Hilversum Mediastad

Nazorgonderzoek Vastgoed Rekenkamer Hilversum

Bestuurlijke nota

Maart 2023

1. Inleiding 2
2. Conclusies en aanbevelingen uit 2017 3
2.1 Conclusies uit 2017 3
2.2 Conclusies en aanbevelingen uit 2017 3
2.3 Besluitvorming raad over rekenkameronderzoek 2017 4
3. Stand van zaken opvolging aanbevelingen uit 2017 5
3.1 Overkoepelende kaders voor doeltreffendheid 5
3.2 Overkoepelende kaders voor doelmatigheid 5
3.3 Periodieke sturingsinformatie 6
3.4 Vaststellen rolverdeling raad en college rond vastgoedbeheer 6
3.5 Vastgoed- en financieel informatiesysteem 6
4. Oordeel rekenkamer huidige stand van zaken vastgoed 7
4.1 Hoofdconclusie 7
4.2 Deelconclusies 7
4.3 Aanbevelingen 8

1. Inleiding

Het beheren (bezitten, aan- en verkopen, onderhouden en exploiteren) van vastgoed is geen taak of doel op zich van gemeenten. Maar met vastgoed kunnen zij hun beleidsdoelen soms (mede) realiseren. Zo kan bijvoorbeeld een deel van het sportbeleid worden uitgevoerd door gemeentegeld te gebruiken voor het organiseren van sportevenementen, maar misschien ook door het beschikbaar stellen van een gemeentelijke sporthal. En doelen uit bijvoorbeeld het welzijnsbeleid kunnen soms gerealiseerd worden door het verlenen van gemeentelijke subsidies aan welzijnsinstellingen, terwijl die welzijnsinstellingen ook door de gemeente kunnen worden ondersteund met het beschikbaar stellen van een kantoorpand. Het is dan ook zaak dat het vastgoedbeheer van de gemeente niet alleen doelmatig, maar ook doeltreffend is. Met andere woorden: het beheer moet voldoende zuinig zijn, maar ook aantoonbaar bijdragen aan het realiseren van gemeentelijke doelen.

In april 2017 publiceerde de rekenkamer Hilversum de resultaten van een onderzoek naar vastgoed. Uit dat onderzoek trok de rekenkamer twee hoofdconclusies en deed zij vijf aanbevelingen ter verbetering. Inmiddels is een aantal jaren verstreken, waarin de gemeente aan de slag is gegaan met het uitvoeren van die vijf aanbevelingen, die destijds alle werden overgenomen door de gemeenteraad. De rekenkamer was benieuwd naar de stand van zaken vijf jaar na dato en heeft daar onderzoek naar gedaan, een zogenoemd nazorgonderzoek. Het onderzoek is uitgevoerd door bureau Necker van Naem. De gedetailleerde onderzoeksbevindingen treft u aan in de bijlage bij deze bestuurlijke nota.[1]

Hieronder vatten wij de belangrijkste bevindingen uit het nazorgonderzoek als volgt samen:

- ✓ Hoofdstuk 2: Conclusies en aanbevelingen uit 2017
- ✓ Hoofdstuk 3: Stand van zaken opvolging aanbevelingen uit 2017
- ✓ Hoofdstuk 4: Oordeel rekenkamer huidige stand van zaken vastgoed
- ✓ Bijlage: Feitenrapport Necker van Naem 'Nazorgonderzoek Vastgoed'

[1] Feitenrapport 'Nazorgonderzoek Vastgoedbeheer' door Necker van Naem.

2. Conclusies en aanbevelingen uit 2017

2.1 Conclusies uit 2017

De rekenkamer trok in 2017 de volgende twee hoofdconclusies uit het onderzoek:

Hoofdconclusie 1: Door de gebrekkige informatie over de huidige en toekomstige behoefte aan vastgoed, had de raad in 2017 geen zicht op de doeltreffendheid van het vastgoedbeheer: het was niet bekend of en zo ja hoe vastgoed kon en moest bijdragen aan het realiseren van primaire beleidsdoelen van de gemeente Hilversum.

Hoofdconclusie 2: Door de gebrekkige financiële informatie over de vastgoedportefeuille was er onvoldoende zicht op de doelmatigheid (kosten versus opbrengsten), het aantal objecten, de waarde en de financiële risico's van de vastgoedportefeuille.

Ter toelichting op deze hoofdconclusies stelde de rekenkamer het volgende vast:

- In Hilversum was in 2017 geen overkoepelende kader- of beleidsnota specifiek voor vastgoed, maar sommige kaders voor het beheer waren wel in afzonderlijke nota's vastgelegd. Deze kaders (zoals bijvoorbeeld de kaders voor kostprijsdekkende huren bij verhuur van gebouwen aan maatschappelijke organisaties) bleken echter niet altijd consequent te worden toegepast, de raad was niet betrokken bij het vaststellen van deze kaders en maatschappelijke organisaties werden er soms niet goed over geïnformeerd.

- De huisvestingsbehoefte van maatschappelijke organisaties die mede beleidsdoelen van de gemeente realiseerden en de mate waarin gemeentelijk vastgoed daaraan zou kunnen bijdragen was onvoldoende in beeld.

- Het in raadsinformatiebrieven in 2013 en 2014 door het college aan de raad toegezegde afwegingskader, waarin ook aantallen vastgoedobjecten en de waarde ervan zouden worden opgenomen, was in 2017 nog niet aan de raad aangeboden.

- In 2017 bleek het nagenoeg onmogelijk om een volledig, inzichtelijk en correct overzicht op te stellen van alle vastgoedobjecten van de gemeente. Informatie over boekwaarde, verzekerde waarde, WOZ-waarde en gebouwoppervlakte was niet van alle objecten bekend of vastgelegd in de centrale vastgoedadministratie (Planon). Bovendien bestonden er verschillen tussen de gegevens in de centrale vastgoedadministratie en de verschillende bronadministraties (BAG, WOZ-administratie, financiële administratie). Dat er werd gewerkt met verschillende, vaak handmatig bijgehouden administraties uit verschillende bronsystemen die niet aan elkaar gekoppeld waren was hiervan waarschijnlijk de grootste oorzaak.

2.2 Conclusies en aanbevelingen uit 2017

De rekenkamer deed in 2017 de volgende aanbevelingen aan de gemeenteraad:

I. Leg de overkoepelende kaders voor doeltreffendheid vast: welke primaire beleidsdoelen van de gemeente Hilversum moeten met vastgoed (mede) worden gerealiseerd, en wanneer worden organisaties aangemerkt als "maatschappelijke organisaties" die een beroep kunnen doen op de gemeente Hilversum voor huisvesting en wanneer niet?

II. Stel de overkoepelende kaders voor doelmatigheid vast: wat mag het beheer van de vastgoedportefeuille kosten en wat moet het opleveren in financiële zin?
III. Vraag het college om periodieke sturingsinformatie die aansluit bij de gestelde kaders.
IV. Stel een expliciete rolverdeling vast rond vastgoedbeheer: welke beheertaken vallen onder de bevoegdheid van het college en bij welke besluiten inzake vastgoed is advisering en/of besluitvorming van de raad nodig?
VI. Vraag het college om de vastgoed- en financiële informatie in Planon (of een vergelijkbaar Vastgoed Management Informatiesysteem) op orde te brengen en stel daarvoor de benodigde capaciteit beschikbaar.

2.3 Besluitvorming raad over rekenkameronderzoek 2017

Op 15 mei 2017 presenteerde de rekenkamer de resultaten van het rekenkameronderzoek aan de raad en op 1 juni van dat jaar werd het rapport behandeld in de commissievergadering. Vervolgens nam de raad op 7 juni alle aanbevelingen van de rekenkamer over. De raad voegde ook nog een extra besluit toe, namelijk dat het college een concept plan van aanpak aan de raad moest voorleggen voor de uitvoering van de aanbevelingen. Dat plan moest uiterlijk in november 2017 aan de commissie Economie en Bestuur worden aangeboden en worden vastgesteld door de raad.

Het college zegde het volgende toe:

- Na de zomer van 2017 zou een beeldvormende sessie over het onderwerp worden belegd om vervolgens in november 2017 met een verdere planning te komen (T17/121).
- De wethouder zou voor de beeldvormende sessie alle relevante stukken bij de raad aanleveren (T17/122).

3. Stand van zaken opvolging aanbevelingen uit 2017

Hieronder volgt een beschrijving van de opvolging per aanbeveling uit 2017.

3.1 Overkoepelende kaders voor doeltreffendheid

Deze aanbeveling is deels opgevolgd.

Met kaders voor doeltreffendheid wordt bedoeld: kaders die aangeven welke primaire beleidsdoelen met vastgoed (mede) moeten worden gerealiseerd. In de Nota Grond- en Vastgoedbeleid (vastgesteld door de raad in december 2019) is een beslisboom opgenomen die aangeeft in welk geval vastgoed in eigendom van de gemeente blijft en wanneer vastgoed kan worden afgestoten. In de nota wordt maatschappelijk vastgoed gedefinieerd als "accommodaties waarin functies worden gehuisvest die ondersteunend zijn aan de beleidsdoelen van de gemeente". Welke beleidsdoelen dit zijn, is echter niet vastgelegd en er zijn ook geen maatschappelijke doelen of beleidsdoelen aan specifieke vastgoedobjecten gekoppeld.

Tijdens de behandeling van de Nota Grond- en Vastgoedbeleid in de commissie van november 2019, is een uitwerkingsnota vastgoedbeleid toegezegd door het college (T19/156). Het voorstel *Verkoop niet-strategische panden 2021-2023* wordt door het college beschouwd als de uitwerkingsnota[2]. In dit voorstel staat beschreven dat het verkoopvoorstel het eerste deel vormt van de uitwerking van de Uitwerkingsnota Vastgoed.[3] Wat een volgend deel van de uitwerking is, blijkt niet uit het voorstel. Het verkoopvoorstel is op 3 mei 2021 door het college vastgesteld. Het voorstel *Verkoop niet-strategische panden 2021-2023* is niet ter besluitvorming aan de raad voorgelegd, dit in tegenstelling tot de toezegging van het college bij de behandeling van de Nota Grond- en Vastgoedbeleid in de raadscommissie van november 2019 (T19/156) .

De raad heeft op 7 oktober 2020 een Meerjarenonderhoudsplanning (MOP) 2020-2034 vastgesteld. Ook in de MOP wordt de koppeling tussen beleidsdoelen van de gemeente en vastgoedobjecten niet gelegd.

3.2 Overkoepelende kaders voor doelmatigheid

Deze aanbeveling is deels opgevolgd.

Met kaders voor doelmatigheid wordt bedoeld: kaders die aangeven hoeveel het vastgoedbeheer mag kosten en moet opleveren in financiële zin. Deze kaders zijn door het college omschreven in de eerdergenoemde Nota Grond- en Vastgoedbeleid. De kaders die gelden zijn:

- De gemeente voert actief verkoopbeleid om panden die niet bijdragen aan de doelstellingen tegen een marktconforme prijs te verkopen. Welke panden dit betreft en welke doelstellingen dit zijn, blijft onduidelijk (zie onder 3.1).
- De gemeente voert ook actief aankoopbeleid om panden te verwerven in het kader van gebiedsontwikkelingen.
- Voor verhuur geldt een kostendekkende huur voor maatschappelijk vastgoed en een marktconforme huur voor commerciële partijen.

Er zijn geen kaders opgesteld voor wat het beheer van vastgoed (bijvoorbeeld personele kosten en overhead van de gemeente) mag kosten.

[2] Bron: ambtelijk wederhoor d.d. 7 februari 2023
[3] Verkoopvoorstel voor de niet-strategische objecten 2021-2023, mei 2021, gemeente Hilversum.

3.3 Periodieke sturingsinformatie

Deze aanbeveling is deels opgevolgd.

De aanbeveling om periodieke sturingsinformatie, die aansluit bij de gestelde kaders voor doelmatigheid en doeltreffendheid, aan de raad te sturen is deels opgevolgd. De raad krijgt via de P&C-documenten sturingsinformatie. Tussen 2020 en 2022 is deze informatie steeds meer uitgebreid, zoals met informatie over verkoopprogramma's, verduurzaming en verwervingen op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten. De raad wordt ook geïnformeerd met raadsinformatiebrieven over de voortgang van de verkopen en de ontwikkeling van de reserve stedelijke ontwikkeling (bijvoorbeeld de raadsinformatiebrief van 6 oktober 2021). De aan de raad aangeboden informatie biedt echter nauwelijks inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het vastgoed.

3.4 Vaststellen rolverdeling raad en college rond vastgoedbeheer

Deze aanbeveling is deels opgevolgd.

De rolverdeling tussen raad en college wordt toegelicht in de Nota Grond- en Vastgoedbeleid van december 2019. Kernpunt uit deze rolverdeling is dat er collegevoorstellen worden opgesteld over de verkoop van vastgoed en over kredietaanvragen voor de aankoop of verduurzaming van vastgoed. In de genoemde nota is ook een beslisboom opgenomen voor aan- en verkoop van vastgoed. Kanttekening hierbij is dat in de beslisboom weliswaar de afweging "wil de raad hier beleid voor" is opgenomen, maar niet duidelijk is in hoeverre en wanneer deze vraag aan de raad wordt voorgelegd.

In een gesprek tussen rekenkamer en raad (d.d. 12 oktober 2022) blijkt de status van de toegezegde uitwerkingsnota (T19/156) onduidelijk te zijn voor de aanwezige raadsleden. Een aantal raadsleden beschouwt de opgestelde beslisboom als deze uitwerking. Andere raadsleden hadden een uitgebreidere uitwerkingsnota vastgoed verwacht of een toelichting op de beslisboom. Zij ervaren het als een gemis dat niet verder is gesproken tussen raad en college over dit onderwerp.

3.5 Vastgoed- en financieel informatiesysteem

Deze aanbeveling is deels opgevolgd.

Het vastgoedbeheersysteem uit 2017 (Planon) is inmiddels vervangen door een nieuw vastgoedbeheersysteem (VBS). Daarmee is er meer inzicht ontstaan. Echter:

- Losse objecten zijn ook in dit informatiesysteem niet gekoppeld aan beleidsdoelen of -programma's van de gemeente.
- Er moeten handmatige koppelingen worden gemaakt met het financiële systeem (Key2Finance), daardoor kan er niet met behulp van het VBS worden gestuurd op doelmatigheid en blijven de handmatige koppelingen nodig, met kans op fouten.
- De koppelingen met de software van O-prognose (systeem om onderhoud te plannen en uit te voeren) en de daarop gebaseerde meerjarenonderhoudsplanning (MOP) zijn nog niet gemaakt.
- Het VBS biedt daardoor nog onvoldoende inzicht in financiën, onderhoud en duurzaamheid (zoals energieverbruik en -labels).
- Uit het VBS blijkt niet eenduidig hoeveel objecten de gemeente bezit.
- Uit het VBS blijkt niet wat de bezettingsgraad van het vastgoed is.

4. Oordeel rekenkamer huidige stand van zaken vastgoed

4.1 Hoofdconclusie

Op basis van dit nazorgonderzoek komt de rekenkamer tot de volgende hoofdconclusie.

Hoofdconclusie
Sinds het rekenkameronderzoek naar vastgoed in 2017 heeft de gemeente vorderingen gemaakt in de ontwikkeling van vastgoedbeleid en de optimalisatie van het vastgoedbeheer. Desondanks maken deze vorderingen het nog onvoldoende mogelijk voor de raad om te sturen op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het vastgoed.

Dit komt door:

1. Het ontbreken van koppelingen tussen beleidsdoelen en vastgoedobjecten.
2. Het ontbreken van geautomatiseerde koppelingen tussen het nieuwe vastgoedbeheersysteem en andere systemen zoals Key2Finance en de onderhoudsplanning, waardoor de kans op fouten in (handmatig) gegenereerde overzichten blijft bestaan. De volledigheid, betrouwbaarheid en actualiteit van de informatievoorziening over de vastgoedportefeuille aan de raad kan hiermee niet gegarandeerd worden;
3. De (verdere) uitwerking van het vastgoedbeleid en de rolverdeling tussen raad en college over de aan- en verkoop van vastgoed blijft onduidelijk.

4.2 Deelconclusies

De bovenstaande hoofdconclusie is gebaseerd op de volgende deelconclusies:

Deelconclusie 1: Onduidelijkheid over (verdere) uitwerking vastgoedbeleid
Er is nog veel onduidelijkheid over een verdere uitwerking van het vastgoedbeleid. Het college heeft in het voorstel Verkoop niet-strategische panden 2021-2023 een eerste uitwerking gegeven aan het vastgoedbeleid[4], maar dit is niet duidelijk voor de raad. Dit verkoopvoorstel is immers niet gedeeld met raad. Hiermee heeft het college geen opvolging gegeven aan zijn toezegging bij de behandeling van de Nota Grond- en Vastgoedbeleid in de raadscommissie van november 2019 (T19/156). In deze raadscommissie heeft het college toegezegd een verdere uitwerking van het vastgoedbeleid ter besluitvorming aan de raad voor te leggen. Uit het nazorgonderzoek blijkt niet of er nog een verdere uitwerking van het beleid komt en of deze zal worden gedeeld met de raad. Het inzicht in hoeverre vastgoed bijdraagt aan het realiseren van beleidsdoelstellingen van de gemeente ontbreekt op dit moment ook nog. Een uitwerking hiervan wordt ook door raadsleden gemist.

Deelconclusie 2: Onduidelijkheid over rolverdeling raad en college
Er bestaat onduidelijkheid over de rolverdeling tussen de raad en het college. Zo is er onduidelijkheid over de betrokkenheid van de raad bij de toepassing van de beslisboom. Ook verschillen de verwachtingen bij de raad enerzijds, en het college anderzijds, over de betrokkenheid van de raad. In de praktijk is het zo, dat door het college beslissingen over de vastgoedportefeuille worden genomen zonder dat de raad hierin wordt betrokken. De reden hiervoor kan bijvoorbeeld zijn dat een gebiedsontwikkeling van invloed is op een eerdere beleidskeuze, of omdat een ontwikkeling ertoe leidt dat een verkoop wordt uitgesteld.

[4] Bron: ambtelijk wederhoor d.d. 7 februari 2023

Deelconclusie 3: Vastgoedbeheersysteem moet verder worden verbeterd
Het vastgoedbeheersysteem is beter op orde; er is inzicht in het onderhoud van vastgoed, en er is een werkwijze rondom het aan- en verkopen van vastgoed. Een automatische koppeling tussen het vastgoedbeheersysteem en andere systemen zoals Key2Finance en de onderhoudsplanning (O-prognoses en de daarop gebaseerde MOP), is echter nog niet gerealiseerd. Hierdoor moeten overzichten over de vastgoedportefeuille handmatig gegenereerd worden, waardoor de kans op fouten in de informatievoorziening aan de raad blijft bestaan. De koppeling tussen beleidsdoelen en vastgoedobjecten in het vastgoedbeheersysteem is ook nog niet gerealiseerd. Hierdoor biedt het vastgoedbeheersysteem geen inzicht in hoeverre het vastgoed bijdraagt aan het realiseren van beleidsdoelstellingen van de gemeente.

Deelconclusie 4: Onduidelijkheid over verduurzaming vastgoed
Informatie over de verduurzaming van vastgoed is niet eenduidig vastgelegd. Het is onduidelijk hoe middelen voor de duurzaamheidsdoelstelling beschikbaar worden gesteld en wat de prioritering/planning is voor het verduurzamen van het vastgoed.

4.3 Aanbevelingen

Op basis van de bovenstaande conclusies, formuleert de rekenkamer de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1: Maak afspraken over verdere uitwerking vastgoedbeleid
Raad en college: spreek met elkaar af hoe de raad bij de verdere uitwerking van het vastgoedbeleid betrokken dan wel geïnformeerd wordt en wat onder verdere uitwerking wordt verstaan.

Aanbeveling 2: **Verbeter de informatievoorziening aan de raad**
Raad en college: ga opnieuw met elkaar in gesprek over de momenten en de manier waarop de raad geïnformeerd wordt over de vastgoedportefeuille. De raad heeft behoefte aan inzicht, bijvoorbeeld in het aantal panden en de maatschappelijke doelen die aan deze panden gekoppeld zijn. Als dit inzicht er is, kunnen raad en college ook gemakkelijker – elk vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheden – tot beleidsmatige keuzes komen voor het vastgoedbeheer.
Aanvullend op de informatievoorziening vanuit de huidige P&C-cyclus, kan een jaarlijkse rapportage over maatschappelijk vastgoed de raad inzicht geven in de ontwikkelingen en keuzes die gemaakt zouden kunnen worden. Hierin kan ook de sturing op de 'beleidsmatige behoefte' aan vastgoed een plek krijgen.

Aanbeveling 3: Herijk periodiek de bijdrage van vastgoed aan beleidsdoelen en maak afwegingen inzichtelijk
College: voer periodiek een controle uit op de bijdrage van vastgoedobjecten aan het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelen.[5] Zo wordt inzichtelijk wat de inzet van het huidige vastgoed is, welke behoeftes er bestaan en waarom het vastgoed wordt aangehouden of juist wordt afgestoten. Maak deze afwegingen inzichtelijk door ze goed te documenteren. Maak hierin ook de afwegingen over kostendekkendheid en marktconformiteit van het vastgoed duidelijk.

Aanbeveling 4: Optimaliseer het vastgoedbeheersysteem (VSB) verder
College: ga verder met de optimalisatie van het VBS. Zorg voor automatische koppelingen met andere systemen, zoals het financiële systeem (Key2financiën) en de onderhoudsplanning (O-prognose en de daarop gebaseerde MOP). Focus in de verdere ontwikkeling op inzicht in de relatie met verduurzaming, opbrengsten en kosten. Maak ook inzichtelijk welke beleidsdoelstellingen aan de verschillende vastgoedobjecten zijn gekoppeld.

[5] Dit is voor het laatst gedaan in 2018, bij de start van verkooptranches in 2018.

Aanbeveling 5: Bespreek de doelstellingen ten aanzien van verduurzaming vastgoed
Raad: ga met het college in gesprek over doelstellingen voor duurzaamheid. Om deze te realiseren, moeten politieke keuzes worden gemaakt. De raad is hier kaderstellend aan zet om daarvoor ook de middelen te verschaffen. Mogelijk biedt de reserve stedelijke ontwikkeling hiervoor ruimte (hierin worden immers ook winsten uit verkopen van vastgoed geboekt).