

Onderzoek Vastgoedbeheer

Rekenkamer Hilversum

Analyse, Conclusies en Aanbevelingen



Hilversum, 26 april 2017

1. Inleiding

De rekenkamer Hilversum heeft onderzocht hoe de gemeente Hilversum gebouwen in haar vastgoedportefeuille beheert. Omdat vastgoedbeheer geen doel op zich is voor de gemeente, is niet alleen gekeken naar de financiële kant van dat beheer, maar ook naar hoe vastgoed kan bijdragen aan het (mede) realiseren van beleidsdoelen van de gemeente. Onderzoek dus naar de doelmatigheid én de doeltreffendheid van het huidige beheer en naar eventuele mogelijkheden ter verbetering.

De onderzoekswerkzaamheden werden in de periode juni 2016 tot en met maart 2017 in opdracht van de rekenkamer uitgevoerd door onderzoekers van Twynstra Gudde. Hun rapport van bevindingen treft u als bijlage aan.

De rekenkamer maakt u erop attent dat in het onderzoek voor enkele praktijkcasussen – Bink, De Geus en Theater Achterom – een verdiepende studie is verricht. Daarmee wil de rekenkamer inzichtelijk maken hoe de gemeente Hilversum in de praktijk invulling en uitvoering geeft aan het vastgoedbeheer. De bevindingen bij deze praktijkcasussen vindt u in de paragrafen 4.1 tot en met 4.3 van het rapport.

Op basis van het rapport van Twynstra Gudde komt de rekenkamer tot twee hoofdconclusies en doet zij vijf aanbevelingen. Deze twee hoofdconclusies vindt u hierna – voorzien van een puntsgewijze toelichting – gevolgd door de aanbevelingen.

2. Conclusies

2.1 Hoofdconclusie 1:

Door de gebrekkige informatie over de huidige en toekomstige behoefte aan vastgoed, heeft de raad geen zicht op de doeltreffendheid van het vastgoedbeheer: het is niet bekend of en zo ja hoe vastgoed kan en moet bijdragen aan het realiseren van primaire beleidsdoelen van de gemeente Hilversum.

Toelichting op hoofdconclusie 1:

- De gemeente Hilversum is net als andere gemeenten in Nederland geen vastgoedondernemer. Het bezit en beheer van vastgoed is dienend (secundair) aan de gestelde (primaire) beleidsdoelen van de gemeente. In tegenstelling tot de meeste grote gemeenten in Nederland heeft Hilversum echter geen overkoepelende kader- of beleidsnota specifiek voor vastgoed.
- Een aantal belangrijke kaders voor het beheer van vastgoed heeft Hilversum wel gesteld in afzonderlijke nota's. Zo is in 2012 een nota "Huurtarieven voor maatschappelijke gebouwen" in de commissie samenleving besproken. In die nota worden de kaders gesteld voor kostprijsdekkende huren bij verhuur van gebouwen aan maatschappelijke organisaties. Uit het onderzoek blijkt dat deze kaders echter niet altijd consequent worden toegepast en dat maatschappelijke organisaties er soms ook niet goed over worden geïnformeerd. Overigens is de nota alleen ter advisering aan de raad voorgelegd en heeft feitelijk het college – niet de raad – dit kader gesteld.
- De gemeente heeft op dit moment onvoldoende informatie over de (huidige en toekomstige) huisvestingsbehoefte van maatschappelijke organisaties die mede beleidsdoelen van de gemeente realiseren. Hoewel er in de genoemde nota over huurtarieven wel de financiële voorwaarden voor verhuur aan maatschappelijke organisaties zijn vastgelegd, wordt daarin niet omschreven wat maatschappelijke organisaties zijn en wat niet. Daarmee is niet duidelijk onder welke voorwaarden organisaties in aanmerking komen voor koop of huur van gemeentelijke accommodaties en wanneer niet.
- Er is geen inzicht in hoe en in welke mate de vastgoedportefeuille kan bijdragen aan het realiseren van beleidsdoelen van de gemeente. Overigens kunnen beleidsdoelen en opvattingen over wat maatschappelijke organisaties zijn, in de loop van de tijd wijzigen. Denk bijvoorbeeld aan organisaties voor kinderopvang: vroeger was de opvatting dat dit maatschappelijke organisaties zijn, terwijl de huidige regelgeving ervan uitgaat dat dit commerciële instellingen zijn. De kaders moeten dan ook regelmatig worden geactualiseerd.
- Behalve de nota over huurtarieven heeft de raad in 2013 en 2014 raadsinformatiebrieven over de vastgoedportefeuille ontvangen. Deze bevatten echter geen informatie over aantallen vastgoedobjecten en de waarde daarvan. Wel werd hierin een "Veranderagenda gemeentelijk vastgoed Hilversum" – met daarbij een afwegingskader voor het toetsen van vastgoedvraagstukken – door het college aan de raad toegezegd. Tot nu toe is dit afwegingskader echter nog niet aan de raad aangeboden.

2.2 Hoofdconclusie 2:

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

Toelichting op hoofdconclusie 2:

- In 2013 bleek uit een ambtelijke inventarisatie dat er toen 474 vastgoedobjecten in de vastgoedportefeuille van de gemeente Hilversum zaten. Die objecten waren niet allemaal eigendom van de gemeente. Bovendien bevatte de inventarisatie uit 2013 ook gronden en terreinen en die blijven in dit rekenkameronderzoek buiten beschouwing. Uit een nieuwe inventarisatie van januari 2017 blijkt dat er inmiddels ook verschillende objecten zijn verkocht.
- Voor dit onderzoek heeft de rekenkamer een vastgoedoverzicht laten opstellen door onderzoeksbureau Twynstra Gudde. Bij het opstellen van dat overzicht (zie separaat overzicht 'Vastgoedoverzicht gemeente Hilversum d.d. 27 maart 2017' en de verantwoording daarover in bijlage 1 van de nota van bevindingen van Twynstra en Gudde) is uitgegaan van de informatie uit de centrale vastgoedadministratie (Planon). De informatie uit de inventarisatie van januari 2017 is daarbij betrokken. Uit het vastgoedoverzicht blijkt dat de gemeente – buiten gronden en terreinen – begin 2017 nog 173 vastgoedobjecten (gebouwen dus) in bezit heeft. Echter, bij de ambtelijke reactie op dit rekenkamerrapport (maart 2017) is nog een aantal objecten (50) opgevoerd die niet uit de inventarisatie van januari 2017 bleken. Ook werd van een aantal panden aangegeven dat zij bijvoorbeeld intussen waren verkocht of gesloopt. Bovendien bleek een aantal inconsistenties tussen de inventarisatie van januari 2017 en de ambtelijke reactie van maart 2017. Het exacte aantal objecten in de vastgoedportefeuille kan dan ook niet worden vastgesteld door de rekenkamer.
- Informatie over boekwaarde, verzekerde waarde, WOZ-waarde en gebouwoppervlakte is niet van alle objecten bekend of vastgelegd in de centrale vastgoedadministratie (Planon). Bovendien bestaan er verschillen tussen de gegevens in de centrale vastgoedadministratie en de verschillende bronadministraties (BAG, WOZ-administratie, financiële administratie).
- De informatie over vastgoedobjecten wordt – verspreid over verschillende afdelingen binnen de ambtelijke organisatie – ingevoerd en bijgehouden in afzonderlijke administraties, uit verschillende bronsystemen. Zo worden bijvoorbeeld boekwaardes en huuropbrengsten vastgelegd in het financiële systeem, WOZ-waardes in een WOZ-administratie en informatie over onderhoudskosten in Meerjaren Onderhoudsplannen en Planon.
- De gegevens in de afzonderlijke administraties worden deels handmatig over en weer ingevoerd. Hierdoor ontstaan fouten en onduidelijkheden en is er geen garantie dat de gegevens in de afzonderlijke administraties met elkaar overeenkomen en actueel zijn/blijven. Zo bleek bij de voorbereiding op de laatste begrotingsbehandeling (voor het jaar 2017) dat er boekwaardes in het financiële systeem staan van gebouwen die niet meer in bezit zijn van de gemeente.
- De toegankelijkheid van de gegevens in Planon, zoals bijvoorbeeld de gegevens over de exploitatie en het onderhoud van gebouwen, is voor verbetering vatbaar. Het is nu niet mogelijk om betrouwbare sturingsinformatie over de vastgoedportefeuille als geheel uit het systeem te genereren.
- Hilversum heeft de kosten voor het onderhoud van 76 van de hiervoor genoemde 178 vastgoedobjecten opgenomen in Meerjaren Onderhoudsplannen. Ook hiervoor geldt dat vanwege inconsistenties in de aangeleverde informatie niet exact kan worden vastgesteld hoeveel vastgoedobjecten zijn opgenomen in Meerjaren Onderhoudsplannen en voor hoeveel

objecten geen Meerjaren Onderhoudsplannen zijn opgesteld. De uit de plannen blijkende onderhoudslast wordt gedekt uit een onderhoudsvoorziening, waaraan de raad jaarlijks doteert. Voor de objecten waarvoor geen Meerjaren Onderhoudsplannen zijn opgesteld, moeten de onderhoudskosten uit een “risicopost” worden gedekt. Of deze post volstaat om de kosten van de bedoelde panden te dekken en hoe de post meeweegt in het weerstandsvermogen van de gemeente, heeft de rekenkamer met dit onderzoek niet kunnen vaststellen.

3. Aanbevelingen

De rekenkamer doet 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.

Bijlage: Nota van bevindingen van Twynstra en Gudde “Rekenkameronderzoek Vastgoedbeheer” maart 2017