

INTERVIEW

Interview met Gert Jan de Vries en Naomi Meys

Joost Fledderus*

‘Maar wat eigenlijk het mooiste is: dat je iets naar boven brengt wat nog niet bekend was, iets wat verwondert of zelfs verbaast.’

Jaarlijks reikt de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers & Rekenkamercommissies (NVRK) de Goudvink uit als prijs voor het beste rekenkamerrapport. Belangrijke criteria voor de prijs zijn de technische kwaliteit, de wijze van presentatie, relevantie en doorwerking. De winnaar van 2022 was de Rekenkamer Utrecht met het rapport *Onbegonnen werk – Onderzoek naar de verduurzaming van gemeentelijk vastgoed in Utrecht*. Het onderzoek richtte zich op de ‘Versnellingsopgave Energie neutraal Kernvastgoed’ van de gemeente. De hoofdvraag luidde: ‘Wat is de voortgang van de Versnellingsopgave in het verduurzamen van gemeentelijk vastgoed, in hoeverre is de raad in positie om bij te sturen en hoe kan dit beoordeeld worden?’ De rekenkamer concludeert dat deze Versnellingsopgave nauwelijks van de grond komt. Tot 2023 blijken er slechts twee gebouwen verduurzaamd, terwijl de doelstelling tot dat jaar 57 gebouwen betrof. Deze doelstelling is volgens de Rekenkamer financieel en inhoudelijk onvoldoende onderbouwd. Mede daardoor heeft de gemeente geen grip op de opgave.

De jury van de Goudvink 2022 prijst de actuele en relevante onderwerpkeuze. Ook heeft de jury waardering voor de manier waarop de onderzoekers een ingewikkeld onderwerp als verduurzaming zo concreet hebben weten te maken. De visuele onderbouwing van de bevindingen en conclusies en de toegankelijke publiekssamenvatting waarden de juryleden ook.

Beleidsonderzoek Online sprak met de twee betrokken onderzoekers van de Rekenkamer Utrecht, Gert Jan de Vries en Naomi Meys, over de Goudvink, hun kijk op rekenkameronderzoek en het onderzoeksproces van het winnende rapport.

Van harte gefeliciteerd met de Goudvink! Wat betekent deze prijs voor jullie?

Naomi Meys: We proberen in principe ieder jaar een onderzoek in te dienen voor de Goudvink. Als je de prijs dan ook echt wint, is dat natuurlijk heel leuk. We wisten dat doorwerking van het onderzoek een belangrijk criterium zou zijn voor de jury. Dat houdt in dat het onderzoek zichtbaar verandering teweeg heeft gebracht.

Gert Jan de Vries: Het was inderdaad bijzonder om deze prijs te winnen. We dachten zeker dat dit rapport een kanshebber was. Dat de uitkomsten van het onder-

* Joost Fledderus is senior adviseur Onderzoek & Statistiek bij de gemeente Arnhem en redactielid van Beleidsonderzoek Online.

Joost Fledderus

zoek ook zijn benoemd in het in 2022 gesloten coalitieakkoord, helpt natuurlijk ook: zichtbaarder kan doorwerking nauwelijks zijn. En de pakkende titel 'Onbegonnen werk' heeft waarschijnlijk ook geholpen.

Naomi Meys: We zijn een actieve rekenkamer binnen de NVR. De Goudvink stimuleert wat ons betreft ook kennisdeling over rekenkameronderzoek: hoe kun je de kwaliteit verhogen, welke methoden werken goed en wat werkt minder? We vinden het belangrijk om daarin mee te doen, en het is leuk om te laten zien wat je hebt gedaan. Toch doen nog lang niet alle rekenkamers mee met de prijs. Dat is jammer, want het is een mooie kans om meer van elkaar te leren. Misschien houdt het feit dat veel kleinere rekenkamers of rekenkamercommissies onderzoek uitbesteden, inzendingen tegen.

Gert Jan de Vries: Wat ons betreft mag de Goudvink zeker meer onder de aandacht worden gebracht. We merken ook echt dat het nog veel extra aandacht genereert voor het onderzoek. Zo ontvingen we taart van zowel de griffie als het college. En ook de betrokken wethouder feliciteerde me persoonlijk met de prijs.

Wat is jullie visie op rekenkameronderzoek? Waar moet een goed onderzoek aan voldoen volgens jullie?

Naomi Meys: Volgens mij wil elke rekenkameronderzoeker impact hebben met zijn of haar onderzoek. In de basis gaat het erom dat we de gemeenteraad inzicht willen geven, zodat deze tot een raadsbesluit komt dat leidt tot verbeteringen. De uitvoering van het raadsbesluit moet uiteindelijk ten goede komen aan de inwoners. Hoe je tot die impact komt, kan verschillen.

Gert Jan de Vries: Wat mij betreft gaat het in ieder geval niet alleen over oordelen, zoals weleens van rekenkamers wordt gedacht. Het gaat ook over hoe het volgens de rekenkamer zou moeten of zou kunnen. Dat betekent niet alleen maar zeggen dat iets goed of fout gaat, maar ook aangeven wat de oorzaak is waarom bepaald beleid wel of niet effectief is. En vervolgens op basis van je analyse manieren aangeven waarop beleid wel zou kunnen werken. Uiteraard ontcom je niet aan het geven van een oordeel – zeker in het geval van het onderzoek waar we het nu over hebben. De uitkomsten daarvan waren zo dramatisch, we konden niet anders dan hier een stevige conclusie aan verbinden. Maar dan nog ben je in mijn ogen als onderzoeker verplicht om te achterhalen waarom en waardoor iets zo mis kan lopen. Op die manier geef je aan de raad, het college en de ambtelijke organisatie handvaten om het in de toekomst anders te kunnen doen. Ik merk in dit verband ook dat het gesprek met de betrokken ambtenaren en wethouder over de resultaten van het onderzoek steeds belangrijker wordt.

Naomi Meys: Dat klopt, je ziet ook steeds vaker dat al tijdens de uitvoering van rekenkameronderzoek wordt gekeken hoe je dit gesprek kan voeren. Als rekenkamer heb je in die zin ook een kennisfunctie. De kennis die je opdoet tijdens je onderzoek, wil je zo goed mogelijk verspreiden, niet alleen maar door een eindrapport. Die kennis kan al de vorm hebben van een goede feitelijke reconstructie van gebeurtenissen. Met name raadsleden, die toch vaak relatief kort in functie zijn, neem je zo mee in een stukje beleidsgeschiedenis.

Gert Jan de Vries: Maar wat eigenlijk het mooiste is: dat je iets naar boven brengt wat nog niet bekend was, iets wat verwondert of zelfs verbaast.

Jullie wonnen de Goudvink met een onderzoek naar de verduurzaming van het gemeentelijk vastgoed. Hoe zijn jullie tot dit thema gekomen?

Naomi Meys: Het was een derde en laatste onderzoek in een reeks onderzoeken over de Utrechtse aanpak van de energietransitie, waarin we drie van de vijf klimaatdoelen van de gemeente hebben onderzocht. De gemeente zelf had al in haar eigen rapportage met cirkels van invloed aangegeven dat zij niet op elk klimaatdoel even veel invloed heeft. In onze onderzoeksopzet voor de drie onderzoeken hebben we ervoor gekozen om doelen te onderzoeken die binnen de controle van de gemeente liggen en doelen waarvoor zowel de gemeente als partners aan zet zijn. De verduurzaming van gemeentelijk vastgoed valt in de eerste categorie. Maar de verdere scope van dit onderzoek moest nog worden uitgewerkt.

Gert Jan de Vries: Het specifieke onderwerp ‘Versnellingsopgave’ stond aan het begin van het driedelige project nog niet vast. Het is ook een beetje op ons pad gekomen. Ik las het voorwoord van de zogeheten Sectorale Routekaart Gemeentelijk Vastgoed van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten – in die Routekaart worden gemeenten handvaten en tips aangereikt voor de verduurzaming van het eigen vastgoed – verzorgd door de Utrechtse wethouder Lot van Hooijdonk. Daarin noemt ze de Versnellingsopgave voor de verduurzaming van het Utrechtse vastgoed als een mooi voorbeeld van hoe het goed kan gaan. Hierdoor getriggerd ben ik toen maar gewoon in de (digitale) archieven gedoken. Hoe staat het eigenlijk met die opgave? Ik kwam toen jaarlijkse voortgangsrapportages tegen waarin tabellen waren opgenomen die inzicht moesten geven in de stand van zaken met betrekking tot die opgave. Maar die tabellen telden van jaar tot jaar niet op: ze konden simpelweg niet kloppen. Als onderzoeker heb je dan toch een antenne die je in de loop der jaren ontwikkelt, waarmee je zoiets oppikt. Toen zijn we verder gaan graven en vragen. We hebben gesprekken gevoerd met mensen van de Vastgoedorganisatie, die soms bijna surrealistisch aan deden. Niemand kon of wilde zeggen hoe het er nou voor stond. Dat is gek, omdat de suggestie werd gewekt dat het over een vaste verzameling gebouwen ging. Dan kun je gewoon tellen, zou je denken. Maar uiteindelijk bleek er eigenlijk niets gedaan binnen de versnellingsopgave. Dat stond wel in heel schril contrast met wat de wethouder in die Routekaart had voorgespiegeld. Ik had nooit durven denken dat het zo erg kon zijn: dat je jaren bezig bent, vrijwel niets realiseert, maar je daarover niet verantwoordt.

Met welke methoden hebben jullie het onderzoek uitgevoerd en waarom hebben jullie hiervoor gekozen?

Gert Jan de Vries: In de basis was het een onderzoek dat de elementen kent van de meeste rekenkameronderzoeken: de kern bestond uit documentstudie, interviews, een normenkader, een infographic om de resultaten te visualiseren en conclusies en aanbevelingen. Maar in de uiteindelijke uitwerking hebben we ook een paar aanvullende stappen gezet die de aanpak van het onderzoek wel boven ‘gemiddeld’ doen uitstijgen.

Naomi Meys: We vonden het gebruik van een normenkader voor de hand liggen, omdat er door de gemeente zelf duidelijke numerieke, meetbare doelen waren geformuleerd. Het blijft voor ons ook wel voor de meeste onderzoeken een geijkte methode. We proberen hierbij wel telkens dicht bij de doelen te blijven die door de

Joost Fledderus

gemeente zelf zijn opgeschreven of worden gehanteerd. Bij de ambtelijke organisatie gaan we altijd na of het de juiste normen zijn die we beoordelen. Met het onderzoek vastgoed was het nog wel lastig om dit te doen, omdat er veel wisseling van personeel was en er was eigenlijk geen kennis over de normen die eerder waren gesteld.

Gert Jan de Vries: In dit onderzoek hebben we op twee manieren externe deskundigheid ingehuurd en ingezet. Eén expert hebben we een inschatting laten maken van wat het zou gaan kosten om de Versnellingsopgave volgens plan uit te voeren (344 gemeentelijke gebouwen in 2040 energieneutraal). Er waren namelijk wel middelen gereserveerd, maar een onderbouwing van de hoogte en inzet ervan ontbrak. De expertreview gaf beredeneerd aan dat het begrote bedrag totaal niet in verhouding stond tot wat je nodig had om de opgave te realiseren. Aanvullend hebben we een deskundige het hele rapport laten tegenlezen, om er zeker van te zijn dat wat we opschreven klopte en dat onze conclusies correct waren. Het helpt ook dat de taal en het jargon aansluiten bij de mensen die iets moeten doen met de aanbevelingen.

Julie moesten de meeste informatie ophalen bij het Vastgoedbedrijf Gemeente Utrecht (VGU). Uiteindelijk moesten jullie vaststellen dat er vrijwel niets van de gemeentelijke doelstellingen terecht is gekomen. Kunnen jullie meer vertellen over het onderzoeksproces dat heeft geleid tot die bevindingen?

Gert Jan de Vries: Van tevoren wisten we oprecht niet hoe het allemaal georganiseerd was. Ook niet dat het Vastgoedbedrijf zo'n grote rol had in de verduurzamingsopgave. In die zin word je door de onderwerpkeuze richting dit organisatie-deel gedreven.

Naomi Meys: We houden er altijd wel rekening mee dat we niet te vaak bij eenzelfde deel van de organisatie terecht komen. Het vergt toch een behoorlijke inspanning van de ambtelijke organisatie om mee te werken aan een rekenkameronderzoek. Ook willen we als rekenkamer een zekere spreiding realiseren in de onderwerpen die we onderzoeken.

Gert Jan de Vries: Het was in het begin van het onderzoek lastig om de juiste mensen te spreken. We probeerden medewerkers te bereiken, maar er werd soms gewoonweg niet gereageerd of afspraken werden niet nagekomen. Zoals ik hiervoor aangaf: dat was soms best surrealistisch. Later begrepen we dat het hele Vastgoedbedrijf op dat moment niet goed functioneerde, dat ze te maken hadden met groot verloop (onder meer de bedenkers van de Versnellingsopgave waren inmiddels vertrokken) en dat medewerkers (dus) niet wisten wat ze met ons onderzoek aan moesten. Via de directeur, die op dat moment net nieuw in dienst was, hebben we uiteindelijk het goede contact weten te krijgen en ook de openheid gekregen over de gang van zaken.

Naomi Meys: Het was in eerste instantie echt een zoektocht: wie kan de rekenkamer überhaupt iets vertellen over dit onderwerp? En als we dan gesprekken hadden, dan riepen die gesprekken vaak weer meer vragen op dan beantwoord konden worden. En het ging soms over basale vragen, bijvoorbeeld over hoeveel gebouwen er sinds de Versnellingsopgave zijn verduurzaamd. Of wat het 'kernvastgoed' – een

term uit hun eigen documenten – precies inhield. Maar zelfs op zulke vragen kregen we geen antwoord.

Gert Jan de Vries: Op een gegeven moment hebben we simpelweg een lijst gemaakt met hele concrete vragen en opgestuurd met het verzoek om deze te beantwoorden. En zelfs na reactie op deze vragen hebben we weer moeten doorvragen om er uiteindelijk achter te komen dat er eigenlijk maar twee gebouwen waren verduurzaamd van de 57 gebouwen die dat tot 2023 hadden moeten zijn!

Naomi Meys: We kwamen er ook achter dat er voor geen enkel gebouw een plan was gemaakt om te verduurzamen. Er waren geen energiemaatwerkadviezen en meerjarenonderhoudsplannen. Hoe dieper we erin doken, des te groter werd onze verbazing. Telkens vroegen we ons af: klopt dit echt? Als onderzoeker krijg je elke keer de behoefte om het nog eens extra te checken: zijn er echt geen plannen, is er echt geen financiële onderbouwing? Eigenlijk hebben we op basis van heel weinig informatie het rapport moeten opbouwen.

Gert Jan de Vries: Het voelde soms als een gladde muur, we kregen er maar geen grip op. Tot op het laatst had ik het gevoel: nu komt er nog iets uit de la, waarmee al onze resultaten nog zouden worden tegengesproken. Maar op een gegeven moment heb je al het mogelijke gedaan om de informatie boven tafel te krijgen en dan moet je je bevindingen en conclusies durven op te schrijven. Het Vastgoedbedrijf bleek er dus zelf ook geen grip op te hebben.

Hoe kwamen die conclusies aan bij de betrokkenen?

Naomi Meys: Het gesprek met de ambtelijk betrokkenen was niet moeilijk. Al gedurende het onderzoek hadden we veelvuldig contact met de directeur, waardoor deze volledig op de hoogte was van de richting waarin het onderzoek ging. We hebben eigenlijk altijd aandacht voor communicatie tijdens het onderzoek en we proberen heel transparant te zijn over elke onderzoeksfase, zodat het voor de direct betrokkenen eigenlijk nooit een verrassing kan zijn over wat er uit het onderzoek komt. Bestuurlijk was de reactie vooral een ruiterlijk toegeven van de bevindingen en alle aanbevelingen zijn ter harte genomen.

Gert Jan de Vries: We hebben vooral discussie gehad over het moment van rapporteren. Daar proberen we altijd over na te denken: welk moment zorgt voor de meeste impact? We wilden graag voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 publiceren. Dat hebben we moeten doordrukken. Op die manier konden de aanbevelingen nog worden meegenomen in de coalitie-onderhandelingen. Het nadeel kan zijn dat het niet meer over de inhoud, maar over politiek gaat. Overigens viel ons de discussie over het rapport in de gemeenteraad nog enigszins tegen. We hadden een wat feller debat verwacht. Dat het huidige college in zijn coalitieakkoord het rapport noemt en als uitgangspunt neemt bij het vormgeven van beleid ten aanzien van verduurzaming, vind ik wel mooi en een bewijs dat we met dit onderzoek wel iets teweeg hebben gebracht.

Naomi Meys: Als het gaat om het overbrengen van de conclusies, ben ik ook wel blij met de manier waarop we het onderzoek toegankelijk en begrijpelijk hebben gemaakt. Ik denk dan aan de treffende infographic, de publiekssamenvatting en de ‘piramidale’ manier van schrijven: eerst de belangrijkste conclusies, daarna de onderbouwing. Deze manier van schrijven stelt je in staat om de boodschap heel kort

Joost Fledderus

en krachtig te kunnen overbrengen. In twee, maximaal drie pagina's moet het helder zijn. Dat lijkt evident, maar het is moeilijker korter dan langer te schrijven, zeker voor een enthousiaste onderzoeker.

Wat kunnen jullie zeggen over de doorwerking van het onderzoek?

Naomi Meys: We hebben onlangs nog een evaluatiegesprek gehad met de betrokkenen om het onderzoek na te bespreken. Uit dat gesprek kwam naar voren dat de gemeente nog steeds worstelt met het vraagstuk – al werd ook aangegeven dat Utrecht daarin niet per se uniek is.

Gert Jan de Vries: Wat mij is opgevallen na twee jaar onderzoek doen in Utrecht, en ook bij dit onderzoek, is de zogeheten Utrechtse 'plus'. Utrecht wil graag op veel thema's een voorloper zijn. Het lijkt wel alsof elke landelijke ambitie in Utrecht wordt 'opgeplust': ligt het landelijke doel in 2050, dan moet dan in Utrecht 2040 zijn. Dat zie je in mijn beleving terug in de verantwoording: veel woorden, veel tekst, vooral verslagen van wat er wél is gebeurd.

Naomi Meys: Precies, terwijl op die manier niet naar voren komt dat de overkoepelende doelstellingen eigenlijk helemaal niet zijn behaald. De relatie tussen doelstelling en doelbereik is vaak niet goed vast te stellen. En het vergt soms veel toewijding om licht te werpen op de feitelijke situatie, hebben we gemerkt.

Gert Jan de Vries: Ik merk wel dat er steeds meer discussie komt over het stapelen van ambities in de stad, en dat in samenhang met de uitvoering van die ambities. Zo'n onderzoek als naar de verduurzaming gemeentelijk vastgoed draagt daar in bepaalde mate ook aan bij. Als rekenkamer hebben we in onze onderwerpen ook steeds vaker aandacht voor de uitvoeringscomponent van beleid. Zijn gemeenten wel in staat om hun beleid goed uit te voeren? Volgens mij is een mooie missie voor onze rekenkamer om op dit thema impact te maken.

Dank aan de auteurs voor het interview. Het onderzoek is te vinden op de website van de Rekenkamer Utrecht: <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/rekenkamer>. **Het juryrapport Goudvink 2022 is te vinden via de website van de NVR:** www.nvr.nl.