

# De gemeente doet het vastgoed

Onderzoek naar verduurzamen van gemeentelijk vastgoed

*Rekenkamer Dordrecht*



# **Rekenkameronderzoek**

## **De gemeente doet het vastgoed**

**Rekenkamer**  
**Dordrecht**

## Colofon

Rekenkamer Dordrecht:  
Steven Oostlander (voorzitter)  
Femke Sijbrandi  
Nihal Gdk

Secretariaat Rekenkamer  
RKC Postbus 8, 3300 AA Dordrecht  
rekenkamercommissie@dordrecht.nl  
dordrecht.nl/rekenkamercommissie

### Social media

X @RKCDordrecht  
Instagram @rkdord  
LinkedIn <https://www.linkedin.com/in/rekenkamer-dordrecht-b340081b6>

Secretaris en bestuursassistent  
Mara Damen | Secretaris  
E-mail: m.damen@dordrecht.nl

Sylvia Khadj | Bestuursassistent  
E-mail: s.khadje@dordrecht.nl

Dit onderzoek is uitgevoerd door:  
Hiemstra & De Vries

# HIEMSTRA & DE VRIES

**Auteurs:** Dominique Diks en Annelou Hoogerwerf  
**Opdrachtgever:** Rekenkamer Dordrecht  
**Publicatiedatum:** 2 juli 2024

## Inhoudsopgave

<b>Deel 1</b>	<b>6</b>
Conclusies en aanbevelingen	7
Reactie college	13
<b>Deel 2</b>	<b>16</b>
Onderzoeksbevindingen	16
<b>1. Inleiding</b>	<b>17</b>
1.1 Achtergrond en aanleiding	17
1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag	17
1.3 Onderzoeksmethode en normenkader	17
1.4 Leeswijzer	18
<b>2. Voorafgaand</b>	<b>19</b>
2.1 De omvang en politieke aandacht	19
2.2 scope van het onderzoek	20
2.3 Gereserveerde middelen voor de opgave	20
2.4 Twee panden ter illustratie: Sportboulevard & Dordrechts museum	21
<b>3. Deelvraag 1 - Voortgang</b>	<b>22</b>
3.1 Lange termijn (wettelijke) doelen	22
3.2 Ambitie	23
3.3 Routekaart met tussendoelstellingen	23
3.4 Wettelijke verplichtingen	24
3.5 Ambtelijke organisatie	25
<b>4. Deelvraag 2 - Strategie en prioriteit</b>	<b>27</b>
4.1 Strategie niet compleet	27
4.2 Toesten van de strategie	29
4.3 Toets ontbreekt	32
<b>5. Deelvraag 3 – Bijsturen en controleren</b>	<b>34</b>
5.1 Globale kaders	34
5.2 Verbinding ontbreekt	35
5.3 Sturingsinformatie	35
5.4 Sturing	36



<b>Bijlage 1: Interviews en documentenanalyse .....</b>	<b>37</b>
Interviews .....	37
Documentenanalyse .....	37
Reflectietafels .....	38
<b>Bijlage 2: Onderdelen strategie en bijbehorende documenten .....</b>	<b>39</b>
<b>Bijlage 3: Casussen .....</b>	<b>41</b>
De Sportboulevard .....	41
Dordrechts Museum .....	41

# **Deel 1**

## **Conclusies en aanbevelingen en reactie college**

### **(bestuurlijke nota)**

## Conclusies en aanbevelingen

Vanaf 2021 werkt de gemeente Dordrecht aan de verduurzaming van het maatschappelijk vastgoed. De coalitie heeft in haar politiek akkoord de ambitie vastgelegd dat het maatschappelijk vastgoed in 2040 klimaatneutraal moet zijn. In 2021 is € 9 miljoen gereserveerd om deze opgave te realiseren. De volledige maatschappelijk vastgoedportefeuille bestaat uit ongeveer 115 gebouwen in 2020, dit aantal fluctueert door de tijd. De ambtelijke organisatie heeft in de aanpak van het maatschappelijk vastgoed opgesplitst in drie stromingen:

1. Vervanging door nieuwbouw;
2. Verduurzamen bestaand vastgoed;
3. Overige panden aardgasvrij maken.

De aanpak op deze drie stromingen moet leiden tot de afgesproken CO<sub>2</sub>-reductie van 95% in 2050. In het Politiek Akkoord 2022-2026 is de ambitie uitgesproken om klimaatneutraal te zijn in 2040.

In dit rapport geven we in opdracht van de Rekenkamer Dordrecht antwoord op de volgende vragen:

1. Wat is de voortgang van het verduurzamen van gemeentelijk vastgoed ten aanzien van de gestelde doelen?
2. Hoe wordt hierin strategie en prioriteit bepaald?
3. Hoe wordt de raad in stelling gebracht vanuit zijn kaderstellende of controlerende rol?

### Hoofdconclusie

Allereerst concluderen we dat de organisatie met betrekking tot de doelen voor de korte termijn op koers ligt. Het doel voor 2025 is het verduurzamen van zes panden. Deadlines en planningen voor deze mijlpaal zijn inzichtelijk en laten zien dat de doelen haalbaar zijn.

Het is niet inzichtelijk of de lange termijn ambitie voor 2040 (en de eerder vastgestelde doelstelling 95% reductie in 2050) realistisch is. Er ontbreekt een strategie gericht op de lange termijn doelstelling. Onderdelen van deze strategie zijn er wel, maar deze zijn niet tot één verhaal gemaakt. Wat mist is een strategie die vertaalt wat er op de kortere en middellange termijn nodig is, om op de lange termijn de doelstellingen te kunnen realiseren. Inclusief een financiële doorvertaling die inzichtelijk maakt of (1) de € 9 miljoen gereserveerde middelen toereikend zijn, en of (2) het revolverend fonds naar verwachting werkt (komen er voldoende middelen op het juiste moment vrij).

Ondanks dat op dit moment de lange termijn strategie ontbreekt, zien we wel dat er bij de ambtelijke organisatie aandacht komt voor monitoring en besluitvorming. Dit valt te merken aan de volgende drie aspecten:

- In de organisatie wordt een monitoringstool ontwikkeld waarmee inzicht ontstaat in waar de opgave staat en wat de stand van zaken is van het revolverend fonds;
- Er is een zogenaamde besluitvormingstool ontwikkeld waarmee keuzes gemaakt kunnen worden over de volgorde van verduurzaming op basis van de terugverdientijd;
- In de organisatie is aandacht voor het leren in de opgave. Zo zijn er door de ambtelijke organisatie lessen getrokken uit het proces van de eerste zes panden. De volgende stap is om deze lessen zichtbaar en gestructureerd door te vertalen naar de toekomst (zowel financieel als inhoudelijk).

Een consequentie van het gebrek aan inzicht in de strategie en tussenmijlpalen, is dat de raad geen totaaloverzicht heeft. Dit wordt mede veroorzaakt doordat de organisatie de raad separaat informeert over de voortgang op de drie stromingen binnen het verduurzamen van het maatschappelijk vastgoed, namelijk:

1. Vervanging door nieuwbouw;
2. Integrale verduurzaming bestaande voorraad;
3. Overige gebouwen aardgasvrij.

De optelsom is dat de raad 1) niet de juiste sturingsinformatie heeft om opgavebreed te kunnen sturen en 2) de sturingsinformatie niet op het juiste abstractieniveau is om zijn kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen vervullen.

Tot slot, een belangrijke voorwaarde voor het tempo en de kwaliteit van de opgave is de kwantiteit en kwaliteit van de professionals die eraan werken. Met de zeer schaarse capaciteit waarmee er op dit moment aan de opgave wordt gewerkt, lijkt het ons onrealistisch dat de doelen binnen de tijd worden behaald.

### **Deelconclusies**

In de onderstaande tabel staan de drie onderzoeksvragen van ons onderzoek, inclusief de norm waaraan wij getoetst hebben. In de rechter kolom beschrijven we de deelconclusies per norm. In deel II van dit document is dit uitgebreid onderbouwd en toegelicht, waarbij we elke deelconclusie hebben toegelicht in een paragraaf.



Onderzoeksvraag	Norm waaraan wij toetsen	Deelconclusies
<b>1. Wat is de voortgang van het verduurzamen van gemeentelijk vastgoed ten aanzien van de gestelde doelen?</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>In beleidsdocumenten zijn de doelen eenduidig en helder beschreven.</li> <li>De doelen zijn consistent over de tijd.</li> <li>In de beleidsdocumenten zijn tussendoelen geformuleerd op basis waarvan voortgang gemeten kan worden.</li> <li>De gestelde doelen worden behaald.</li> <li>Er wordt vorm en inhoud gegeven aan monitoring en beleidsevaluatie.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Lange termijn (wettelijke) doelen zijn consistent en eenduidig over de tijd.</li> <li>In het politiek akkoord van 2020 staat de ambitie om de doelen aan te scherpen.</li> <li>Er is geen routekaart met tussendoelstellingen, er is wel een korte termijn planning. De doelen liggen ver in de tijd, waarbij er geen inzicht is of de voortgang die nu gemaakt wordt voldoende is.</li> <li>De wettelijke verplichtingen van 2021 en 2023 zijn behaald. Op dit moment lijkt het niet realistisch dat de lange termijn doelen met de huidige aanpak behaald worden.</li> <li>De ambtelijke organisatie leert veel over de opgave, aanpak en wijze van informatievoorziening aan de raad. Er wordt gewerkt aan een monitoringstool.</li> </ol>
<b>2. Hoe wordt hierin strategie en prioriteit bepaald?</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>De strategie is eenduidig en helder beschreven.</li> <li>Er wordt volgens de strategie uitvoering gegeven aan de opgave en prioriteit bepaald.</li> <li>De strategie is financieel doordacht en haalbaar.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Er zijn wisselende beelden over wat een strategie is, de strategie is niet compleet beschreven, de strategie richt zich op één onderdeel van de scope.</li> <li>Het is niet mogelijk om de strategie te toetsen, omdat deze nergens volledig beschreven staat. Hierdoor is de prioritering ook niet logisch volgend.</li> <li>De opgave is aan de start financieel doorgerekend en onderbouwd maar er is geen toets of dit realistisch is.</li> </ol>
<b>3. Hoe wordt de raad in stelling gebracht vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol?</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>De raad heeft kaders meegegeven voor het beleid.</li> <li>De raad heeft inzicht in de doelen en de voortgang ervan.</li> <li>De raad heeft inzicht in de kosten die gemoeid zijn met de opgave.</li> <li>De raad wordt van de juiste informatie voorzien om zijn verschillende rollen te kunnen vervullen.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>De raad heeft globale kaders meegegeven voor het beleid.</li> <li>De raad kent de lange termijn doelen en de specifieke korte termijn resultaten (6 panden klaar in 2025). De verbinding tussen de lange en korte termijn ontbreekt.</li> <li>De raad heeft managementinformatie over de kosten, maar mist sturingsinformatie. Het totaaloverzicht en een realistisch beeld mist.</li> <li>De raad wordt onvoldoende in stelling gebracht om op het juiste niveau te kunnen sturen.</li> </ol>

## Aanbevelingen

Om voldoende zicht te houden op de voortgang van de verduurzaming van het maatschappelijk vastgoed is er zowel iets nodig vanuit de raad (aanbeveling 1), als vanuit de ambtelijke organisatie en het college (aanbeveling 2 t/m 6):

### **1. Wees als raad kritisch op de informatie die je ontvangt en vraag om de juiste sturingsinformatie over de voortgang en realisatie van de verduurzamingsopgave.**

Lange termijn doelen zijn op dit moment beschreven op het niveau van CO2 doelen. Informatievoorziening aan de raad vond vorig jaar plaats op pandniveau. Hiermee is de raad niet in stelling om te kunnen sturen op de opgave. Door het aanleveren van gedetailleerde informatie, treedt namelijk de reflex op om ook op detailniveau vragen te stellen. En wordt het gesprek over strategie en voortgang op het niveau van de opgave niet gevoerd. Het is aan de organisatie om de informatie op het juiste niveau aan te leveren. De raad (ondersteund door de griffie) kan hier zelf ook op sturen door te vragen naar ander type sturingsinformatie.

### **2. Werk als ambtelijke organisatie expliciet een lange termijn visie en strategie uit en maak hierbij inzichtelijk wat de ambtelijke organisatie nodig heeft om als organisatie toegerust te zijn om dit ook te kunnen gaan realiseren.**

Deze lange termijn visie en strategie kan richting en handelingsperspectief bieden. Waarin vragen worden beantwoord als:

- Wat is de opgave (niet alleen uitgewerkt per stroming, maar ook voor het totaal)?
- Wat is de scope?
- Wat is meest effectieve manier om de portefeuille aan te pakken en welke kaders zijn hierin richtinggevend in prioritering?
- Wat betekenen die keuzes financieel (en hoe willen we dit gaan bekostigen)?
- Welke keuzes zijn gemaakt in de wijze waarop te gaan verduurzamen (terugverdientijd, keuze om gebouwen geheel of deels aan te pakken, etc.)?
- Wat is nog (on)duidelijk en wat heeft nog werk nodig (en is er genoeg capaciteit en kennis bij de gemeente en het SGD om hier uitvoering aan te geven?)

### **3. Dicht het gat tussen de korte en lange termijn, door de visie en strategie te vertalen naar tussentijdse doelstellingen en maak inzichtelijk of de benodigde investering nog realistisch is (en welke mogelijke nieuwe inzichten er zijn).**

Door het bepalen van tussentijdse doelstellingen en het opzetten van goede monitoring, wordt het mogelijk om te sturen en verantwoording af te leggen. Dan ontstaat er inzicht in hoeveel panden er op welk moment verduurzaamd dienen te zijn om het doel van 2040 te behalen en hoeveel geld er wanneer nodig is. Dit gaat verder dan de monitoringstool en besluitvormingsmodel die er nu in concept liggen. Essentieel hierin is de koppeling van het tempo wat gemaakt moet worden (tussendoelstellingen) aan het revolverend fonds. Is de berekening die onderliggend is aan het revolverend fonds nog wel realistisch gezien de tussendoelstellingen? En is er een onrendabele top? Ons advies is om hierbij ook aan te geven of de randvoorwaarden binnen de organisatie op orde zijn om deze doelstellingen te behalen, zoals voldoende capaciteit bij de ambtelijke organisatie en de Service Gemeente Dordrecht.

### **4. Informeer de raad over de stappen zowel op inhoud als op proces die je doorloopt.**

Met behulp van beleid en uitvoeringsprogramma's moet het college de raad informeren over de doelen die worden nagestreefd en de middelen die hiervoor nodig zijn, of beschikbaar gesteld moeten worden. Doordat de uitgewerkte programma's inclusief doelen op dit moment ontbreken, wordt er alleen gesproken over de voortgang en realisatie van de korte termijn doelstellingen. Hierdoor is de raad in het hier en nu wel op de hoogte over de voortgang. Maar is de raad niet in staat om op het langere termijn doel te bij te sturen of te controleren. Door de focus op de korte termijn moet het college regelmatig naar de raad om gereserveerd budget 'op te halen', zodat ze verder kunnen werken aan de opgave. Het voorbereiden van deze momenten vraagt veel inzet van de ambtelijke organisatie en vertraagt het tempo dat gemaakt kan worden. De raad en het college versterken elkaar op dit moment niet in het realiseren van de opgave.

De aanbeveling is dan ook om de raad mee te nemen in de verduurzamingsstappen om zo het gesprek op het juiste niveau te voeren en de raad op een juiste manier te informeren en in stelling te brengen. Dit kan door:

- De raad informatie te geven op het juiste abstractieniveau (gedetailleerde informatie geeft vragen op detailniveau);
- Inzicht geven in de voortgang;
- Durven inzichtelijk te maken wat je niet weet, dit geeft vertrouwen en is ook heel logisch in een transformatieopgave als deze;
- Bespreekbaar te maken dat de raad op dit moment nog niet kan sturen op de lange termijn, maar dat hieraan gewerkt wordt;
- De strategie en tussendoelstellingen uit te werken, inclusief financiële vertaling. En ook door bespreekbaar te maken wat nog beïnvloedbaar is door de raad (waar kunnen zij nog sturing geven binnen de kaders).

## **5. Investeer in de samenwerking met de Service Gemeente Dordrecht (SGD) om met de beschikbare capaciteit en kennis zo effectief mogelijk samen te werken aan de opgave.**

De Service Gemeente Dordrecht beheert de gebouwen. Zij kennen het gemeentelijk vastgoed en beheren de gegevens over de panden. Naast de beperkte capaciteit, wordt de samenwerking op dit moment door de ambtelijke organisatie niet als optimaal ervaren. Voor het succes van de opgave zien wij het belang om te investeren in deze samenwerking en om te bepalen wat ervoor nodig is om de knelpunten op te lossen en de samenwerking te versterken (zoals het creëren van een gezamenlijk beeld over de wijze van verduurzaming en het professionaliseren van data). Bij beperkte capaciteit kan een gezamenlijk vertrekpunt (hetzelfde beeld van de opgave) veel helpen.

## **6. Ga sturen op het zorgvuldig vastleggen van data over de panden en de borging van kennis/verslaglegging over de opgave om je sturing- en managementinformatie betrouwbaar te krijgen.**

Er wordt gewerkt aan inzicht in de data over de panden en energiemaatregelen. Dit is nog niet op orde. Het op orde brengen van data en informatie vraagt discipline en tijd. Het is van belang de sturingsinformatie op orde te krijgen om onderbouwde keuzes te kunnen maken en goed te kunnen monitoren en sturen. Ook is betrouwbare data essentieel om de raad betrouwbare sturingsinformatie te kunnen geven. Dit gaat zowel over de informatie van de vastgoedportefeuille, als over zaken die geleerd of besloten worden. Het zorgvuldig bijhouden en vastleggen van kennis over de opgave is ook belangrijk om met een relatief klein team op dit moment kwetsbaarheid te voorkomen.

## Reactie college



Retouradres: Postbus 8 3300 AA DORDRECHT

Aan

de voorzitter van de Rekenkamercommissie  
de heer S.J. Oostlander  
Postbus 8  
3300 AA DORDRECHT

**Gemeente Dordrecht**  
Spuiboulevard 300  
3311 GR DORDRECHT  
T 14078  
www.dordrecht.nl

**Contactpersoon**  
E.I.M. Goutziers  
T +31787703516  
E [elim.goutziers@dordrecht.nl](mailto:elim.goutziers@dordrecht.nl)

**Datum** 11 juni 2024  
**Ons kenmerk** 2024-0054540  
**Betreft** Bestuurlijke reactie op rekenkameronderzoek klimaatbeleid maatschappelijk vastgoed

Geachte heer Oostlander,

Hartelijk dank voor uw rapport inzake het Rekenkameronderzoek naar het klimaatbeleid maatschappelijk vastgoed. Wij hebben kennisgenomen van de bevindingen, conclusies en benoemde aanbevelingen. Hierbij onze reactie op uw onderzoeksrapport.

### Context

Voor veel gemeenten in Nederland is de verduurzaming van het maatschappelijk vastgoed een relatief nieuw onderwerp met grote financiële gevolgen. Dit geldt zeker voor gemeenten met een relatief groot aantal monumentale panden in de gebouwenportefeuille. Het is daarom zoeken geweest naar een passende aanpak. In Dordrecht is gekozen om te starten in een kleine projectorganisatie, met een praktische aanpak en een beperkt budget in een revolverend fonds.

### Uw onderzoek

Het doel van uw onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de voortgang van de gestelde doelen van het verduurzamen van het gemeentelijk vastgoed. Het onderzoek gaat daarbij vooral in op de strategie en voortgang van procedures en processen rond de doelen van verduurzaming en de rol van de gemeenteraad hierin. De *inhoudelijke* verduurzaming is hiermee buiten de scope gelaten. Was dit wel meegenomen dan had dit het onderzoek ons inziens een nog grotere meerwaarde kunnen geven. Het rapport had zo bijvoorbeeld concreter kunnen bijdragen aan het aanscherpen van de strategie en de voortgang beter kunnen beoordelen.

Dit gezegd hebbende doet het ons deugd dat u concludeert dat de organisatie met betrekking tot de doelen voor de korte termijn op koers ligt. Voor de doelen op de langere termijn en de wijze van rapporteren en afstemmen met de raad heeft u aanbevelingen die voldoende aanknopingspunten bieden voor verdere doorontwikkeling, verbetering en versnelling van de aanpak van het verduurzamen van het maatschappelijk vastgoed.

Aanknopingspunten die we meteen al konden leggen naast onze lopende acties. Want ten tijde van de gesprekken in het rekenkameronderzoek liep de eerste (pilot)fase van het project verduurzaming maatschappelijk vastgoed. De insteek

Pagina 1/3





**Datum** 11 juni 2024  
**Ons kenmerk** 2024-0054540

was al om het proces en de aanpak van verduurzaming op basis deze eerste fase verder vorm te geven. Dit uitbouwen liep gelijktijdig op met het rekenkameronderzoek. Het rapport lezende constateren we dat diverse van de door u benoemde elementen inmiddels al door ons worden opgepakt en uitgewerkt. We duiden dit nader in de volgende paragraaf. Het maken van een plan van aanpak op uw aanbevelingen biedt daarom ons inziens nu geen meerwaarde. Wel blijven we alert op uw aanknopingspunten bij toekomstige verbeteringen in de aanpak van verduurzaming van het maatschappelijk vastgoed.

#### *Reactie op rapport en aanbevelingen*

Onderstaand gaan we in op de belangrijkste stellingen uit het rekenkameronderzoek, deze hebben we gekoppeld aan de aanbevelingen uit het rapport.

#### *Spanningsveld tussen starten met het verduurzamen van panden en het eerst analyseren en onderzoeken van de mogelijkheden tot verduurzaming met bijbehorende planning (paragraaf 3.3 en 3.4)*

Wij erkennen en herkennen dat wij begonnen zijn met het verduurzamen van een eerste tranche gebouwen, met een beperkt uitgewerkt lange termijnplan. Dit was een bewuste keuze gezien de urgentie en beperkte ervaring die wij hadden met verduurzaming. De conclusie dat het (met de beschikbare ambtelijke capaciteit) niet realistisch lijkt dat de lange termijn doelstellingen gehaald worden, onderschrijven wij niet. De opzet en uitwerking van monitoringstool is, zoals aangegeven bij de gesprekken, juist in gang gezet om deze lange termijn doelstellingen en de financiële haalbaarheid inzichtelijk te maken. Daarbij wordt naast de huidige horizon ook de mogelijkheid tot versnelling naar 2040 onderzocht. Met de inzichten van nu zien we wel dat een versterking van de projectorganisatie noodzakelijk is. We beschouwen momenteel de mogelijkheden daartoe.

#### *Wisselende beelden over wat de strategie is, de strategie is niet compleet beschreven, de strategie richt zich op een onderdeel van de scope (paragraaf 4.1, 4.2, aanbevelingen 2 & 3).*

Wij erkennen dat de strategie niet breed is uitgedragen en dat niet alle betrokkenen volledig meegenomen zijn. De verduurzaming van het maatschappelijk vastgoed is een onderdeel van de totale verduurzamingsopgave van de gemeente Dordrecht, die is ondergebracht in het programma agenda 2030 van Duurzame Stad. Hier zijn op hoofdlijnen de ambities ten aanzien van de verduurzaming van maatschappelijk vastgoed beschreven. Vanuit vastgoed is de ambitie om één overkoepelend document te maken waarin strategie, voortgang en monitoring worden beschreven en drie stromen (nieuwbouw, verduurzaming bestaande gebouwen en overige gebouwen aardgasvrij) via de monitoringstool bijeen komen.

Er zijn reeds een aantal verbetertrajecten in gang gezet, op basis van eigen inzicht en de ervaringen die wij zelf hebben opgedaan:

- Beter documenteren keuzes en scope van de verduurzaming (paragraaf 3.4, 4.1, 4.2 en 5.4).
- Visie en aanpak uitdiepen en uitdragen (paragraaf 3.4, 4.1 en 5.1).





**Datum** 11 juni 2024  
**Ons kenmerk** 2024-0054540

- Er wordt een monitoringstool inclusief een dashboard met management-informatie uitgewerkt waarin de voortgang van de verduurzaming (CO<sub>2</sub>-besparing en financieel) wordt gevolgd. Hiermee worden de lange termijn doelstellingen en voortgang inzichtelijk (paragraaf 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 4.1, 4.2, 4.3, 5.2, 5.3 en 5.4).
- Verder op orde brengen van de gebouwgegevens ten aanzien van verduurzaming ten behoeve van inzicht in keuzes en monitoring (paragraaf 2.2 en 3.5).
- Met de Service Gemeente Dordrecht worden nadere afspraken over taakverdeling en verantwoordelijkheden gemaakt (paragraaf 4.2).

Binnenkort gaan we weer in gesprek met de raad over dit onderwerp. Als voorbereiding hierop zal extra aandacht zijn voor het beschrijven van de strategie en de aanpak, zodat het goede gesprek met de raad gevoerd kan worden.

*De raad mist sturingsinformatie, de raad wordt onvoldoende in stelling gebracht om op het juiste niveau te kunnen sturen (paragraaf 5.2, 5.3, 5.4, aanbeveling 1, 4 & 6)*

Zoals hiervoor aangegeven was het voorstel voor de verduurzaming van het maatschappelijk vastgoed in 2021 onderdeel van de besluitvorming over de agenda 2030. Hier was dit onderwerp één van de vele claims. De uitgangspunten en de strategie hebben hierdoor beperkte aandacht gekregen bij de gemeenteraad. Bij het vervolg van het project zullen wij de strategie en de gehanteerde uitgangspunten beter benadrukken bij nieuwe voorstellen. Daarnaast zal de monitoringstool, inclusief een dashboard met managementinformatie, een centrale rol gaan spelen bij de gesprekken met de raad. Wij verwachten dat dit de raad meer inzicht zal geven en de juiste sturingsinformatie biedt voor het voeren van het goede gesprek.

We waarderen de opbrengst van de reflectietafels en de gesprekken met raadsleden, die in dit rekenkameronderzoek hebben plaatsgevonden. Wij zetten ons in om het open gesprek met de gemeenteraad te blijven voeren.

Hoogachtend,

Het college van Burgemeester en Wethouders



C.H.W.M. Post  
secretaris



A.W. Kolff  
burgemeester

# **Deel 2**

## **Onderzoeksbevindingen**

### **(nota van bevindingen)**

## 1. Inleiding

### 1.1 Achtergrond en aanleiding

De gemeente Dordrecht heeft hoge ambities op het gebied van duurzaamheid en heeft zich op basis van het Klimaatakkoord in 2019 gecommitteerd aan het doel van 49% CO<sub>2</sub>-reductie in 2030 en 95% CO<sub>2</sub>-reductie in 2050. In het Politiek Akkoord 2022-2026 van de coalitie is dit aangescherpt naar klimaatneutraal in 2040. Dit heeft niet alleen grote gevolgen voor de Dordtse inwoners, maar ook voor het maatschappelijk vastgoed dat de gemeente Dordrecht in bezit heeft.

Na een drieluik onderzoek naar wonen in de gemeente, waar verduurzaming van de woningen een onderdeel van was, wil de Rekenkamer Dordrecht nu inzicht krijgen in de stand van zaken van het verduurzamen van het maatschappelijk vastgoed van de gemeente zelf.

### 1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag

Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de voortgang van het verduurzamen van het gemeentelijk vastgoed ten aanzien van de gestelde doelen. Daarbij kijken we specifiek naar de strategie en prioritering. Tot slot is het doel van het onderzoek om inzichtelijk te maken hoe de raad in stelling wordt gebracht in haar kaderstellende en controlerende rol.

De hoofdvraag van het onderzoek bestaat uit drie delen:

1. Wat is de voortgang van het verduurzamen van gemeentelijk vastgoed ten aanzien van de gestelde doelen?
2. Hoe wordt hierin strategie en prioriteit bepaald?
3. Hoe wordt de raad in stelling gebracht vanuit zijn kaderstellende of controlerende rol?

### 1.3 Onderzoeksmethode en normenkader

Dit onderzoek is in de periode van november 2023 tot maart 2024 uitgevoerd. De onderzoeksresultaten zijn gebaseerd op een uitgebreide documentanalyse, interviews en twee reflectietafels. In de bijlage staan alle geanalyseerde documenten en de functietitels van de geïnterviewden en aanwezigen bij de reflectietafels.

Om transparant te kunnen onderzoeken, hebben we voorafgaand aan het onderzoek een normenkader opgesteld. Dit normenkader is een vertaling van de onderzoeksvraag naar 'meetbare' normen. Hieronder hebben we het normenkader opgenomen met normen per onderzoeksvraag. In de volgende hoofdstukken geven we per onderzoeksvraag antwoord op de gestelde normen.

Onderzoeksvraag	Norm waaraan wij toetsen
<b>1. Wat is de voortgang van het verduurzamen van gemeentelijk vastgoed ten aanzien van de gestelde doelen?</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. In beleidsdocumenten zijn de doelen eenduidig en helder beschreven.</li> <li>2. De doelen zijn consistent over de tijd.</li> <li>3. In de beleidsdocumenten zijn tussendoelen geformuleerd op basis waarvan voortgang gemeten kan worden.</li> <li>4. De gestelde doelen worden behaald.</li> <li>5. Er wordt vorm en inhoud gegeven aan monitoring en beleidsevaluatie.</li> </ol>
<b>2. Hoe wordt hierin strategie en prioriteit bepaald?</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. De strategie is eenduidig en helder beschreven.</li> <li>2. Er wordt volgens de strategie uitvoering gegeven aan de opgave en prioriteit bepaald.</li> <li>3. De strategie is financieel doordacht en haalbaar.</li> </ol>
<b>3. Hoe wordt de raad in stelling gebracht vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol?</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. De raad heeft kaders meegegeven voor het beleid.</li> <li>2. De raad heeft inzicht in de doelen en de voortgang ervan.</li> <li>3. De raad heeft inzicht in de kosten die gemoeid zijn met de opgave.</li> <li>4. De raad wordt van de juiste informatie voorzien om zijn verschillende rollen te kunnen vervullen.</li> </ol>

## 1.4 Leeswijzer

Op de volgende pagina beschrijven we de context van de gemeente Dordrecht en de scope van ons onderzoek. Daarna volgt voor elke hoofdvraag een hoofdstuk. De hoofdstukken starten met een samenvatting van onze bevindingen per norm. Daarna is elke bevinding in een paragraaf toegelicht.

## 2. Voorafgaand

Voorafgaand: in welke context wordt er aan de opgave gewerkt?

In dit hoofdstuk nemen we jou als lezer mee in de context waarin er gewerkt wordt aan de verduurzaming van het maatschappelijk vastgoed. Hiermee willen we recht doen aan de complexiteit van de opgave en jou als lezer een beeld geven van de 'uitgangssituatie'. We staan stil bij (1) de omvang en politieke aandacht waarmee er aan deze opgave wordt gewerkt en (2) de manier van kijken door de ambtelijke organisatie naar de scope van het verduurzamen van het maatschappelijk vastgoed en (3) de financiële middelen die bij aanvang van de opgave zijn gereserveerd en vanuit welke gedachte.

### 2.1 De omvang en politieke aandacht

De VNG heeft in september 2023 een meting gedaan onder gemeenten naar het verduurzamen van het maatschappelijk vastgoed. Een belangrijke conclusie vanuit deze meting over de voortgang bij gemeenten is:

"Gemeenten met een grote ambtelijke organisatie, compacte vastgoedportefeuille, een politieke ambitie en beschikbare financiële middelen zijn verder gevorderd in de opgave dan andere gemeenten."

Als we kijken naar de gemeente Dordrecht:

- Is het aantal mensen dat de opdracht voor het verduurzamen van het maatschappelijk vastgoed heeft heel schaars. Er is 1 FTE geormerkt voor het verduurzamen van de bestaande voorraad. Ook de capaciteit van de uitvoeringsorganisatie Service Gemeente Dordrecht (SGD) is beperkt.
- Bevat de vastgoedportefeuille veel monumentale (complexe) panden (14% is monumentaal t.o.v. 3% gemiddeld bij gemeenten <sup>1</sup>);
- Is de politieke ambitie sinds 2022 groter geworden. Hiervoor was er minder politieke aandacht voor verduurzamen (lees meer in hoofdstuk 3);
- En heeft de gemeente sinds 2021 middelen gereserveerd voor de opgave, zij het beperkte middelen (lees meer in paragraaf 2.3).

Het verduurzamen van maatschappelijk vastgoed is een grote opgave voor gemeenten, welke voortkomt uit het Klimaatakkoord van 2019. In 2022 heeft Dordrecht haar eigen doelen aangescherpt.

---

<sup>1</sup> Raadsvergadering Duurzame Stad - Toelichting verduurzaming maatschappelijk vastgoed (feb 2021).

In Dordrecht wordt dit dus gezien als een relatief nieuwe opgave, waar nieuwe kennis en vaardigheden voor nodig zijn. Ook is er data en informatie nodig om te komen tot een onderbouwde strategie. Hiermee heeft de ambtelijke organisatie een flinke opgave, maar zien we ook dat er zeer beperkte ambtelijke capaciteit is.

## 2.2 scope van het onderzoek

Voorafgaand aan het onderzoek vinden wij het belangrijk om stil te staan bij de scope. De hele maatschappelijk vastgoedportefeuille voor het verduurzamen bestaat uit drie stromen:

1. Vervanging door nieuwbouw;
2. Integrale verduurzaming bestaande voorraad;
3. Overige gebouwen aardgasvrij.

In de interviews geven de respondenten aan dat de focus ligt op het verduurzamen van de bestaande voorraad. Het 'Vervangen door nieuwbouw' wordt gezien als regulier werk van team Vastgoed en minder als een onderdeel van de verduurzamingsopgave.

De omvang van de portefeuille is continu in beweging. Hierdoor hebben we niet precies inzicht gekregen in de hoeveelheid panden (het gaat om circa 115 panden in 2020, waarvan er circa 60 panden vallen onder stroom 2 'verduurzaming bestaande voorraad'). De fluctuatie in de hoeveelheid panden over de tijd is logisch, maar het ontbreken van het totaaloverzicht blijft vragen oproepen van de raad. De scope wordt in documenten en in gesprekken ook op diverse wijzen verwoord: van objecten tot panden (soms zijn meerdere objecten samen één pand) tot hoeveelheid vierkante meters. Dit leidt tot verwarring.

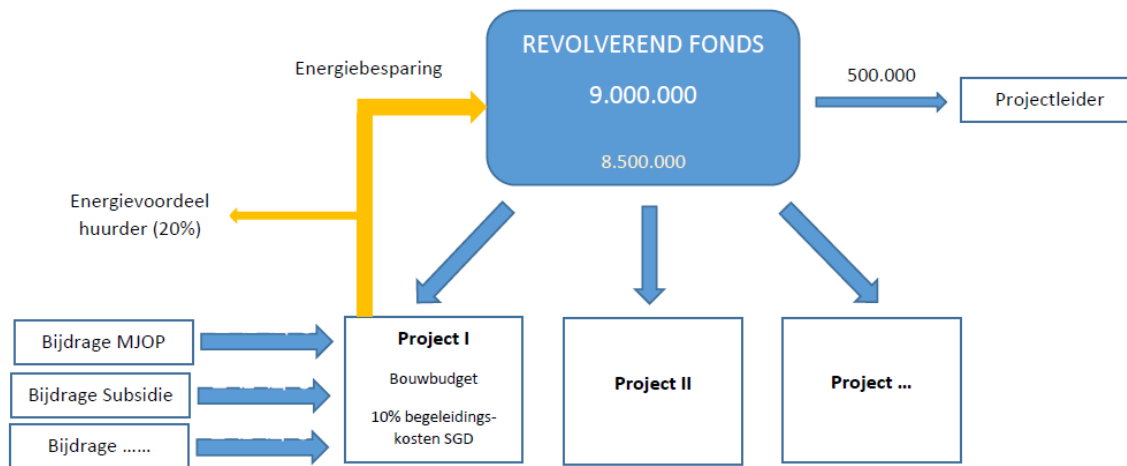
## 2.3 Gereserveerde middelen voor de opgave

Vanuit de Agenda 2030 (Enecomiddelen) is op 1 februari 2021 via het programma Duurzame Stad € 9 miljoen beschikbaar gesteld voor het verduurzamen van het maatschappelijk vastgoed. Door te werken met een revolverend fonds moet deze €9 miljoen uiteindelijk zorgen voor de benodigde €40 miljoen (verwachte kosten voor realisatie). De werking van het fonds is te zien in figuur 1. De gerealiseerde energiebesparing vloeit voor 80-90% terug in het fonds en komt voor 10-20% tegemoet aan de huurder (wanneer aanwezig). De besparingen ieder jaar tellen samen op tot het budget voor de duurzaamheidsmaatregelen. Op basis van de uitgangspunten is berekend dat een storting van €8,5 miljoen noodzakelijk is om de benodigde €40 miljoen aan duurzaamheidsmaatregelen te realiseren <sup>2</sup>. In paragraaf 4.3 lichten we het revolverend fonds verder toe.

---

<sup>2</sup> Raadsvergadering Duurzame Stad - Toelichting verduurzaming maatschappelijk vastgoed (feb 2021).





**Figuur 1:** Werking revolverend fonds (bron: Raadsvergadering maart 2023)

## 2.4 Twee panden ter illustratie: Sportboulevard & Dordrechts museum

Tijdens het onderzoek hebben we twee voorbeelden benut om het onderzoek te illustreren: de Sportboulevard en het Dordrechts museum. In bijlage 3 staat informatie over deze twee panden, o.a. met betrekking tot locatie, verduurzamingsmaatregelen en het proces dat de ambtelijke organisatie doorloopt om deze panden te verduurzamen.

### Casus

De voorbeelden in het rapport kunnen worden herkend aan de uitwerking in dit type kader.

### 3. Deelvraag 1 - Voortgang

Wat is de voortgang van het verduurzamen van gemeentelijk vastgoed ten aanzien van de gestelde doelen (deelvraag 1)?

We hebben bovenstaande onderzoeksvraag vertaald in vijf normen die we onderzocht hebben:

1. In beleidsdocumenten zijn de doelen eenduidig en helder beschreven.
2. De doelen zijn consistent over de tijd.
3. In de beleidsdocumenten zijn tussendoelen geformuleerd op basis waarvan voortgang gemeten kan worden.
4. De gestelde doelen worden behaald.
5. Er wordt vorm en inhoud gegeven aan monitoring en beleidsevaluatie.

We schetsen hieronder onze bevindingen.

#### 3.1 Lange termijn (wettelijke) doelen

##### Lange termijn (wettelijke) doelen zijn consistent en eenduidig over de tijd.

De belangrijkste doelen zijn helder en SMART als volgt beschreven:

- In 2050 95% CO<sub>2</sub>-reductie;
- In 2030 49% CO<sub>2</sub> reductie;
- Op 1 januari 2023 moet elk gebouw met een kantoorfunctie minimaal energielabel C hebben;
- Op 1 januari 2021 moeten alle nieuwbouw vergunningaanvragen 2021 voldoen aan de eisen voor Bijna Energieneutrale Gebouwen (BENG). Dit geldt voor alle vergunningaanvragen die bij de gemeente binnenkomen van externe partijen, en ook voor de gemeente zelf.

Deze doelen zijn consistent over de tijd van 2019 tot 2022. Dit is te lezen in raadsstukken in deze periode<sup>3 4 5</sup>.

Wat opvalt is dat er in documenten geschreven wordt over doelstellingen (die aanvullend zijn op bovenstaande doelstellingen). Wij hebben deze niet opgenomen onder doelstellingen omdat wij dit zien als strategie, randvoorwaarden of aanpak. Bijvoorbeeld *"In beleid is vastgelegd dat de gemeente voor de eigen organisatie, gelieerde instellingen en opdrachtnemers alle energiematregelen neemt met een terugverdientijd van 15 jaar."*

---

<sup>3</sup> De routekaart verduurzaming vastgoed (mrt 2020).

<sup>4</sup> Raadsvergadering Duurzame Stad - Toelichting verduurzaming maatschappelijk vastgoed (feb 2021).

<sup>5</sup> Meerjarenperspectief vastgoed 2021 (1 jul 2021).

## 3.2 Ambitie

### In het politiek akkoord van 2020 staat de ambitie om de doelen aan te scherpen.

In het politiek akkoord van 2022 staat de ambitie om de doelstelling aan te scherpen naar: Klimaatneutraal in 2040 <sup>6</sup>.

Uit de interviews wordt duidelijk dat dit momenteel nog een ambitie is, zonder toets op haalbaarheid of betaalbaarheid. De ambtelijke organisatie maakt op dit moment inzichtelijk wat de impact is van deze ambitie en legt dit in het voorjaar van 2024 voor aan de raad. Deze ambitie zal naar verwachting impact hebben op wanneer welke middelen nodig zijn, heeft consequenties voor de eerder bedachte werking van het revoluerend fonds en heeft effect op de benodigde personele capaciteit om tot uitvoering te komen.

## 3.3 Routekaart met tussendoelstellingen

**Er is geen routekaart met tussendoelstellingen, er is wel een korte termijn planning. De Doelen liggen ver in de tijd, waarbij er geen inzicht is of de voortgang die nu gemaakt wordt voldoende is.**

Het verduurzamen van het maatschappelijk vastgoed is een lange termijn opgave tot 2040/2050. De geanalyseerde documenten laten weinig tot geen tussendoelen of mijlpalen zien. Er is geen routekaart om deze lange termijn opgave op te knippen in stuurbare tussendoelen. Het gevolg hiervan is dat het niet inzichtelijk is of de ambitie van 2040 en het doel voor 2050 realistisch en haalbaar zijn met de op dit moment beschikbare middelen en capaciteit waarmee in de opgave gewerkt wordt.

De tussendoelen die er zijn, zijn:

- De wettelijke verplichtingen van 2021 en 2023 (zie paragraaf 1.1).
- Er is een planning gedeeld met de raad bij de kredietaanvraag voor de eerste tranche (groep) verduurzamen panden. Deze planning loopt tot 2025 <sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Politiek akkoord 2022-2026 (2022).

<sup>7</sup> Raadsvoorstel 'Beschikbaar stellen van Investeringskredieten verduurzaming maatschappelijk vastgoed' (mrt 2023).

## Casus Sportboulevard: Planning verduurzamen eerste zes panden

In Figuur 2 is de planning te zien van het verduurzamen van de eerste zes panden, waaronder de Sportboulevard. Dit betreft managementinformatie op ambtelijk niveau. De raad heeft andere informatie nodig om te sturen, meer hierover in hoofdstuk 5.

	2023				2024				2025			
	q1	q2	q3	q4	q1	q2	q3	q4	q1	q2	q3	q4
Raadsbesluit verlenen kredieten eerste fase	■											
Uitwerken Maatregelen eerste fase	■	■	■	■								
Aanbesteden eerste fase		■	■	■	■	■	■	■				
Uitvoering eerste fase			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Energie adviezen 2e fase		■	■	■								
Selectie maatregelen 2e fase			■	■								
Raadsvoorstel panden 2e fase					■							

**Figuur 2:** Planning eerste zes panden

De doelen liggen ver weg in de tijd. Op dit moment wordt er aan monitoring gewerkt, deze moet inzicht bieden in of de CO2 besparingen voldoende zijn en of het revolverend fonds toereikend is. Consequentie hiervan is dat er op dit moment geen beeld is of de opgave haalbaar is in relatie tot de gereserveerde middelen.

Verder is het goed om te realiseren dat het uitvoeren van verduurzamingsmaatregelen een inspanning is om het uiteindelijke doel (CO2 besparing) te bereiken. Het uiteindelijke resultaat kan afwijken (door bijvoorbeeld gedrag van huurders), ook als er voldoende inspanning is gepleegd.

### 3.4 Wettelijke verplichtingen

**De Wettelijke verplichtingen van 2021 en 2023 zijn behaald. Op dit moment lijkt het niet realistisch dat de lange termijn doelen met de huidige aanpak behaald gaan worden.**

In het verleden liggen twee wettelijke verplichtingen ten aanzien van het verduurzamen van het maatschappelijk vastgoed:

- Per 1 januari 2023 moet elk gebouw met een kantoorfunctie minimaal energielabel C hebben.

Toelichting: Twaalf panden van de gemeente hebben een kantoorfunctie. Van alle kantoorfuncties is het energielabel aangevraagd en verzameld in een Excel overzicht. Er zijn twee kantoorpanden die niet het energielabel C hebben, omdat deze panden binnen 2 jaar gesloopt worden. Hiervoor zijn twee uitzonderingen aangevraagd en goedgekeurd. Er is geen overzichtelijke plek waar alle informatie beschikbaar is. Het vraagt handelingen van de betrokken adviseurs om dit voor ons inzichtelijk te maken.

- Alle nieuwbouw vergunningaanvragen 2021 moeten voldoen aan de eisen voor Bijna Energie neutrale Gebouwen (BENG).

Toelichting: In de interviews is aangegeven dat aan deze wetgeving wordt voldaan. Dit criterium wordt namelijk meegenomen als eis bij de vergunningsaanvragen binnen de gemeente. Wij hebben feitelijk niet het document ontvangen waarin dit criterium zichtbaar is.

Voor beide wettelijke verplichtingen uit het verleden geldt dat hier door de ambtelijke organisatie aan voldaan is. Alleen dat het behalen van de doelstelling niet op een inzichtelijke manier is vastgelegd of is gecommuniceerd.

Voor de doelen die komen gaan, geldt dat deze nog ver in de tijd liggen. Deze lange termijn doelen zijn ambitieus en Dordrecht heeft een grote portefeuille met veel monumentale panden. Wanneer er op de huidige manier wordt doorgewerkt (met deze beschikbare ambtelijke capaciteit), zonder doordachte strategie en zonder heel scherp inzicht in wanneer welk geld beschikbaar moet komen, lijkt het ons niet realistisch dat de lange termijn doelen behaald gaan worden.

### 3.5 Ambtelijke organisatie

#### **De ambtelijke organisatie leert veel over de opgave, aanpak en wijze van informatievoorziening aan de raad. Er wordt gewerkt aan een monitoringstool.**

In 2022 is er besloten om zonder 'totaal inzicht in energiematregelen van alle panden in de portefeuille' te starten met het verduurzamen van de eerste zes panden. Door een doorsnede van de portefeuille te kiezen, was de aanname dat er het meest geleerd kon worden. Er is van tevoren uitgedacht welke panden een brede representatie zijn. Uit de interviews blijkt dat er is gekozen voor deze zes panden, omdat:

- Dit panden waren met een goed MeerJarenOnderhoudsPlan (MJOP);
- Dit panden waren met grote besparingsmogelijkheden;
- Dit verschillende type panden waren, die de breedte van de vastgoedportefeuille representeerde. Met o.a. een monumentaal pand, een sportlocatie en een pand waarin de gemeente zelf gevestigd zit.

De ambtelijke organisatie geeft aan dat starten noodzakelijk was om tempo te maken. Het ontwikkelen van een goede strategie is tijdsintensief en de basis was hier nog niet voor op orde (er was geen overzicht van de data over energiematregelen van panden op basis waarvan je een doordachte strategie kan maken). Lees meer over de strategie in hoofdstuk 4.

In de interviews lichten professionals toe dat er veel lessen zijn getrokken uit de start met de eerste zes panden. Er komen veel nieuwe taken (los van financiën) bij die verder gaan dan kennis over verduurzaming. Denk hierbij aan het maken van goede contractuele afspraken over energiebesparing met de huurder of grond (die niet van de gemeente is) die nodig zijn om een duurzaamheidsmaatregel uit te kunnen voeren.

Ook zijn er lessen getrokken uit de raadmomenten. Na het raadmoment in maart 2023 is de ambtelijke organisatie aan de slag gegaan met een onderbouwd besluitvormingsmodel en een monitoringstool (verwacht in Q2 2024). Naast het uitvoerende werk van het verduurzamen van de panden, vragen deze nieuwe zaken om geld en ook capaciteit van de ambtelijke organisatie.

#### Casus Sportboulevard: Lessen uit het verduurzamen van dit pand

De Sportboulevard is één van de zes eerste panden die wordt verduurzaamd. De Sportboulevard is de grootste energieverbruiker van de stad, met zwembad en ijsbaan. Daarom leiden energiemaatregelen hier tot grote financiële besparingen die terugvloeien in het revolverend fonds en tot grote CO2 besparingen. Tijdens de uitvoering van de verduurzamingsmaatregelen werd duidelijk dat naast het (technische) proces van verduurzamen ook andere zaken in het proces tijd kosten en uitgezocht moeten worden. Een voorbeeld hiervan is uitzoeken hoe je goede afspraken maakt met de huurder over de verdeling van de besparingen die deels terugvloeien in het fonds en deels toekomen aan de huurder. Ontdekken wat hierin slim is kost een eerste keer relatief veel tijd, maar deze afspraken kunnen nu worden benut voor de volgende panden.



## 4. Deelvraag 2 - Strategie en prioriteit

Hoe wordt hierin strategie en prioriteit bepaald (deelvraag 2)?

We hebben bovenstaande onderzoeksvraag vertaald in drie normen die we onderzocht hebben:

1. De strategie is eenduidig en helder beschreven.
2. Er wordt volgens de strategie uitvoering gegeven aan de opgave en prioriteit bepaald.
3. De strategie is financieel doordacht en haalbaar.

We schetsen hieronder onze bevindingen.

### 4.1 Strategie niet compleet

**Er zijn wisselende beelden over wat een strategie is, de strategie is niet compleet beschreven, de strategie richt zich op een onderdeel van de scope.**

De interviews en reflectietafels laten zien dat er verschillende beelden zijn bij wat de visie en strategie precies is. Zo wordt er in de interviews verwezen naar:

- De routekaart voor het verduurzamen van het vastgoed uit 2020.
- De Business Case en toelichting Duurzame Stad uit 2021;
- Meerjarenperspectief Vastgoed uit 2020.

In bijlage 2 staat een overzicht van verschillende onderdelen van de strategie die vanuit verschillende documenten (raads- en beleidstukken) naar voren zijn gekomen of onderdelen van de aanpak die benoemd zijn in interviews.

Ons valt op dat met name uitgangspunten en randvoorwaarden worden benoemd of staan beschreven. Bijvoorbeeld: "we werken met een terugverdientijd van 15 jaar" of "we stoppen energiebesparende maatregelen terug in het revolverend fonds"<sup>8 9</sup>. Dit zien wij niet als een complete strategie voor hoe je het vastgoed gaat verduurzamen. We missen één document waarin het totaaloverzicht van de opgave, de scope en de visie op de aanpak staat. Deze strategie moet vervolgens navolgbaar leiden tot een selectie/keuze in welke panden we op welk moment aanpakken en waarom het efficiënt en slim is om het op die manier te doen.

De interviews maken duidelijk dat de ambtelijke organisatie wel degelijk nadenkt over strategische keuzes en een strategische aanpak aanhoudt. Bijvoorbeeld: "We pakken panden aan in zijn totaliteit". Dit is een onderdeel van de strategie, maar dit staat nergens compleet in een document beschreven. Ook valt op dat de visie en strategie niet bekend zijn bij de raad. Bijvoorbeeld: De raad vraagt tijdens

---

<sup>8</sup> De routekaart verduurzaming vastgoed (mrt 2020).

een raadmoment of er onderzocht kan worden of het efficiënt is om op alle panden tegelijk zonnepanelen te leggen. De ambtelijke organisatie gaat aan de slag met deze nieuwe vraag, terwijl dit niet in lijn is met de huidige aanpak. Het effect van het afwijken van de aanpak, hebben we uitgewerkt in paragraaf 4.1.

We vinden een belangrijk, toch ondergeschoven, onderdeel van de strategie in een toelichting van de raadsvergadering over de Duurzame Stad (1 februari 2021). Dit is de onderverdeling van het verduurzamen van het maatschappelijk vastgoed in drie stromen <sup>9</sup>, namelijk:

- Vervanging door nieuwbouw;
- Integrale verduurzaming bestaande voorraad;
- Overige gebouwen aardgasvrij.

De optelsom van deze drie stromen leidt tot het uiteindelijke doel van 2040/2050. We horen echter nauwelijks iets terug over de totale opgave en de wisselwerking tussen de drie stromen. Wel gaat de ambtelijke organisatie deze drie stromen samenbrengen in de monitoringstool, die nog wordt ontwikkeld. Hieronder staat per stroming een korte beschrijving van de beschikbare informatie.

#### Vervanging door nieuwbouw:

Uit de interviews blijkt dat het vervangen door nieuwbouw wordt gezien als het reguliere werk van Team Vastgoed en minder als onderdeel van de opgave verduurzaming. De middelen voor het vervangen van nieuwbouw komen niet uit het revolverend fonds, maar dit onderdeel wordt bekostigd vanuit apart aan te vragen investeringskredieten voor deze gebouwen. Voorbeeld: Specifiek voor de gymzalen van gemeente Dordrecht is een integraal huisvestingsplan opgesteld in 2020, waarin vervanging van 13 gymzalen is opgenomen <sup>10</sup>.

Er is weinig inzicht in het aandeel vervangen door nieuwbouw en het effect hiervan op de totale verduurzamingsopgave.

#### Integrale verduurzaming bestaande voorraad:

Dit onderdeel van de strategie is verder toegelicht in de volgende paragraaf.

---

<sup>9</sup> Raadsvergadering duurzame stad, Toelichting verduurzamen eigen vastgoed (1 feb 2021).

<sup>10</sup> Vaststellen Integraal huisvestingsplan Gymzalen Gemeente Dordrecht (2020).

### Overige gebouwen aardgasvrij:

Dit onderdeel van de strategie volgt pas na het vervangen door nieuwbouw en het verduurzamen van bestaande gebouwen. Wanneer de CO<sub>2</sub>-reductiedoelen behaald zijn en er geen aanvullende verduurzaming nodig is, dan worden de overige gebouwen aardgas vrijgemaakt <sup>11</sup>.

## **4.2 Toesten van de strategie**

**Het is niet mogelijk om de strategie te toetsen, omdat deze nergens volledig beschreven staat. Hierdoor is de prioritering ook niet logisch volgend.**

In deze paragraaf bespreken we alleen de aanpak van het onderdeel 'Integrale verduurzaming bestaande voorraad'. Voor de andere twee onderdelen is niet meer informatie beschikbaar dan hierboven beschreven is.

Tot 2023 was er een focus op een aanpak om te starten en niet op het maken van een strategie. We beschrijven de aanpak van de ambtelijke organisatie tot 2023 en wat hierin opvalt (fase 1). Vervolgens beschrijven we waar we de strategie vanaf 2024 naar toe zien ontwikkelen (fase 2).

### Aanpak tot en met 2023 (fase 1)

Uit de interviews wordt duidelijk dat de aanpak voor het verduurzamen van de bestaande voorraad voor 2023 (strategie voor de eerste zes panden) op hoofdlijnen uit twee onderdelen bestaat:

1. Leren door te doen.
2. Op orde brengen van de basis rondom gegevens van de panden en benodigde energiemaatregelen voor verduurzaming.

We geven een korte toelichting op deze twee onderdelen vanuit de interviews.

#### 1. Leren door te doen:

Aan de start van de verduurzamingsopgave is ervoor gekozen om direct te starten met het verduurzamen van zes panden. Informatie over energiemaatregelen voor alle panden was op dat moment nog niet inzichtelijk. Uit verschillende interviews wordt duidelijk dat de aanpak voor de eerste tranche van zes panden binnen de ambtelijke organisatie helder was, ook al is dit niet vastgelegd in documentatie:

- Kiezen voor gebouwen met laaghangend fruit, grote verbruikers waarbij je met verduurzamen geld terugverdient voor het revolverend fonds.
- Kiezen voor een doorsnede van de portefeuille, om breed te kunnen leren.
- Kiezen voor panden waar de MJOPs zo veel mogelijk op orde waren, zodat er snel gestart kon worden.

---

<sup>11</sup> Raadsvergadering duurzame stad, Toelichting verduurzamen eigen vastgoed (1 feb 2021).

### **Casus Sportboulevard: Kiezen met beperkte informatie**

De sportboulevard is één van de zes eerste panden die wordt verduurzaamd. Op het moment dat de ambtelijke organisatie aan de slag ging met dit pand, was er nog geen informatie beschikbaar over mogelijke verduurzamingsmaatregelen, met terugverdiertijden en besparing. Deze analyse is eerst uitgevoerd. Deze informatie was nodig om middelen vanuit het revolverend fonds te alloceren aan

2. Op orde brengen van de basis rondom gegevens van de panden en benodigde energiemaatregelen voor verduurzaming:

De beschikbare data over benodigde maatregelen voor verduurzaming van de portefeuille was beperkt. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om data over energiemaatregelen en de status van panden. Om in de toekomst beter onderbouwde keuzes te kunnen maken is het belangrijk om hier wel inzicht in te hebben. In 2023 is hier meer inzicht in opgedaan.

### **Casus Dordrechts museum: Quickscans**

Voor alle panden die verduurzaamd moeten worden heeft de ambtelijke organisatie een quickscan energiemaatregelen laten uitvoeren, zo ook voor het Dordrechts museum. Hierdoor is per pand op hoofdlijnen inzichtelijk wat de kosten van energiemaatregelen zijn en wat vervolgens de opgeleverde besparing (in CO2 en energiekosten) is. Dit levert de benodigde informatie op om keuzes te maken over investeringen en besparingen. Deze quickscan is voor alle panden in de huidige portefeuille uitgevoerd, waardoor de hele portefeuille geprioriteerd kan worden op basis van de businesscase voor verduurzaming. En om middelen te kunnen alloceren voor panden. Er is voor elk pand nog wel een detaillering van de maatregelen nodig voorafgaand aan de uitvoering.

De uitvoering van het op orde brengen van de basis voor verduurzaming ligt voor een groot deel bij de Service Gemeente Dordrecht, omdat zij het beheer van de panden doen. Uit de interviews blijkt dat de samenwerking met de Service Gemeente Dordrecht niet goed loopt en dat zij uiteindelijk wel in de lead is om deze basis op orde te brengen. Ook heeft de Service Gemeente Dordrecht een rol in het uitvoeren van de strategie. Doordat de samenwerking op dit moment niet optimaal is, ontstaat er ruis in de uitvoering van de strategie. Dit is een risico voor de opgave.

### Aanpak vanaf 2024 (fase 2)

In december 2023 is het concept besluitvormingsmodel opgeleverd. Hierin staat een verdeling van de scope van het verduurzamen van de huidige voorraad in drie categorieën. Deze categorieën leiden tot een prioritering in drie delen: Gebouwen met een positieve businesscase om te verduurzamen, gebouwen met beperkte investering om te verduurzamen en gebouwen met aanzienlijke investeringen om te verduurzamen.

In het voorjaar van 2024 wordt een monitoringstool verwacht. Deze tool moet inzicht geven in de voortgang ten aanzien van de doelen en de stand van zaken van het revolverend fonds.

### Wat valt op?

Nu de verduurzamingsopgave een aantal jaar verder is, verandert de aanpak meer naar een strategie op basis van de nieuwe informatie en getrokken lessen uit de start met de eerste zes panden. Alleen is dit nergens vastgelegd in een compleet strategiedocument. De randvoorwaarden vanuit de Agenda 2030 worden door de ambtelijke organisatie gezien als strategie, zoals:

Terugverdientijd van 15 jaar; financiering vanuit het revolverend fonds.

Ook het besluitvormingsmodel wordt gezien als strategie (concept opgeleverd in december 2023). Hierin staat een verdeling van de scope in drie categorieën, waaruit de belangrijkste strategische harde afweging blijkt:

De panden met een positieve businesscase voor verduurzaming worden als eerst verduurzaamd, zodat er geld terugvloeit naar het revolverend fonds.

Dit bij elkaar is nog geen volledige strategie. Een strategie gaat ook over welke aanpak je kiest en waarom. Bijvoorbeeld: We kiezen voor het aanpakken van panden in zijn totaliteit, vanwege efficiëntie in kosten en minder druk op de beperkte ambtelijke capaciteit. Een andere aanpak (zonnepanelen plaatsten op elk pand) kan voldoen aan de randvoorwaarden van de strategie én toegevoegde waarde hebben om uit te voeren, maar dit betreft alsnog een wijziging van de strategie. Deze andere aanpak vraagt namelijk om andere werkzaamheden van de ambtelijke organisatie (totaal uitvraag van één maatregel voor alle panden, i.p.v. een totaalpakket energiemaatregelen voor één pand). Dit soort wijzigingen vraagt veel van de (beperkte) capaciteit van de organisatie.

Daarnaast merken we ook dat er nog 'zachte' criteria zijn waarop de ambtelijke organisatie haar keuzes baseert als het gaat om de keuze van panden. Het besluitvormingsmodel maakt een eerste selectie waarna er aanvullende 'zachtere' criteria een verdere prioritering moeten bepalen. Denk hierbij aan beschikbare informatie per pand of lange termijn duidelijkheid in de verhuur. Dit tezamen leidt uiteindelijk tot de volgorde van panden. Dit staat nog niet in zijn totaliteit beschreven. Hierdoor ontstaan er vragen vanuit de raad over de gekozen panden.

### **Casus Dordrechts museum: Voorbeeld van zachte criteria**

Het Dordrechts museum is één van de eerstvolgende panden die verduurzaamd gaat worden. Het museum is één van de grootverbruikers van elektriciteit en gas. Verduurzamingsmaatregelen hebben volgens het besluitvormingsmodel een positieve businesscase. Dit zorgt ervoor dat het Dordrechts museum, samen met nog tien panden in de eerstvolgende tranche zit om te verduurzamen. De ambtelijke organisatie kan niet met al deze panden tegelijk aan de slag. Daarom zijn er ook nog zachte criteria op basis waarvan de ambtelijke organisatie ervoor heeft gekozen het Dordrechts museum als volgende pand te kiezen. Eén van deze criteria was dat het pand kansrijk was om in aanmerking te komen voor een subsidie vanuit het Rijk. Deze subsidie is gewonnen en dient binnen een bepaalde termijn uitgegeven te worden. Het Dordrechts museum zal daarom op korte termijn worden verduurzaamd.

### **4.3 Toets ontbreekt**

**De opgave is aan de start financieel doorgerekend en onderbouwd maar er is geen toets of dit realistisch is.**

Het is cruciaal om voldoende middelen te hebben om de opgave uit te kunnen voeren. Gemeente Dordrecht heeft in 2021 geld gereserveerd voor deze opgave via de Agenda 2030 (de verkoop van de Eneco-aandelen) in het onderdeel 'Duurzame Stad'.

In financieel opzicht is er nagedacht over hoe deze middelen zo effectief mogelijk ingezet kunnen worden voor het verduurzamen van de opgave, namelijk via een revolverend fonds. De portefeuille is hiervoor op hoofdlijnen doorgerekend, met verschillende vaststaande uitgangspunten (bijv. terugverdientijd gemiddeld 15 jaar, energiebesparing 80% terug in het fonds 20% terug naar de huurder). Door te werken met het revolverend fonds gaat de gemeente ervan uit dat ze met € 9 miljoen als startbedrag, € 40 miljoen aan duurzaamheidsmaatregelen kunnen uitvoeren <sup>12</sup> <sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Toelichting verduurzaming maatschappelijk vastgoed;

<sup>13</sup> Routekaart verduurzaming vastgoed.



We zien een aantal risico's met betrekking tot het revolverend fonds:

- Er is op dit moment geen monitoring op het fonds.
- Wanneer de uitvoer van de maatregelen lang(er) duurt, dan duurt het ook langer voordat er geld wordt terugverdiend in het fonds. Dit kan leiden tot een periode met een laag saldo in het fonds, dat tot vertraging kan leiden in de uitvoering of tot een negatief saldo in het fonds.
- Het revolverend fonds is berekend op globale getallen vanwege op dat moment beperkt beschikbare data.
- Er is geen rekening gehouden met indexatie, zowel van de energieprijzen als de bouwprijzen. Dit was een interne vereiste voor de besluitvorming van de Agenda 2030. Sinds 2021 is er echter veel veranderd in de energie- en bouwprijzen, waarbij het nu niet inzichtelijk is wat het effect is op het revolverend fonds.
- Er moeten afspraken gemaakt worden met de huurders over de besparingen:
  - Er is geen grip op of de huurder de besparing daadwerkelijk gaat maken.
  - De werkelijke besparing voor elk pand doorrekenen kan tijdsintensief worden bij een grote hoeveelheid panden.
  - Het is tijdsintensief om deze afspraken te maken met huurders.
- Er is in 2020 doorgerekend dat alle gebouwen verduurzaamd moeten kunnen worden vanuit het fonds. Aan het eind van het proces zitten de gebouwen met een negatieve businesscase (die meer geld kosten om te verduurzamen dan dat het besparing oplevert). Het hangt van veel verschillende factoren af of dit daadwerkelijk met voldoende budget uitkomt.
- De versnelling naar 2040 heeft impact op het revolverend fonds, omdat het fonds rendeert op terugverdiendtijden en de tijd om terug te verdienen korter wordt.

Nu de eerste maatregelen worden uitgevoerd is het belangrijk om het revolverend fonds te gaan monitoren. In dit geval is het goed om inzichtelijk te krijgen of de beoogde besparing daadwerkelijk wordt terugverdiend. De ambtelijk organisatie is deze monitoring aan het maken.

Uit de interviews en reflectietafels blijkt ook dat er een zorg vanuit de ambtelijke organisatie is of de benodigde middelen snel genoeg beschikbaar zijn om het tempo te maken wat nodig is.

## 5. Deelvraag 3 – Bijsturen en controleren

Hoe wordt de raad in stelling gebracht om bij te sturen en te controleren (deelvraag 3)?

We hebben bovenstaande onderzoeksvraag vertaald in vier normen die we onderzocht hebben:

1. De raad heeft kaders meegegeven voor het beleid.
2. De raad heeft inzicht in de doelen en de voortgang ervan.
3. De raad heeft inzicht in de kosten die gemoeid zijn met de opgave.
4. De raad wordt van de juiste informatie voorzien om zijn verschillende rollen te kunnen vervullen.

We schetsen hieronder onze bevindingen.

### 5.1 Globale kaders

#### De raad heeft globale kaders meegegeven voor het beleid.

In 2021 is via de Agenda 2030 met het onderdeel 'Duurzame Stad' geld gereserveerd voor het verduurzamen van het maatschappelijk vastgoed. Er zijn toen kaders vastgesteld in o.a. de Routekaart en de toelichting van de businesscase 'Duurzame Stad'. Deze kaders zijn te lezen in bijlage 2.

Uit de reflectietafels blijkt dat deze kaders beperkt zijn. Hiernaast zijn ze vastgesteld door een vorige raad waardoor deze niet volledig bekend zijn bij de huidige raad. Bovendien was er op het moment van vaststelling in 2020 ook nog summier informatie beschikbaar over verduurzaming. De raad is nadien niet meer in stelling gebracht om op basis van aanvullende informatie met nieuwe keuzes te sturen.

De huidige kaders geven de ambtelijke organisatie richting, maar betreffen geen volledige strategie die voorgelegde keuzes logisch onderbouwen.

#### **Casus Sportboulevard: Gesprek met de raad over de gemaakte keuzes**

Bij de prioritering van panden zijn er ook nog zachte criteria die leiden tot de uiteindelijke keuze van panden. Dit hoeft geen probleem te zijn, zolang de ambtelijke organisatie transparant inzicht geeft in de gemaakte keuzes in de strategie. Dit was bij de Sportboulevard niet compleet duidelijk. De keuze voor de eerste zes panden was op basis van niet-vastgelegde criteria. Doordat de keuzes die nu worden voorgelegd door de ambtelijke organisatie niet logischerwijs volgend zijn uit een strategie, is het moeilijk om het juiste gesprek te voeren met elkaar over de kaders en ontstaan er veel vragen over de keuzes.

## 5.2 Verbinding ontbreekt

**De raad kent de lange termijn doelen en de specifieke korte termijn resultaten (zes panden klaar in 2025). De verbinding tussen de lange en korte termijn ontbreekt.**

Het verduurzamen van het maatschappelijk vastgoed is een lange termijn opgave, waarbij via de huidige aanpak steeds een aantal panden worden verduurzaamd. Op pandniveau is de verduurzaming helder (Sportboulevard verbeteren naar energielabel A+). De raad wordt op dit moment meegenomen op basis van managementinformatie. Omdat de lange termijn strategie en mijlpalen op dit moment ontbreken, heeft de raad nu geen sturingsinformatie. Hiermee is het voor de raad onduidelijk of al deze maatregelen (output) samen leiden tot voldoende CO2 vermindering (outcome). De ambtelijke organisatie verwacht in Q2 een monitoringstool te presenteren waarin inzicht gegeven wordt in de stand van zaken ten opzichte van de lange termijn doelen.

### **Casus Sportboulevard: Verschil output en outcome**

De doelstelling op pandniveau voor de Sportboulevard is helder: Het energielabel verbeteren naar energielabel A+ voor eind 2025. Het is alleen niet duidelijk hoe groot de bijdrage is die dit levert aan klimaatneutraal zijn in 2040. Ook is onduidelijk of het verduurzamen van deze zes panden veel of weinig is ten opzichte van de totaalopgave. Verder is het verbeteren van het energielabel de output (inspanning). De uiteindelijke CO2 besparing (outcome) is afhankelijk van nog meer factoren, waaronder het gedrag van de huurder/gebruikers van het pand.

## 5.3 Sturingsinformatie

**De raad heeft managementinformatie over de kosten, maar mist sturingsinformatie. Het totaaloverzicht en een realistisch beeld mist.**

De raad krijgt inzicht in managementinformatie (output) in plaats van in sturingsinformatie. We lichten dit uitgebreider toe. De raad heeft specifiek inzicht in de investering van de panden waar op dit moment aan gewerkt wordt. Doordat de lange termijn strategie er nog niet is, kan er ook geen goede doorvertaling op investeringsniveau worden gemaakt. Hierdoor mist het overzicht. Het revolverend fonds is sterk gebonden aan kosten en terugverdientijden. Hiernaast fluctueert het revolverend fonds op basis van investeringen en terugverdientijden. Het is niet inzichtelijk of er tijden zijn waarop er meer geïnvesteerd dient te worden dan dat er beschikbaar is in het fonds. Ook is de berekening waarop het revolverend fonds gebaseerd is gedaan op basis van onvolledige data over de panden. Bovendien zullen bouwpreizen door inflatie stijgen. Dit zou weg kunnen vallen tegenover de stijgende energiepreizen, maar dit zien wij nog niet meegenomen in het fonds.

De middelen zijn een belangrijke randvoorwaarde om de opgave te kunnen realiseren. Uit de reflectietafel blijkt dat zowel de raad als de ambtelijke organisatie geen toegevoegde waarde ziet in het voeren van een gesprek over de middelen. Het gesprek zou moeten gaan over de doelstellingen. Echter, het is wel belangrijk dat er dan een overzicht is van de middelen, zodat je het goede gesprek kan voeren over effectiviteit van de gekozen inzet en instrumenten.

Het moet worden voorkomen dat de focus van het gesprek in de raad komt te liggen op de middelen, in plaats van op de doelstellingen. *Voorbeeld: Terugverdientijden zijn belangrijk voor de werking van het revolverend fonds, maar is geen doel op zich. Het doel van de opgave is klimaatneutraal zijn in 2040. Het kan zijn dat deze versnelde ambitie leidt tot meer benodigde middelen. De ambtelijke organisatie verwacht in Q2 een monitoringstool aan de raad te presenteren waar dit onderdeel van is. Ook de doelstelling klimaatneutraal in 2040 wordt uitgewerkt in wat dit betekent voor de middelen en personele capaciteit.*

## 5.4 Sturing

### De raad wordt onvoldoende in stelling gebracht om op het juiste niveau te kunnen sturen.

Bij de raadsvergadering van maart 2023 lag de focus vanuit de ambtelijke organisatie op het ophalen van investeringskrediet voor de eerste zes panden (het alloceren van het gereserveerde geld). Hierdoor was de informatievoorziening aan de raad managementinformatie (de informatie ging over specifieke maatregelen in panden, inclusief kosten en planning). Sturingsinformatie met inzicht in de totale opgave mist. Dit leidde ertoe dat niet het juiste gesprek ontstond. De focus in de raadsvergadering lag op het detailniveau van panden en niet op kaderstellen of controleren op de totaalopgave.

Bij de jaarlijkse terugkoppeling van de Agenda 2030 is Duurzame Stad, waar het verduurzamen van maatschappelijk vastgoed een onderdeel van is, is deze opgave een klein onderdeel dat kort wordt toegelicht en niet uitgebreid wordt besproken.

Een combinatie van factoren zorgt ervoor dat het op dit moment lastig is voor de raad om op het juiste niveau te sturen:

1. De opknipping van de scope in drie stromingen. Hierdoor wordt de raad separaat over de onderdelen geïnformeerd en mist het totaaloverzicht. Terwijl er ook een wisselwerking zit tussen de verschillende onderdelen. Dit roept vragen op bij de raad.
2. De strategie die niet volledig beschreven staat en hierdoor niet voor de raad bekend is.
3. Uit de reflectietafels blijkt ook dat een nieuwe opgave als deze ook vraagt om een bepaalde mate van kwetsbaarheid in het gesprek tussen raad en ambtelijke organisatie. Om open te zijn over de zaken die nog onduidelijk zijn. Dit is een nieuwe manier van interactie/samenwerking. Dit is een competentie die nog ontwikkeld moet worden.

## Bijlage 1: Interviews en documentenanalyse

### Interviews

Er zijn online interviews gehouden met de volgende personen:

- De wethouder;
- De portefeuille-directeur Werkende, Bereikbare en Duurzame stad bij Gemeente Dordrecht;
- De clustermanager;
- De business controller;
- De teammanager van team Vastgoed;
- Twee beleidsmedewerkers van team Vastgoed;
- Een onafhankelijk adviseur Verduurzamen Vastgoed voor o.a. gemeenten Breda & Eindhoven.

### Documentenanalyse

De volgende documenten zijn onderdeel van de analyse geweest van dit onderzoek:

- Routekaart verduurzaming vastgoed (ontwikkeld mrt 2020, vastgesteld feb 2023);
- Raadsvergadering Toelichting businesscase Duurzame Stad (1 feb 2021);
  - Memo toelichting businesscase Duurzame Stad;
  - Toelichting verduurzaming maatschappelijk vastgoed;
- Meerjarenperspectief vastgoed 2021 (1 jul 2021);
- Politiek akkoord 2022-2026;
- Raadsvoorstel 'Beschikbaar stellen van Investeringskredieten verduurzaming maatschappelijk vastgoed' (mrt 2023);
- Raadsvoorstel 'Vaststellen en beschikbaar stellen van een reservering Doorstartnotitie Programma Energietransitie 2023 – 2026 – Startnotitie' (mei 2023);
- Raadsbesluit 'Vaststellen integraal huisvestingsplan Gymzalen Gemeente Dordrecht' (26 mei 2020), inclusief IHP gymzalen.
- Intern document: Concept besluitvormingsmodel (dec 2023);
- Intern document: Excellijst scope verduurzamen (dec 2023);
- Intern document: Excellijst energielabel (dec 2023);
- Intern document: Offerte KVMC quickscan (apr 2023).

Stukken met betrekking tot het zonne-offensief en overige documenten met betrekking tot het programmaplan energietransitie vallen buiten de scope van het onderzoek.

## Reflectietafels

Op 4 maart is de reflectietafel met de ambtelijke organisatie gehouden. De deelnemers waren:

- Clustermanager;
- Teammanager Vastgoed;
- Twee beleidsmedewerkers van team Vastgoed;
- Secretaris van de Rekenkamer;
- Twee onderzoekers van Hiemstra & De Vries.

Op 11 maart is de reflectietafel tussen de ambtelijke organisatie en raadsleden gehouden. De deelnemers hieraan waren:

- Clustermanager;
- Teammanager Vastgoed;
- Twee beleidsmedewerker van team Vastgoed;
- Een viertal raadsleden van de GroenLinks, Partij voor de Dieren en VVD;
- Secretaris van de Rekenkamer;
- Lid-rapporteur van de Rekenkamer;
- Twee onderzoekers van Hiemstra & De Vries.

## Bijlage 2: Onderdelen strategie en bijbehorende documenten

In verschillende documenten staan onderdelen van de strategie. Deze zijn in interviews aangevuld door de ambtelijke organisatie met criteria die niet zijn vastgelegd. Het valt op dat de onderdelen van de strategie met name randvoorwaarden en uitgangspunten zijn, en dat deze verspreid staan in verschillende documenten.

Onderdeel strategie	Document waarin dit is vastgelegd
<b>Het verduurzamen van vastgoed bestaat uit 3 stromen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Vervanging door nieuwbouw</b></li> <li>• <b>Integrale verduurzaming bestaande voorraad</b></li> <li>• <b>Overige gebouwen aardgasvrij</b></li> </ul>	Meerjarenperspectief vastgoed 2021 (1 jul 2021). Raadsvergadering Duurzame Stad - Toelichting verduurzaming maatschappelijk vastgoed (feb 2021)
<b>Er is geen strategie m.b.t. het vervangen door nieuwbouw. Voor de gymzalen is de vervanging vastgelegd.</b>	Vanuit interviews, geen document beschikbaar gesteld.
<b>De gemeente neemt voor de eigen organisatie, gelieerde instellingen en opdrachtnemers alle energiematregelen met een terugverdientijd van 15 jaar.</b>	Routekaart verduurzaming vastgoed (mrt 2020) Raadsvergadering Duurzame Stad - Toelichting verduurzaming maatschappelijk vastgoed (feb 2021)
<b>Gemeentelijke panden die gelegen zijn in het warmteleveringsgebied zoveel mogelijk aanbieden aan HVC voor aansluiting op de warmtevoorziening</b>	Routekaart verduurzaming vastgoed (mrt 2020)
<b>De financiering vindt plaats vanuit een revolverend fonds. Daaraan hangen de volgende randvoorwaarden:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Energiewinst wordt verdeeld tussen de investeerder (80-90%) en huurder/gebruiker (10-20%).</b></li> <li>• <b>Er is een investering van 8,5 miljoen nodig om het vliegwiel op gang te brengen.</b></li> <li>• <b>Voorgesteld wordt om het budget voor de gemeentelijke storing te reserveren en op basis van een 4-jarig plan op gebouwniveau het budget te claimen. Tegelijkertijd kan het model worden geactualiseerd aan de hand van actuele energieprijzen, stand van de technische mogelijkheden, verrekening van subsidies en actuele terugverdientijden.</b></li> <li>• <b>Er wordt geen indexatie meegenomen.</b></li> <li>• <b>Subsidies kunnen toegevoegd worden aan het fonds.</b></li> <li>• <b>Het model gaat nu uit van een gemiddelde terugverdientijd van 15 jaar.</b></li> <li>• <b>De duurzaamheidsmaatregelen worden zoveel mogelijk op natuurlijke</b></li> </ul>	Meerjarenperspectief vastgoed 2021 (1 jul 2021) Raadsvergadering Duurzame Stad - Toelichting verduurzaming maatschappelijk vastgoed (feb 2021)

<p><b>vervangingsmomenten gepland om kapitaalvernietiging tegen te gaan. Er wordt aangesloten bij MeerJarenOnderhoudsPlannen (MJOPs) van de gebouwen.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Voor het bepalen van de kosten van de duurzaamheidsmaatregelen zijn alleen de meerkosten t.o.v. het MJOP meegenomen. Uitgangspunt is dat de meerkosten als budget worden toegevoegd aan het onderhoudsbudget.</b></li> </ul>	
<p><b>We starten met zes panden om te leren. Deze kiezen we op basis van laaghangend fruit, beschikbare informatie en een brede representatie</b></p>	<p>Vanuit interviews, niet vastgelegd.</p>
<p><b>We pakken de verduurzaming van panden in zijn totaliteit aan.</b></p>	<p>Gehoord in de interviews. Volgend uit de gedachte van het revolverend fonds. Nergens in strategie beschreven.</p>
<p><b>Het besluitvormingsmodel is de basis voor de prioritering van panden.</b></p>	<p>Recent ontwikkeld, is nog geen onderdeel van beleidsstukken.</p>
<p><b>Naast het besluitvormingsmodel zijn er zachte criteria waarop de ambtelijke organisatie de prioritering van panden baseert, met o.a.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Een MJOP dat op orde is.</b></li> <li>• <b>Duidelijkheid in toekomstige verhuur van het pand.</b></li> </ul>	<p>Niet vastgelegd, vanuit interviews.</p>



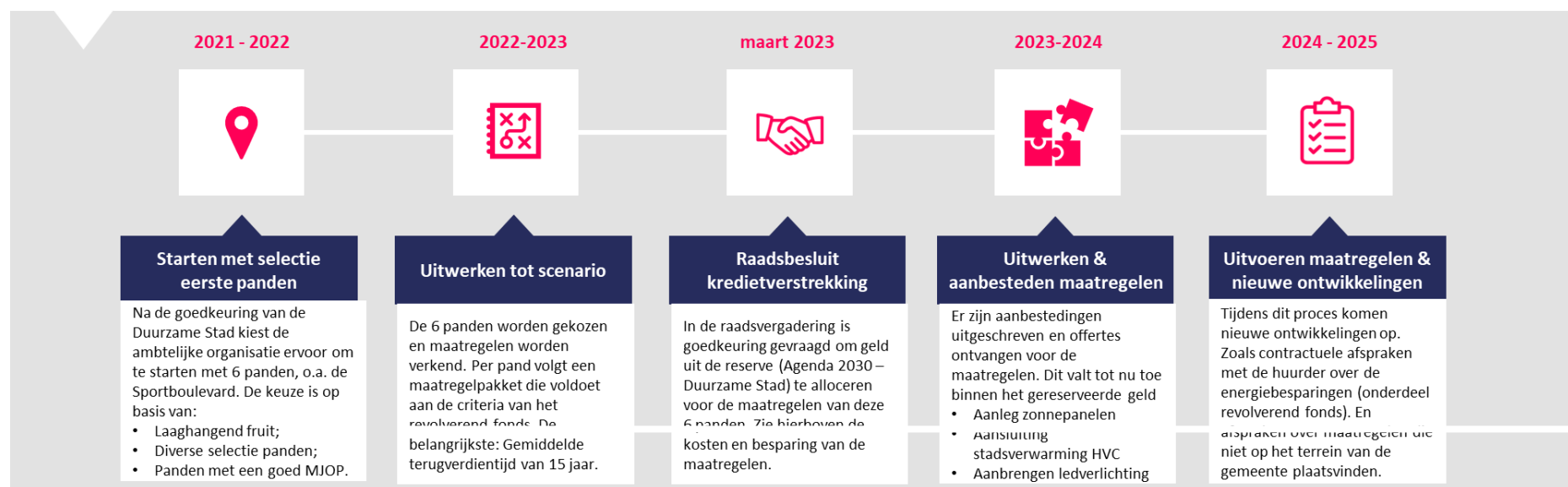
## Bijlage 3: Casussen

### De Sportboulevard

IJshal / Zwembad / Sportcomplex – Fanny Blankers Koenweg 10

Deze casus laat het proces van verduurzaming zien van voor december 2023. In deze periode is veel geleerd in de opgave. Ook is er nieuwe onderbouwende informatie verzameld. Het proces na december 2023 is op basis hiervan verbeterd. Dit is te zien op de volgende pagina bij de casus van het Dordrechts museum.

- De Sportboulevard was de grootste energieverbruiker van de stad.
- De doelstelling van de verduurzamingsmaatregelen was: Naar Energielabel A+ & energieverbruik verminderen.
- De kosten waren € 2,8 miljoen. Dit komt deels uit MJOP (€ 460.000), deels uit subsidie (€ 845.000), deels uit revolverend fonds (€ 1,5 miljoen).
- Verwachtte besparing: € 284.000. De besparing gerealiseerd vanuit de MJOP gelden gaan direct terug naar huurder. De gerealiseerde besparing vanuit het revolverend fonds en de subsidie heeft een 80-20 verdeling t.b.v. het revolverend fonds & huurder.
- Complicaties tijdens proces: Contractuele afspraken huurder over de energiebesparing, afspraken over werkzaamheden buiten eigen terrein.

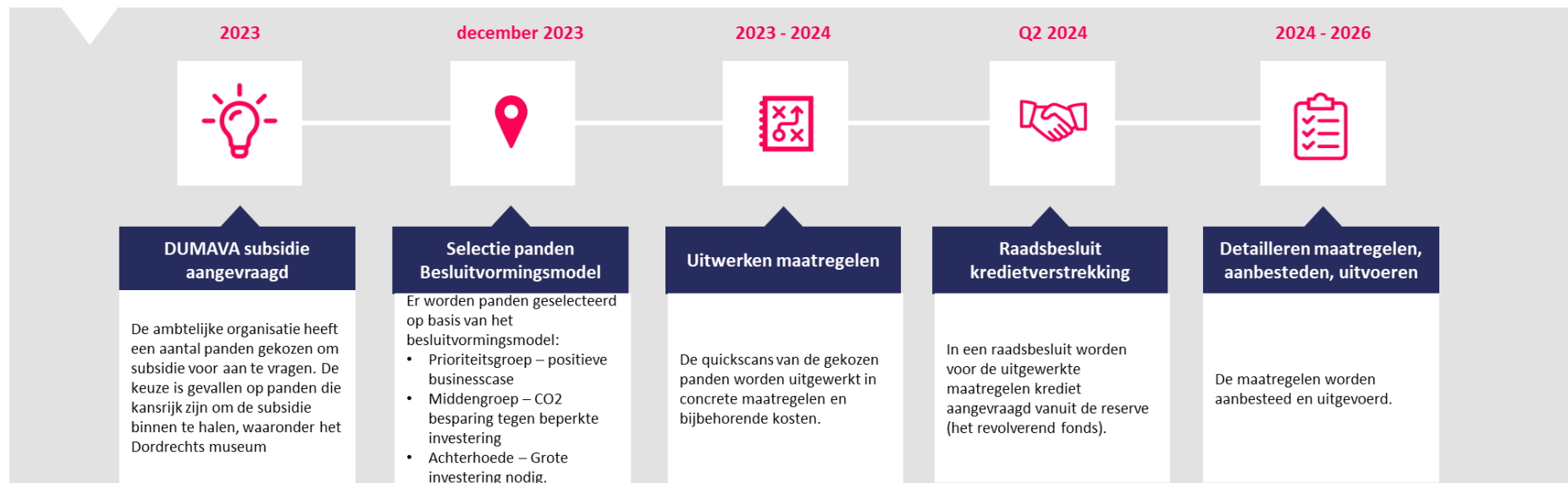


## Dordrechts Museum

Museumstraat 32-40 + Vest 115 Cultuur

Het Dordrechts museum staat de komende periode op de planning om te verduurzamen. Dit pand is gekozen op basis van het besluitvormingsmodel en een aantal zachte criteria. Eén van deze zachte criteria was de kans op subsidie vanuit het Rijk.

- Het pand is een Rijksmonument.
- Besluitvormingsmodel: Het museum zit in de prioriteitsgroep, want het is een top verbruiker op gas (> 65.000 m<sup>3</sup>) en elektriciteit (> 1.000.000 kWh) en de verduurzamingsmaatregelen leveren per jaar een positieve businesscase op (€3.308) en een CO<sub>2</sub> besparing van 7%.
- DUMAVA subsidie: Er zijn zeven panden van de gemeente ingediend voor de DUMAVA subsidie. Alleen het Dordrechts museum is toegekend.
- Het Dordrechts museum is onderdeel van de panden voor de volgende tranche verduurzaming.





**Gemeente Dordrecht**

Spuiboulevard 300  
Postbus 8  
3300 AA Dordrecht

[www.dordrecht.nl](http://www.dordrecht.nl)

**DORDRECHT**

