

Quickscan

Doorwerking rekenkameronderzoek ‘gemeentelijk vastgoed in de gemeente Aalsmeer’

Rekenkamer Aalsmeer

Onderzoekers:

F. (Franka) van Alphen MSc

C. (Carolien) Gerards LLM MSc

Contactpersoon:

Franka van Alphen

T. 06 51839185

E. franka@necker.nl

Kenmerk:

RI 13256

Datum:

22-01-2015

Inhoudsopgave

1 Onderzoeksverantwoording	1
1.1 / Achtergrond quickscan	1
1.2 / Doelstelling en vraagstelling	1
1.3 / Onderzoeksuitvoering	1
1.4 / Leeswijzer	2
Bestuurlijke nota	3
2 Centrale boodschap	4
2.1 / Beantwoording hoofdvraag	4
2.2 / Conclusies	4
2.3 / Aanbevelingen	5
3 Reactie college van B&W	7
 Nota van bevindingen	 8
 1 Introductie onderzoeksrapport 2008	 9
1.1 / Rekenkameronderzoek Gemeentelijk vastgoed	9
1.2 / Conclusies: het vastgoedbeheer is onvoldoende doelmatig	9
1.3 / Aanbevelingen: inzicht maakt doelmatiger beheer mogelijk	10
2 Acceptatie van aanbevelingen	12
2.1 / Bestuurlijke behandeling: het college	12
2.2 / Bestuurlijke behandeling: de raad	12
2.3 / Beoordeling	13
3 Maatregelen en mate van doorwerking	14
3.1 / Maatregelen in de organisatie	14
3.2 / Beoordeling	17
4 Huidige situatie gemeentelijk vastgoed	19
4.1 / Ambtelijke fusie met Amstelveen	19
4.2 / Eigendommen en eigendomsregistratie	19
4.3 / Aansturing en organisatie van het vastgoedbeheer	20
4.4 / Beheer van gemeentelijke eigendommen	21
4.5 / Financieel rendement ten aanzien van gemeentelijk vastgoed	21
4.6 / Heroriëntatie gemeentelijk vastgoed	21
4.7 / Beleid ten aanzien van gemeentelijk vastgoed niet actueel	22
4.8 / Omgang met stille reserves	23
4.9 / Beoordeling	23

Bijlagen	24
Bijlage 1. Normenkader	25
Bijlage 2. Bronnen	26
Bijlage 3. Beoordeling doorwerking	27

1 Onderzoeksverantwoording

1.1 / Achtergrond quickscan

De rekenkamer Aalsmeer voert elk jaar een onderzoek of een quickscan uit. In 2013 heeft de rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar de sturing en beheersing van (woning)bouwprojecten. In 2014 voert de rekenkamer een quickscan uit. Na een gesprek met raadsfracties heeft de rekenkamer besloten een quickscan uit te voeren naar de doorwerking van een eerder rekenkameronderzoek en wel het onderzoek naar gemeentelijk vastgoed uit 2008.

Het gemeentelijk vastgoed is een actueel thema. De bedoeling is dat in het eerste kwartaal van 2015 wordt besloten over de omvang van de gemeentelijk vastgoedportefeuille. De rekenkamer ziet hierin een goed moment om de balans op te maken. Wat is er gedaan met de aanbevelingen van het onderzoek uit 2008? Het onderzoek van de rekenkamer in 2008 spitste zich toe op de doelmatigheid van gemeentelijk vastgoedbeleid en beheer. Om die reden zal ook de quickscan de focus leggen op die aspecten.

1.2 / Doelstelling en vraagstelling

De centrale vraag die de rekenkamer met dit onderzoek beoogt te beantwoorden is:

Zijn de door het college en de gemeenteraad overgenomen aanbevelingen van de rekenkamer geïmplementeerd? Voor zover dit niet is gebeurd, wat is (zijn) hiervan de reden(en) en hoe kan dit worden verbeterd?

Deze centrale vraag is uitgesplitst in de volgende deelvragen:

Acceptatie

- / Wat is de aard van de bestuurlijke reactie en de maatregelen van het gemeentebestuur (burgemeester, college en/of raad) als gevolg van de onderzoeksresultaten?

Effectiviteit

- / Wat is de kwaliteit van de maatregelen van het gemeentebestuur (burgemeester, college en/of raad)?
- / Hoe duurzaam zijn maatregelen verankerd binnen het bestuur en de organisatie?
- / Welke risico's loopt de gemeente door het niet opvolgen van maatregelen?

Doelstelling

Het doel van het onderzoek is om inzicht te geven in de stand van zaken van de doelmatigheid van het gemeentelijk vastgoedbeleid en beheer en de opvolging van de aanbevelingen.

1.3 / Onderzoeksuitvoering

De quickscan is uitgevoerd aan de hand van een aantal stappen. Ten eerste is een oriënterend gesprek gevoerd met betrokkenen in de ambtelijke organisatie. Vervolgens is aan de hand van een documentanalyse inzicht verkregen in de mate van acceptatie van de onderzoeksresultaten en de doorwerking van de aanbevelingen.

Daarna is opnieuw een gesprek gevoerd met betrokken ambtenaren. Op die manier konden de resultaten worden geduid en in hun context worden gezien. Ook is een tussentijds gesprek gevoerd met het presidium. Dit gesprek had twee doelen, namelijk om (inhoudelijk) terug te koppelen over de voortgang en tevens de betrokkenheid van de raad bij het onderwerp in beeld te brengen. Tevens is een interview afgenomen met de betrokken portefeuillehouder en zijn voorganger. Dit gesprek had ten eerste als doel om de betrokkenheid van de raad in kaart te brengen. Ten tweede had het gesprek het doel voorlopige bevindingen te delen en te duiden.

De conceptrapportage is op 17 november 2014 aangeboden voor een ambtelijke feitenverificatie. Op 19 december 2014 is de rapportage aangeboden ten behoeve van de bestuurlijk wederhoorprocedure. De rapportage is op 22 januari 2015 aangeboden aan de raad.

1.4 / Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel is een bestuurlijk deel. Daarin zijn de conclusies en aanbevelingen en de reactie van het college opgenomen.

Het tweede deel bevat de bevindingen van het onderzoek. In hoofdstuk 1 van de Nota van bevindingen leest u een beknopte beschrijving van het rekenkamerrapport dat in de evaluatie wordt onderzocht. Hoofdstuk 2 bevat een analyse van de kwaliteit van de bestuurlijke behandeling van het rapport. Vervolgens bevat hoofdstuk 3 een analyse van zowel de procesmatige als inhoudelijke verwerking van aanbevelingen. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de huidige stand van zaken als het gaat om het gemeentelijk vastgoedbeheer.

Als bijlagen treft u bij dit rapport aan:

- / het normenkader;
- / de bronvermelding;
- / een tabel waarin per aanbeveling de doorwerking is beschreven.

Bestuurlijke nota

2 Centrale boodschap

2.1 / Beantwoording hoofdvraag

Voor deze quickscan is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Zijn de door het college en de gemeenteraad overgenomen aanbevelingen van de rekenkamer geïmplementeerd? Voor zover dit niet is gebeurd, wat is (zijn) hiervan de reden(en) en hoe kan dit worden verbeterd?

Het rekenkameronderzoek van 2008 formuleerde vijf aanbevelingen. Uit de quickscan is gebleken dat de aanbevelingen ten aanzien van het beheer voor het grootste deel zijn doorgevoerd. Sinds de fusie met de ambtelijke organisatie van Amstelveen is sprake van een centraal georganiseerd beheer. Ten tijde van publicatie van deze quickscan was nog geen sprake van aangepast beleid waarin helder uiteen is gezet wat de basis is van eigendommen en welke doelen de gemeente met vastgoed beoogt te bereiken. De ingezette heroriëntatie beoogt op dit vlak meer helderheid te brengen. Ook worden maatregelen voorgesteld om te zorgen voor een inzichtelijke begroting. De gemeente had tot voor kort intracomptabel geen goed inzicht in de kosten en opbrengsten. Voor de begroting 2015 zijn maatregelen voorgesteld om hier verandering in te brengen.

2.2 / Conclusies

Conclusie 1: Het vastgoedbeheer is beter geborgd in vergelijking met 2008

Het rekenkamerrapport van 2008 concludeerde dat er nog een behoorlijke ontwikkeling moest worden gemaakt waar het gaat om de vertaling van beleid naar beheer. Uit deze quickscan blijkt dat het vastgoedbeheer inmiddels een stuk beter geborgd is in vergelijking met 2008. De gemeente Aalsmeer beschikt over één afdeling vastgoed waar beheer, onderhoud, exploitatie en ontwikkeling zijn ondergebracht. Er is één coördinator voor de gemeentelijke eigendommen van de gemeente Aalsmeer. Bovendien is er conform de aanbeveling van de rekenkamercommissie één bestuurlijk portefeuillehouder voor vastgoed. Dit betekent dat de randvoorwaarden voor een adequaat vastgoedbeheer beter zijn geborgd in vergelijking met 2008.

Conclusie 2: Raad neemt rapport van rekenkamercommissie voor kennisgeving aan

De raad van Aalsmeer heeft het rapport van de rekenkamercommissie voor kennisgeving aangenomen. Uit de behandeling van het rapport bleek in algemene zin dat de raadsfracties de conclusies en aanbevelingen van het rapport onderschreven. Er is een 213a-onderzoek gestart naar aanleiding van het rekenkameronderzoek waarvan de bevindingen ter kennisname aan de raad zijn gestuurd. Hier is in de raad vervolgens niet meer over gesproken. Het blijkt niet dat de raad actief heeft geïnformeerd naar de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van de aanbevelingen.

Conclusie 3: De gemeente Aalsmeer beschikt over centrale registratie voor eigendommen

In het onderzoek van 2008 concludeerde de rekenkamercommissie dat in de gemeente Aalsmeer het zicht op de gemeentelijk vastgoedportefeuille niet voldoende was. Het vastgoed werd versnipperd over verschillende afdelingen geregistreerd. Naar aanleiding van het rapport is door het college besloten tot de centralisatie van het vastgoedbeheer. Hiertoe is allereerst een inventarisatie van het gemeentelijk vastgoed

uitgevoerd. Door deze inventarisatie is beter zicht ontstaan op de eigendommen van de gemeente. In het kader van de ambtelijke fusie is er vervolgens voor gekozen om over te gaan op het 'Amstelveense registratiesysteem'. De eigendommen staan sinds de ambtelijke fusie in één overzicht waarbij het adres van de gebouwen staat vermeld en tevens gegevens als de WOZ-waarde en de verzekerde waarde van het grootste deel van de eigendommen in beeld zijn. Het schortte door de wijze van begroten in Aalsmeer tot nu toe aan een inzichtelijke begroting. Er zijn maatregelen genomen om in de begroting 2015 verbetering te bereiken.

Conclusie 4: Het beleid op het gebied van gemeentelijk vastgoed is niet actueel

Het grondbeleid 2010 – 2014 van de gemeente Aalsmeer bevat een paragraaf over het vastgoedbeheer van de gemeente Aalsmeer. Deze paragraaf beschrijft de wijze van vastgoedbeheer in de situatie van voor de ambtelijke fusie en is dan ook niet meer actueel. De paragraaf kijkt met name vooruit op maatregelen naar aanleiding van het rekenkamerrapport van 2008 en bevat geen antwoorden op fundamentele vragen als 'waarom willen wij gemeentelijk vastgoed beheren' en 'welke rol' hebben wij als gemeente.

Conclusie 5: Besparing op het gebied van vastgoed zit met name aan de opbrengstenkant

Voor het jaar 2015 staan keuzes op de rol. Het bestuurlijk voorstel is om een aantal gemeentelijke eigendommen af te stoten. Daarbij gaat het om eigendommen met functies zoals kinderopvang, medische praktijken, tennisparken en woningen. De gemeente kan door de verkoop van deze gebouwen een besparing realiseren. De grootste besparing zit echter niet aan de kostenkant, maar aan de opbrengstenkant. In de notitie grondprijzen is als uitgangspunt opgenomen dat voor maatschappelijke voorzieningen / niet-commerciële functies in principe een kostprijsdekkende huur wordt gerekend. De praktijk in Aalsmeer is niet conform dit uitgangspunt geregeld. Hierdoor is sprake van impliciete subsidies.

2.3 / Aanbevelingen

Op basis van de bovenstaande conclusies en de bevindingen van de quickscan doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen:

- / Spreek als raad bij de behandeling van een rekenkamerrapport (indien van toepassing) een duidelijke opdracht uit richting college (of uzelf, indien van toepassing). Bepaal het beoogde resultaat en op welke wijze u van de voortgang op de hoogte wilt worden gehouden. Door het maken van duidelijke afspraken kunt u als raad zicht houden op de resultaten en bijsturen indien dat nodig is.
- / Draag er als college zorg voor dat de eigendomsregistratie verder wordt geoptimaliseerd. Dit betekent onder meer het inzichtelijk registreren van de gebouwgebonden kosten en opbrengsten van de vastgoedportefeuille in de begroting.
- / Draag als raad en college zorg voor actueel beleid op het gebied van vastgoed. Dit betekent niet noodzakelijkerwijs een separate nota vastgoed. In het nieuwe grondbeleid zou opnieuw een paragraaf kunnen worden opgenomen over vastgoed. Van belang is vooral dat college en raad uitspraken doen over aspecten als 'Welk maatschappelijk doel willen wij bereiken met vastgoed?' en 'Welke rol hebben wij als gemeente?' op het gebied van vastgoedbeheer. Op die manier kunnen afwegingen worden gemaakt over de beleidsdoelen die de gemeente met de eigendommen beoogt te bereiken.

- / Verbind als college een duidelijke tijdgebonden doelstelling aan de verkoop van panden in de komende periode. Bepaal ten eerste hoe de gemeente de marktwaarde van haar gemeentelijke eigendommen wil bepalen en breng in beeld hoe de geraamde opbrengsten zich verhouden tot de gerealiseerde opbrengsten. Op die manier ontstaat er zicht op de resultaten van de verkoop van eigendommen.
- / Rapporteer als college richting de raad over de omvang van de verschillen tussen de kostprijsdekkende huur en de huur die de gemeente nu rekent aan haar huurders. Geef daarbij ook aan of er sprake is van huurachterstanden en hoe daarmee wordt omgegaan. Op die manier worden de impliciete subsidies aan organisaties inzichtelijk gemaakt.

3 Reactie college van B&W



Gemeente Aalsmeer

Griffie Aalsmeer

Necker van Naem
t.a.v. Drs. F. van Alphen MSc, directeur rekenkamer
Aalsmeer
Woudenbergseweg 50
3953 MH MAARSBERGEN

Uw contact C. Muller
T (020) 0297 - 387515
F (0297) 38 76 76
info@aalsmeer.nl

Postbus 253, 1430 AG Aalsmeer
Vermeld bij reactie ons kenmerk en datum
van deze brief

Datum 13 januari 2015
Uw brief van 19 december 2014
Ons kenmerk Z-2014/

Betreft Bestuurlijke reactie op Rapportage Quick Scan Gemeentelijk vastgoed gemeente Aalsmeer

Geachte mevrouw Van Alphen,

Hierbij delen wij u mee dat vanuit het college van burgemeester en wethouders gemeente Aalsmeer geen bestuurlijke opmerkingen worden gemaakt op de Quickscan 'Doorwerking rekenkameronderzoek gemeentelijk vastgoed in de gemeente Aalsmeer'.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van de gemeente Aalsmeer,
de secretaris, de burgemeester,

mr. F. Romkema

drs. J. Vonk-Vedder

Bijlagen -

Nota van bevindingen

1 Introductie onderzoeksrapport 2008

In dit hoofdstuk leest u een beknopte introductie van het geëvalueerde onderzoeksrapport. Deze introductie geeft weer welke doelstelling de rekenkamercommissie beoogde met het onderzoek en wat de belangrijkste bevindingen zijn uit de analyse.

1.1 / Rekenkameronderzoek Gemeentelijk vastgoed

Achtergrond rekenkameronderzoek naar gemeentelijk vastgoed

De rekenkamercommissie¹ Aalsmeer voerde in 2008 onderzoek uit naar het gemeentelijk vastgoed. Een onderzoek naar het gemeentelijk vastgoed was al in 2005 aangedragen als mogelijk onderwerp van onderzoek. Het onderwerp voldeed aan de selectiecriteria die de rekenkamercommissie hanteerde:

- / Het gaat om door de gemeente te beïnvloeden beleid.
- / Er is sprake van een maatschappelijk (relevant voor burgers) en financieel belang.
- / Er is sprake van financiële risico's in de uitvoering van het beleid.
- / Het is mogelijk de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van het beleid te bepalen.
- / De uitvoering van het onderzoek past binnen het budget van de rekenkamer.

Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek

De doelstelling van de rekenkamercommissie met dit onderzoek was om de gemeenteraad meer inzicht te geven in het rendement van het gemeentelijk vastgoed. De centrale vraag voor dit onderzoek was:

In hoeverre is gemeentelijk beheer van gemeentelijke gronden en gebouwen in de periode 2004-2006 doelmatig geweest?

De centrale onderzoeksvraag was nader gespecificeerd in vijf deelvragen:

- / Welke gronden en gebouwen heeft de gemeente Aalsmeer in haar bezit?
- / Wat is het beleid aangaande de aankoop en het beheer van gemeentelijke gronden en gebouwen?
- / Hoe wordt beheersmatig met het gemeentelijk vastgoed omgegaan?
- / Wat is het financieel rendement van de exploitatie van het vastgoed?
- / Is er sprake van stille reserves en hoe groot zijn deze ongeveer?

1.2 / Conclusies: het vastgoedbeheer is onvoldoende doelmatig

In 2008 trok de rekenkamercommissie de volgende conclusies:

De rekenkamercommissie concludeerde dat het beheer in de periode 2004-2006 onvoldoende doelmatig is geweest. De gemeente heeft een grote hoeveelheid vastgoed in eigendom. De gemeente registreert de informatie hierover niet op een overzichtelijke wijze. Hierdoor is de basisinformatie nog niet voldoende duidelijk en is er weinig overzicht en inzicht. Verantwoordelijkheden voor het beheer van het vastgoed zijn

¹ Destijds was sprake van een rekenkamercommissie. Sinds 2013 heeft de gemeente een rekenkamer.

verdeeld over verschillende posten, waardoor onduidelijk wordt waar de verantwoordelijkheden precies liggen. Waarschijnlijk zijn er stille reserves. Een verdere analyse van de basisinformatie is nodig om hier uitspraken over te kunnen doen. Voor de structurele risico's is te weinig dekking aanwezig.

Hieronder geeft de rekenkamercommissie een nadere onderbouwing van deze conclusie op basis van de beantwoording van de deelvragen.

1. Welke gronden en gebouwen heeft de gemeente Aalsmeer in haar bezit?

Voor zover de rekenkamercommissie heeft kunnen produceren aan de hand van een overzicht van de afdeling belastingen, heeft de gemeente een grote hoeveelheid vastgoed in eigendom. De gemeente is nog niet in staat om de juistheid van de gegevens te garanderen. In de gesprekken was er niet altijd eenduidigheid over de informatie.

2. Wat is het beleid aangaande de aankoop en het beheer van gemeentelijke gronden en gebouwen?

Het beleid is consistent, specifiek en voldoende geregeld. Dit is nog niet uitgewerkt in een samenhangend en eenduidig plan van aanpak. Het beleid staat vermeld in verschillende documenten.

3. Hoe wordt beheersmatig met het gemeentelijk vastgoed omgegaan?

Er moet nog een behoorlijke ontwikkeling doorgemaakt worden om het beleid te vertalen naar concreet beheer. De basisinformatie is nog onvoldoende duidelijk. In de praktijk zijn er problemen die in het beleid niet waren voorzien, waardoor de gemeente ad hoc een oplossing moet aandragen. De kennis over gemeentelijk vastgoed is versnipperd aanwezig in de gemeente. Hierdoor is er weinig eenduidigheid.

Er is te weinig integraal overzicht. Meerdere mensen zijn verantwoordelijk. Dit is een risico: daar waar meer verantwoordelijk zijn, is niemand verantwoordelijk.

4. Wat is het financieel rendement van de exploitatie van het vastgoed?

De conclusie is dat het financieel rendement positief is. Zowel de gerealiseerde huuropbrengsten als de gerealiseerde verkoopopbrengsten zijn hoger dan vooraf geraamd.

5. Is er sprake van stille reserves en hoe groot zijn deze ongeveer?

Het vermoeden bestaat dat er sprake is van stille reserves. Een verdere analyse van de basisinformatie is nodig om hier uitspraken over te kunnen doen. Verder onderzoek hiernaar is nodig om te kunnen weten hoe groot de stille reserves daadwerkelijk zijn. Voor de structurele risico's is te weinig dekking aanwezig.

1.3 / Aanbevelingen: inzicht maakt doelmatiger beheer mogelijk

De rekenkamercommissie heeft op basis van de bovenstaande conclusies een aantal aanbevelingen geformuleerd:

- / Wij adviseren de raad ten stelligste om bijzonder aandacht te vragen voor de verdere opzet van de eigendomsregistratie. Het vermoeden bestaat dat een kosten-batenanalyse van de kosten van verder opzet en de eventuele baten voordelig zou kunnen uitpakken.
- / Het is nuttig om verder onderzoek te doen naar de basis van de eigendommen en hun nut. Het valt aan te bevelen de eigendomsregistratie verder te ontwikkelen.

- / *De rekenkamer adviseert het college het beleid eenduidig en consistent vast te stellen en uit te werken in een gedegen Plan van Aanpak.*
- / *Procesmatig moet er nog het een en ander veranderen: verantwoordelijkheden van functionarissen moeten duidelijk afgesproken worden. Bij het bestuur moet duidelijk één specifiek portefeuillepunt gemaakt worden. Er zou ook één MT lid verantwoordelijk moeten zijn voor het gemeentelijk vastgoed.*
- / *De rekenkamercommissie beveelt aan de stille reserves inzichtelijk te maken, door verder onderzoek hiernaar te verrichten.*

2 Acceptatie van aanbevelingen

Dit hoofdstuk gaat in de op de mate van acceptatie van de conclusies en aanbevelingen van het rekenkameronderzoek. De volgende deelvraag staat centraal:

/ *Wat is de aard van de bestuurlijke reactie en de maatregelen van het gemeentebestuur (burgemeester, college en/of raad) als gevolg van de onderzoeksresultaten?*

2.1 / Bestuurlijke behandeling: het college

In een bestuurlijke reactie op een rekenkamerrapport heeft een college van B&W de mogelijkheid om haar visie te geven op het onderzoeksrapport. Op die manier heeft de raad zicht op het standpunt van het college en kan hij met het college het debat aangaan.

In het rekenkameronderzoek naar het gemeentelijk vastgoed uit 2008 heeft het toenmalige college aangegeven: "Ten aanzien van de feitelijke constatering zien wij geen aanleiding om gebruik te maken van de door u geboden gelegenheid tot wederhoor."² Daarnaast heeft het college een opmerking gemaakt over de mogelijkheden van exploitatie van gebouwen met een publieke functie. Die is beperkter dan die voor private gebouwen.³

In de bestuurlijke reactie is verder niet aangegeven wat het college met de conclusies en aanbevelingen zal doen. Uit het verslag van het beraad over het rekenkamerrapport kan worden afgeleid dat het college de conclusies en aanbevelingen heeft onderschreven. In de vergadering gaf de toenmalige portefeuillehouder aan dat het beheer van gemeentelijke eigendommen "onvoldoende doeltreffend is." "Daarom worden aanbevelingen voor verbetering gedaan. Nader wordt bekeken hoe college en raad (via de rekenkamer) daarin gezamenlijk kunnen optrekken. Gedacht kan worden aan een onderzoek in het kader van artikel 213a Gemeentewet en een onderzoek van de rekenkamercommissie omtrent het gebouwde onroerend goed. Voor het kunnen trekken van conclusies is een verdiepingsslag noodzakelijk. De directeur van de rekenkamercommissie zal hiervoor te zijner tijd een voorstel aan de raad voorleggen."⁴

Tevens blijkt uit het verslag van het beraad dat het college heeft aangegeven dat zij een deel van de aanbevelingen zal meenemen in de verbetering van lopende bedrijfsprocessen.⁵

2.2 / Bestuurlijke behandeling: de raad

In het beraad van 26 maart 2009 is het onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie kort besproken. Enkele fracties hebben waardering uitgesproken voor de rapportage. In het algemeen hebben fracties aangegeven de aanbevelingen van de rekenkamercommissie te onderschrijven en uit te zien naar het vervolg. Er is onder meer gewezen op de wenselijkheid van het in kaart brengen van gemeentelijke

² Bestuurlijke reactie college, 8 oktober 2008.

³ Bestuurlijke reactie college, 8 oktober 2008.

⁴ Resume beraad, 26 maart 2009, p. 3.

⁵ Resume beraad, 26 maart 2009, p. 4.

bezittingen. Dit geldt vooral voor gemeentelijke gebouwen, omdat die veelal een maatschappelijke functie hebben en daar stille reserves zitten. Een andere fractie heeft in de vergadering aangegeven akkoord te gaan met de conclusie dat “alleen procesmatig een en ander moet worden veranderd”⁶. Daartoe is ook specifiek een rol toegedicht aan de directeur van de rekenkamercommissie. Die zal met nadere maatregelen komen.

Tot slot is één van de fracties inhoudelijk ingegaan op de aanbevelingen aan de raad. De betreffende fractie heeft aangegeven zich te verdiepen in de onderwerpen van eigendomsregistratie en kosten-batenanalyse van eigendommen van de gemeente en hierop terug te zullen komen.⁷

In de raadsvergadering van 29 maart 2009 is de raad zonder verdere beraadslaging akkoord gegaan met het raadsvoorstel. In het raadsbesluit is aangegeven dat de raad kennisneemt van de uitkomsten van het onderzoek en de daaraan verbonden aanbevelingen en de directeur van de rekenkamercommissie uitnodigt om te komen met eventuele suggesties voor een vervolg.⁸ Er is geen specifieke opdracht aan het college geformuleerd.

2.3 / Beoordeling

Samengevat blijkt uit het bovenstaande dat de raad besloten heeft om kennis te nemen van het rapport en in het beraad in het algemeen heeft aangegeven de conclusies en aanbevelingen te kunnen onderschrijven. Op basis van bovenstaande bevindingen komt de rekenkamer tot de volgende beoordeling van de normen (zie voor het gehele normenkader bijlage 1).

Normen	Beoordeling
Het onderzoek heeft geleid tot politieke discussie tussen de fracties binnen de gemeenteraad.	Komt deels overeen. De gemeenteraad heeft in het beraad kort gesproken over de resultaten van het onderzoek. Er is niet uitgebreid over de inhoud van de rapportage gesproken.
De gemeenteraad heeft een formeel besluit genomen over de aanbevelingen.	Komt overeen. De raad heeft besloten om kennis te nemen van het onderzoeksrapport.
De conclusies en aanbevelingen konden rekenen op draagvlak binnen de gemeenteraad en de gemeentelijke organisatie.	Komt overeen. Uit het beraad blijkt dat raadsfracties in het algemeen de conclusies en aanbevelingen kunnen onderschrijven.
In het raadsbesluit is een heldere opdracht aan het college geformuleerd.	Komt niet overeen. In het raadsbesluit wordt de directeur van de rekenkamercommissie uitgenodigd suggesties voor verbetering te geven. Er is geen opdracht aan het college meegegeven.

⁶ Resume beraad, 26 maart 2009, p. 3-4.

⁷ Resume beraad, 26 maart 2009, p. 4.

⁸ Raadsbesluit, 2008/17040 – BO, 26 maart 2009.

3 Maatregelen en mate van doorwerking

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamer in op de mate van doorwerking van het rekenkameronderzoek. De volgende deelvraag wordt in dit hoofdstuk beantwoord:

/ Wat is de kwaliteit van de maatregelen van het gemeentebestuur (burgemeester, college en/of raad)?

3.1 / Maatregelen in de organisatie

Naar aanleiding van de rapportage van de rekenkamercommissie is besloten om het rapport te betrekken bij een voorstel voor de objectenregistratie in de gemeente Aalsmeer. Dit is ook hoe het destijds in het beraad is besproken. Er is een voorstel gedaan door de toenmalige directeur van de rekenkamercommissie in samenspraak met betrokken ambtenaren. Het doel was om tot een adequate objectenregistratie te komen. De organisatie, het college en de raad zouden vervolgens zorg dragen voor de implementatie van de informatie in 'voor Aalsmeer werkbare systemen'⁹.

Het voorstel formuleerde de volgende doelstellingen:

"Het via een ontwerp en een transparant en duurzaam systeem komen tot een invoeringsplan. Op basis van deze doelstelling kunnen de volgende subdoelstellingen worden gedefinieerd:

1. Onderzoek en analyse van feitelijke informatie van gebouwde eigendommen qua eigendom en gebruik.
2. Voer de regie op het verzamelen van informatie uit de organisatie met behulp van de twee deskundigen van de rekenkamercommissie.
3. Onderzoek en analyse van de in de organisatie beschikbare informatie; ontwerp een beheersysteem en begeleid de implementatie daarvan in de organisatie."¹⁰

Het voorstel bevat een stappenplan, waarin de verschillende te nemen stappen en activiteiten zijn toegelicht om te komen tot een analyse van de informatie, het ontwerp van het beheersysteem en de implementatie in de organisatie.

Verslag van de bevindingen

Aan het voorstel voor de behandeling van het rekenkamerrapport is uitwerking gegeven door middel van een 213a-onderzoek in de organisatie. Het onderzoek is uitgevoerd door een projectteam dat in november 2010 verslag heeft gedaan van de bevindingen. Het projectteam heeft gekeken naar de functie, inrichting en werking van het vastgoedbeheer in Aalsmeer. Daarbij heeft het zich beperkt tot gemeentelijk vastgoed en buitensportaccommodaties. Het projectteam heeft een groot aantal aanbevelingen gedaan ten aanzien van gemeentelijk vastgoed. Het college heeft besloten een deel van de aanbevelingen over te nemen. Van de andere aanbevelingen is besloten die uit te laten werken. De onderzoeksrapportage is ter kennisname aan de raad gestuurd.¹¹

⁹ Voorstel Aanpak Eigendommen (reserves) beheer, p. 3.

¹⁰ Voorstel Aanpak Eigendommen (reserves) beheer, p. 6.

¹¹ Adviesnota, Eindrapportage project college onderzoek (GW 213a) verbetering doelmatigheid vastgoedbeheer, 30 november 2010.

Hierna gaan wij in op het 213a-onderzoek en de maatregelen die zijn genomen naar aanleiding van de aanbevelingen van de rekenkamer.

College besluit tot centralisatie van vastgoedbeheer

De eerste opdracht zoals die hierboven is geformuleerd, luidde om te verkennen wat er nodig is voor een adequate objectregistratie. Vanwege de versnipperde manier van werken, is de gehele organisatie van het vastgoedbeheer geanalyseerd en is het projectteam gekomen tot een nieuwe opzet. Uitgangspunten van de nieuwe organisatie die het projectteam in kaart heeft gebracht, zijn de volgende:

- / "keuze voor bundeling van specialistische kennis over vastgoedbeheer in één eenheid. Dit geldt met name voor het maatschappelijk vastgoed, omdat dit sterk onderhevig is aan verandering;
- / het beleggen van de verantwoordelijkheid voor de sturing en beheersing op één plek in de organisatie, waarbij het advies luidt ambtelijk de aansturing te beleggen bij de directeur Projecten en voor de bestuurlijke aansturing één wethouder verantwoordelijk te maken voor beheer en onderhoud van vastgoed;
- / de concentratie van het beheer van gegevens in één beheereenheid, namelijk een e-programma."¹²

Er is een geheel nieuw schema opgesteld voor de ambtelijke taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van vastgoed. Er is daarbij het voorstel gedaan om het vastgoedbeheer en het vastgoedbeleid gescheiden te houden.¹³ Het college heeft besloten conform deze voorstellen.¹⁴

Projectteam heeft inventarisatie van eigendommen uitgevoerd

Het projectteam heeft ten tweede een inventarisatie uitgevoerd van vastgoedobjecten in de gemeente Aalsmeer. Het heeft de gemeentelijke gebouwen, buitenterreinen en groenstroken geïnventariseerd. Overige eigendommen zijn buiten beschouwing gelaten. Van deze gemeentelijke eigendommen zijn de volgende gegevens in kaart gebracht:

- / welke accommodaties, gebouwen en terreinen er zijn;
- / welke groenstroken er zijn die nog verhuurd of verkocht kunnen worden;
- / welke gebruikers er zijn van diverse accommodaties;
- / hoe de accommodaties daadwerkelijk worden gebruikt;
- / wat de baten en lasten zijn van de accommodaties, de huren en de energielasten;
- / welke gebruikers subsidie krijgen voor de huur en hoe hoog de huur is;
- / wat de boekwaarde, WOZ-waarde en verzekerde waarde is van de gemeentelijke eigendommen en terreinen.¹⁵

De inventarisatie heeft, zo blijkt uit de eindrapportage en interviews, volgens de ambtelijke organisatie geleid tot een actueler en verbeterd overzicht in de gemeentelijke eigendommen.

¹² Eindrapportage verbetering doelmatigheid vastgoedbeheer, p. 13.

¹³ Eindrapportage verbetering doelmatigheid vastgoedbeheer, p. 13-16.

¹⁴ Adviesnota, Eindrapportage project college onderzoek (GW 213a) verbetering doelmatigheid vastgoedbeheer, 30 november 2010.

¹⁵ Eindrapportage verbetering doelmatigheid vastgoedbeheer, p. 26.

Van al deze accommodaties had de gemeente dus na het 213a-onderzoek de (maatschappelijke) functie en het adres in beeld.¹⁶ Het advies van het projectteam luidde om ook voor overige eigendommen deze gegevens in kaart te brengen (waaronder speeltoestellen, water, civiele kunstwerken).¹⁷

Ambtelijke organisatie adviseert ontwikkeling nieuwe vastgoedadministratie

Uit de inventarisatie van de gemeentelijke objecten door het projectteam in het kader van het 213a-onderzoek is gebleken dat er binnen de organisatie werd gewerkt met verschillende bestanden en dat die bestanden ook verschillende vastgoedobjecten bevatten. Ook bleek dat in de begroting niet alle baten werden opgevoerd uit huurlasten. Tot slot bleken de waarden van de vastgoedobjecten (zowel boekwaarde, WOZ-waarde als de verzekerde waarde) aanzienlijk te verschillen. Op basis van die constatering is door het projectteam samen met een adviseur een Programma van Eisen voor een nieuwe vastgoedadministratie ontwikkeld. Dit nieuwe systeem zou kunnen worden gekoppeld aan GIS en BAG.¹⁸ Het college heeft in haar besluit over de bevindingen van het 213a-onderzoek aangegeven dat, met betrekking tot de nieuwe vastgoedadministratie, een plan ontwikkeld moest worden. Op de korte termijn moest het gegevensbeheer organisatorisch worden ingebed (tot het moment dat er een keuze kon worden gemaakt voor een systeem).¹⁹

De gemeente Aalsmeer is niet meer gekomen tot een plan voor de eigendomsregistratie, specifiek voor Aalsmeer. De reden hiervoor is dat in de loop van 2010 en het begin van 2011 duidelijk werd dat er een vergaande samenwerking tussen Aalsmeer en Amstelveen zou worden vormgegeven. Er is toen geen verdere uitwerking gegeven aan de vormgeving van een eigendomsregistratie.

College kiest voor nieuwe beleidsinhoud en beleidsproces

Het projectteam heeft ook aanbevelingen gedaan voor de ontwikkeling van nieuw beleid, namelijk voor grondbeleid, accommodatiebeleid en het commercieel beheer van gemeentelijke eigendommen. De aanbeveling luidde om ten aanzien van de beleidsinhoud duidelijk te bepalen welke maatschappelijke functies in Aalsmeer geaccommodeerd dienen te worden en wat de rol van de gemeente zou moeten zijn.²⁰ Behalve aanbevelingen ten aanzien van de beleidsinhoud, heeft het projectteam tevens een nieuw beleidsproces ontworpen. Het advies luidde om elke vier jaar een strategische beleidsvisie ten aanzien van accommodaties en gronden te ontwikkelen. Ook zou er elke vier jaar opnieuw tegen het licht moeten worden gehouden welke gemeentelijke eigendommen de gemeente aan- dan wel wil verkopen en hoe het ervoor staat met beheer en onderhoud van de objecten. Dit dient te worden vastgelegd in een plan van aanpak/ nota Vastgoed. In jaarprogramma's kan vervolgens de financiële vertaling van beheer, onderhoud en verkoop worden gemaakt.²¹ Het college heeft conform advies van het projectteam en de ambtelijke

¹⁶ Eindrapportage verbetering doelmatigheid vastgoedbeheer, bijlage overzicht accommodaties.

¹⁷ Eindrapportage verbetering doelmatigheid vastgoedbeheer, bijlage overzicht omvang.

¹⁸ Eindrapportage verbetering doelmatigheid vastgoedbeheer, p. 33-34. GIS betekent Geografisch informatiesysteem. BAG staat voor Basisregistratie Adressen en Gebouwen.

¹⁹ Adviesnota, Eindrapportage project college onderzoek (GW 213a) verbetering doelmatigheid vastgoedbeheer, 30 november 2010.

²⁰ Eindrapportage verbetering doelmatigheid vastgoedbeheer, p. 44.

²¹ Eindrapportage verbetering doelmatigheid vastgoedbeheer, p. 23.

organisatie voor dit nieuwe beleidsproces (en inhoud) gekozen.²² De gemeente Aalsmeer is niet meer gekomen tot een dergelijk plan van aanpak/nota Vastgoed.

Projectteam adviseert om stille reserves in beeld te brengen

Het projectteam voor het 213a-onderzoek had niet de specifieke opdracht om stille reserves in beeld te brengen. Wel heeft het projectteam geconstateerd dat er grote verschillen zijn tussen de marktwaarde en de boekwaarde van de gemeentelijke eigendommen. Om die reden adviseerde het projectteam om bij de begroting een actueel overzicht te geven van de waarde van de panden. Een dergelijk overzicht zou elke vier jaar kunnen worden geactualiseerd.²³ Het college heeft de opdracht gegeven aan de directie om een verdere uitwerking te geven in een plan of maatregel.²⁴

3.2 / Beoordeling

Samengevat zijn er na het rekenkameronderzoek en het 213a-onderzoek verschillende maatregelen genomen. Ten eerste is een inventarisatie uitgevoerd naar de gemeentelijke gebouwen. Deze inventarisatie heeft meer inzicht gegeven in de beschikbare eigendommen. Ten tweede zijn aanbevelingen geformuleerd ten aanzien van het beleid en het beheer van de eigendommen en de stille reserves. Die komen voor een deel overeen met de aanbevelingen die de rekenkamer eerder had gedaan.

De gemeente is uiteindelijk niet meer overgegaan tot een nieuw registratiesysteem voor Aalsmeer. De reden hiervoor is dat in de loop van 2011 is gewerkt aan het proces van de ambtelijke fusie en de gemeente Amstelveen al over een eigendomsregistratiesysteem beschikte. In dat kader is besloten om te gaan werken volgens het Amstelveense systeem. Er is geen uitwerking gegeven aan het advies om stille reserves in beeld te brengen of een plan van aanpak voor het vastgoed te formuleren.

Normen	Beoordeling
Het is duidelijk gecommuniceerd wat het college met de aanbevelingen zal doen.	Komt overeen. Het college heeft de rapportage in het kader van het 213a-onderzoek ter kennisname aan de raad toegestuurd.
Het onderzoek van de rekenkamer is doorgewerkt in de vorm van maatregelen en veranderingen in beleid en de organisatie.	Komt deels overeen. De gemeente heeft ten eerste een inventarisatie uitgevoerd van een groot deel van de gemeentelijke eigendommen. Tevens heeft zij een eerste verkenning gedaan naar een mogelijke eigendomsregistratie. Ten aanzien van het beleid en beheer zijn er in de eindrapportage van het 213a-onderzoek aanbevelingen voor de toekomst geformuleerd. De aanbevelingen ten aanzien van het beheer hebben geen verdere uitwerking gekregen

²² Adviesnota, Eindrapportage project college onderzoek (GW 213a) verbetering doelmatigheid vastgoedbeheer, 30 november 2010.

²³ Eindrapportage verbetering doelmatigheid vastgoedbeheer, p. 26.

²⁴ Adviesnota, Eindrapportage project college onderzoek (GW 213a) verbetering doelmatigheid vastgoedbeheer, 30 november 2010.

	vanwege de destijds aanstaande ambtelijke fusie en het gegeven dat de gemeente Amstelveen al over een eigendomsregistratiesysteem beschikte. Er is toen besloten om over te stappen op het 'Amstelveense' registratiesysteem.
Het college heeft aan de gemeenteraad teruggekoppeld wat er met de aanbevelingen, die in het raadsbesluit zijn overgenomen, is gebeurd.	Komt deels overeen. De rapportage in het kader van het 213a-onderzoek is aan de raad toegestuurd. De raad is niet geïnformeerd over de verdere stappen en het specifieke besluit om de uitvoering van aanbevelingen 'on hold' te zetten in verband met de aanstaande fusie.

4 Huidige situatie gemeentelijk vastgoed

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamer in op de huidige situatie ten aanzien van het gemeentelijk vastgoed. De volgende deelvragen worden in dit hoofdstuk beantwoord:

- / Hoe duurzaam zijn maatregelen verankerd binnen het bestuur en de organisatie?*
- / Welke risico's loopt de gemeente door het niet opvolgen van maatregelen?*

4.1 / Ambtelijke fusie met Amstelveen

Eind 2012 is de ambtelijke fusie tussen de gemeente Aalsmeer en Amstelveen tot stand gekomen. In 2013 is een start gemaakt met het gelijktrekken en harmoniseren van werkprocessen van de gemeenten. Er is besloten dat de gemeente Aalsmeer over zou gaan op het 'Amstelveense systeem'. Dit maakt dat de situatie anno nu zich moeilijk laat vergelijken met de situatie ten tijde van de publicatie van het onderzoeksrapport. In dit hoofdstuk gaan wij in op de mate waarin de aanbevelingen uit het onderzoek van 2008 in de nieuwe situatie geborgd zijn.

4.2 / Eigendommen en eigendomsregistratie

Er is bewust de keuze gemaakt om de overstap te maken naar het Amstelveense beheersysteem Metafoor. In dit eigendomsregistratiesysteem zijn alle gemeentelijke eigendommen van de gemeente Aalsmeer ingevoerd.

Navraag bij de ambtelijke organisatie leert dat in de periode 2012-2014 zes gebouwen zijn verkocht²⁵. De gemeente Aalsmeer is in 2014 eigenaar van in totaal 55 gebouwen.²⁶ De onderverdeling is als volgt.

Soort	Aantal
Algemeen	23
Woningen	13
In exploitatie bij ESA ²⁷	9
In exploitatie bij Greenpark	8
Schoolgebouwen	2
Totaal	55

De gemeente Aalsmeer heeft van deze objecten de functie van het object, het adres en de (maatschappelijke) functie in beeld gebracht. Onder de noemer 'algemeen' vallen de welzijnsgebouwen. Voorbeelden zijn de muziekschool, de bibliotheek, een peuterspeelzaal en een kinderdagverblijf. De woningen zijn veelal slechts tijdelijk in exploitatie. Voor de schoolgebouwen geldt het algemeen wettelijke kader dat het beheer vanaf 2015 over zal gaan naar het schoolbestuur.²⁸ Tot die tijd past de gemeente het reguliere onderhoudsregime toe.

²⁵ Het betreffen drie woningen, een schuur, bedrijfsloods en een kinderopvang.

²⁶ B&W-nota, Onderhoud van gebouwen, 8 juli 2014.

²⁷ Beheert voor Aalsmeer het zwembad, de sporthallen en kleine gymzalen.

²⁸ B&W-nota, Onderhoud van gebouwen, 8 juli 2014, bijlage 2.

Van het overgrote deel van de gemeentelijke eigendommen heeft de gemeente de WOZ-waarde en de verzekerde waarde in beeld gebracht. De boekwaarde van de eigendommen heeft de gemeente eveneens geregistreerd.

In het verleden stonden de kosten en opbrengsten van de eigendommen over een groot aantal verschillende producten en kostenplaatsen in de begroting van Aalsmeer. Daardoor was het moeilijk om hier in de begroting in de praktijk zicht op te houden. De gemeente beschikt extracomptabel over inzicht in de kosten en opbrengsten. Momenteel wordt in het kader van de conceptbegroting 2015 voor wat dit aspect betreft voorgesteld om over te gaan op de 'Amstelveense systematiek'. In de conceptbegroting 2015 heeft ieder gebouw een nummer gekregen, dat gekoppeld is aan een aantal kostenplaatsen, die vervolgens gekoppeld zijn aan een bestuurlijk product.²⁹ Dit moet het zicht op de kosten en opbrengsten in de begroting (intracomptabel) vergroten.

4.3 / Aansturing en organisatie van het vastgoedbeheer

Anders dan in de 'Aalsmeerse situatie' ten tijde van de publicatie van het onderzoeksrapport, kent de gemeente Aalsmeer sinds de ambtelijke fusie één afdeling Vastgoed. Deze afdeling is grotendeels een uitvoerende afdeling. Bij de sectie Beheer van deze afdeling is de exploitatie van gebouwen en de afstemming van de gebouwenvoorraad op de huisvestingsvraag ondergebracht. Daarnaast kent de afdeling een ontwikkelpoot, een sectie Bouwzaken (die de regie voert op onderhoud en nieuwbouw) en een Bureau Stedelijke Ontwikkeling. De financiële ondersteuning van de afdeling wordt geleverd door het Facilitair Bedrijf. De afdeling Vastgoed heeft één hoofd, wat betekent dat conform de aanbeveling van het rekenkamerrapport, er in de 'Amstelveense situatie' één persoon verantwoordelijk is voor de aansturing. Tevens is er een teamleider Bouwzaken. Daarnaast werkt de afdeling tijdelijk met coördinatoren, die beschikken over gedelegeerde leidinggevende verantwoordelijkheden. De afdeling verwacht dat op termijn de aansturing zal veranderen. De reden hiervoor is dat de projectenportefeuille naar verwachting kleiner wordt (vanwege veranderende marktomstandigheden en een heroriëntatie van de twee gemeenten), de formatie slinkt en het planproces van Aalsmeer en Amstelveen wordt geïntegreerd. Besloten is in 2015 opnieuw de ontwikkelingen te bezien.³⁰

In de programmabegroting 2013 van de gemeente Amstelveen is geconstateerd dat in de gemeentelijke organisatie te weinig kennis beschikbaar is over commercieel vastgoed. Het college van Amstelveen constateerde dat meer kennis en kunde op dit gebied noodzakelijk waren. Bijvoorbeeld om hergebruik en herontwikkeling van leegstaande bedrijfspanden en verouderde bedrijfsgebouwen te kunnen realiseren in de gemeente. Daartoe is een budget beschikbaar gesteld van € 100.000.³¹ Een ander aandachtspunt binnen de afdeling, zoals dit enkele jaren door de betrokkenen zelf is geconstateerd, betreft de financiële ondersteuning van de afdeling door het Facilitair Bedrijf. De reden is dat er veel van hun aandacht uit moet gaan naar de reguliere planning-en-controlcyclus. Om die reden zijn binnen de begroting veranderingen doorgevoerd om zicht te houden op de begroting.³²

²⁹ B&W-nota, Onderhoud van gebouwen, 8 juli 2014, p. 6.

³⁰ Afdelingsplan afdeling Vastgoed, 2014, p. 2-3.

³¹ Programmabegroting gemeente Amstelveen, 2013, p. 88.

³² Afdelingsplan afdeling Vastgoed, 2014, p. 5.

De bestuurlijke aansturing is op aanbeveling van de rekenkamer bij één portefeuillehouder belegd. Dat is ook anno 2014 het geval.

4.4 / Beheer van gemeentelijke eigendommen

Planmatig onderhoud wordt voor de gemeente Aalsmeer begroot voor een periode van 20 jaren op basis van een systematische opname en is beschikbaar voor de periode 2014-2033. Het plannen, in gang zetten en begeleiden van dit onderhoud gebeurt door medewerkers van de sectie Bouwzaken (vallend onder de afdeling Vastgoed). Het gemiddelde bedrag voor deze 20 jaren bedraagt € 202.000 en is circa € 20.000 boven de begroting. Dit is inmiddels gecompenseerd vanuit een vervallen structurele investeringspost in de begroting.³³

4.5 / Financieel rendement ten aanzien van gemeentelijk vastgoed

De rekenkamercommissie heeft in 2008 het financieel rendement van de huur- en verkoopopbrengsten onderzocht. De rekenkamer heeft ten behoeve van dit onderzoeksrapport een vergelijking willen maken van de huur- en verkoopopbrengsten van 2013. Het doel was om integraal inzicht te geven in het resultaat (is deze positief of niet?). Deze gegevens bleken echter niet gemakkelijk inzichtelijk te maken. Dat heeft te maken met de inrichting van de begroting en administratie die het zicht hierop belemmert. Het doel is om hier vanaf 2015 verandering in te brengen door de herinrichting van de begroting.

4.6 / Heroriëntatie gemeentelijk vastgoed

In de programmabegroting 2014 is het voornemen opgenomen om de vastgoedportefeuille te verkleinen.³⁴ In het coalitieakkoord 2014 – 2018 is dit voornemen onderstreept en is opgenomen dat het bezitten van vastgoed geen kerntaak is van de gemeente. “Om te bepalen of vastgoed nuttig en nodig is, bekijken we of het vastgoed een bijdrage levert aan maatschappelijke doelen. Zodra een gebouw geen functie meer heeft, de exploitatie onaantrekkelijk wordt of huur van een gebouw efficiënter blijkt, vinden we herbestemming of afstoten van gemeentelijk vastgoed een goede zaak. Wij willen gemeentelijke gebouwen en buitenterreinen met een maatschappelijk doel zo effectief mogelijk inzetten en de maatschappelijke kosten transparant en laag houden.”³⁵

In het najaar van 2013 is een heroriëntatie op het maatschappelijk vastgoed meegenomen als denkrichting voor de invulling van bezuinigingen 2014-2017.³⁶ Eind 2013 is door de ambtelijke organisatie een verkenning ingezet met als vraag: “Welk maatschappelijk vastgoed is noodzakelijk om de publieke functies van Aalsmeer en Amstelveen te kunnen vervullen?” Op basis van een inventarisatie van de vastgoedobjecten en de functies, zijn drie scenario's opgesteld voor de objecten, namelijk:

- 1 *Indikken*: dit betekent dat de bestaande situatie grotendeels blijft zoals deze is, met uitzondering van eigendommen met een commerciële functie zoals kinderopvang, tennisparken en (para)medische praktijken.

³³ B&W-nota, Onderhoud van gebouwen, 8 juli 2014, p. 5-6.

³⁴ Programmabegroting 2014, p. 165.

³⁵ Coalitieakkoord 2014-2018, p. 21.

³⁶ Memo beraad, Voorstel voor invulling bezuinigingsopgave 2014-2017, p. 7.

- 2 *Aanpakken*: dat wil zeggen dat de gemeente zich beperkt tot het eigen vastgoed voor de functies die niet op de markt worden aangeboden of die belangrijk zijn voor het imago of de identiteit van de gemeente.
- 3 *Doorpakken*: in dit scenario wordt behalve geclusterd en afgestoten ook opnieuw gebouwd.

Alle drie de scenario's zijn doorgerekend op de financiële gevolgen. Afhankelijk van het gekozen scenario kan er een kostenbesparing worden gerealiseerd van rond de € 60.000 in scenario 1, € 73.381 in scenario 2 en € 100.000 in scenario 3. Er is nadrukkelijk voor gekozen de keuze voor één van de scenario's aan de raad voor te leggen. Met de raad is met betrekking tot de heroriëntatie in augustus 2014 een besloten, informeel overleg georganiseerd, waarin vragen konden worden gesteld en het mogelijk was suggesties mee te geven. De mogelijke principekeuze voor scenario 2, waar de bestuurlijke voorkeur naar uitgaat, betekent dat er na besluitvorming in de raad opnieuw op strategisch niveau voor de gebouwen van vastgoed zal worden bepaald in welke mate wordt afgestoten.

De grootste besparing is echter te realiseren aan de opbrengstenkant. Namelijk door minimaal kostendekkende huren te vragen aan organisaties of door de verhoging van de bijdrage die gebruikers betalen om gebruik te maken van gemeentelijke huisvesting.³⁷ De situatie, zoals die nu bestaat, leidt in de praktijk tot verkapte subsidie. Voor de verkiezingen is er een ambtelijk plan gemaakt om ook die 'subsidiekant' aan te pakken. Dit plan is echter 'on hold' gezet vanuit het college.

De besluitvorming over de verschillende bovenstaande scenario's stond op de planning voor het vierde kwartaal van 2014. Dit is echter uitgesteld om extra tijd te nemen om oriënterende gesprekken met gebruikers te voeren over de vraag of zij elders terecht kunnen en willen, in welke mate zij ruimte nodig hebben, of er multifunctioneel gebruik mogelijk is en wat de gevolgen zijn voor het beheer en onderhoud.

Op de lange termijn is het blijkens het ambtelijk plan met name van belang om te onderzoeken welke publieke doelen er zijn, welke organisaties hieraan bijdragen, in hoeverre er een noodzaak is voor de gemeente om gemeentelijk vastgoed beschikbaar te stellen en in welke mate organisaties in staat zijn zelf hieraan een bijdrage te leveren.³⁸

4.7 / Beleid ten aanzien van gemeentelijk vastgoed niet actueel

De rekenkamer deed in 2008 de aanbeveling om het beleid eenduidig en consistent vast te stellen en uit te werken in een gedegen plan van aanpak. De gemeente heeft geen separaat beleid vastgesteld voor vastgoed. In de Nota Grondbeleid 2010-2014 staat een hoofdstuk over vastgoed opgenomen, echter daarin wordt met name vooruitgeblikt naar de uitkomsten van het 213a-onderzoek (dat in het vorige hoofdstuk is toegelicht).

De gemeente heeft wel in een notitie (grond)prijzen voor uitgifte Aalsmeer van eind 2011 vastgesteld dat voor maatschappelijke voorzieningen/niet-commerciële functies een kostprijsdekkende huur wordt gerekend. Voor commerciële functies/voorzieningen wordt een marktconforme prijs berekend. Waar uit het oogpunt van specifieke beleidsdoelen een huurprijs onder het niveau van kostprijsdekkende huur gewenst is, zal dit via aanvullende subsidiëring expliciet transparant moeten worden gemaakt.³⁹ Hoewel kostprijsdekkende

³⁷ Interne notitie, Rapport Strategische heroriëntatie maatschappelijk vastgoed, 30 januari 2014.

³⁸ Interne notitie, Rapport Strategische heroriëntatie maatschappelijk vastgoed, 30 januari 2014.

³⁹ Notitie (grond)prijzen voor uitgifte Aalsmeer 2012 vastgesteld door het college van B&W, 20 december 2011.

huur het uitgangspunt is, is hierboven al geconstateerd dat in veel gevallen niet aan dit uitgangspunt wordt voldaan. De huren liggen vaak lager dan kostprijsdekkend niveau.

De gemeente beschikt dus in principe niet over inhoudelijke kaders voor gemeentelijk vastgoed. Tegelijk geldt daarbij de kanttekening dat op dit moment het vastgoed wordt herijkt, op basis waarvan hernieuwde uitgangspunten voor vastgoed kunnen worden opgesteld. Ook geldt dat er, afhankelijk van de keuze van de raad in het vierde kwartaal van 2014, een substantieel aantal gebouwen zou kunnen worden verkocht.

4.8 / Omgang met stille reserves

De ambtelijke organisatie heeft in het onderzoeksrapport van 2010 aangegeven dat het aan te bevelen is om de stille reserves van de panden van de gemeente in kaart te brengen. Dit omdat de verschillen ten opzichte van de boekwaarde dermate groot zijn dat de waarde van de panden in een overzicht bij de begroting is aan te raden.⁴⁰ De gemeente heeft de omvang van de stille reserves in algemene zin en specifiek van panden tot op heden niet als zodanig in kaart gebracht. De organisatie heeft de WOZ-waarde en de verzekerde waarden wel in beeld.

Bij de behandeling van de Lentenota 2014 is een motie ingediend om stille reserves vanaf de begroting 2015 mee te rekenen in de berekening van de weerstandscapaciteit.⁴¹ Die motie is niet aangenomen.

4.9 / Beoordeling

Op basis van bovenstaande bevindingen komt de rekenkamer tot de volgende beoordeling van de normen.

Normen	Beoordeling
Het onderzoek van de rekenkamer is doorgewerkt in de vorm van maatregelen en veranderingen in beleid en de organisatie.	Komt overeen. Er zijn verscheidene maatregelen genomen om de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek te borgen. In de nieuwe situatie is het beheer van gemeentelijke eigendommen op één afdeling belegd. Ook is er één portefeuillehouder.
Het college, de organisatie en de raad hebben zicht op de stand van zaken met betrekking tot de doelmatigheid van gemeentelijk vastgoed.	Komt overeen. Er is in beeld op welk vlak er verbetering nodig is, namelijk op het gebied van het inzichtelijk registreren van de kosten en opbrengsten in de begroting. Hiertoe zijn maatregelen voorgesteld.
Het college, de organisatie en de raad hebben in beeld welke risico's de gemeente loopt door de niet-opvolging van aanbevelingen.	Komt overeen. Er is in beeld op welk vlak er verbetering nodig is, namelijk op het gebied van het inzichtelijk registreren van de kosten en opbrengsten in de begroting. De omvang en samenstelling van de bouwvoorraad worden daarnaast vanuit de inhoud heroverwogen.

⁴⁰ Eindrapportage verbetering doelmatigheid vastgoedbeheer, p. 34.

⁴¹ http://aalsmeer.vvd.nl/nieuwsarchief_15489/69566/.

Bijlagen

Bijlage 1. Normenkader

Acceptatie

- / Het onderzoek heeft geleid tot politieke discussie tussen de fracties binnen de gemeenteraad.
- / De conclusies en aanbevelingen konden rekenen op draagvlak binnen de gemeenteraad en de gemeentelijke organisatie.
- / De gemeenteraad heeft een formeel besluit genomen over de aanbevelingen.
- / In het raadsbesluit is een heldere opdracht aan het college geformuleerd.

Effectiviteit

- / Het is duidelijk gecommuniceerd wat het college met de aanbevelingen zal doen.
- / Het college heeft aan de gemeenteraad teruggekoppeld wat er met de aanbevelingen, die in het raadsbesluit zijn overgenomen, is gebeurd.
- / Het onderzoek van de rekenkamer is doorgewerkt in de vorm van maatregelen en veranderingen in beleid en de organisatie.
- / Het college, de organisatie en de raad hebben zicht op de stand van zaken met betrekking tot de doelmatigheid van gemeentelijk vastgoed.
- / Het college, de organisatie en de raad hebben in beeld welke risico's de gemeente loopt door de niet-opvolging van aanbevelingen.

Bijlage 2. Bronnen

Documenten:

In de voetnoten verwijzen wij naar de gebruikte documenten.

Gesprekken:

Naam	Functie	Datum
Oriënterend gesprek mw. Van der Poel en dhr. Renting	Beleidsadviseur vastgoed en afdelingshoofd vastgoed	31 juli 2014
Interview mw. Van der Poel en dhr. Renting	Beleidsadviseur vastgoed en afdelingshoofd vastgoed	2 september 2014
Interview dhr. Verlaan en dhr. Verburg	Bestuurlijk portefeuillehouder 2014 – heden Bestuurlijk portefeuillehouder 2010 – 2014	23 oktober 2014
Tussentijdse terugkoppeling en verificatie bij de raad	Leden van het presidium	10 november 2014

Bijlage 3. Beoordeling doorwerking

Aanbeveling 1	Wij adviseren de raad ten stelligste om bijzondere aandacht te vragen voor de verdere opzet van de eigendomsregistratie. Het vermoeden bestaat dat een kosten-batenanalyse voordelig zou kunnen uitpakken.
Reactie college	Geïnterpreteerd als overgenomen.
Besluit raad	Geïnterpreteerd als overgenomen.
Maatregel(en) getroffen	Er is in het kader van het 213a-onderzoek een inventarisatie gemaakt van de gebouwen in de gemeente. Bij de ambtelijke fusie is overgegaan op het eigendomsregistratiesysteem van de gemeente Amstelveen. De belangrijkste kenmerken van de eigendommen (functie en adres, de WOZ-waarde en de verzekerde waarde) zijn voor het grootste deel in beeld. Er zijn maatregelen genomen om voor 2015 zorg te dragen voor een intracomptabel inzicht in kosten en opbrengsten.

Aanbeveling 2	Het is nuttig om verder onderzoek te doen naar de basis van de eigendommen en hun nut. Het valt aan te bevelen de eigendomsregistratie verder te ontwikkelen.
Reactie college	Geïnterpreteerd als overgenomen.
Besluit raad	Geïnterpreteerd als overgenomen.
Maatregel(en) getroffen	In het kader van de heroriëntatie zijn de gemeentelijke eigendommen opnieuw tegen het licht gehouden. Daarbij zijn voorstellen gemaakt voor hoe om te gaan met de eigendommen die aan de raad worden voorgelegd. Het is zaak om in de toekomst zaak meer fundamenteel maatschappelijke doelen van vastgoed te bepalen en van daaruit uitspraken te doen over taak en rol van de gemeente versus maatschappelijke organisaties.

Aanbeveling 3	De rekenkamercommissie adviseert het college het beleid eenduidig en consistent vast te stellen en uit te werken in een gedegen plan van aanpak.
Reactie college	Geïnterpreteerd als overgenomen.
Besluit raad	Geïnterpreteerd als overgenomen.
Maatregel(en) getroffen	De gemeente beschikt niet over geactualiseerde beleidskaders omtrent vastgoed. Wel is er gewerkt aan een plan waarin voorstellen zijn gedaan voor het al dan niet afstoten van gemeentelijke gebouwen. Indien de raad akkoord gaat met het voorstel beschikt de gemeente over een beperkt aantal gebouwen.

Aanbeveling 4	Procesmatig moet er nog het een en ander veranderen: verantwoordelijkheden van functionarissen moeten duidelijk afgesproken worden. Bij het bestuur moet duidelijk één specifiek portefeuillepunt gemaakt worden. Er zou ook één MTR lid verantwoordelijk moeten zijn voor het gemeentelijk vastgoed.
Reactie college	Geïnterpreteerd als overgenomen.
Besluit raad	Geïnterpreteerd als overgenomen.
Maatregel(en) getroffen	Sinds de ambtelijke fusie is er één afdeling Vastgoed waar het beheer is belegd. Er is één ambtelijk aanspreekpunt, namelijk het afdelingshoofd. De gemeente beschikt bovendien over één bestuurlijk portefeuillehouder voor gemeentelijk vastgoed, dit conform de aanbeveling van de rekenkamercommissie.

Aanbeveling 5	De rekenkamercommissie beveelt aan de stille reserves inzichtelijk te maken, door verder onderzoek hiernaar te verrichten.
Reactie college	Geïnterpreteerd als overgenomen.
Besluit raad	Overgenomen.
Maatregel(en) getroffen	Er is het advies gedaan om de stille reserves van panden in beeld te brengen. Momenteel zijn deze niet in beeld. Dit vanuit het 'voorzichtigheidsprincipe' (de activa zijn niet direct verkoopbaar en daarom worden deze niet meegenomen in de berekening van de weerstandscapaciteit van de gemeente). De ambtelijke organisatie heeft de WOZ- en verzekerde waarden overigens voor het grootste deel wel in beeld.