

Rekenkameronderzoek naar het gemeentelijk vastgoed van de gemeente Almelo



17 MEI 2017

REKENKAMERCOMMISSIE ALMELO

Colofon

RekenkamerCommissie Almelo

Dit onderzoek is in eigen beheer uitgevoerd

Onderzoekers:

De heer drs. F.M. Galesloot RA

De heer R. Bron

De heer drs. A.A. de Boer

Contactgegevens

RekenkamerCommissie Almelo

Postbus 5100

7600 GC Almelo

Telefoon 0546-541765

E-mail a.deboer@almelo.nl

Inhoudsopgave:

Voorwoord	4
Bestuurlijke nota / samenvatting.....	5
a. Waarom dit onderzoek?	5
b. Doel en vraagstelling van het onderzoek.....	5
c.1 Vastgoed als bedrijfsmiddel, is het beheer op orde?.....	6
c.2 Vastgoed als beleidsmiddel: relatie beleid, beheer, benutting en bijsturing	7
c.3 Informatievoorziening aan de raad over vastgoed.....	8
d. Conclusies.....	9
e. Aanbevelingen.....	10
1. Inleiding en onderzoeksopzet.....	11
1.1 De Almeloze vertreksituatie: start 2009, vastgoednota 2013.....	11
1.2 Onderzoeksdoelstelling.....	12
1.3 Centrale vraagstelling en deelvragen	12
2. Vastgoed op orde	13
2.1 Bevindingen deelonderzoek vastgoed beheer op orde	13
2.2 Evaluatie van de bevindingen	20
3. Relatie beleid beheer, benutting en bijsturing	22
3.1 Afbakening beheer en beleid in Almelo.....	22
3.2 Beleidscyclus; de norm.....	22
3.3 Beleidsdocumenten sector Stad en Economie.....	23
3.4 Beleidsdocumenten sector Samenleving	24
3.5 Begroting.....	25
3.6 Beantwoording deelvragen	26
3.7 Beleidsnormen	28
3.8 Casus binnenstad.....	30
3.9 Casus Multifunctionele accommodatie Eninver	31
4. Informatievoorziening aan de gemeenteraad	33
 Bijlage 1: onderzoekverantwoording	34
Bijlage 2: Samenvatting van de nota vastgoedbeleid (2013).....	35
Bijlage 3: Beantwoording vragen naar aanleiding van presentatie beheer op orde in politiek beraad 10 januari 2017.....	36

Voorwoord

De RekenkamerCommissie Almelo (RCA) heeft een onderzoek gedaan naar het gemeentelijk vastgoed van de gemeente Almelo. De doelstelling van het onderzoek luidt: de gemeenteraad inzicht bieden in de resultaten van het op orde brengen van het beheer (en risicomanagement) van vastgoed en in de wijze waarop beleidsmatig sturing wordt gegeven aan vastgoedtaken en de wijze waarop de gemeenteraad hier kaderstellend en controlerend bij betrokken is.

In het kader van het onderzoek is op een zeer interactieve wijze gesproken met diverse betrokkenen van de gemeente Almelo (raadsleden, portefeuillehouder, ambtelijke medewerkers). Waar het onderzoek verbeterpunten in de uitvoering aan het licht brengt, brengt de RCA deze onder de aandacht van de raad. Hiermee worden de kaderstellende en controlerende rollen van de raad ondersteund.

Het onderzoek is gestart in het voorjaar van 2016 en geëindigd met de afronding van de conceptnota van bevindingen in maart 2017. De conceptnota van bevindingen is voor ambtelijk hoor en wederhoor voorgelegd. Doel was om de door de RCA gerapporteerde gegevens te verifiëren, zodat zeker is dat in de nota van bevindingen geen onjuistheden staan vermeld. Het resultaat van het ambtelijk hoor en wederhoor heeft geleid tot enkele aanpassingen in de tekst. De uiteindelijke nota van bevindingen heeft geleid tot een definitief rapport waarin ook de conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen.

De RCA heeft bij het onderzoek alle mogelijke medewerking van betrokkenen ondervonden. De RCA wil van de gelegenheid gebruik maken om een ieder die aan de totstandkoming van dit onderzoeksrapport een bijdrage heeft geleverd dank te zeggen.

Namens de RekenkamerCommissie Almelo,

Riekele Bron, voorzitter

17 mei 2016

Bestuurlijke nota / samenvatting

a. Waarom dit onderzoek?

De Rekenkamercommissie Almelo (RCA) heeft in 2016 besloten een onderzoek te doen naar vastgoed in de gemeente Almelo. Vastgoedbeheer heeft in veel gemeenten de afgelopen jaren veel aandacht gekregen. De redenen voor deze aandacht zijn velerlei van aard, namelijk de economische recessie, kerntakendiscussies, de bezuinigingen en organisatieontwikkeling: het op orde brengen van samenhangend beheer en het verbeteren van het samenspel tussen beleidsafdelingen en uitvoerende afdelingen met betrekking tot vastgoed.

Ook in de Almeloëse raad was en is het gemeentelijk vastgoed regelmatig onderwerp van discussie. De gemeente is een grote vastgoedeigenaar, voor zichzelf, voor haar beleidstaken en voor het merendeel van verbonden partijen en ketenpartners die vastgoed huren van de gemeente. De raad heeft belangrijke beleidskeuzes te maken die samenhangen met maatschappelijke opgaven, maar met de noodzaak van bezuinigingen. De raad vraagt naar het doelmatig en effectief beheer van het vastgoed en de raad wil de vastgoedkeuzes die het college al dan niet na tussenkomst van de raad maakt, kunnen controleren, volgen en zo nodig kunnen uitleggen aan de samenleving. Bijzondere aandacht heeft de raad bij de vraag: waarom hebben we nog zoveel vastgoed, waarom doen we zoveel dingen zelf en hoe komen de huurprijzen voor maatschappelijke voorzieningen tot stand?

Het onderzoek van de RCA heeft plaatsgevonden in twee fasen over de periode juni 2016 – maart 2017. Eerst is onderzocht in hoeverre het beheer van vastgoed sinds 2009 (de start van een verbeter/ontwikkelp proces) op orde is gekomen en daarna is de interactie tussen beleid en uitvoering in beschouwing genomen. Met het onderzoek heeft de RCA zowel vastgoed als bedrijfsmiddel als vastgoed als beleidsmiddel bekeken.

Voor de uitvoering van het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende bronnen en methodieken. Namelijk van beleidsdocumenten, financiële en administratieve overzichten, procesbeschrijvingen en informatie uit basissystemen. Tevens zijn diverse gesprekken gevoerd met medewerkers uit de ambtelijke organisatie van de sectoren Stad en Economie en Samenleving, met de portefeuillehouder die belast is met vastgoed en met de directie/management van Sportaccommodaties Almelo B.V.

b. Doel en vraagstelling van het onderzoek

Het primaire doel van het onderzoek is om de raad inzicht te verschaffen in de besturing en beheersing van de vastgoedportefeuille. Hoewel het hier primair om een collegeverantwoordelijkheid gaat, heeft de raad bij kaderstelling (budgetrecht) en zijn controlerende rol hier mee van doen en vindt de raad het belangrijk goed meegenomen te worden in afwegingen waarbij vastgoed betrokken is. De raad wil een goed inzicht hebben om zijn taken te kunnen uitoefenen.

De doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

De gemeenteraad inzicht bieden in de resultaten van het op orde brengen van het beheer (en risicomanagement) van vastgoed en in de wijze waarop beleidsmatig sturing wordt gegeven aan vastgoedtaken en de wijze waarop de gemeenteraad hier kaderstellend en controlerend bij betrokken is.

De centrale vraagstelling is:

Zijn a) in de gemeente Almelo na de instelling van de team-eenheid vastgoed in 2010 en het in uitvoering nemen van de vastgoednota 2013 de nodige stappen gezet om te kunnen spreken van efficiënt en ordelijk beheer en risicobeheersing van vastgoedbezit, en

b) op welke wijze werken beleidsteams en vastgoedbeheer samen om op effectieve wijze maatschappelijke doelen te bereiken en vastgoedrisico's te beperken en hoe wordt de raad hierbij betrokken?

De deelvragen zijn:

1. Welke resultaten zijn sinds 2010 bereikt met het op orde brengen van vastgoedbeheer en het beheersen van de risico's van het bezitten van vastgoed? Welke vervolgstappen zijn aan de orde?
2. Welke bijdrage levert vastgoedbeheer aan de beleidsdoelen van de gemeente?
3. Welke sturing op vastgoedprocessen vindt vanuit de diverse beleidsvelden plaats en vanuit welke rolverdeling krijgt dit vorm en inhoud?
4. Welke informatie wordt gebruikt om een optimale inzet van vastgoed te bevorderen? Denk hierbij naast interne informatie over beheer ook aan bezetting en gebruikerstevredenheid. Welke mogelijkheden hebben gebruikers om een eigen inbreng te leveren bij beheer en beleid?
5. Hoe verloopt de informatievoorziening aan de gemeenteraad over het vastgoedbeheer en over de beleidsmatige sturing op vastgoed?
6. Welke stappen zijn in de toekomst nodig om college en raad meer gestructureerd, navolgbaar en zichtbaar sturing te laten geven aan de inzet van vastgoed voor beleid?

Deelvraag 1 komt aan de orde in de volgende paragraaf (c.1). In de daaropvolgende paragraaf (c.2) worden de deelvragen 2, 3 en 4 samengenomen en afgesloten wordt met deelvraag 5 in de laatste paragraaf (c.3). Daarna volgen de conclusies. Deelvraag 6 wordt tenslotte beantwoord in de aanbevelingen.

c.1 Vastgoed als bedrijfsmiddel, is het beheer op orde?

Als bedrijfsmiddel is vastgoed in de gemeente dienstbaar aan de organisatie en dient het vastgoed economisch verantwoord en met zo min mogelijk risico's geëxploiteerd te worden. Hiervoor dient het beheer op orde te zijn en dient de expertise van vastgoed duidelijk in de organisatie verankerd te zijn en positie in te nemen in de beleidsadvisering.

Na een voortraject is in 2012 de vastgoednota opgesteld en door het college begin 2013 vastgesteld. Deze nota is het spoorboekje van de verbetering van de uitvoering van de vastgoedbeheerstaken. Voor het onderzoek vormt de nota een referentiepunt. Dat is belangrijk omdat andere referentiegegevens in Almelo ontbreken. De gemeente spiegelt zich niet aan anderen. De nota gaat overigens niet in op beleidskeuzes ten aanzien van vastgoed en is niet door de raad vastgesteld. Het is een beheerkader vanuit het college.

De RCA constateert dat het elementaire operationele en administratieve beheer op orde is gekomen in de periode 2010 – 16, maar dat er verbeteringslagen nodig zijn. Het beheer op orde is voornamelijk als intern organisatorisch en administratief traject ingestoken. Gemist worden nog duidelijke en taakstellende doelstellingen voor efficiënt en effectief beheer, prestatiegegevens, kritieke succesfactoren en voor risicobeheersing. Hoewel het teamonderdeel Vastgoed een goede professionele basis heeft en ook een herkenbare positie inneemt in de organisatie is er nog geen sprake van een clustering van alle vastgoedtaken, want een groot deel daarvan bevindt zich nog bij teamonderdeel grondzaken. Belangrijke besluiten, bijvoorbeeld inzake het al dan niet op de markt brengen van vastgoed, worden niet

door teamonderdeel vastgoed voorbereid maar vanuit de beleidsafdeling (sector Samenleving). Het niet op gang komen van het verkoopprogramma en het gebrek aan eenduidig beleid en procedures en werkwijzen ten aanzien van het afstoten van vastgoed is een van de opvallende thema's.

Een belangrijk onderdeel van vastgoed op orde is het huurprijsbeleid voor het maatschappelijk vastgoed. De commissie constateert dat gekozen is voor een huurprijsberekening voor maatschappelijk vastgoed op basis van kostendekkendheid, waarbij een tamelijk ingewikkelde en moeilijk uitlegbare variant is gekozen, die we bij andere vastgoedafdelingen van gemeenten niet tegen zijn gekomen. De huur wordt gebaseerd op de gecorrigeerde vervangingswaarde, die is afgeleid van de systematiek van waardebepaling van de wet WOZ en geen koppeling heeft met de boekwaarden in de gemeentelijke administratie. In de vastgoednota 2013 is in een bijlage uitgewerkt welke kosten hiermee moeten worden gedekt. Hieruit blijkt dat de huur alle kosten moet dekken inclusief de kapitaalslasten (rente, afschrijving en risico) maar dat in de praktijk hiervan nog geen sprake is omdat de algemene middelen nog steeds 1,2 miljoen euro (begroting 2017) moeten bijpassen bij het budgettaire kader voor vastgoedtaken. In het onderzoek is regelmatig gevraagd naar bedrijfseconomische overzichten en analyses van het gemeentelijk vastgoed, maar deze informatie is niet verstrekt. Zo staat de huurberekening met al zijn aannames qua kosten los van de in de gemeentelijke begrotingen en rekeningen opgenomen uitgangspunten en bedragen.

De redenen dat de kostendekkendheid van de huren nog geen 100% is, zijn divers. De nieuwe systematiek wordt vanaf 2013 gefaseerd ingevoerd; er is dus sprake van een ingroeimodel. Daarnaast zullen de werkelijke kosten voor vastgoedtaken die de organisatie uitvoert, afwijken van de standaardbedragen die hiervoor in de huurberekeningen als uitgangspunten zijn opgenomen. De uitkomsten van de huurprijsberekeningen leiden regelmatig tot vragen in de raad, zeker in die gevallen dat aan de te verhuren objecten waarden wordt toegekend die afwijken van de WOZ- en boekwaarden. De keuze van deze moeilijk uitlegbare systematiek voor de huurprijsberekening is een kernelement uit de kadernota vastgoed 2013 van het college, maar is tot dusverre nog niet geëvalueerd.

Het vastgoedbeheer is niet zonder risico's. De gemeente heeft bij de bezuinigingsoperatie besloten om de onderhoudsvoorziening op de balans op te heffen. Onduidelijk is of de beschikbare jaarlijkse onderhouds- en investeringsbudgetten voldoende zijn om de kwaliteit van het bezit op niveau te houden en tevens te werken aan doelstellingen om het bezit te verduurzamen. Of het vastgoed doelmatig en effectief wordt geëxploiteerd heeft de RCA niet kunnen vaststellen bij gebrek aan benchmarkgegevens en bezettingscijfers. De gemeente neemt niet deel aan landelijke benchmarks. Vanuit het college/concern zijn er geen taakstellingen aan het vastgoedbeheerteam opgelegd.

c.2 Vastgoed als beleidsmiddel: relatie beleid, beheer, benutting en bijsturing

De beleidssturing op vastgoed komt in Almelo vanuit het college en de ambtelijke organisatie, maar is niet verankerd op raadsniveau. Het enige beleidskader wordt gevormd door de vastgoednota 2013, een instrument van het college, maar niet van de raad. De raad stuurt op basis van incidentele voorvallen en voorstellen op vastgoedkeuzes. Er is geen sprake van een overkoepelend vastgoedbeleid vanuit de raad. Ook een integraal accommodatiebeleid ontbreekt, alhoewel sinds eind 2016 onderzoeken worden gedaan en beleidsvoorstellen in voorbereiding zijn ten aanzien van de wijkaccommodaties, onderhuisvesting en buitensportaccommodaties. Het beleid wordt dan ook informeel-ambtelijk en sectoraal tot stand gebracht op basis van algemene programmakaders in de begroting. Beleidsafstemming omtrent vastgoed vindt op ambtelijk niveau plaats, zonder dat de ambtelijke eindverantwoordelijkheid plaatsvindt en is vastgelegd.

Uitgaande van deze werkelijkheid is in het onderzoek de ambtelijke sturing en afstemming op verschillende domeinen van vastgoed onderzocht. Vanuit de invalshoek sector Stad en Economie is gekeken naar vastgoed ten dienste van de binnenstadontwikkeling en de zogenaamde ABCD-lijst of een andere adequate rubricering van vastgoed naar herkomst en toekomstige bestemming. Uit dit deelonderzoek komt vooral naar voren dat er een gebrek is aan duidelijk en extern gecommuniceerd beleid welk vastgoed voor planontwikkeling (nu of in de nabije toekomst) bij de gemeente blijft en welk vastgoed op de markt wordt aangeboden. Vanuit de sector Samenleving is gekeken naar de onderwijshuisvesting, de accommodaties verhuurd aan Sportaccommodaties Almelo B.V. en Accres Apeldoorn B.V. en andere welzijnsaccommodaties. Uit deze deelonderzoeken is naar voren gekomen dat de beleidssturing op vastgoed wisselvallig is en weinig expliciet. Hierdoor kan teamonderdeel vastgoed als opdrachtnemer en eigenaar en soms ook als beheerder van de accommodaties onvoldoende effectief en efficiënt het vastgoed beheren, met name omdat beleidskeuzes ontbreken met betrekking tot de toekomst van verschillend vastgoed, inclusief af te stoten vastgoed.

Niet alleen ten aanzien van het doel dat men met gemeentelijk vastgoed wil bereiken en of daarvoor vastgoedbezit wel nodig is zijn beleidskeuzes te maken. Zoals hiervoor toegelicht werkt de gemeente met een systeem van kostendekkende huur op basis van de gecorrigeerde vervangingswaarde, die vaak hoger is dan de oude administratieve boekwaarden, waardoor huurberekeningen weliswaar logische uitkomsten kennen en rationeel verklaarbaar zijn, maar toch forse bijeffecten vertonen. Maatschappelijke organisaties die hiermee worden geconfronteerd en die gemeentelijke subsidies ontvangen voor hun taken zien dat een steeds groter deel van de subsidie voor de kosten van de huur wordt ingezet. Bij de begrotingsbehandeling 2015 is gekozen voor het bereiken van een begrotingsevenwicht door de huren te indexeren, terwijl de subsidies aan maatschappelijke organisatie die vastgoed huren van de gemeente niet meegroeien. Dit betekent dat dit knelpunt de komende periode zal toenemen. Een koppeling met het ongeveer tegelijkertijd door de raad genomen besluit om maatschappelijk vastgoed te verhuren als publieke taak ontbreekt.

Een ander knelpunt dat ook bij de begrotingssystematiek zorgen baart, is het blijven maken van kosten voor panden die de gemeente niet nodig heeft en waar ook geen duidelijk verkoopprogramma aan gekoppeld is.

c.3 Informatievoorziening aan de raad over vastgoed

Over de informatievoorziening aan de raad kan kernachtig worden gerapporteerd. Het aangaan van vastgoedtransacties is een collegebevoegdheid. De raad wordt op hoofdlijnen over vastgoedbeheer geïnformeerd in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen bij begroting en jaarrekening. Er ontbreekt echter inzicht in de verschillende soorten vastgoed, de status ervan, het gebruik en de keuzes die met betrekking tot dit vastgoed gemaakt kunnen worden. Die beleidsinformatie is niet voorhanden. Ook (financiële) beleidsinformatie die inzicht geeft in de doelmatige exploitatie van vastgoed ontbreekt. De raad heeft vanuit zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid ook behoefte aan informatie over bezetting en feitelijk gebruik van vastgoed. Hierover wordt niet standaard informatie verzameld.

Uit het gegeven dat de raad niet duidelijk voor ogen staat waarvoor al het vastgoed dient, wat het kost en waarom, wat het maatschappelijk nut ervan is, wat het risico is en waarom het vastgoed blijft behouden of waarom het in eigen beheer is, blijkt dat de raad niet de positie heeft verworven om het college van kaders te voorzien en daarop te sturen. De raad stuurt daarom ad hoc en heeft in dat kader ad hoc informatiebehoeften.

d. Conclusies

De conclusies uit het onderzoek luiden als volgt.

1. Het college en de ambtelijke organisatie hebben sedert 2009 gestaag gewerkt aan het op orde brengen van het vastgoedbeheer met aantoonbare resultaten, maar er zijn ook neveneffecten die beleidsmatige aandacht vragen.
2. Het college en de ambtelijke organisatie sturen operationeel en administratief vanuit vastgoedbelangen, maar beleids- en bedrijfseconomische informatie over sturing en beheersing van gemeentelijk vastgoed ontbreekt. Zo is er geen interne bedrijfsverantwoording van de integrale vastgoedbaten (huuropbrengsten) en -lasten voorhanden (interne jaarrekening) en wordt er geen beleidsinformatie van vastgoed naar herkomst, bestemming en gebruik geproduceerd (het wordt ook niet gevraagd). Het vastgoedsysteem Planon wordt nog verder ingericht en biedt daarmee mogelijkheden de nodige sturingsinformatie te ontwikkelen.
3. Er is geen inzicht en er wordt niet voldoende verantwoording gegeven over het nadeel op de totale exploitatie van het gemeentelijk vastgoed en op de niet toegerekende beheerskosten ten laste van de algemene middelen. Een meerjarig inzicht in de totale exploitatie van het gemeentelijk vastgoed (zowel van het verleden als van toekomstige jaren) ontbreekt.
4. Interne of eigen kwaliteitscriteria om de uitvoering van de vastgoedtaken te beoordelen op doelmatigheid ontbreken. Intern worden geen kritieke succesfactoren bepaald en taakstellingen aan vastgoedbeheer meegegeven.
5. Een van de belangrijkste verbeter- maar ook struikeltrajecten is de invoering van de kostendekkende huursystematiek, kernpunt uit de vastgoednota 2013 van het college. De gekozen systematiek is complex en moeilijk uitlegbaar en leidt tot veel discussie in de raad. Er is geen beeld van de voortgang van de invoering en er is geen evaluatie voorhanden of in aantocht en geen zicht op de wijze van omgaan met nadelige risico's.
6. Sturing op vastgoed vindt veelal ambtelijk en niet bestuurlijk plaats. De ambtelijke eindverantwoordelijkheden voor gemaakte keuzes liggen niet vast. Besluitvorming is daardoor niet transparant en blijft vaak ook uit of is vertraagd. Zo is er nog geen sprake van een duidelijke visie en beleid voor het af te stoten vastgoed of van deeltaken in het beheer.
7. De informatievoorziening aan de raad in diens kaderstellende en controlerende rollen wordt beperkt tot het wettelijk hoognodige in de P&C-cyclus. De raad wordt weinig meegenomen in de keuzes en afwegingen. Hierdoor ontstaat er met name vanuit de volksvertegenwoordigende rol van de raadsleden veel ruis, omdat keuzes en methodieken voor met name huurbepaling weinig transparant overkomen en niet eenvoudig uitlegbaar zijn.

e. Aanbevelingen

De Rekenkamercommissie Almelo komt tot de volgende aanbevelingen aan raad en college/ambtelijke organisatie:

a. Bestemd voor de gemeenteraad

1. Draag het college op beleidskaders op te stellen voor maatschappelijk en ander gemeentelijk vastgoed, waardoor ad hoc sturing en controle kan worden verrijkt met sturing op maatschappelijke doelen waarvoor gemeentelijk vastgoed een middel is.
2. Draag het college op verantwoording af te leggen over het nadeel op kostendekkende huur ten laste van de algemene middelen.
3. Draag het college op een volledige en begrijpelijke uitleg te geven over de wijze van huurberekening en het omgaan met bijeffecten van huurstijgingen als gevolg van de kostendekkende systematiek.

b. Bestemd voor het College van Burgemeester en Wethouders/ambtelijke organisatie

4. Bepaal kritieke succesfactoren en taakstellingen voor de vastgoedbeheertaken.
5. Onderzoek en evalueer de invoering van de kostendekkende huursystematiek. Betrek hierbij ook het raadsbesluit met betrekking tot maatschappelijke huurprijzen.
6. Voer een transparant en naar de markt/partners goed gecommuniceerd vastgoed afstoot/verkoopbeleid. Ontsluit in het vastgoedsysteem Planon transparant de informatie over de objecten die voor afstoten/verkoop dan wel herontwikkeling met partners in aanmerking komen.
7. Neem de raad door middel van informatiesessies actief mee in keuzes, overwegingen en beschikbare informatie. Doe dit bij voorkeur bij de periodieke bestuursrapportages.

1. Inleiding en onderzoeksopzet

De gemeente Almelo heeft een gevarieerd vastgoedbezit van momenteel circa honderd objecten. Het gaat hierbij om vastgoed in de betekenis van opstallen met hun ondergronden, maar niet om de bouwgronden. Met het bezitten van vastgoed in deze mate is de gemeente niet uniek. Hoewel het niet wettelijk verplicht is om vastgoed te hebben voor de uitvoering van de taken van de gemeente is hiervoor traditioneel wel gekozen. Vastgoed is van oudsher dan ook zowel beleidsmiddel als bedrijfsmiddel van de gemeente.¹ Tegenwoordig stellen steeds meer gemeenten die uitgangspunten ter discussie en overwegen zij vastgoed te vervreemden. De reden hiervoor is dat het veel beheerinspanningen oplevert met tal van economische en andere risico's die niet in verhouding staan tot de bijdrage van vastgoed aan de publieke taakuitoefening van de gemeente. Het hebben van vastgoed leidt ook tot rolonduidelijkheid: handelt de gemeente nu als eigenaar of vanuit een publieke taak? Is het hebben van vastgoed wel echt nodig voor effectief beleid en van nut voor de bedrijfsvoering? En als we het hebben over bedrijfsvoering of als een soort belegging, pakt dit dan doelmatig of winstgevend uit?

Veel vragen dus, vanuit zeer verschillende invalshoeken. Veel gemeenten zijn met deze vragen bezig en er is ook al het nodige in gang gezet aan onderzoek en professionalisering van het omgaan met vastgoed. Deze vragen spelen in Almelo met als aanleiding de financiële positie van de gemeente en de noodzaak het vastgoedbeheer te gaan inregelen, nadat andere gemeenten daarin voor waren gegaan.

De gemeenteraad heeft hier ook bij motie aandacht voor gevraagd door voortgang te verlangen op het proces van afstoten van vastgoed dat niet meer nodig is. Vastgoed kan verworven zijn op grond van beleidswensen die later niet meer uitvoerbaar bleken. Wat is dan de strategie ten aanzien van dit vastgoed. In de jaarrekening 2015 en recent nog in de tweede bestuursrapportage 2016 wordt bij grondzaken vermeld dat de gemeente voor 600.000 euro lasten heeft voor panden die ze niet nodig heeft.² Veel panden zijn aangekocht om een gebied van 300.000 m² opnieuw te ontwikkelen, maar slechts een fractie daarvan zal doorgang vinden. Deze panden vergen dus het nodige beheer zolang verkoop nog niet is gelukt of nog niet opportuun wordt gevonden. Bij het beheer van vastgoed ontkomt de gemeente dus niet aan vragen die het afstoten van vastgoed betreffen.

1.1 De Almelse vertreksituatie: start 2009, vastgoednota 2013

De gemeente Almelo is in 2010 begonnen met het ordenen van de vastgoedtaken. Startpunt voor dit traject is de uit maart 2009 stammende nota "Implementatie team vastgoed". Een van de mijlpalen in dit ontwikkeltraject was het verschijnen van de vastgoedbeleidsnota eind 2012 (vastgesteld door het College van B & W op 12 februari 2013). Deze nota noemen wij het vervolg: vastgoednota 2013. In deze nota is het kader bepaald voor de gemeente als het gaat om de taken van huurder en eigenaar (vastgesteld in een zogenaamde kruisjeslijst) en is een systematiek op basis van kostendeckendheid voor de huur(indexering) ontwikkeld. Deze nota is een belangrijk kader voor het rekenkameronderzoek.

¹ Beleidsmiddel: het middel is nodig om beleid effectief uit te kunnen voeren. Bedrijfsmiddel: het middel dient de bedrijfsvoering van de gemeente, ofwel randvoorwaardelijk (ambtenarenhuisvesting) ofwel om redenen van financiële aard (soort "belegging").

² Tweede bestuursrapportage 2016 blz 29. Enkele respondenten hebben over deze informatie hun verwondering uitgesproken. Toch is het informatie uit een officieel document. Ook in de jaarrekening 2015 stond deze passage al.

1.2 Onderzoeksdoelstelling

De rekenkamercommissie heeft zich afgevraagd of het beheer voldoende op orde is gekomen om ook de beleidsvragen over vastgoed ter hand te kunnen nemen. Beheer op orde is weliswaar geen doel op zich voor de gemeente, maar is wel nodig voor het kunnen invullen van de beleidsambities.

Op grond van deze invalshoeken heeft de Rekenkamercommissie Almelo de volgende onderzoeksdoelstelling geformuleerd:

De gemeenteraad inzicht bieden in de resultaten van het op orde brengen van het beheer (en risicomanagement) van vastgoed en in de wijze waarop beleidsmatig sturing wordt gegeven aan vastgoedtaken en de wijze waarop de gemeenteraad hier kaderstellend en controlerend bij betrokken is.

1.3 Centrale vraagstelling en deelvragen

Dit doel heeft geleid tot de volgende centrale vraagstelling en de bijbehorende deelvragen:

Zijn a) in de gemeente Almelo na de instelling van de teameenheid vastgoed in 2010 en het in uitvoering nemen van de vastgoednota 2012 de nodige stappen gezet om te kunnen spreken van efficiënt en ordelijk beheer en risicobeheersing van vastgoedbezit en

b) op welke wijze werken beleidsteams en vastgoedbeheer samen om op effectieve wijze maatschappelijke doelen te bereiken en vastgoedrisico's te beperken en hoe wordt de raad hierbij betrokken.

Deelvragen:

1. Welke resultaten zijn sinds 2010 bereikt met het op orde brengen van vastgoedbeheer en het beheersen van de risico's van het bezitten van vastgoed? Welke vervolgstappen zijn aan de orde?
2. Welke bijdrage levert vastgoedbeheer aan de beleidsdoelen van de gemeente?
3. Welke sturing op vastgoedprocessen vindt vanuit de diverse beleidsvelden plaats en vanuit welke rolverdeling krijgt dit vorm en inhoud?
4. Welke informatie wordt gebruikt om een optimale inzet van vastgoed te bevorderen? Denk hierbij naast interne informatie over beheer ook aan bezetting en gebruikerstevredenheid. Welke mogelijkheden hebben gebruikers om een eigen inbreng te leveren bij beheer en beleid?
5. Hoe verloopt de informatievoorziening aan de gemeenteraad over het vastgoedbeheer en over de beleidsmatige sturing op vastgoed?
6. Welke stappen zijn in de toekomst nodig om college en raad meer gestructureerd, navolgbaar en zichtbaar sturing te laten geven aan de inzet van vastgoed voor beleid?

Deelvraag 1 komt aan de orde in hoofdstuk 2. In daarop opvolgend hoofdstuk 3 worden de deelvragen 2, 3 en 4 samen genomen en afgesloten wordt met deelvraag 5 in hoofdstuk 4. Deelvraag 6 wordt beantwoord in de aanbevelingen.

2. Vastgoed op orde

In dit deelonderzoek willen wij antwoord geven op deelvraag 1.

Het begrip vastgoed op orde is ruim en moet dan ook voor dit onderzoek worden aangescherpt. In beperkte zin gaat het erom te weten wat je bezit en om het inregelen en uitvoeren van de beheertaken die samenhangen met dat bezit. Men kan denken aan bezitsregistratie, contractenregistratie en onderhoudsinventarisatie en aan procedures en werkinstructies voor verhuur, aan- en verkoop en de kwaliteitsborging. De gemeente is dan administratief op orde. In ruimere zin gaat het om een vastgoedtakenpakket dat een duidelijke plek heeft in de processen van de beleids- en begrotingscyclus en dat vanuit de beleidsmatige kant aansturing krijgt en desgevraagd ook van expertise voorziet. De gemeente is dan procesmatig op orde. De rekenkamercommissie constateert dat de gemeente in eerste instantie heeft gekozen voor de administratieve benadering maar in 2016 stappen heeft gezet met betrekking tot de meer beleidsmatige kant van vastgoed op orde.

2.1 Bevindingen deelonderzoek vastgoed beheer op orde

Bij vastgoedbeheer op orde heeft de rekenkamercommissie zich geconcentreerd op de navolgende invalshoeken en uitgangspunten. Dit zijn geen officiële normen maar een gangbare praktijk. Ze zijn samengesteld op basis van rekenkamerrapporten van diverse gemeenten (zie bronnenvermelding) en zijn met de gemeentelijke organisatie van Almelo gedeeld. Deze (quasi)normen worden hieronder vermeld en voorzien van een inschatting van de scores van Almelo op deze normen op basis van de onderzoeksresultaten. De onderbouwing komt vanuit bestudering van begrotingen, jaarrekeningen, interne documenten en diverse gesprekken en nadere informatieverstrekking door functionarissen in de organisatie, met name van het teamonderdeel vastgoed.

1. *Het bezit is geïnventariseerd en opgenomen in registraties, kaartmateriaal en de boekhouding.*

De registratie van alle bezittingen is vastgelegd in het vastgoedinformatiesysteem Planon. Dit is vooral een administratieve vastlegging. Nog niet alle relevante gegevens met betrekking tot het vastgoed zijn opgenomen. Er ontbreekt nog achtergrondinformatie over waarom een bepaald bezit is verworven, de motivatie waarom het wordt aangehouden en voor welke beleidstaken dat dan is. Er is geen koppeling met de programma's van de begroting. Er is kaartmateriaal over vastgoed beschikbaar en dat omvat zowel de mogelijkheid het eigen vastgoed in beheer bij teamonderdeel vastgoed eruit te lichten als wel het vastgoed bij andere organisatieonderdelen. De 100 % - deelnemingen (verbonden partijen) van de gemeente hebben zelf geen vastgoed maar huren dit van de gemeente.³

2. *De verschillende waarderingen van het vastgoedbezit zijn bekend en vastgelegd (boekwaarde, marktwaarde, welk beleidsprogramma, c.q. verkoopproces).*

Vastgoed kan op heel verschillende wijzen worden gewaardeerd. De belangrijkste begrippen zijn de boekwaarden waarbij de verkrijgingsprijs bij de aankoop verminderd is met afschrijvingen. Deze boekwaarden zijn veelal laag, zeker bij al lang geleden verworven bezit. Aan de andere kant van het spectrum vinden we de marktwaarde. Dit is een veel minder eenduidig begrip want niet voor alle vastgoed is er een markt van vraag en aanbod. De marktwaarde wordt dan benaderd. De gemeente Almelo hanteert hierbij een van de wet

³ Uitzondering op deze regel is de Industriemaatschappij Gebouwen Maatschappij (I.G.M.).

Waardering Onroerende Zaken afgeleiden systematiek voor het maatschappelijk vastgoed en de zuivere marktwaarde voor de markt van commercieel vastgoed.

In de vastgoednota 2013 wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Maatschappelijk vastgoed: verantwoordelijkheid teamonderdeel Vastgoed
- Vastgoed grondbedrijf: verantwoordelijkheid teamonderdeel Grondzaken

Dit is een grofmazige indeling die in het hoofdstuk beleid – beheer wordt genuanceerd. Grofweg valt deze indeling samen met het onderscheid publiek vastgoed en commercieel vastgoed. Maar er zijn grensgebieden.

Bij het onderzoek is gebleken dat er geen totaal-inzicht bestaat in het verschil tussen marktwaarde en boekwaarde en daarmee dus ook niet in de zgn. stille reserves van de gemeente. Stille reserves worden zichtbaar als bij verkoop van vastgoed boekwinsten ontstaan, omdat de marktwaarde hoger is dan de boekwaarde. Dit inzicht ontbreekt. Dat is een constatering en nog geen oordeel. Allereerst dient bepaald te worden waarvoor dit onderscheid van belang is. Voor het vastgoed dat wordt aangehouden voor maatschappelijke doeleinden is het benutten van de stille reserves niet relevant, tenzij dit vastgoed zijn publieke bestemming verloren heeft. Van het maatschappelijk vastgoed heeft de raad immers vastgelegd, zij het soms lang geleden en weinig expliciet, dat dit vastgoed maatschappelijke functies heeft en vooralsnog niet wordt afgestoten. Tenminste zolang de raad niet besluit dat dit vastgoed niet meer nodig is voor de publieke taken. Zodra een dergelijk besluit aan de orde komt, is de marktwaarde direct relevant. In alle gevallen is uiteraard het kennen van de marktwaarde relevant om deze informatie mee te wegen in de beleidsafwegingen, verkopen of aanhouden. Op objectniveau dient de marktwaarde dus wel degelijk bekend te zijn en meegenomen te worden in de beleidsafwegingen.

Maatschappelijk vastgoed omvat sport- en welzijnsaccommodaties, schoolgebouwen, gemeentelijke gebouwen en monumenten, parkeergarages en diverse kleinere objecten. Maatschappelijk vastgoed is gerelateerd aan doelgroepen die dit vastgoed gebruiken. Het overige vastgoed is min of meer commercieel en valt onder de systematiek van de marktwaarde en markthuur.

3. Contracten en overeenkomsten zijn op orde, huren zijn kostendekkend en worden juist en volledig conform kader opgelegd en afgedragen.

Deels is dit gerealiseerd maar over het systeem van huurprijsberekening heeft de rekenkamercommissie een afwijkende constatering. Het gaat hier om een complexe materie die veel uitleg vraagt.

Huren voor maatschappelijk vastgoed zijn gebouw gebonden, niet doelgroep gebonden. Huren zijn gebaseerd op een systematiek van kostendekkendheid, althans deze naam is eraan verbonden in de vastgoednota 2013. De term kostendekkend is hierbij voor meerdere uitleg vatbaar. Gekozen is voor een van de wet WOZ afgeleide benadering op basis van gecorrigeerde vervangingswaarde. Dit is een benadering voor jaarlijkse WOZ taxaties van incourant vastgoed. Hierbij wordt eerst de waarde van de opstal bepaald op basis van herbouwwaarde (dus vervanging) waarbij er vervolgens een correctie wordt toegepast vanwege technische en/of functionele veroudering van de bestaande opstal. In de praktijk bij de gemeente Almelo wordt met de technische veroudering wel rekening gehouden maar met de functionele veroudering niet. De technische veroudering vormt in principe een steeds grotere correctiefactor naarmate de jaren verstrijken. Omdat de waardering niet jaarlijks

wordt herhaald wordt hier geen rekening mee gehouden. Pas bij integrale herwaardering komt de veroudering opnieuw aan de orde.⁴

Als men de waarde van het object en zijn ondergrond kent, heeft men nog één factor nodig om de huur te kunnen bepalen. Men bepaalt het bruto aanvangsrendement (BAR) Het bruto aanvangsrendement bepaalt in een percentage wat het object aan huur moet opleveren om alle relevante kosten te dekken. Dit heeft men gesteld op 7,5 %.⁵ Dit rendement bestaat uit rente plus risico opslag voor leegstand en dekking voor kosten van onderhoud, eigenaarslasten en beheerkosten. Na aftrek van alle kosten vindt men dan het netto-aanvangsrendement, zijnde de vergoeding voor de eigenaar van vermogenskosten en risico. De gemeente Almelo werkt het benodigd bruto aanvangsrendement verder uit in de nota vastgoed 2013.

In de nota wordt hierover het volgende gezegd:

Kostprijsdekkende huur wordt (o.a.) uit de volgende elementen opgebouwd:

- rente en afschrijving op basis van de economische waarde, waarbij voor nieuwbouw en grote verbouwing/renovatie deze waarde in elk geval gelijk is aan de stichtingskosten;
- reservering (groot) onderhoud;
- object gebonden lokale lasten;
- verzekeringskosten;
- management- of beheerskosten;
- leegstandsrisico.

Voor maatschappelijk vastgoed is dit verder concreet door vertaald in percentages: De hierin vermelde "factor" ⁶ waardoor de objectwaarde wordt gedeeld om de huur te berekenen, is opgebouwd op basis van onderstaande exploitatiekosten als % van de huurprijs.

Exploitatiekosten	% v huur
Onderhoudskosten	9,0%
Vaste lasten	3,5%
Beheerskosten	3,0%
Leegstandsrisico	6,0%
Totaal	21,5%

De berekening van Almelo is dus een normatieve aanpak op basis van vaste uitgangspunten en percentages. Dit kán een kostendekkend evenwicht opleveren maar dat kan evengoed niet het geval zijn. Ten opzichte van de werkelijke kosten kunnen er verschillen ontstaan, zowel voor- als nadelig en zowel op individueel objectniveau als op totaalniveau van de portefeuille. Er is nog een andere verklaring voor verschillen: nog niet alle huren zijn kostendekkend en

⁴ De gecorrigeerde vervangingswaarde kan gelijk zijn aan de WOZ-waarde maar dat hoeft niet: verschillen ontstaan door verschillende de peiljaren en andere methoden van waardebepalingen (de WOZ kent er vele).

⁵ Op de huurberekeningsschema's van de gemeente wordt niet de BAR vermeld maar het omgekeerde van de BAR, de kapitalisatiefactor.

Voor maatschappelijk vastgoed bedraagt deze 13,33. Bij een gecorrigeerde vervangingswaarde van een pand van stel 200.000 euro resulteert dan na deling van 200.000 door 13,33 een jaarhuur van 15.000 euro. De kapitalisatiefactor is het spiegelbeeld van het bruto aanvangsrendement. Dit heeft men gesteld op 7,5 %. Want $100/13,33 = 7,5$. Dit rendement bestaat uit rente plus risico opslag en alle kosten voor de eigenaar. Het betekent dat men bij een pand met een waarde van stel 200.000 euro een bruto huur wenst van 15.000 euro om uit de kosten te komen en wat over te houden voor de vermogensverschaffer.

niet alle apparaatskosten en onderhoudsmiddelen worden uit de huren gedekt. De huren worden geïndexeerd en hierdoor ontstaat geleidelijk aan meer ruimte om na verloop van tijd reserveringen op te nemen voor bijvoorbeeld planmatig onderhoud. Dat de systematiek niet integraal kostendekkend is blijkt ook uit het gegeven dat de interne uren die worden besteed aan vastgoedbeheer niet konden worden meegenomen. Voor niet uit de huur te dekken apparaatskosten is er een apart beheerbudget ten laste van de algemene middelen.

De organisatie heeft desgevraagd een samenvattend totaaloverzicht op basis van de bijgestelde begroting 2016 samengesteld. Het verstrekken van totaaloverzichten over andere boekjaren en realisatiecijfers over 2016 bleek niet mogelijk te zijn. Het overzicht is als volgt:

Huurbaten	5.223.000 euro
Af:	
Objectkosten:	
Kapitaallasten	2.332.000 euro
Buitengewoon onderhoud	1.759.000 euro
Regulier onderhoud en eigenaarslasten	1.902.000 euro
Saldo objectexploitatie	770.000 euro <i>tekort</i>
Extra:	
Beheerskosten organisatie	493.000 euro
Eindsaldo (t.l.v. alg. middelen)	1.263.000 euro <i>tekort</i>

Dit saldo betreft het bedrag dat vastgoedbeheer nodig heeft om tot een sluitende exploitatie te komen en dat gedekt wordt uit de algemene middelen van de gemeente. Het tekort is de afgelopen periode toegenomen door rekening te houden met de actuele urenbesteding (vastgoed kost meer tijd), onderhoudsramingen, inbreng nieuw stadhuis en kapitaallasten. Alleen die laatste factor is voordelig. Opvallend zaken zijn:

De omvang van de post huurbaten, die relatief laag lijkt zeker indien hierin grote accommodaties zijn opgenomen, zoals het stadhuiscapex en de welzijnscentra. De relatief lage kapitaallasten ten opzichte van de huurbaten, terwijl er geen reserveringen zijn voor toekomstige herinvesteringen. De hoge omvang van de post onderhoud, terwijl er niet aan fondsvorming wordt gedaan. Het tekort terwijl het systeem kostendekkend zou moeten zijn.

Tijdens het onderzoek is verzocht om meer bedrijfseconomische duiding hierop en actualisatie door toevoeging van meer jaarschijven. Aan deze wens is nog geen invulling gegeven. De RCA beperkt zich dan ook tot de constatering dat deze cijfers veel vragen oproepen.

Het traject van invoering van de huursystematiek is niet geëvalueerd en ook nog niet consequent in volle omvang ingevoerd. Zo kent het sportpark aan de Sluiskade nog geen kostendekkende huur. Evaluatie van de kostendekkende huur zou een belangrijk inzicht kunnen opleveren. Momenteel is onbekend in welke mate de invoering van de kostendekkende huurprijs succesvol is geweest en waaraan succes wordt afgemeten. De evaluatie is niet voorhanden (niet uitgevoerd). Uit de vragen over de systematiek die hoorbaar werd in de laatste begrotingsraad (november 2016) en bij het politiek beraad over de welzijnscentra blijkt dat er verschillende beelden leven bij de toepassing van de systematiek. Dit vertroebelt de politieke keuzes die dienen te worden gemaakt.

4. De verantwoordelijkheden van eigenaar, subsidieverstrekker en huurder zijn vastgelegd.

Het helder maken van de verschillende verantwoordelijkheden van de verhuurder (de gemeente) en van de huurders was een van de belangrijke actiepunten die al in een vroegtijdig stadium zijn onderkend. Het was naast het opzetten van een systematiek voor de huurberekening het belangrijkste uitwerkpunt van de beleidsnota uit 2013. In het huurcontract en op basis van de zgn. kruisjeslijst zijn de verantwoordelijkheden vastgelegd.

De gemeente in haar rol als verhuurder, en dat is de rol van teamonderdeel vastgoed, kijkt niet voldoende of het vastgoed adequaat gebruikt wordt. Een huurder kan bijvoorbeeld, met hulp van subsidie, huur afdragen zonder volledig gebruik te maken van het vastgoed. Om dit te signaleren en er actie op te ondernemen valt niet direct binnen de verantwoordelijkheid van teamonderdeel vastgoed, maar valt toe aan de sectoren die met het desbetreffend beleidsveld belast zijn.

5. De rolverdelingen tussen de interne teams en de externe partners zijn duidelijk en vastgelegd.

Teamonderdeel vastgoed werkt toe naar een centrale beheers- en vraagbaakfunctie en beheert naast de "eigen" opstallen bijvoorbeeld ook de verspreide bezittingen van teamonderdeel grondzaken. De beheerverantwoordelijkheid van het teamonderdeel is daarmee duidelijk vastgelegd. Het teamonderdeel draagt geen financiële verantwoordelijkheid voor het rendement van vastgoed dat zij namens het andere teamonderdeel, grondzaken, beheert. Zij draagt er wel verantwoordelijkheid voor dat dit beheer binnen de budgettaire kaders plaats vindt.

De adviserende rol van teamonderdeel vastgoed is nog in ontwikkeling, deels omdat advies niet altijd of niet tijdig wordt gevraagd. Het benutten van de adviesfunctie zal van zowel het team als de organisatie inzet vragen (zonder verzoek ook geen advies). In de deelstudies naar de interactie tussen beleid en beheer gaat de rekenkamercommissie hier nog verder op in.

De processen aan- en verkopen zijn opgenomen in teamonderdeel grondzaken. Dit is het teamonderdeel dat ook financieel verantwoordelijk is voor het verspreid bezit. De verkooporganisatie is nog in ontwikkeling. Hiervoor is specifiek een functionaris aangewezen om dit te organiseren.

6. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden liggen vast.

Er zijn relaties in ontwikkeling met partijen zoals het sportbedrijf, Accres en verenigingen. Dit is vastgelegd in globale beleidsuitgangspunten, maar er moeten in de operationele uitwerking nog wel slagen worden gemaakt. Er zijn uitvoeringsovereenkomsten opgesteld tussen verbonden partijen en de gemeente. Bij de beantwoording van de deelvragen 3 en 4 zal hier nader op in worden gegaan.

Krachtens artikel 160 en 169 Gemeentewet is het aangaan van vastgoedtransacties een college-bevoegdheid met een informatieplicht naar de raad. De mandaten zijn op orde en het is duidelijk wat het management mag afwikkelen en wat des colleges is. Het belangrijkste ambtelijk mandaat ligt op het niveau van de teammanager en betreft reguliere afwikkeling. Uitzonderingen lopen via het portefeuillehoudersoverleg naar het college.

7. Transacties voldoen aan eisen van professionaliteit, integriteit en worden geëvalueerd.

Een belangrijke randvoorwaarde voor professioneel werken vormt de beschikbaarheid van werkprocessen met checklists en standaardprocedures. Deze zijn gerealiseerd daar waar het operationele processen betreft.

De processen van aan- en verkopen zijn op hoofdlijnen beschreven, maar missen nog uitwerking naar de diverse ambtelijke rollen, ook in gemeente brede zin zoals, opdrachtverlening aan derden, zo nodig screening van derden (bv toepassing wet Bibob ⁷), ambtelijke integriteit, vastlegging, evaluatie achteraf. De aandachtspunten waarop men moet letten bij transacties zitten nu "in de hoofden" van de individuele ambtenaren. Kwaliteitsbewaking en evaluatie van transacties vinden niet zichtbaar plaats.

De overkoepelende processen, bijvoorbeeld de informatieprocessen en de afstemming met beleid zijn niet beschreven en vinden niet langs standaardlijnen plaats, maar zijn tijd-, plaats- en medewerkers gebonden.

8. Er is een meerjaren-onderhoudsplanning en op basis van de planning worden de begrotingsmiddelen gereserveerd en ingezet.

De gemeente beschikt over meerjarig lopende onderhoudsplanningen. In principe was deze norm gerealiseerd maar naar aanleiding van de begrotingsscan en besluitvorming van de raad in 2015 over de bezuinigingen wordt hiervan afgeweken. Er zijn wel planningen maar de middelen zijn er alleen voor de korte termijn. Besloten is de onderhoudsvoorziening op de gemeentebalans op te heffen. De onderhoudsvoorziening is bij besluit van de raad opgeheven. Alleen voor de eerste vier jaren van de meerjarenbegroting zijn er voldoende middelen, daarna is er een tekort tenzij de middelen worden aangevuld door de raad. Onderhoud wordt zo nodig, mits aanvaardbaar, vooruit in de tijd geschoven. In principe is het streven naar een niveau van sober en doelmatig onderhoud conform conditiescore 3 van de NEN richtlijn 2767. Bij panden die op de nominatie staan te worden afgestoten wordt minder gedaan. Uit de huur wordt geen reservering gedaan voor toekomstige renovaties en vervangingen. Er is dus geen structurele financiële planning voor het vastgoed. Dit betekent een risico voor de toekomstige exploitatie, tenzij de omvang van de vastgoedportefeuille fors slinkt, maar de verkopen lopen nog niet als gehoopt.

Het college wil ook toe naar prestatiecontracten voor het onderhoud per pand. Dit is nog in ontwikkeling en nog niet vertaald naar alle planningen, behalve bij de vier pilots met betrekking tot verduurzaming van panden. Hierbij zijn wel prestatiecontracten aangegaan.

Voor de verduurzaming van vastgoed heeft de raad een ambitie geformuleerd. Bij motie is het college in juli 2015 opgeroepen het vastgoed versneld te verduurzamen. Het college heeft deze ambitie vertaald in een gefaseerde aanpak in tranches en de raad hierover per brief in mei 2016 geïnformeerd. Integraal verduurzamen van het vastgoed binnen korte termijn is niet aan de orde. Bij de afwegingen om een pand te prioriteren voor verduurzaming wordt het niet meer nodig zijn van het pand voor de publieke dienst overigens niet genoemd.

9. De fiscaliteit, met name Vennootschapsbelasting en BTW, is op orde en geoptimaliseerd.

Het vastgoed wordt verliesgevend geëxploiteerd omdat niet alle uren van de organisatie kunnen worden doorberekend en omdat een aantal huurovereenkomsten nog niet op basis van kostendekkendheid is aangegaan. Daarom is een toets op vennootschapsbelastingplicht

⁷ Bibob is voluit: Wet bevordering integriteitsbeoordelingen openbaar bestuur; sinds 2013 valt ook de screening van vastgoedpartijen onder deze wet.

vooralsnog niet aan de orde. Het optimaal inspelen op de mogelijkheid BTW in de huur door te rekenen is opgenomen in de werkprocessen.

10. De risico's zijn bekend en vastgelegd en voorzien van beheersmaatregelen.

In dit stadium van het onderzoek zijn nog geen beheersmaatregelen aangetroffen die inzicht geven in de beheersing van risico's van vastgoed. Een uitgewerkte risicoanalyse is voorhanden. Belangrijkste risico's worden meegenomen in de bepaling van de hoogte van het gemeentelijke weerstandsvermogen.

11. Het gebruik is bekend en sluit aan op de verhuur, de leegstand is ook bekend.

Alleen de verhuur wordt geregistreerd, niet het gebruik. De sector Samenleving dient het inzicht te hebben in het gebruik. Er is wel zicht op leegstand als gevolg van geen verhuur en non-gebruik/leegstand. Ten behoeve van het traject welzijnscentra is wel een bezettingsinventarisatie gemaakt.

12. Er is een jaarbegroting en verantwoording beschikbaar van vastgoed als bedrijfsmatig geheel dus inclusief balans en staat van baten en lasten.

Deze is niet voorhanden. Er bestaat wel afzonderlijk inzicht in de financiën van vastgoed op basis van de kostenplaatsen van de boekhouding binnen de gemeente. Een intern uitgewerkte integrale samenvattende financiële begroting en verantwoording van alle vastgoedtaken en -objecten ontbreken. Men moet daarvoor meerdere kostenplaatsen samenbrengen en analyseren.

13. Binnen het team vastgoed zijn de benodigde disciplines voorhanden dan wel worden gericht ingehuurd.

Er is nog geen inzage in de toereikendheid resp. de noodzaak van de beschikbare formatie ten opzichte van de taken. Er is geen formatie-benchmark voorhanden. De formatie van het teamonderdeel vastgoed bedraagt 7½ fte exclusief juristen en aan- en verkoopfunctie. Indien we deze erbij optellen komen we op ongeveer 9 fte.

14. Teamleden van vastgoed zijn professionals die zich regelmatig bijscholen.

Bijscholing is meegenomen in de opleidingsplannen. Of te allen tijde professioneel wordt gehandeld is in dit onderzoek verder niet onderzocht. Dit zou een diepte-studie vergen naar het hanteren van de werkprocessen door de verschillende functionarissen.

15. De werkwijze voldoet aan de wet Markt en Overheid.

Er wordt gewerkt met een marktconform verhuurkader. Uitzonderingen kunnen bestuurlijk gewenst zijn maar hebben dan een inherent risico op marktverstoring. De gemeente is immers gehouden marktconform te verhuren, tenzij wordt vastgelegd dat een publiek belang is gediend met een lagere huurstelling. Bij besluit van de raad is exploitatie van maatschappelijk vastgoed geduid als publiek belang. Hiervoor hoeft dan ook niet uit hoofde van de wet een kostendekkende huur te worden berekend (mag wel, hoeft niet). Een uitwerking vanuit het raadsbesluit volgt nog.

16. De organisatie weet zichzelf te benchmarken en formuleert verbeterpunten.

Benchmarking vindt wel in Twents verband plaats, maar is niet waarneembaar vastgelegd voor de rekenkamercommissie. Aan landelijke benchmarks wordt niet deelgenomen.

17. Bezuinigingstaken zijn verantwoord gerealiseerd dan wel opgenomen in uitvoeringsprogramma's.

Er lopen momenteel diverse taakstellingen en recente bezuinigingsopgaven dienen nog te worden uitgewerkt. Ten dele is dit gerealiseerd, ten dele moet dit nog gebeuren maar het betreft dan bezuinigingsopdrachten, zoals ten aanzien van wijk-, sport- en onderwijsaccommodaties, zoals besloten tijdens de behandeling van de perspectiefnota 2016. In de deelstudies komt dit verder aan de orde.

Bedrijfseconomisch, op beheer gericht, zijn er geen taakstellingen aan het teamonderdeel opgelegd. Er zijn geen kritieke succesfactoren en financiële targets benoemd. Vanuit de noodzaak tot top-down sturing op financiën vanuit bestuur/concern is dit opmerkelijk.

18. De dossiers zijn op orde conform Archiefwet en interne standaards.

Gerealiseerd. Zaken worden momenteel overgebracht resp. verwerkt in zaaksysteem JOIN.

19. De rolverdeling raad, college, portefeuillehouder en ambtelijke organisatie is duidelijk.

Gerealiseerd. Bij de raad leven echter wel vragen over diens rol. Het college is als dagelijks bestuur verantwoordelijk voor het hebben van vastgoed en dus ook voor transacties aan- en verkoop maar de raad wordt in zijn volksvertegenwoordigende rol hierop aangesproken. De raad heeft vragen over effectiviteit en doelmatigheid van het omgaan met vastgoed en over de risico's en over de informatievoorziening. Hierop wordt niet adequaat ingespeeld, althans niet naar tevredenheid van de raad.

Gepland wordt nog een panelgesprek met raadsleden. Centraal tijdens dit gesprek zal komen te staan de informatiebehoefte van de raad (zoals hoe het is en zou moeten zijn, gelet op de rollen van de raad).

20. Er is beleidsinformatie beschikbaar.

Niet gerealiseerd. De beschikbare informatie is voornamelijk operationeel en niet op het niveau van de deelportefeuilles die voor programma's worden ingezet. Bij de beantwoording van de deelvragen 5 en 6 zal hier nader op worden ingegaan.

2.2 Evaluatie van de bevindingen

Op basis van de scores op de verschillende deelgebieden kan het vastgoed qua primair beheer en ordentelijk verloop van werkprocessen als voldoende op orde worden gekenschetst om ook de beleidsadviesrol vanuit vastgoed te kunnen spelen op het niveau van de portefeuille-onderdelen. Er moet echter nog het nodige gebeuren om te spreken van een volledig inzichtelijke vastgoed-huishouding. Met name de beleidsinformatie (financieel en doelbereik) en de gebruiksinformatie (effectiviteit!) zijn onvoldoende. Die informatie kan echter alleen op tafel worden gebracht als er een goede wisselwerking tussen beleid en vastgoed is.

Het beheer is klaar voor de wezenlijke vragen. Het beheer is ook klaar voor meer sturing op de prestaties die ze dient te leveren binnen de (financiële) taakstellingen. Het is opmerkelijk dat dit nog geen invulling heeft gekregen. Bij dit deelonderzoek is het niet duidelijk dat het beheer niet uit de kostendekkende huurprijzen kan worden afgewikkeld; er moet algemeen budget bij (structureel 1,3 miljoen euro). De vraag is of dit inzichtelijk is bij college en raad. Een volledige evaluatie van de vastgoednota uit 2013 had hierin kunnen voorzien, op zijn minst door een evaluatie van de invoering van de kostendekkende huursystematiek.

Vastgoed bezitten is geen kerntaak van de gemeente. Wat ontbreekt, is een heldere uitgewerkte kaderstelling vanuit bestuur en beleid met betrekking tot kernvragen als: wat willen wij nog bezitten aan vastgoed en wat hebben we daarvoor over, wat mag het kosten en hoe stoten wij zo zorgvuldig en effectief mogelijk het overige vastgoed af? Keuzes hierin moeten nog worden uitgekristalliseerd. De opdrachtnemende teams uit de verschillende sectoren missen richting vanuit de diverse beleidskaders en een standvastige koers. Dit leidt tot stroperige heen- en weerprocessen met betrekking tot de keuzes wat doen we met de panden die hun bestemming verliezen. Indien beleidsmatig helderheid bestaat over de vraag waar in de stad de gemeente met vastgoed wil zitten en hoe dat moet worden beheerd kan ook de strategische koers voor de teamonderdelen vastgoed en grondzaken worden uitgezet. De rekenkamercommissie voorziet dat zonder een dergelijke strakke koers het op orde brengen van beheer en het aanhouden van vastgoed te veel doel op zich blijven.

Alles overziend stelt de rekenkamercommissie op grond van het voorgaande vast dat het op orde brengen van vastgoed in Almelo een traject van lange adem is. Vanaf 2009 toen het eerste kader verscheen zijn zeven jaren verstreken. De organisatie kiest voor een geleidelijke weg en rustig tempo en baseert zich op ervaringen bij andere gemeenten. De rekenkamercommissie begrijpt dit enerzijds vanuit interne bedrijfsvoering en management, maar kan zich ook een versnelling goed voorstellen, waarbij een externe blik wordt gevolgd. Hiervoor dienen echter allereerst de strategische vragen te worden beantwoord en vastgelegd in kaderstelling:

- Welk vastgoed willen wij per se blijven bezitten?
- Welk vastgoed kan op de markt worden ondergebracht?
- Wat hebben wij over voor eigen bezit/beheer?
- Welke kaders dienen raad en college hiervoor te stellen?
- Hoe richten wij de verkooporganisatie en de blijvende beheerorganisatie optimaal in?

Het beheer is voldoende op orde om deze vragen te kunnen beantwoorden teneinde beleidskeuzes te kunnen maken en taakstellend beheer te voeren. Het is nu zaak deze vragen binnen de ambtelijke organisatie te adresseren.

3. Relatie beleid beheer, benutting en bijsturing

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag:

Op welke wijze werken de sectoren Stad en Economie en Samenleving samen om op effectieve wijze maatschappelijke doelen te bereiken en vastgoedrisico's te beperken en hoe wordt de raad hierbij betrokken.

De bijbehorende deelvragen zijn:

2. Welke bijdrage levert vastgoedbeheer aan de beleidsdoelen van de gemeente?
3. Welke sturing op vastgoedprocessen vindt vanuit de diverse beleidsvelden plaats en vanuit welke rolverdeling krijgt dit vorm en inhoud?
4. Welke informatie wordt gebruikt om een optimale inzet van vastgoed te bevorderen? Denk hierbij naast interne informatie over beheer ook aan bezetting en gebruikerstevredenheid. Welke mogelijkheden hebben gebruikers om een eigen inbreng te leveren bij beheer en beleid?

Dit deel van het onderzoek is uitgevoerd op basis van studie van beleidsdocumenten en interviews met beleidsambtenaren. Aan de benadering ligt een visie ten grondslag (norm) op grond waarvan idealiter beleid tot stand komt. Deze visie is in de tekst opgenomen en daar vergeleken met de aangetroffen situatie in Almelo.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met twee casussen waarbij het beleid en het beheer van gemeentelijk vast goed centraal staat. De eerste casus betreft de ontwikkeling van de binnenstad. De gemeente heeft bij dit project vastgoed verworven, maar de plannen zijn in de loop der jaren ook aangepast. De tweede casus gaat over de multifunctionele accommodatie Eninver. Hierbij is sprake van diverse gebruikers.

3.1 Afbakening beheer en beleid in Almelo

Voordat ingegaan wordt op de beantwoording van de vragen is het van belang te duiden hoe de organisatorische structuur is van de ambtelijke organisatie met betrekking tot het beheer van vastgoed en het aan vastgoed gerelateerd beleid. Er is een duidelijk onderscheid gemaakt tussen aan vastgoed gekoppeld beleid en de wijze van uitvoering. Stad en Economie richt zich voornamelijk op de "harde" kant. Wegen, beheer, opstellen bestemmingsplannen etc. worden binnen deze sector ontwikkeld en uitgevoerd. Het beleid met betrekking tot het ontwikkelen van bestemmingsplannen in relatie tot het beheer van vastgoed is in dit deelonderzoek niet meegenomen. Panden die in eigendom zijn en vallen binnen vastgestelde bestemmingsplannen zijn hier buiten beschouwing gebleven ook al is het dagelijks beheer van deze panden ondergebracht bij teamonderdeel vastgoed. De sector Samenleving kent verschillende beleidsvelden die een relatie hebben met het gemeentelijk vastgoed. In dit onderzoek hebben wij ons beperkt tot de beleidsvelden sport, welzijn, onderwijs en cultuur. Kort samengevat: hoe werkt de sectoren Samenleving en Stad&Economie (Vastgoed) samen?

3.2 Beleidscyclus; de norm

Op basis van beleidsdocumenten en gesprekken met medewerkers wordt een beschrijving gegeven van de wijze waarop beleid tot stand komt in relatie met het beheer en hoe college en raad hierbij hun rol spelen. Dit is gedaan op basis van de beleidscyclus. Welke afdeling speelt welke rol op welk moment in de beleidscyclus.

Beleid kan op verschillende manieren tot stand komen. Het kan zijn dat er een maatschappelijke vraag is die aanleiding vormt tot de ontwikkeling van specifiek beleid. Het is mogelijk dat er een beheersmatige aanleiding is om te komen tot een beleidswijziging. Zo zijn er meerdere vormen waarop de agendavorming voor beleidsontwikkeling tot stand kan komen. Zodra de agenda is bepaald kan de beleidsvoorbereiding worden gestart. De benodigde informatie wordt verzameld en geanalyseerd. Er moet duidelijk zicht zijn op de huidige situatie (het Ist). Op basis van de geanalyseerde situatie wordt gekeken welke knelpunten zich voordoen. Op basis van deze inventarisatie/analyse worden beleidsdoelen opgesteld. Wat is de gewenste situatie (Soll), en op welke wijze kan deze gewenste situatie worden bereikt. Nadat de beleidsbepaling heeft plaatsgevonden wordt vastgesteld op welke wijze de gestelde beleidsdoelen kunnen worden bereikt en hoe de uitvoering kan plaatsvinden. De volgende stap in de beleidscyclus is het opnieuw inventariseren van de bereikte situatie. De evaluatie. Zijn de doelen bereikt? Zijn de effecten bereikt die wij voor ogen hadden? Op basis van de evaluatie wordt bepaald of het beleid succesvol is geweest en of het eventueel tot een verbetering moet leiden. Schematisch kan de beleidscyclus als volgt worden weergegeven:



3.3 Beleidsdocumenten sector Stad en Economie

Bij de documentenstudie is één nota aangetroffen waarin is beschreven wat vastgoed beleid dient in te houden volgens het college. In 2013 is de nota "Vastgoedbeleid gemeente Almelo" vastgesteld door het college en ter informatie aan de raad beschikbaar gesteld. In deze nota is vastgoed beleid als volgt omschreven:

Het formuleren van uitgangspunten voor het gemeentelijk vastgoedbeleid heeft tot doel te bepalen hoe de gemeente wil omgaan met haar vastgoed (wat bezit ik, wat kost het, wat brengt het op, is er sprake van kostprijs dekkende huur). Welk vastgoed hoort wél, en wat hoort níet in de portefeuille. Vastgoedbeleid bepaalt het beheer- en onderhoudsniveau, de wijze van ingebruikgeving/verhuur, houdt op strategisch niveau in de gaten of het eigen bezit aan sportvelden, scholen en vastgoed in het algemeen, efficiënt en effectief benut wordt, en stuurt hierop. Gemeentelijk vastgoed dient bij te dragen aan het realiseren van de maatschappelijke en ruimtelijke beleidsdoelen. Het team Vastgoed is dienstverlenend aan deze doelen.

Andere documenten vanuit de sector Stad en Economie, die kunnen dienen als sturingsmiddel voor de raad, zijn niet aangetroffen. Door de raad heeft beperkte besluitvorming plaatsgevonden en voornamelijk op incident-basis. Zo zijn door de raad de randvoorwaarden vastgesteld welke gehanteerd worden bij de verkoop van de gronden in Waterrijk en de verkoop van het oude stadhuis. Daarnaast is op basis van de afspraak tussen college en raad een zgn. ABCD⁸ lijst opgesteld met het doel om inzicht te krijgen in het bezit van het vastgoed dat eenvoudig is te verkopen of dat niet verkoopbaar is. Deze lijst is belangrijk maar biedt geen overzicht van alle bezittingen en geeft derhalve geen compleet beeld van al het vastgoed.

Wanneer de nota "Vastgoed Beleid gemeente Almelo" getoetst wordt aan de beleidscyclus kan worden geconstateerd dat de agendabepaling door het college heeft plaatsgevonden, er geen zicht is op de wijze waarop de beleidsvoorbereiding heeft plaatsgevonden en dat de raad geen formeel beleid heeft vastgesteld. In de deelrapportage "Beheer op orde" is uitgebreid ingegaan op de beleidsuitvoering. Voor zover de RCA heeft kunnen nagaan heeft er geen beleidsevaluatie en beleidsbijstelling/beeindiging plaatsgevonden in de afgelopen 4 jaar door de gemeenteraad. Wel heeft op enkele momenten, zoals bij de behandeling van de begroting en jaarrekening, informatie verstrekking plaats gevonden door het college. Dit heeft niet geleid tot vaststelling van vastgoed beleid door de raad. Er ontbreken dus beleidsmatige kaders.

3.4 Beleidsdocumenten sector Samenleving

Om zicht te krijgen op de samenwerking tussen de beleidsafdeling en teamonderdeel vastgoed is gekeken welke beleidskaders vanuit de sector Samenleving zijn geformuleerd. Vanuit de sector Samenleving is aangegeven dat er geen algemeen accommodatiebeleid is vastgelegd dat kan dienen als een paraplu. De sector Samenleving stelt dat accommodaties middelen zijn om de gestelde beleidsdoelen te bereiken. Zij huren slechts accommodaties van de sector Stad en Economie. Door de sector Samenleving is er vanuit de beleidsvelden onderwijs, sport, welzijn en cultuur behoefte aan accommodaties.

De behoefte vanuit het onderwijs is vastgelegd in het Integraal Huisvestingsplan (IHP) gebaseerd op de verordening Onderwijshuisvesting. Wanneer een schoolgebouw (of een gedeelte hiervan) aan de onderwijsbestemming wordt onttrokken, wordt het vrijkomende schoolgebouw in eigendom overgedragen aan de gemeente. De behoefte aan schoolgebouwen vindt plaats op basis van wettelijke bepalingen. De beleidsmatige afwegingen hierin vinden plaats in het overleg tussen de schoolbesturen en de gemeente, zijnde de sector Samenleving. Tussen de sector Samenleving en teamonderdeel vastgoed vindt periodiek overleg plaats. Tijdens dit overleg wordt ook ingegaan op de komende ontwikkelingen waarbij teamonderdeel vastgoed desgevraagd adviezen geeft aan de sector Samenleving. Teamonderdeel vastgoed heeft hier een duidelijke adviserende rol. Er vindt afstemming plaats over de af te stoten onderwijsgebouwen en mogelijkheden voor herontwikkeling. Mede doordat er onderwijsbeleid is vastgesteld door de raad zijn er duidelijke kaders waarbinnen overleg kan plaatsvinden.

Voor wat betreft sport is er een wettelijke verplichting om te voorzien in bewegingsonderwijs. Dit is uitgewerkt in "Beleidsregel bekostiging lokalen bewegingsonderwijs 2014". Dit is een college bevoegdheid. De raad heeft hierin geen sturingsmiddelen anders dan het budgetrecht. In deze beleidsregels wordt geen directe relatie gelegd met vastgoedbeheer. Voor buitensportaccommodaties geldt dat in de Maatschappelijke Kadernota Sportstimulering

⁸ De naam ABCD-lijst vloeit voort uit de vroeger gebruikte categorisering van panden:

A Panden die nodig zijn voor realisering van plannen;

B Panden die nodig zijn voor realisering van gemeentelijke plannen c.q. bestendig gebruik;

C Panden die niet afgestoten kunnen worden uit een oogpunt van gemeentelijk zorgbeleid;

D Panden waarvan de verkoop overwogen moet worden. D is inmiddels opgeheven.

is vastgelegd dat het beschikbaar stellen van accommodaties plaats vindt op basis van de maatschappelijke vraag. De maatschappelijke vraag is de resultante van het overleg tussen de sector Samenleving en Sportbedrijf Almelo. De behoefte wordt bepaald o.b.v. norm (gymnastiek) en o.b.v. mogelijkheden. Het sportbedrijf heeft contact met de maatschappelijke organisaties voor de bepaling van de behoefte en wensen. Op basis van de vastgestelde behoefte aan accommodaties gaat de sector Samenleving in overleg met het sportbedrijf. Het sportbedrijf kijkt of zij voldoende accommodaties in beheer heeft waarmee aan de maatschappelijke vraag kan worden voldaan. Zo niet, dan zal het sportbedrijf bij de jaarlijkse subsidie aanvraag een verzoek indienen om uitbreiding of krimp van accommodaties. Bij de totstandkoming van de maatschappelijke vraag en of hieraan voldaan kan worden speelt teamonderdeel vastgoed geen rol. Teamonderdeel vastgoed is slechts beheerder/eigenaar van de accommodaties.

Er loopt een onderzoek met betrekking tot de bezettingsgraad van wijkaccommodaties. De kern is dat gekeken wordt of een accommodatie nog wel voldoende gebruikt wordt om in stand te houden. Dit onderzoek vloeit voort uit een bezuinigingsopdracht van de raad. Hierbij zijn door de raad geen randvoorwaarden meegegeven in de vorm van bijvoorbeeld een vereiste bezettingsgraad en wat wordt verstaan onder bezettingsgraad. Er is geen beschrijving van een maatschappelijk aanvaardbare bezettingsgraad t.o.v. het aantal beschikbare uren. De panden voor sociaal culturele activiteiten worden door teamonderdeel vastgoed verhuurd aan Accres B.V.

De gemeente Almelo verhuurd drie panden binnen het beleidsveld cultuur. Deze panden zijn in eigendom van de gemeente Almelo. Geen van deze drie panden is in beheer bij de gemeente Almelo en dit deel van de portefeuille is daarom buiten dit onderzoek gebleven.

3.5 Begroting

De begroting bevat een aantal beleidsuitgangspunten die zeer bepalend zijn voor zowel het beheer van opstallen als de beleidsvorming vanuit de sector Samenleving. De huren worden jaarlijks aangepast op basis van de wijziging van het maandprijsindexcijfer volgens de consumentenprijsindex van het CBS. De huuraanpassingen worden in rekening gebracht bij de huurders. De meeste panden zijn sportaccommodaties of welzijnsgebouwen. De sportaccommodaties worden verhuurd aan het Sportbedrijf Almelo B.V. Vijf wijkaccommodaties worden verhuurd aan Accres B.V. Beide organisaties worden jaarlijks met deze huurverhogingen geconfronteerd.

De gemeenteraad heeft besloten om de subsidie aan Sportbedrijf Almelo B.V. niet te indexeren en te bevriezen op het niveau 2012. Voor de jaren 2016 en 2017 zijn de subsidiebedragen met jaarlijks 1% verhoogd, minder dan de jaarlijkse huurverhoging. Dit betekent, dat een steeds groter deel van de subsidie aangewend moet worden voor de huur en er steeds minder beschikbaar is voor activiteiten. Dit geldt ook voor Accres B.V. Met Accres B.V. bestaat een inkooprelatie. Dit is een privaatrechtelijke overeenkomst in tegenstelling tot de subsidierelatie zoals deze bestaat met het Almeloos Sportbedrijf. Door middel van een aanbestedingsprocedure is een contract voor vijf jaar aangegaan. Het effect voor Accres B.V. is echter hetzelfde als voor het sportbedrijf: een steeds groter deel van de gemeentelijke bijdrage moet aangewend worden voor huur en minder voor activiteiten. Beide organisaties moeten dit effect opvangen binnen hun bedrijfsvoering.

De hiervoor beschreven begrotingsuitgangspunten hebben een direct effect op de beleidsontwikkeling en dus ook op de wisselwerking tussen teamonderdeel vastgoed en de sector Samenleving. Het spanningsveld van begrotingsdiscipline en het kunnen voldoen aan de maatschappelijke vraag is een continu proces waarbij regelmatig overleg tussen de twee gemeentelijke organisatieonderdelen essentieel is.

3.6 Beantwoording deelvragen

Het onderzoek naar vastgoed door de RCA gebeurt vanuit de invalshoek het gemeentelijk maatschappelijk vastgoed. De kernvraag is welke relatie team vastgoed heeft met de beleidsvelden van de sector Samenleving als het gaat om beleidsvorming. Het blijkt dat er geen vastgoedbeleid wordt gevoerd op basis van uitgangspunten welke zijn geïnitieerd vanuit vastgoed. Dat wil niet zeggen dat er geen indirecte beleidsvorming vanuit heeft plaatsgevonden. In de paragrafen Beleidsdocumenten staat het nodige beschreven. Hierna wordt antwoord gegeven op de twee deelvragen met betrekking tot de relatie beleid – beheer aan de hand van de zes fases van de beleidscyclus. Binnen de beleidscyclus zijn meerdere actoren actief. Wij onderscheiden de volgende actoren:

- Raad
- College van Burgemeester en wethouders
- Beleidsafdeling
- Beheer afdeling (eigenaar)
- Uitvoeringsorganisatie (huurder)
- Gebruiker

Beleidsagenda

De beleidsagenda wordt langs meerdere wegen gevuld. Twee basis documenten, het raadsprogramma en het uitvoeringsprogramma, zijn de belangrijkste bronnen. In deze documenten wordt vastgelegd met welke missie (doelen) de raad/het college aan de slag gaat. Als het gaat om vastgoed staat in het huidige raadsprogramma dat in 2014 een standpuntbepaling zal plaatsvinden ten aanzien van het hergebruik oude gemeentehuis. Door het stellen van randvoorwaarden voor de verkoop is uitvoering gegeven aan dit onderdeel van het raadsprogramma. Ook heeft er ten aanzien van de verkoop van het oude gemeentehuis terugkoppeling plaatsgevonden en bijstelling van beleid. Daarnaast wil de raad op het gebied van duurzaamheid een plan hebben in 2016. In het raadsprogramma zijn verder geen doelen vastgelegd met betrekking tot vastgoed. In het uitvoeringsprogramma (college programma) staat het volgende opgenomen:

Wanneer er geen sprake is van een overeenkomst gaan wij over naar de herontwikkeling van het vastgoed in de binnenstad dat wij zelf in bezit hebben

De RCA heeft geen collegebesluit aangetroffen met betrekking tot dit vastgelegde voornemen naast de besluitvorming rondom de herontwikkeling van de binnenstad.

Het raadsprogramma en het uitvoeringsprogramma bevatten geen missie en ook geen visie om te komen tot beleidsontwikkeling met betrekking tot vastgoed in het algemeen. Bij de behandeling van de begroting zijn maatregelen vastgelegd om te komen tot een goed begrotingsevenwicht. Dit zijn de eerder genoemde indexering van de huren en het bevriezen van de subsidies. Daarnaast is geen overall beleid ontwikkeld op het gebied van vastgoed en daarmee ook geen visie hoe om te gaan met vastgoed.

Daarnaast wordt de beleidsagenda gevuld door de signalen vanuit de samenleving die leiden tot nieuw beleid. Dit kan om structurele zaken gaan maar ook om incidentele projecten. Een andere ingang is de evaluatie van bestaand beleid die moet leiden tot heroverweging en bijstelling van bestaand beleid. Ook politieke heroverwegingen (bijv. bezuinigingsvoorstellen) leiden tot het vullen van de beleidsagenda. Op basis van deze signalen bepaalt de politiek de beleidsagenda. Waar willen wij wel of geen beleid voeren, is een vraag waar de gemeenteraad antwoord op moet geven. Moeten wij ons huidige beleid bijstellen? Vastgoed vervult een ondersteunende rol bij de beleidsvoorbereiding vanuit andere disciplines. In het kader van de bezuinigingen heeft de raad besloten tot het afstoten van vastgoed dat niet meer "nodig" is. Er is geen beschrijving van vastgoed dat nodig is of niet meer nodig is. Het ontbreekt de raad aan inzicht in de voorraad vastgoed en een indicatie van de panden die

verkocht kunnen worden. Zonder dit inzicht is beleidsformulering niet mogelijk. De raad is in kennis gesteld van de nota Vastgoednota 2013. Deze nota is in essentie vooral een richtlijn (beleidsregel) voor de ontwikkeling van zaken die beschreven zijn in het deel vastgoed op orde en kan niet betiteld worden als richtinggevend voor de beleidsagenda.

Beleidsvoorbereiding

Op uitnodiging van de sector Samenleving worden de medewerkers van teamonderdeel vastgoed uitgenodigd om deel te nemen in de beleidsvoorbereiding. Daarmee wordt teamonderdeel vastgoed binnen de beleidscyclus een toeleverancier voor de sector Samenleving en is hierin slechts faciliterend. Vanuit de sector Samenleving zijn geen adviesaanvragen aangetroffen waarin gerichte vragen zijn neergelegd. Het overleg is op basis van elkaar informeren en niet op basis van vastgelegde werkinstructies. Er zijn geen werkinstructies aangetroffen waarin werkafspraken tussen teamonderdeel vastgoed en de sector Samenleving zijn vastgelegd. Uit de interviews is gebleken dat er overleg plaats vindt tussen beide organisatieonderdelen, maar dit heeft meer het karakter van elkaar "informeren". Van elk periodiek afstemmingsoverleg wordt wel een verslag gemaakt (door de medewerkers van de sector Samenleving) en worden werkafspraken vastgelegd. Een duidelijke eindverantwoordelijkheid met betrekking tot het resultaat van het overleg is niet vastgelegd waardoor een vast aanspreekpunt voor het resultaat van het overleg niet aanwezig is. Dit vertaalt zich ook in onduidelijkheid binnen de bestuurlijke verantwoording. In het kader van de beleidsvoorbereiding is team vastgoed leverancier van de benodigde data en een hulpmiddel om op de diverse beleidsterreinen te ondersteunen.

Casus overdracht schoolgebouw

Vanuit de sector Samenleving wordt regelmatig overleg gepleegd met de schoolbesturen over onderwijshuisvesting. Gelet op de leerling prognoses adviseren de schoolbesturen samen met medewerkers van de sector om een aantal leslokalen of een school te onttrekken aan de onderwijsbestemming. Het schoolbestuur neemt uiteindelijk het besluit tot het opheffen van een onderwijslespunt. In het voortraject wordt team vastgoed betrokken en geïnformeerd dat er een voornemen is dat een specifiek schoolgebouw onttrokken zal worden aan de onderwijsbestemming en dat het betreffende schoolbestuur het eigendom zal overdragen aan de gemeente. De sector Samenleving bekijkt of de onderwijsbestemming nog nodig en geldig is. Na het besluit van het schoolbestuur en het besluit de onderwijsbestemming op te heffen is het aan team vastgoed wat de gemeente als eigenaar met het gebouw gaat doen. In de beleidsvoorbereiding tot overdracht van de school speelt team vastgoed een beperkte rol. Indien er beleid met betrekking tot het gemeentelijk vastgoed zou zijn vastgesteld was de rol van team vastgoed waarschijnlijk een andere. Team vastgoed kan samen met de sector Samenleving eerder aangeven welke bestemming het ontvangen schoolgebouw kan krijgen, of het past binnen de beleidskaders die bepalen of het schoolgebouw als een strategisch eigendom moet worden aangemerkt of dat het simpel verkocht kan worden. Dit kan worden vastgelegd in een collegebesluit.

Beleidsbepaling

Zoals al eerder is vermeld, is team vastgoed slechts faciliterend, ondersteunend en uitvoerend. Teamonderdeel vastgoed heeft geen invloed op het bepalen van beleid. De enige factor van belang binnen de beleidsbepaling is de economische haalbaarheid van een bestemmingsplan c.q. de herontwikkeling van een deel van de gemeente. De waarde van het vastgoed bepaalt de financiële haalbaarheid. De omvang van de beleidsbepaling vanuit vastgoed is niet aanwezig.

Beleidsuitvoering

Team vastgoed is een typische uitvoeringsorganisatie. Zij beheert het vastgoed voor de gemeente en vervult met name de rol van eigenaar. Teamonderdeel vastgoed verhuurt de gebouwen/ sportcomplexen en maakt afspraken over gebruik, huurprijs, onderhoud etc. Bij de binnensportaccommodaties is het sportbedrijf de huurder. Vervolgens geeft het sportbedrijf de accommodaties in gebruik tegen een gebruiksvergoeding aan de sportverenigingen. Teamonderdeel vastgoed hanteert hierbij een kostprijsdekkende huur. Het sportbedrijf brengt de gebruikstarieven (huur) in rekening waarvan de hoogte maatschappelijk aanvaardbaar is. Het prijsverschil tussen de kostprijsdekkende huur en de gebruikstarieven moet worden gecompenseerd binnen de subsidie. Bij de welzijnsaccommodaties is Accres B.V. de huurder van vijf wijkaccommodaties en dient dit te bekostigen uit de algehele exploitatie (waarin de gemeentelijke bijdrage een belangrijke component is). Zowel het sportbedrijf als Accres B.V. voeren het gemeentelijk beleid, aangestuurd door de sector Samenleving, uit. Team vastgoed heeft op de uitvoering van de activiteiten geen beleidsmatige invloed, wel met betrekking tot het vastgoed als het gaat om beleidsmatige uitgangspunten op het gebied van verduurzaming, onderhoud en dergelijke.

Beleidsevaluatie

Zoals al in het hoofdstuk Vastgoed op Orde is beschreven heeft er geen evaluatie plaatsgevonden van de beleidsnota vastgoed en de daarin beschreven voornemens. Ook de beleidsnota's welke zijn geïnitieerd vanuit de sector Samenleving zijn nog niet geëvalueerd. De sector Samenleving gaat aan de slag met een evaluatie van de sportstimulering en een nieuwe kadernota voor buitensportaccommodaties. Door middel van overleg en de subsidieaanvragen van het sportbedrijf wordt gekeken of het gevoerde sportbeleid effectief en doelmatig is geweest. Bij Accres B.V. is dit niet het geval. Hier ligt een meerjarig contract aan ten grondslag.

Beleidsbijstelling/beëindiging

In de onderzochte jaren heeft er wel beleidsbijstelling plaatsgevonden. Dit is echter niet gebeurd op basis van een gehouden evaluatie maar op basis van signalen die uit de samenleving zijn gekomen. Bijstelling van bijvoorbeeld het Integraal Huisvestingplan (onderwijs) heeft plaatsgevonden op basis van herziene leerling prognoses, het onderzoek naar de wijkaccommodaties komt voort uit de noodzaak van bezuinigen. De raad heeft besloten om panden te verkopen die op de zgn. ABC(D) lijst staan, maar hier ligt geen uitgebreide evaluatie van de beleidskaders aan ten grondslag. Voor zover er beleid is, betreft het veelal uitvoeringsbeleid. Bij de uitwerking van de scholenvisie en het traject m.b.t. de wijkaccommodaties vindt er vroegtijdig afstemming en overleg plaats tussen de sector Samenleving en team vastgoed.

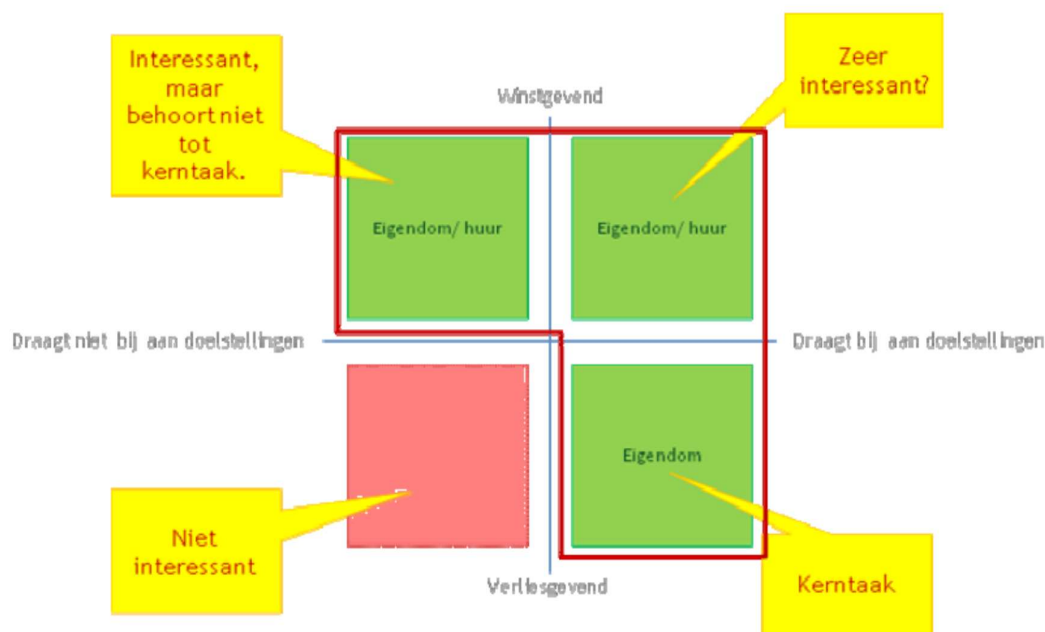
3.7 Beleidsnormen

Uit het vorenstaande blijkt dat met betrekking tot vastgoed er beperkt beleid is geformuleerd. Dit beleid is beperkt tot het vaststellen van de nota Vastgoedbeleid 2013 door het college van B en W. De meest relevante norm is: verhuren tegen de kostprijs dekkende huur. De toets aan deze norm vond plaats in het deel: Vastgoed op orde. Door deze beperking is het voor de RCA niet mogelijk een toets uit te voeren of de beleidsuitgangspunten doelmatig en effectief worden uitgevoerd. Om een doelmatig en effectief beleid te kunnen uitvoeren moet volgens de RCA minimaal aan een aantal criteria worden voldaan. Een primaire voorwaarde is dat het vastgoed een nadere classificatie krijgt. De gemeente Almelo kent wel de zo genaamde ABCD lijst, maar deze omvat niet al het gemeentelijk vastgoed en het vastgoed in eigendom van verbonden partijen waarvan de

gemeente enig aandeelhouder is. Om een volledig beeld te krijgen van de omvang van het gemeentelijk vastgoed kan deze ABCD lijst worden uitgebreid met al het vastgoed. Uitgaande van het feit dat gestreefd wordt naar een kostendekkende huur voor al het vastgoed kan een indeling gemaakt worden naar vastgoed op basis van:

- Kostendekkend/winstgevend maar behoort niet tot de realisatie van gemeentelijke kerntaken
- Kostendekkende/winstgevende huur nodig om de gemeentelijke taken te kunnen uitvoeren
- Geen kostendekkende/verliesgevende huur maar nodig om de gemeentelijke taken te kunnen uitvoeren
- Geen kostendekkende/verliesgevende huur en niet nodig om gemeentelijke kerntaken uit te voeren

Schematisch ziet dit er als volgt uit:

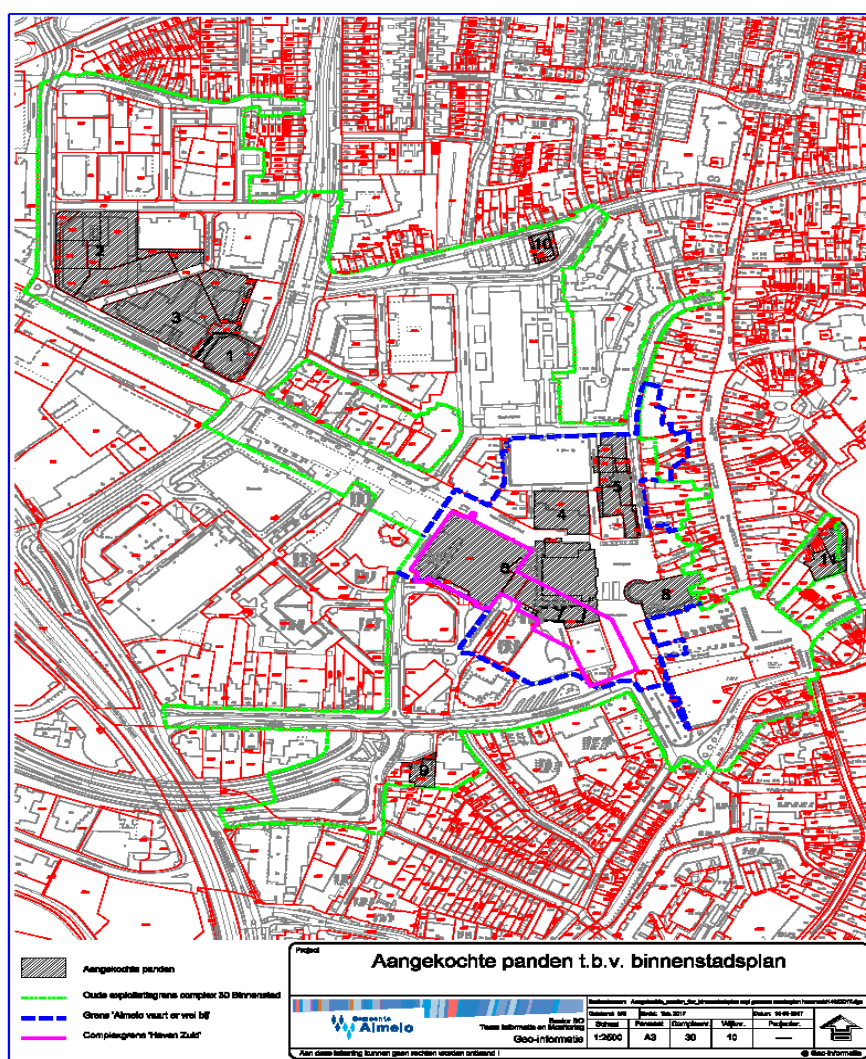


Door het classificeren van het vastgoed kan op strategisch niveau (gemeenteraad) worden vastgelegd welk omvang van vastgoed noodzakelijk is voor de realisering van beleidsdoelen en welke objecten niet nodig zijn en afgestoten kunnen worden. Als de omvang van het aan te houden bezit vast staat is het verder een zaak om dit bezit zo effectief en doelmatig in te zetten. Op basis van de maatschappelijke vraag kan het gemeentelijk bezit zo effectief en doelmatig mogelijk worden ingezet. Deze tactische inzet (collegebevoegdheid) kan van jaar op jaar worden geëvalueerd in samenwerking met de partners die samen de maatschappelijke vraag bepalen. De uitvoering kan worden overgelaten aan de ambtelijke organisatie (vastgoed) en het sportbedrijf en Accres B.V.

3.8 Casus binnenstad

Voor de ambitieuze binnenstadplannen (als onderdeel van het Masterplan Almelo) in het begin van de eeuw is tot in 2009 bezit verworven in de binnenstad. De boekwaarde op basis van verkrijgingsprijzen van dat complex komt neer op 11,6 miljoen euro (exclusief Haven zuid gebied). De marktwaarde van dit bezit is aanmerkelijk lager. De gemeente heeft voor het verschil verliesvoorzieningen moeten treffen.

De ambitieuze centrumplannen zijn inmiddels bijgesteld en worden fasegewijs ontwikkeld. Voor de Haven Zuidzijde is een aparte grondexploitatie geopend. De nota "Almelo vaart er wel bij" bepaalt de kaders voor het deel van het centrumgebied dat de gemeente zou willen herontwikkelen, maar waarvoor nog de middelen ontbreken. De panden in dit gebied worden niet voor verkoop aangeboden. De gemeente wil zelf de regie voeren op de herontwikkeling. Een derde deel van het centrumgebied bevat gedeelten buiten de grenzen van het plan "Almelo vaart er wel bij". Deze opstellen dienen dan ook in het verkooptraject te zijn opgenomen. Een kaart maakt een en ander inzichtelijk.



3.9 Casus Multifunctionele accommodatie Eninver



De casus over de multifunctionele accommodatie Eninver geeft een indruk over de wijze waarop de verhuur en gebruik plaats vindt.

De multifunctionele accommodatie Eninver (staat voor EeNheid IN VERscheidenheid) is in 2006 gebouwd en is gelegen in de wijk Wierdensehoek. De gemeente heeft deze accommodatie gebouwd en is eigenaar van het pand. Het gebouw heeft een meervoudige maatschappelijke/onderwijsbestemming. Het multifunctionele karakter uit zich in de vele gebruiksmogelijkheden van de accommodatie. Zo kent het gebouw diverse gebruikers en (onder)huurders. Het overgrote deel van het gebouw wordt gebruikt voor onderwijshuisvesting, een peuterspeelzaal, een sportzaal, Scoopwelzijn, wijkactiviteiten, zorgaanbieders en een consultatiebureau.

Accres

De accommodatie wordt verhuurd aan Accres Exploitatie B.V. uit Apeldoorn, uitgezonderd de sporthal welke verhuurd wordt aan Sportaccommodaties Almelo B.V. Accres is de hoofdhuurder van Eninver. Naast MFA Eninver exploiteert en beheert Accres nog vijf wijkaccommodaties in Almelo van de gemeente. Voor deze accommodaties is een overeenkomst afgesloten voor een periode van 4 jaar (1-1-2013 t/m 31-12-2016). Deze overeenkomst kan 3 keer met 2 jaar worden verlengd. Gezien het lopende onderzoek naar de herijking van de functie en inzet van wijkaccommodaties is uit voorzorg de huurovereenkomst met Accres met ingang van 2017 opgezegd, maar vooralsnog voor een jaar verlengd met een optie voor nog een jaar.

Accres zorgt voor het beheer en de exploitatie van Eninver, inclusief het onderwijsgedeelte. Daarvoor ontvangt Accres van de gemeente (sector Samenleving) enerzijds een vergoeding voor de huur (onderwijsgedeelte) en een vergoeding voor de kosten van de exploitatie. De huurprijs voor de accommodatie is bepaald op basis van de oorspronkelijke stichtingskosten en verdeeld naar gebruik van de specifieke ruimten en op basis van m²'s. De huur wordt door sector Stad en Economie (team vastgoed) per maand aan Accres in rekening gebracht. De vergoedingen voor huur en exploitatie zijn sinds de start van de contractperiode niet geïndexeerd en verhoogd. De huurprijs wordt conform de huurovereenkomst jaarlijks gewijzigd op basis van de wijziging van het maandprijsindexcijfer volgens de consumentenprijsindex reeks alle huishoudens van het CBS. In de eerste contractperiode lopen zodoende de huurprijs en de huurvergoeding niet met elkaar in de pas. Het verschil bedraagt eind 2016 zo'n 4% (meer huur dan vergoeding).

Accres verhuurt de accommodatie, niet zijnde de onderwijsdelen, aan de diverse gebruikers en brengt daarvoor voor het gebruik de kosten/huur in rekening. Naast de vaste gebruikers (zoals SKA Peuterzaal, logopedie, Scoop, GGD consultatiebureau, RIBW) wordt zalen en lokalen incidenteel (denk aan wijkbewoners) verhuurd.

Onderwijshuisvesting

Eninver huisvest momenteel vier basisscholen, de Zegge, Triangel, Roets en het Palet. Per 1 augustus 2017 worden Triangel en Roets als lespunt opgeheven. De gemeente heeft de wettelijke zorgplicht te zorgen voor de huisvesting van scholen. Daarvoor zijn specifiek in de accommodatie onderwijsruimten gemaakt. De scholen hebben de onderwijsgedeelten van het gebouw om niet in gebruik (er wordt aan de scholen geen huur gevraagd voor het gebruik

van het gebouw). De gemeente ontvangt voor de zorgplicht die zij heeft een rijksvergoeding uit het gemeentefonds. Het onderhoud zit in het meerjarenonderhoudsprogramma van sector Stad en Economie. De onderhoudscomponent wordt doorbelast aan de scholen die daarvoor een rijksvergoeding ontvangen.

De scholen betalen voor de exploitatie van het gebruik van de lokalen (denk daarbij aan energielasten, schoonmaak ed.). Accres exploiteert de ruimten in Eninver en levert de service voor schoonmaak en beheer. Jaarlijks brengt Accres deze kosten naar rato bij de scholen in rekening. Hiervoor ontvangen de scholen een deel van de bekostiging van de rijksvergoeding (zo'n 10%). Bij leegstand blijven de kosten (energie, schoonmaak) voor rekening van Accres. Accres loopt bij geen gebruik van onderwijslokalen, maar ook voor het hele pand, een leegstandsrisico. Bekeken wordt of een andere invulling gegeven kan worden als leegstand voorkomt.

Jaarlijks wordt op basis van het aantal leerlingen de ruimte die nodig is per school verdeeld. Dat gebeurt door Accres in samenwerking met de scholen en de gemeente. Van de vier basisscholen hebben twee (de Roets en Triangel) aangegeven met het nieuwe schooljaar dicht te zullen gaan. Er zijn te weinig leerlingen en aanmeldingen om de schoollocaties met name financieel in stand te houden. Momenteel onderzoeken de sectoren Samenleving (SML Onderwijs) en Stad en Economie (SE Vastgoed) de mogelijkheden om de vrijkomende ruimten een nieuwe invulling te geven.

4. Informatievoorziening aan de gemeenteraad

De deelvraag luidt:

5. Hoe verloopt de informatievoorziening aan de gemeenteraad over het vastgoedbeheer en over de beleidsmatige sturing op vastgoed?

De raad heeft informatie nodig over de effectieve inzet van vastgoed voor maatschappelijke doelen, over de doelmatigheid van het beheer en over de risico's. Verder heeft de raad het budgetrecht en het recht geïnformeerd te worden over belangrijke transacties die het college wil aangaan.

De raad wil dus weten: wat hebben we aan vastgoed, waarom hebben we dat en wat kost het en dienen we daarmee de maatschappelijke doelen goed.

In de begroting en rekening van de gemeente is vastgoed krachtens de landelijke regelgeving (het BBV) onderdeel van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. In deze paragraaf wordt ingegaan op alle bezit dat de beleidsprogramma's ten dienste staat. De informatie die in deze paragrafen over vastgoed in de stukken van de gemeente Almelo wordt gegeven is summier. Uitzondering op de regel is de informatie die wordt gegeven over vastgoed grondzaken. Dit is verklaarbaar vanwege de grote verliesvoorzieningen die op dit onderdeel moesten worden genomen en verantwoord aan de raad.

Vastgoedtransacties aangaan en het beheer van vastgoed zijn collegebevoegdheden, waarbij het college uiteraard verantwoording verschuldigd is aan de raad en gehouden is aan het budgettair kader dat de raad stelt. Een afspraak tussen raad en college over de wijze van en de gedetailleerdheid van informatieverschaffing over vastgoed is in Almelo niet aanwezig. Uit het feit dat de raad niet duidelijk voor ogen staat wat vastgoed kost en oplevert ten laste / gunste van de begroting kan worden geconcludeerd dat de raad niet de informatiepositie heeft verworven om hier kaders voor te stellen en op de naleving te toetsen.

In de informatievoorziening aan de raad kan een onderscheid worden gemaakt tussen officiële informatie op grond van stukken die de raad dient vast te stellen of te evalueren en informatie die strekt tot kennisoverdracht en uitleg. Beide kanalen worden summier ingezet in Almelo. Wel is er veel informatieoverdracht op basis van casuïstiek en ad hoc.

Een standaard lijst van vastgoed die uit een bron stamt en zowel voor raad, college als organisatie, zij het per gebruikersgroep in meer of minder detail, is niet voorhanden. Er zijn verschillende lijsten al naar gelang het doel van een lijst, wat kan zijn administratie, verhuur en onderhoud via Planon, kapitaallasten via centrale boekhouding, ABC lijst voor verkopen, panden voor ontwikkeling bij grondzaken. Voor de raad is het nodig regelmatig een update van een integrale lijst te ontvangen waarbij zo nodig kan worden doorgevraagd op details. College en organisatie sturen op dezelfde lijst maar dan in detail.

Informatie over de kosten van inzet van maatschappelijk vastgoed voor beleidsdoelen ontbreekt. De raad heeft geen inzicht in de mate waarin subsidies en andere bijdragen vanuit de gemeente voor maatschappelijke doelen effectief zijn. Welk deel van de subsidies wordt besteed aan huur en vinden we dat aanvaardbaar. Wat blijft over voor activiteitsubsidies. Deze vragen leven wel ad hoc en de informatie om ze te beantwoorden is niet systematisch voorhanden.

Bijlage 1: onderzoekverantwoording

Geraadpleegde bronnen:

1. Rekenkamerrapporten gemeenten Hoogeveen, Haarlemmermeer, Gorinchem m.b.t. normstelling beheer op orde
2. Nota vastgoedbeleid Gemeente Almelo, december 2012
3. Collegevoorstel bij nota vastgoedbeleid, december 2012
4. Bijlage: opbouw berekening kostendeekkende huur voor maatschappelijk vastgoed
5. Overzichten panden in categorieën (Excel overzicht)
6. Team vastgoed en exploitatie (september 2012/oktober 2014) Kruisjeslijst – toerekening verantwoordelijkheden maatschappelijk vastgoed
7. Collegevoorstel (januari 2015) verkoop van gemeentelijke panden
8. Raadsbrief ter informatie (februari 2015) lijst van te verkopen panden met bijlage (Excellijst)
9. Wat kost dat? Menukaart voor een kostprijsdekkende huur van gemeentelijk vastgoed. Netwerk financiële experts gemeentelijk vastgoed i.s.m. Bouwstenen voor sociaal, 2015.

Interviews:

1. Interviews met sleutelfunctionarissen, coördinatie D. Prins, teamonderdeel Opstallen
2. Interview met sectordirecteur R. van Geffen en juridisch adviseur B. Kelder
3. Informatie uitwisseling via D. Prins, email archief
4. Interviews met de heren H. Koopman, R. Paus, F. Reekers, T. Nieuwenhuis, H. Nieuwmeijer, F. Wesselink, B. ten Brink, P. Leferink en de dames Y. Timmerhuis en D. Oegema-de Groot
5. Interview met de heer E. Busscher (Sportbedrijf)

Bijlage 2: Samenvatting van de nota vastgoedbeleid (2013)

NB dit is de oorspronkelijke samenvatting opgenomen in de nota zelf.

- De vastgoedportefeuille onderscheidt de volgende twee soorten vastgoed: maatschappelijk vastgoed (waaronder maatschappelijk vastgoed ten behoeve van de eigen huisvesting en overig bezit) en vastgoed Grondbedrijf (vastgoed aangekocht voor ruimtelijke ontwikkelingen).
- Onderwijsgebouwen die hun bestemming verliezen komen in eigendom en beheer bij het teamonderdeel Opstallen.
- **Gemeentelijk huurprijsbeleid bij maatschappelijk vastgoed is niet gericht op het maken van winst, maar op het realiseren van volledige kostprijsdekkendheid.**
- Vastgoed dat bij verwerving qua exploitatie een commercieel karakter had, wordt verhuurd tegen marktconforme prijzen.
- In geval bij maatschappelijk vastgoed een verschil tussen de huidige vergoeding en de kostprijsdekkende huur wordt geconstateerd, wordt de huur op kostprijsdekkend niveau gebracht.
- Kostprijsdekkende huur bestaat tenminste uit de volgende elementen: rente en afschrijving, reservering (groot) onderhoud, objectgebonden lokale lasten, verzekeringskosten, management- of beheerkosten en leegstandsrisico.
- De rollen van verhuurder en huurder zijn duidelijk gescheiden en vastgelegd in gestandaardiseerde huurovereenkomsten en de tabel "Toerekening verantwoordelijkheden maatschappelijk vastgoed" (zgn. "Kruisjeslijst"). Als gevolg van voortschrijdend inzicht behoudt het teamonderdeel Opstallen zich uit praktisch oogpunt bezien het recht voor de "Kruisjeslijst" beperkt aan te vullen of te wijzigen.
- Het onderhoudsniveau van elk vastgoedobject wordt vastgesteld, en zal minimaal passend zijn voor het beoogde gebruik.
- **Jaarlijks wordt door het college een vastgoedlijst (zgn. "ABCD-lijst") vastgesteld, waarbij een status (behouden, verhuren/in gebruik geven, verkoop of sloop) aan de onder het beheer van het teamonderdeel Opstallen vallende objecten wordt toegekend.**
- Verzekeringspenningen (uitkeringen) worden, zonder tussenkomst van de huurder/gebruiker, ontvangen door teamonderdeel Opstallen of Grondzaken.
- Uitbesteding van de werkzaamheden van het teamonderdeel Opstallen blijft (i.h.k.v. "Het Verschil maken") een punt van aandacht, waarover het college te zijner tijd wordt geïnformeerd.
- Ten behoeve van (wat voorheen betiteld was) Stedelijke Beheeraccommodaties treedt de beleidsafdeling Samenleving op als huurder en onderhoudt dus de contacten met de diverse eindgebruikers. In geval van uitbesteding treedt de partij waaraan wordt uitbesteed op als huurder.
- Alle voorstellen aan Burgemeester & Wethouders die betrekking hebben op vastgoed, worden door het team Vastgoed geïnitieerd en ter besluitvorming aangeboden.
- Alle werkzaamheden die samenhangen met grotere bouwkundige aanpassingen en/of renovaties die op verzoek van de huurder worden uitgevoerd zullen worden doorberekend in de (kostprijsdekkende) huur.
- Alle relevante omgevingsvergunningen die van toepassingen zijn op eigen vastgoed worden vanuit het teamonderdeel Opstallen gecoördineerd.

M.b.t. deze punten kan worden vastgesteld dat m.u.v. het cursief en gemaakte de punten zijn gerealiseerd.

Bijlage 3: Beantwoording vragen naar aanleiding van presentatie beheer op orde in politiek beraad 10 januari 2017

Tijdens de bespreking van het deelrapport Vastgoed op orden zijn vanuit de raadsleden een aantal opmerkingen gemaakt. Van de vergadering is op de gebruikelijke wijze door de griffie een verslag gemaakt. In deze terugkoppeling geven wij een reactie op enkele opmerkingen en voegen deze als bijlage toe aan het onderzoeksrapport.

- *IGM (N.V. Industriegebouw Maatschappij)*

Door de RCA is geen onderzoek gedaan naar de IGM. De IGM is een overheid N.V. waarvan alle aandelen in het bezit zijn van de gemeente Almelo. De IGM heeft weliswaar opstallen in haar bezit, maar zijn eigendom van de N.V. en niet van de gemeente Almelo. Omtrent het beheer en de exploitatie hiervan doet de IGM jaarlijks verslag. Het college rapporteert, conform de regels van het BBV over deze verbonden partij bij de jaarrekening.

- *Overzicht (negatieve) bezittingen*

Dit is een wezenlijk onderdeel geweest van het onderzoek van de RCA. In de rapportage wordt hier uitgebreid op ingegaan.

- *Bijdrage Accres*

In het onderzoek is naar voren gekomen dat uit de algemene middelen een bijdrage van 1.2 miljoen euro wordt verstrekt in de exploitatiekosten vastgoed. Gevraagd is of de bijdrage aan Accres hierin is meegenomen. In het onderzoek is gekeken naar de beleidsmatige invloed van de kostprijsdekkende huur. In dit deel van het onderzoek wordt ook aandacht besteed aan de bijdrage aan Accres. Duidelijk is dat in de bedoelde 1,2 miljoen euro geen kosten van Accres zijn opgenomen.

- *Aantal fte's vastgoed*

Dit valt buiten de onderzoeksscoop van de RCA. Wel is gekeken of een benchmark Vastgoed mogelijk was. Dit was niet mogelijk binnen de informatie die beschikbaar is bij dit onderzoek.

- *ABCD lijst*

De vragen die er leven bij de raad vormen ook de kernvraag van het onderzoek. Wij gaan er van uit, dat de rapportage van de RCA deze vragen beantwoorden.

Schriftelijk ingediend

Graag brengen wij de volgende punten onder uw aandacht, die ons inziens extra verdieping behoeven in uw onderzoek.

1. Er is ons ter ore gekomen in het stadhuis dat de boekwaarde van het havenblok waarin de Albert Heijn is gevestigd met 7 ton is opgeplust om de financiering van de binnenstadsplannen rond te krijgen. Graag zien wij dit onderzocht.

Boekwaarden Havengebied Zuid. Een onderzoek naar deze grex zit niet in ons onderzoek. Uw opmerking hebben wij doorgegeven aan de ambtenaren .

2. Graag willen wij extra aandacht voor het verschil in boekwaarde en de daadwerkelijke marktwaarde / woz waarde. Wij zouden graag zien dat dit inzichtelijk wordt gemaakt zodat wij als raadsleden weten waar wij daadwerkelijk aan toe zijn. Wat is het totaalbedrag aan stille reserves. Positief of negatief. Waarom zijn de woz waardes bijvoorbeeld niet openbaar? Deze zijn afgeschermd en nergens te vinden. Ook dit zouden wij graag uitgezocht zien.

Zoals in ons rapport vermeld is deze informatie over het verschil tussen boekwaarden en marktwaarden niet op totaalniveau voorhanden. Op objectniveau is deze informatie wel voorhanden en opvraagbaar. De WOZ waarden van niet-woningen zijn niet openbaar. Voor woningen zijn ze sinds 2017 verplicht openbaar.

3. Hoe zijn de enorme boekwaardes van bepaald vastgoed tot stand gekomen? Het gaat ons hier om de informatie achter de geleverde informatie. Ook dit zouden wij graag uitgezocht willen zien.

De boekwaarden zijn gebaseerd op de verkrijgingsprijzen en de afschrijvingen.

4. Hoe worden de huren voor maatschappelijk vastgoed daadwerkelijk bepaald? Deze vraag leggen wij nadrukkelijk bij u neer aangezien de beargumentatie hiervan bij het politiek beraad ons inziens niet juist kan zijn. Hoe is het anders mogelijk dat een wijkcentrumdat voor 360.000 euro in de boeken staat een huur moet betalen van 100.000 euro? Wat zijn de normale tarieven die in de markt voor maatschappelijk vastgoed worden gehanteerd voor de berekening van de huur? Dit dient ons inziens veel beter uitgezocht te worden. Ook vragen wij extra aandacht voor Accres en de exploitatievergoeding/huur die zij aan de gemeente Almelo moet betalen voor het beheer van meerdere wijkaccomodaties. Nu zijn wij er zelf wel inmiddels achter dat het allemaal vestzak/broekzak lijkt. De wijkaccomodaties krijgen subsidie, maar eigenlijk ook niet, het verdwijnt immers 1 op 1 direct weer in de zakken van de gemeente Almelo door middel van het heffen van torenhoge huren. Echter zit hier wel 1 addertje onder het gras; het sociale domein wordt via de afdeling vastgoed financieel leeggetrokken en het fysieke domein wordt hiermee gespekt. Ons inziens een totaal onwenselijke situatie.

Zoals wij hebben vermeld werkt de gemeente voor de kostprijsdekkende huur met de gecorrigeerde vervangingswaarde. De boekwaarde speelt geen rol in de huurberekening. De boekwaarden worden afgeschreven en komen met rente voor in de post kapitaallasten in ons rapport. Een historisch onderzoek naar de hoogte van de boekwaarden in relatie tot de WOZ is interessant maar is niet verricht omdat zoals gezegd de kpdh gebaseerd is op een andere grondslag, de gecorrigeerde vervangingswaarde. Wij zien net als u behoorlijke verschillen in boekwaarden, WOZ-waarden en gecorrigeerde vervangingswaarden en delen uw mening dat meer duidelijkheid moet komen naar de mate van kostendekkendheid en de besteding van de huurbedragen.

5. Ook het aantal fte's van de afdeling vastgoed dient even goed onderzocht te worden? Kloppen deze wel. Zijn er niet indirect veel meer fte's bij deze afdeling betrokken? Is het rapport Berenschot ook meegenomen in het onderzoek. Hoe liggen de salarissen van de afdeling vastgoed in verhouding tot andere gemeenten?

In ons rapport noemen wij de direct betrokken ambtenaren van de werkeenheden vastgoed en de in team grondzaken opgenomen functies. Ambtenaren die beleidsmatig bij vastgoed betrokken zijn hebben we daarbij niet meegenomen. Wij concentreerden ons op de bezetting die voorhanden is voor het beheer op orde van vastgoed. Er is geen benchmarkinformatie voorhanden waaraan de gemeente zich spiegelt. Een globale duiding met landelijke benchmark vastgoed met alle mitsen en maren rond vastgoedbenchmarks wijst op een ruime bezetting. Als taken worden uitbesteed wordt de bezetting natuurlijk lager. Dit kan bij gemeenten in de benchmark meespelen. Daarom grote voorzichtigheid met uitspraken nodig en van groot belang dat de gemeente meedoet in deze onderzoeken. In het rapport Berenschot is niet ingegaan op de formatie van vastgoed.

6. Wat zijn de financiële risico's die de gemeente Almelo loopt door het vooruitschuiven van regulier onderhoud aan vastgoed?

Dit hangt af van de prioritering door de gemeente van basis onderhoud en onderhoud dat men alleen verricht indien vastgoed voor langere termijnen in gemeentelijk bezig zal blijven.

7. Wat zijn de financiële risico's die de gemeente Almelo loopt door geen beheersmaatregelen te treffen wat betreft deze risico's. In welke bedragen moeten wij dan denken?

Het belangrijkste risico is dat beleidsmiddelen in uw gemeentelijke begroting niet effectief worden besteed omdat er voornamelijk stenen worden gesubsidieerd in plaats van maatschappelijke activiteiten. De andere risico gebieden zijn het herontwikkelrisico en het beheersrisico. Een kwantificering is niet voorhanden.

8. Is er nu wel of geen reserve onderhoud kapitaalgoederen? Zie ook opmerkingen rapport Berenschot.

Een dergelijke reserve dan wel een onderhoudsvoorziening ontbreekt.

9. Al laatste punt willen wij u nog even meegeven wat de raad op 01-07-2014 heeft vastgesteld wat betreft de wet markt en overheid en de huren van maatschappelijk vastgoed.

Vraag markt en overheid, constatering terecht, we nemen de opmerking mee dat exploitatie van maatschappelijk vastgoed is benoemd als taak van algemeen belang. Echter de keuze om met kostendekkende huren te werken is vastgelegd in de vastgoednota van eind 2012, dat verandert daardoor niet. Wij signaleren in ons rapport dat een evaluatie van de systematiek van de kostprijsdekkende huur nooit is gehouden. Die opmerking krijgt nu meer gewicht. De gemeente kan voor maatschappelijk vastgoed een ander huurniveau vaststellen, is een keuze, maar die zou wel afwijken van de vastgoednota 2013 die het kader van het college is.