te bieden in Utrecht* (doelstelling project leegstandsbeheer – Memo Kwaliteitseisen aanbesteding leegstandsbeheer, 23 juni 2017)
- *De bezetting van de buurtcentra zien we per jaar stijgen, 2016 is het gemiddelde 38 uur per week dit is hoger dan gemiddelde streefcijfer van 35 uur per week. Voor 2017 werken we toe naar een bezettingsgraad van gemiddeld 40 uur per week per locatie.* (MPUV 2017, p. 18)
- *Aan de hand van de nog op te stellen leegstandsvisie zal het leegstandsbeheer opnieuw aanbesteed worden (…). Dit moet leiden tot verlaging van de gemeentelijke kosten en is van nut voor het behalen van beleidsdoelen* (Kaderbrief 2017, hoofdstuk Specials)
- *In het Kader van 'Utrecht maken we samen' wordt initiatiefnemers uit de stad een kans op een tijdelijke plek geboden, met als doel een tijdelijke voorziening in de wijk* (Kaderbrief 2017, hoofdstuk Specials)

Politieke uitspraken:

- *Bestaande culturele voorzieningen op stedelijk en wijkniveau worden beter benut en we verruimen de programmeringsgelden voor de wijkcultuurhuizen* (doelstelling kunst en cultuur – Coalitieakkoord Utrecht maken we samen, 2014)

DOELEN VOOR DE VERKOOP VAN VASTGOED

Doelen in de Programmabegroting en Jaarstukken:

- *Wij hebben als doelstelling om in de jaren 2011 tot en met 2015 vastgoed te verkopen met een netto resultaat van totaal 20 miljoen euro* (doelstelling uitgeven gemeentelijk bezit[66] – Programmabegroting 2013)
- *We hebben als doelstelling om in de jaren 2011 tot en met 2015 vastgoed te verkopen met een netto resultaat van totaal 24,4 miljoen euro (…) Het gaat hier vooral om de verkoop van panden* (doelstelling uitgeven en verkopen van gemeentelijk bezit – Programmabegroting 2014)
- *We hebben als doelstelling om in de jaren 2011 tot en met 2015 vastgoed te verkopen met een netto resultaat van in totaal 20 miljoen euro. In het collegeprogramma is afgesproken ook in de jaren 2016 tot en met 2018 vastgoed te verkopen met als doelstelling een netto resultaat van 2,7 miljoen per jaar* (doelstelling uitgiftes gemeentelijk bezit – Programmabegroting 2015, 2016)
- *We hebben als doelstelling om in de jaren 2016 tot en met 2018 vastgoed te verkopen met een netto resultaat van 2,7 miljoen euro per jaar* (doelstelling uitgeven van gemeentelijk bezit – Programmabegroting 2017, 2018)

[66] Deze doelstelling is opgenomen onder het programma Stedelijke Ontwikkeling. Er staat bij aangegeven dat dit onderdeel verder wordt uitgewerkt in het hoofdstuk Vastgoed.

Doelen in beleidsdocumenten:

- *Keuzes rond aankoop of bouw, verkoop, herontwikkeling en sloop vinden plaats op basis van (beleids)strategische en bedrijfseconomische afwegingen* (Kaderbrief 2017, kader 4).
- *Het proces uitgifte gemeentelijk vastgoed is er op gericht een afgewogen keuze te maken over welk vastgoed uit te geven en als er besloten wordt tot uitgifte een maximale opbrengst te realiseren* (toelichting op de agenda van de commissie Stad en Ruimte d.d. 5 februari 2015).
- *Het restant (van de verkooptaakstelling 2015, RKU) wordt doorgeschoven en gecombineerd met taakstelling 2016* (MPUV 2016, p. 17)

Politieke uitspraken:

- *Ombuiging verkopen vastgoed, geraamde opbrengst € 2,7 miljoen per jaar voor de jaren 2016-2018* – Coalitieakkoord Utrecht maken we samen, 2014)

DOELEN VOOR KWALITEIT ONDERHOUD

Doelen in de Programmabegroting en Jaarstukken:

- *Utrecht heeft (…)gemeentelijk vastgoed, dat goed wordt onderhouden, nu en in de toekomst* (subdoelstelling programma vastgoed – Programmabegroting 2018 en Jaarstukken 2016)

Doelen in beleidsdocumenten:

- *Conditie gestuurd onderhoud volgens de NEN 2767. Gemeentelijk vastgoed wordt onderhouden op conditieniveau 3 volgens de NEN 2767-systematiek, tenzij er concrete plannen zijn voor herontwikkeling/ sloop of uitgifte* (kader 8 - Kaderbrief 2017)
- *Uitgangspunt voor effectief onderhoud is dat wij ons vastgoed een minimale conditie van 3 houden* (Utrechtse Onderhoud Methodiek, versie oktober 2013, p. 10)

Politieke uitspraken:

-

DOELEN VOOR DUURZAAMHEID

Doelen in de Programmabegroting en Jaarstukken:

-

Doelen in beleidsdocumenten:

- *Binnen het programma zullen de panden in eigen bezit energiezuiniger gemaakt worden, zullen er PV panelen op gemeentelijke daken geplaatst worden, zal de opdracht voor nieuwbouw gelden de projecten Bijna Energie Neutraal (BENG) te realiseren. (…) De opdracht voor de Utrechtse Vastgoed Organisatie (UVO) is om in 2020 het energieverbruik in de gemeentelijke panden met gemiddeld 30% te reduceren (Opgave vastgoed 2010).(…) Om de situatie 2010 te kunnen vergelijken met de eindsituatie 2020 zal er een gemiddelde EI per m2 (BVO) bepaald worden. Daarbij zal rekening worden gehouden met het gewijzigde gebruik. De gemiddelde besparing ten opzichte van het energieverbruik in 2010 is hiermee uit te drukken in een percentage.* (Uitvoeringsplan energiezuinige gebouwen, 2 december 2013)

- *De opdracht voor de Utrechtse Vastgoed Organisatie is om in 2020 het energieverbruik in de gemeentelijke panden met gemiddeld 30% te reduceren (opgave vastgoed 2010).* (Uitvoeringsplan energiezuinige gebouwen, 2 december 2013)
- *In 2015 zullen de panden die de gemeente Utrecht zelf gebruikt CO2 neutraal moeten zijn. In totaal zijn dit 150 panden bestaande uit het stadskantoor, de overige vestigingen van de gemeente Utrecht (b.v. wijkbureaus) en de accommodaties die door de gemeente geëxploiteerd worden (b.v. sporthallen).* (Uitvoeringsplan energiezuinige gebouwen, 2 december 2013)
- *Nieuwe gebouwen moeten volgens de richtlijn EPBD[67] vanaf 31 december 2020 bijna-energieneutraal (BENG) zijn. Overheidsgebouwen moeten dat vanwege hun voorbeeldfunctie al vanaf 31 december 2018 zijn. Nederland gaat hiervoor de term BENG hanteren. Als UVO willen wij vanaf nu voor alle nieuwbouw als norm BENG hanteren*. (Uitvoeringsplan energiezuinige gebouwen, 2 december 2013)
- *Bij het opstellen van randvoorwaarden voor grootschalige renovatie of nieuwbouw zal BENG een van de uitgangspunten van planvorming zijn.* (Uitvoeringsplan energiezuinige gebouwen, 2 december 2013)
- *De ambitie is om dit (eigen, rekenkamer) vastgoed zo snel mogelijk energieneutraal te maken Er wordt maximaal ingezet op de reductie van energiegebruik en op de opwekking van duurzame energie op en om de gebouwen.* (Raadsbrief nadere uitwerking (financiële) kaders i.r.t. duurzaamheidsambities vastgoed, 11 oktober 2016)
- *De ambitie is om het gemeentelijk vastgoed (…) zo snel mogelijk doch uiterlijk in 2030 klimaatneutraal te maken. Er wordt maximaal ingezet op afname van het energiegebruik en op de opwekking van duurzame energie op en om de gebouwen* (Kaderbrief 2017, kader 9).
- *Voor nieuwbouw en grootschalige renovatieprojecten is het uitgangspunt het realiseren van een Bijna Energie Neutraal Gebouw (BENG)* (Kaderbrief 2017, kader 9).
- *We zetten maximaal in op opwekking van duurzame energie, met name het plaatsen van Zon PV, mits aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan, zoals (…)* (Kaderbrief 2017, kader 9).
- *De gemeente wil een voorbeeld zijn met haar vastgoed op het gebied van duurzaamheid (…).Binnen de financiële kaders zullen gebouwen zo duurzaam mogelijk worden gemaakt en gehouden* (Kaderbrief 2017, kader 9)
- *Door de energiemaatregelen te combineren met de renovatie van panden die gemiddeld 45 jaar na zijn bouwjaar plaatsvindt, kunnen de kosten zo beperkt mogelijk gehouden worden (…). Dit is relatief succesvol omdat de kaders die de gemeente hanteert ten aanzien van bijvoorbeeld de terugverdientijd van 15 jaar.* (MPUV 2017, p. 8)
- *Dat (…) prioriteit gegeven zal worden aan het verduurzamen van de niet-monumentale panden gebouwd voor 1992 en maximaal ingezet moet worden op de opwekking van duurzame energie op en om de gebouwen* (MPUV 2017, p. 8)

Politieke uitspraken:

[67] Dit is de Europese richtlijn Energieprestatie Gebouwen (2010/31/EU).

- *Wij geven als gemeente het goede voorbeeld en ondersteunen met lokale maatregelen de doelstelling om in 2030 energieneutraal te zijn* (Inleiding – Coalitieakkoord Utrecht maken we samen, 2014)
- *Utrecht wil zuinig omgaan met energie en grondstoffen, zoveel mogelijk kringlopen sluiten en energie duurzaam opwekken. In 2030 wil Utrecht klimaatneutraal zijn. Dit scheelt bewoners en bedrijven energielasten, levert een hoop banen en bedrijvigheid op en is goed voor milieu en klimaat. Ons doel is energiebesparing en -productie, CO2 reductie en duurzame werkgelegenheid.* (Hoofdstuk duurzaamheid – Coalitieakkoord Utrecht maken we samen, 2014)
- *Bij nieuwbouw en renovatie stellen we hoge eisen aan duurzaamheid*. (Hoofdstuk duurzaamheid – Coalitieakkoord Utrecht maken we samen, 2014)
- *De installatie van zonnepanelen stimuleren we actief met als doel in 2020 10% van de daken van zowel woningen, als van bedrijven, VvE's en corporaties. We stimuleren initiatieven van bewonerscollectieven en ook gemeentelijke daken zijn daarvoor beschikbaar. (doelstelling duurzaamheid.* (Hoofdstuk duurzaamheid – Coalitieakkoord Utrecht maken we samen, 2014)
- *Spreekt uit dat: op zoveel mogelijk geschikte gemeentedaken zonnesystemen moeten worden geplaatst* (Motie 2016/144, gemeenteraad 30 juni 2016)

DOELEN VOOR TOEGANKELIJKHEID

Doelen in de Programmabegroting en Jaarstukken:

-

Doelen in beleidsdocumenten:

- *Het doel van de acties op het domein 'Openbare gebouwen' is dat iedereentoegang heeft tot openbare gebouwen en daar kan doen wat men geacht wordt te doen. Dit doel streven we na door in te zetten op acties die gericht zijn op: Toegankelijke gebouwen na verbouwing.; Toegankelijke nieuwe gebouwen, in het bijzonder de grote gebouwen: Stadskantoor, Muziekpaleis en Bibliotheek. (Agenda 22, 2012)*
- *In de gebouwen van Utrecht moet iedereen kunnen doen wat hij/zij volgens de bestemming komt doen*. (Ambitie in Utrecht standaard toegankelijk, versie januari 2017)
- *De gemeente wil een voorbeeld zijn met haar vastgoed op het gebied van (…) toegankelijkheid. Toegankelijkheid is bij nieuwbouw en renovatie uitgangspunt. In de gebouwen van de gemeente Utrecht moet iedereen kunnen doen wat hij/zij volgens de bestemming komt doen. Het uitgangspunt is dat alle ruimtes in het gebouw bereikbaar, toegankelijk en bruikbaar zijn voor iedereen* (Kaderbrief 2017, kader 9)

Politieke uitspraken:

- *Om mee te kunnen doen is het nodig dat de stad voor iedereen toegankelijk is, zowel fysiek als digitaal. De uitvoering van Agenda 22 zetten we voortvarend door* (doelstelling Samenwerken 030 – Coalitieakkoord Utrecht maken we samen, 2014)

DOELEN VOOR GEBRUIKERSTEVREDENHEID

Doelen in de Programmabegroting en Jaarstukken:

- *Utrecht heeft kwalitatief goede (multifunctionele) accommodaties waarin verschillende gebruikers naar tevredenheid functioneren dan wel samenwerken* (subdoelstelling programma Vastgoed – Programmabegroting 2018 en Jaarstukken 2016)
- *Gemeentelijk vastgoed dat aansluit bij de huidige en wensen van de gebruikers (op basis van het klanttevredenheidsonderzoek maatschappelijk vastgoed). Doelstelling 2018 en 2021: 7* (Programmabegroting 2018)

Doelen in beleidsdocumenten:

-

Politieke uitspraken:

-

DOELEN VOOR FACILITAIR BEHEER

Doelen in de Programmabegroting en Jaarstukken:

- *Facilitair beheer voor een aantal (multifunctionele) accommodaties naar tevredenheid gebruikers* (subdoelstelling programma Vastgoed – programmabegroting en jaarstukken)
- *Aantal accommodaties met facilitair beheer. Doelstelling 2018 en 2021: 6* (Programmabegroting 2018)

Doelen in beleidsdocumenten:

Politieke uitspraken:

- *In de wijken zoeken we synergievoordelen door bewoners, ondernemers en organisaties slimmer te laten samenwerken. Gebouwen in de wijk worden multifunctioneel gebruikt, waarmee deze ontmoeting en deze samenwerking wordt versterkt* (doelstelling Samenwerken 030 – Coalitieakkoord Utrecht maken we samen, 2014)

DOELEN VOOR ZELFBEHEER

Doelen in de Programmabegroting en Jaarstukken:

Doelen in beleidsdocumenten:

- *De gemeente wil dat dat bewoners en bewonerscollectieven in Utrecht een grotere rol spelen in welzijnsaccommodaties en ook dat er meer ruimte komt voor particulier initiatief.* (Welzijnsaccommodatie in zelfbeheer; visie en uitvoeringskader, december 2013).
- *Met het beleid welzijnsaccommodaties in zelfbeheer willen wij voorwaarden creëren om Utrechters de mogelijkheid te bieden om eigen verantwoordelijkheid te nemen voor het organiseren van activiteiten en het beheren van welzijnsaccommodaties.* (Welzijnsaccommodatie in zelfbeheer; visie en uitvoeringskader, december 2013).

Politieke uitspraken:

- *Inspelen op en ondersteunen van activiteiten en initiatieven vanuit de wijk. We blijven, waar het kan, buurthuizen in zelfbeheer houden en kijken waar nodig naar mogelijkheden om de sociaal beheerder gedeeltelijk terug te brengen in het buurthuis* (doelstelling Leefbaarheid en vernieuwend welzijn – Coalitieakkoord Utrecht maken we samen, 2014)

DOELEN VOOR FINANCIEEL BEHEER

Doelen in de Programmabegroting en Jaarstukken:

-

Doelen in beleidsdocumenten:

- *Differentiatie in huurprijzen. Een kostprijsdekkende huur voor het beleidsondersteunend vastgoed of voor (door de gemeente erkende) maatschappelijke instellingen. Een markthuur voor de overige (commerciële) huurders. Er zal geen subsidie verstrekt worden via de huur.* (Kadernota 2017, kader 7)
- T.a.v. debiteurenbeheer: *Wij streven uiteraard naar een laag mogelijk openstaand bedrag. Er zijn echter situaties waar het voor de gemeente onzeker is of wij openstaande bedragen nog kunnen innen (…). Om deze redenen stellen wij voor om een percentage van 7% als acceptabel te hanteren.* (MPUV 2015, p. 15)

Politieke uitspraken:

- *In het geval er majeure tegenvallers optreden, zullen die in beginsel aan de uitgavenkant moeten worden opgevangen, onder meer door het bijstellen en temporiseren van ambities en door het vergroten van doeltreffendheid en doelmatigheid. Ook het afstoten van gemeentelijke bezittingen die niet noodzakelijk zijn voor de kerntaken kan hierbij aan de orde komen. Pas als er in redelijkheid niet aan ontkomen kan worden om ook aan de inkomstenkant maatregelen te nemen, komen dergelijke maatregelen aan de orde*. (Coalitieakkoord Utrecht maken we samen, 2014)

DOELEN VOOR DE INTERNE ORGANISATIE

Doelen in de Programmabegroting en Jaarstukken:

-

Doelen in beleidsdocumenten:

- *Het risicomanagement door de vastgoedorganisatie is gericht op het beheersen van risico's.* (Kaderbrief 2017, kader 10)

Politieke uitspraken:

- *De afgelopen jaren hebben we onderdelen van de gemeente die een geheel eigen aard kenden extern verzelfstandigd of aanbesteed. Deze beweging zetten we verder door met de vorming van e- dienst(en) van Stadswerken en delen van de Utrechtse Vastgoed Organisatie.* (doelstelling Samenwerken 030 – Coalitieakkoord Utrecht maken we samen, 2014)
- *Ombuiging Interne verzelfstandiging Stadswerken en Vastgoed, geraamde opbrengst € 0,695 miljoen per jaar structureel* – Coalitieakkoord Utrecht maken we samen, 2014)

BIJLAGE 6. SPECIFICATIE VAN BATEN EN LASTEN VAN GEMEENTELIJK VASTGOED

	Rekening 2016			Begroting 2018		
Programma (producten vastgoed)	**Baten**	**Lasten**	**Saldo**	**Baten**	**Lasten**	**Saldo**
Stedelijke Ontwikkeling						
Subdoelstelling 1.2 Beheer van erfpachtcontracten en afstoten van gemeentelijk bezit						
6387 Uitgiftes	9.058	1.473	7.585	620	620	0
Subdoelstelling 4.1 Zorgdragen voor de instandhouding van monumentale en cultuurhistorische waarden als integraal onderdeel van de aantrekkelijke stad						
6270 Behoud en gebruik monumentale en cultuurhistorische waarden	1.272	4.270	-2.998	185	2.707	-2.522
Subdoelstelling 6.1 Leidsche Rijn is een stedelijk gebied waar de huidige en komende generaties met plezier kunnen wonen, werken en recreëren						
6413 Woningbouwprojecten	32.118	2.961	29.157	19.714	5.752	13.962
6414 Commercieel vastgoed	1.808	-5.023	6.831	6.412	946	5.466
6416 Parken en Plas	18.887	7.064	11.823	2.165	7.358	-5.193
6417 Leidsche Rijn Centrum	3.964	21.045	-17.081	12.722	21.273	-8.551
6418 Overige projecten	27.154	39.518	-12.364	1.500	15.874	-14.374
6419 Onderhanden werk	0	-10.612	10.612	0	-14.647	14.647
Subdoelstelling 7.1 Een aantrekkelijk en economisch optimaal benut Stationsgebied						
6483 Stadskantoor incidenteel	172	175	-3	0	0	0
Subtotaal vastgoed Stedelijke Ontwikkeling	**94.433**	**60.871**	**33.562**	**43.318**	**39.883**	**3.435**
Bereikbaarheid						
Subdoelstelling 1.3 Auto- en fietsparkeervoorzieningen dragen bij aan een aantrekkelijke, leefbare en bereikbare stad						
6441 Parkeren Offstreet Expl. SB	3.571	1.623	1.948	3.793	1.362	2.431
6443 Parkeren Offstreet B&O SB	80	726	-646	0	501	-501
6447 Parkeren Offstreet UVO	7	2.413	-2.406	0	2.108	-2.108
6442 Fietsparkeren Expl. SB	265	2.535	-2.270	486	2.277	-1.791
6444 Fietsparkeren B&O SB	0	-34	34	0	43	-43
6448 Fietsparkeren UVO	0	171	-171	0	226	-226
Subtotaal vastgoed Bereikbaarheid	**3.923**	**7.434**	**-3.511**	**4.279**	**6.517**	**-2.238**
Onderwijs						
Subdoelstelling 1.1 Adequate onderwijshuisvesting						
6127 Voorziening huisvestingscalamiteiten	42	268	-226	0	434	-434
6134 Onderwijshuisvesting	2.100	39.612	-37.512	1.587	42.811	-41.224
Subdoelstelling 3.1 Zoveel mogelijk Utrechters gebruiken de bibliotheek						
6139 Bibliotheek Utrecht	0	11.707	-11.707	0	12.337	-12.337
Subtotaal vastgoed Onderwijs	**2.142**	**51.587**	**-49.445**	**1.587**	**55.582**	**-53.995**
Maatschappelijke Ondersteuning						
Subdoelstelling 1.1 Utrecht is een vitaal sociale stad, met betrokken inwoners die verantwoordelijkheid nemen voor hun omgeving. Ook kwetsbare inwoners doen mee naar vermogen en krijgen indien nodig daarbij ondersteuning						
6216 Accommodaties maatschappelijke activiteiten	0	1	-1	0	0	0
6670 Accommodaties MO (UVO)	0	0	0	0	-6	6

	Rekening 2016			Begroting 2018		
Programma (producten vastgoed)	**Baten**	**Lasten**	**Saldo**	**Baten**	**Lasten**	**Saldo**
6671 Accommodaties MO (MO)	0	1.908	-1.908	0	2.037	-2.037
6748 Accommodaties Welzijn	756	6.511	-5.755	771	6.391	-5.620
Subtotaal vastgoed Maatschappelijke Ondersteuning	**756**	**8.420**	**-7.664**	**771**	**8.422**	**-7.651**
Sport						
Subdoelstelling 1.1 Voldoende kwalitatief goede en toegankelijke sportaccommodaties						
6475 Accommodaties beleid en ontwikkeling	7	799	-792	0	685	-685
6472 Binnenaccommodaties	0	0	0	13	-18	31
6746 Binnenaccommodaties UVO	209	1.883	-1.674	153	2.128	-1.975
6747 Binnenaccommodaties SB	2.956	8.440	-5.484	2.770	8.278	-5.508
6471 Buitenaccommodaties	0	0	0	-1	-170	169
6738 Buitenaccommodaties UVO	600	4.507	-3.907	468	6.855	-6.387
6739 Buitenacccommodaties SB	981	4.679	-3.698	829	4.035	-3.206
6470 Zwembaden	0	0	0	54	0	54
6736 Zwembaden UVO	216	2.010	-1.794	213	2.312	-2.099
6737 Zwembaden SB	3.973	9.139	-5.166	3.944	7.537	-3.593
Subtotaal vastgoed Sport	**8.942**	**31.457**	**-22.515**	**8.443**	**31.642**	**-23.199**
Vastgoed						
Subdoelstelling 1.1 Utrecht heeft voldoende optimaal gebruikt gemeentelijk vastgoed, dat goed is onderhouden, nu en in de toekomst						
6389 Vastgoedbeheer	0	-27	27	3.987	4.389	-402
6560 Vastgoedadvies en overige dienstverlening	0	134	-134	0	0	0
6740 Vastgoedbeheer DMO	0	159	-159	2.912	-13.422	16.334
6750 Gemeentelijk vastgoed optimaal gebruik UVO	23.641	17.501	6.140	25.050	9.174	15.876
6751 Gemeentelijk vastgoed optimaal gebruik SB	-20	7.978	-7.998	0	10.494	-10.494
Subdoelstelling 2.1 Utrecht heeft kwalitatief goede (multifunctionele) accommodaties waarin verschillende gebruikers naar tevredenheid functioneren dan wel samenwerken						
6744 Voldoende MFA's	1.107	755	352	1.098	676	422
Subdoelstelling 2.2 Facilitair beheer voor een aantal (multifunctionele) accommodaties naar tevredenheid gebruikers						
6745 Facilitair beheer MFA's	0	0	0	0	0	0
6749 Facilitair beheer MFA's SB	1.036	1.798	-762	1.047	1.661	-614
Subtotaal vastgoed programma Vastgoed	**25.764**	**28.298**	**-2.534**	**34.094**	**12.972**	**21.122**

Bron: Gemeente Utrecht, *Programmabegroting 2018* en *Eerste begrotingswijziging 2018*.

Bedragen x € 1.000.

De Rekenkamer van de gemeente Utrecht beoogt met haar onderzoek een bijdrage te leveren aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, het beheer en de organisatie van de gemeente Utrecht en de daaraan verbonden instellingen. Met haar rapporten wil ze de controlerende functie van de gemeenteraad versterken. Voor de bevolking van de gemeente Utrecht wil ze zichtbaar maken hoe publiek geld wordt besteed en wat er terecht komt van de beleidsvoornemens van de gemeente.



Vormgeving: Delta3