



Een quickscan naar de eerste jaren
vastgoedbeleid binnen één afdeling

bestuurlijk eindrapport

15 december 2015

Colofon

Titel: "Steengoed? Een quickscan naar de eerste jaren
vastgoedbeleid binnen één afdeling."

Door: Rekenkamercommissie Woerden

i.s.m.: RIGO Research en Advies

Datum: 15 december 2015

De Rekenkamercommissie Woerden wordt ondersteund door een secretaris/onderzoeker die werkzaam is voor de griffie van de gemeenteraad van Woerden en die bereikbaar is via e-mail (rekenkamer@woerden.nl) of per telefoon (06-35112958).

Bronvermelding: alle informatie uit dit rapport mag vrij gebruikt worden, mits onder duidelijke vermelding van de samensteller en naam van het rapport.

Van de voorzitter

Per 1 januari 2011 stelde de gemeente Woerden binnen haar organisatie een afdeling Vastgoed in die al het gemeentelijke vastgoed ging beheren. Daarna heeft de gemeenteraad, op 1 november 2012, op voorstel van het college van B&W een aantal richtinggevende uitspraken over het vastgoed vastgelegd.

De rekenkamercommissie heeft in 2014 een onderzoek voorbereid met als hoofdvraag: zijn de doelstellingen van de afdeling Vastgoed binnen de door de gemeenteraad van Woerden gestelde kaders gerealiseerd? In de uitwerking heeft de rekenkamercommissie het onderzoek beperkt tot het gemeentelijk vastgoed. Andere taken van de afdeling, zoals grondbeleid en grondzaken, zijn buiten de scope van dit - als quickscan bedoelde - onderzoek gelaten.

Dit rekenkamerrapport begint met een Bestuurlijke Nota, gevolgd door de Nota van Bevindingen. In de Bestuurlijke Nota staan de conclusies die de rekenkamercommissie naar aanleiding van het onderzoek trekt en de aanbevelingen die zij daaraan verbindt. In de achterliggende Nota van Bevindingen staan de bevindingen van het onderzoek. Het onderzoek is in het voorjaar van 2015 uitgevoerd door onderzoeksbureau RIGO Research en Advies.

De rekenkamercommissie spreekt haar dank uit aan de onderzoekers van RIGO, aan de respondenten¹ en aan alle anderen die aan het onderzoek hebben meegewerkt. Ook dankt de rekenkamercommissie het college voor de bestuurlijke reactie.

Woerden, 15 december 2015

Dammis van der Staaij,
Voorzitter Rekenkamercommissie Woerden

¹ Genoemd in bijlage 1 van dit rapport.

Inhoudsopgave

VAN DE VOORZITTER.....	3
INHOUDSOPGAVE	4
BESTUURLIJKE NOTA.....	5
1.1 ONDERZOEKSVERANTWOORDING.....	5
1.2 BEANTWOORDING CENTRALE VRAAG EN CONCLUSIES	6
1.3 AANBEVELINGEN	8
1.4 REACTIE COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS	10
1.5 NAWOORD VAN DE REKENKAMERCOMMISSIE.....	12
NOTA VAN BEVINDINGEN	14
2. AANLEIDING, NORMENKADER EN AANPAK ONDERZOEK	14
2.1 AANLEIDING ONDERZOEK	14
2.2 ONDERZOEKSVRAGEN EN FOCUS ONDERZOEK	14
2.3 NORMENKADER EN ONDERZOEKSMODEL	15
2.4 UITVOERING ONDERZOEK	17
2.5 LEESWIJZER.....	17
3. VAN GEBOUWBEHEER NAAR VASTGOEDBELEID	18
3.1 HET GEMEENTELIJK VASTGOED 2011-2014	20
3.2 SPELREGELS.....	22
3.3 MEER GRIP OP HET VASTGOED.....	23
3.4 VERKOOP VAN VASTGOED	24
3.5 VERKOOPSTRATEGIE EN KADERSTELLING DOOR GEMEENTERAAD	24
3.6 UITWERKING VAN VERKOOPSTRATEGIE.....	25
3.7 VERKOOPRESULTAAT: EEN TUSSENSTAND	26
3.8 VASTGOEDPROJECTEN	28
3.9 ONDERHOUD	29
3.10 DE ORGANISATIE VAN DE AFDELING	31
3.11 VASTGOEDBEKOSTIGING EN -FINANCIERING	32
3.12 INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD.....	33
4 VRAGEN EN ANTWOORDEN	34
4.1 ALGEMEEN.....	35
4.2 GEMEENTELIJKE KADERSTELLING	36
4.3 BOVENGEMEENTELIJKE REGELGEVING	38
4.4 DE DRIE OVERIGE DEELVRAGEN	39
BIJLAGEN.....	41
BIJLAGE 1 GEÏNTERVIEWDE PERSONEN.....	41
BIJLAGE 2 GERAADPLEEGDE STUKKEN	42
BIJLAGE 3 AFWEGINGEN ROND VERKOOP	46
BIJLAGE 4 REACTIE COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS	47

BESTUURLIJKE NOTA

1.1 Onderzoeksverantwoording

Inleiding

De rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar de afdeling Vastgoed. Dit onderzoek was een quickscan en beperkte zich tot het verticale deel (de gebouwen) van het vastgoed.

Op 1 januari 2011 heeft de gemeente Woerden een afdeling Vastgoed ingesteld om het collegedoeel "Rendement op vastgoed" te operationaliseren. De afdeling heeft de opdracht gekregen de volgende doelstellingen te realiseren:

- transparantie van vastgoedbeslissingen;
- beter benutten van het vastgoed;
- minder incidentele mee- en tegenvallers;
- efficiëntere inzet van publieke middelen.

Vervolgens heeft de gemeenteraad op 1 november 2012 op voorstel van het college van burgemeester en wethouders een aantal richtinggevende uitspraken vastgelegd in de *Kaderstelling Vastgoed*. De uitspraken van de gemeenteraad zijn:

- De raad is van mening dat het in eigendom houden van vastgoed geen kerntaak is van de gemeente Woerden;
- De door het college benoemde (c.q. nog te benoemen) strategische functies behoeven niet per definitie in een specifiek gemeentelijk pand gehuisvest te worden;
- Courant vastgoed wordt verkocht;
- Getracht wordt strategische functies te huisvesten in incourant vastgoed;
- Bij de afweging speelt geen rol of een pand monument is c.q. behoort tot het culturele erfgoed van Woerden. Er is landelijk en wettelijk instrumentarium om monumentale panden te handhaven, ook al zijn ze in bezit bij particuliere partijen;
- Indien het stedenbouwkundig en kostentechnisch aanvaardbaar is kan een incourant pand courant worden gemaakt ten behoeve van verkoop.

Centrale vraag, subvragen en normenkader

De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt:

"Zijn de doelstellingen van de afdeling Vastgoed binnen de door de gemeenteraad van Woerden gestelde kaders gerealiseerd?"

Steengoed? Een quickscan naar de eerste jaren vastgoedbeleid binnen één afdeling.

Om invulling te geven aan de centrale vraag zijn er subvragen geformuleerd. Deze vragen geven antwoord op de vraag of de doelstellingen zijn bereikt.

1. Welke prestaties heeft de afdeling Vastgoed geleverd en op welke wijze droegen en dragen deze prestaties bij aan de realisatie van de doelstellingen van de afdeling?
2. Zijn er verbeteringen op het terrein van gemeentelijk vastgoed te benoemen als gevolg van de inrichting en de werking van de afdeling Vastgoed? Zo ja, welke?
3. Zijn er verbeteringen op het terrein van gemeentelijk vastgoed die wel werden verwacht, maar die tot nu toe achterwege zijn gebleven? Zo ja, welke? Wat zijn de oorzaken van het achterwege blijven?
4. Wanneer er doelstellingen niet zijn gehaald of verbeterpunten achterwege zijn gebleven: op welke wijze wil de afdeling Vastgoed de doelstellingen/verbeterpunten alsnog behalen en op welke termijn?
5. Wanneer en op welke wijze heeft de afdeling informatie verstrekt aan de gemeenteraad?

Naast de subvragen is er een normenkader opgesteld. De normen zijn uitgewerkt in paragraaf 2.3. Voor het onderzoek zijn interviews gehouden en documenten bestudeerd. Daarna heeft een toetsing plaatsgevonden conform het ontwikkelde normenkader.

1.2 Beantwoording centrale vraag en conclusies

Het antwoord op de centrale vraag is:

De rekenkamercommissie stelt vast dat er veel verbeteringen zijn gerealiseerd, maar nog niet alle doelstellingen zijn gehaald. De door de gemeente Woerden vastgestelde doelen en kaders waren voor de uitvoering te absoluut geformuleerd.

Gerelateerd aan de vijf onderzoeksvragen komt de rekenkamercommissie tot twee conclusies:

- 1. Met de oprichting van de afdeling Vastgoed is er een betere organisatie, kennisconcentratie, beter vastgoedbeheer en een beter zicht op boekwaarden en kosten gerealiseerd. Daarnaast zijn er nu nog ook verwachte verbeteringen achterwege gebleven. Deze zijn dat:**

- er nog geen volledig zicht is op kosten en opbrengsten van vastgoed dat mede vanuit andere afdelingen wordt aangestuurd (onderwijshuisvesting, begraafplaatsen, stadserf en parkeergarages).
- er geen meerjarenoverzicht is in relatie tot (des)investeringen.

Steengoed? Een quickscan naar de eerste jaren vastgoedbeleid binnen één afdeling.

Toelichting op deze conclusie:

De inrichting van de afdeling Vastgoed heeft gezorgd voor een betere organisatie. Er is overzicht gekomen van het bezit en inzicht in de juridische en financiële positie. Vastgoed is echter een weerbarstige materie. Lopende huurcontacten kunnen niet zomaar worden veranderd, waardoor het de nodige tijd vergt om de gewenste stroomlijning door te voeren. Bovendien kent het gemeentelijk vastgoed een grote diversiteit.

Ook verdient de verkoop een nadere afbakening. De proef met het participatietraject in Harmelen heeft daar gezorgd voor een beter beeld van enerzijds de functies die de gemeente kan of wil huisvesten en anderzijds van gebouwen die de gemeente kan afstoten. Pas na dergelijke participatietrajecten wordt duidelijk welke gebouwen een maatschappelijke functie houden en dan in gemeente-eigendom blijven dan wel kunnen worden afgestoten. Hierdoor kan de verkoopdoelstelling alleen geleidelijker en wellicht slechts deels worden uitgevoerd.

Bij parkeergarages, begraafplaatsen, het stadserf en onderwijsgebouwen wordt geen huur in rekening gebracht dan wel worden kosten intern doorbelast. De kosten versus opbrengsten zijn niet helder.

Besluitvorming over (des) investeringen is nog niet tijdig en inzichtelijk; de afzonderlijke bouwprojecten worden via afzonderlijke investeringsbesluiten en kredieten aan de raad voorgelegd. Een meerjarenoverzicht van investeringen of te verwachten initiatieven ontbreekt hiermee, terwijl in de praktijk blijkt dat hiermee substantiële bedragen gemoeid gaan.

2. De verkoopdoelstelling is een centrale doelstelling geworden die mogelijk te absoluut is geformuleerd.

Toelichting op deze conclusie:

Als mogelijkheid om de rendementsdoelstelling in het collegeprogramma 2010-2014 te halen heeft verkoop van het gemeentelijk vastgoed een centrale plek in het beleid gekregen. Deze doelstelling is in 2012 concreet vertaald in een te behalen opbrengst van € 9,35 miljoen. De verkoop van gemeentepanden bleek minder makkelijk te zijn en tot veel discussies te leiden. Vooral de gang van zaken bij Het Arsenaal gaf aanleiding daartoe. Dit resulteerde in een intern gemeentelijk onderzoek en bespreking daarvan in de raad, en een motie met een kaderstelling door de raad. Dit kader was ruim en zette feitelijk in op een maximale verkoopstrategie: alle courante panden worden verkocht. Dit zou een veel omvangrijker opgave zijn dan de doelstelling van € 9,35 miljoen. In het Raadsprogramma

Steengoed? Een quickscan naar de eerste jaren vastgoedbeleid binnen één afdeling.

2014-2018 is de verkoopstrategie doorgezet, maar de doelstelling teruggebracht naar € 6 miljoen. In combinatie met een realisatie van € 3 miljoen in de vorige raadsperiode blijft de opgave van € 9 miljoen nagenoeg ongewijzigd, maar over een langere periode uitgestreken. Inmiddels is voor ongeveer € 2,8 miljoen aan panden verkocht, met een boekwinst van ongeveer € 1,4 miljoen. Daarnaast zijn vier stukken grond verkocht met een opbrengst van € 1 miljoen. Deze hadden een boekwaarde van € 0, dus daarmee was de opbrengst 100% boekwinst.

De verkoop heeft in de periode 2010-2014 het gesprek tussen B&W en gemeenteraad over vastgoed gedomineerd. De rekenkamercommissie ziet echter dat de projecten die de afdeling onder handen had qua investeringen een veelvoud waren van de gerealiseerde en beoogde verkoopopbrengsten. De opdracht is hiermee wellicht ook te absoluut gesteld.

1.3 Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek adviseert de rekenkamercommissie de raad:

1. Geef het college opdracht tot:

A. Het maken van een goed overzicht van kosten en opbrengsten en het aanbrengen van een evenwicht tussen beide. Bij onderwijshuisvesting, begraafplaatsen, stadserf en parkeergarages vergt dit een nadere inventarisatie van de opbrengsten.

Toelichting op deze aanbeveling:

De boekwaarde van het vastgoed is de grootste post aan activa op de gemeentelijke balans (60%). De kosten van het vastgoed op jaarbasis hebben in verhouding daarmee een klein aandeel in het totaal aan jaarlijkse kosten. In het gemeentelijk vastgoed heeft onderwijs het grootste gewicht met een boekwaardeaandeel van 42%. Met een aandeel van ieder 8% tellen parkeergarage Castellum en de huisvesting van Ferm Werk ook vrij zwaar aan.

Om de kosten van externe financiering te beheersen is een lange termijn beeld van de financieringsbehoefte wenselijk. Vastgoed heeft daarin een dominante plaats. De vrijval door afschrijving en verkoop en anderzijds de groei van de boekwaarde door nieuwe investeringen bepaalt het verloop. Zowel het verloop van de verkopen als de investeringen op langere termijn lijken tot nu toe minder gepland te verlopen. Er zal hierin dus ook flexibiliteit nodig zijn.

Steengoed? Een quickscan naar de eerste jaren vastgoedbeleid binnen één afdeling.

B. Het maken van een meerjaren strategisch portefeuilleplan en het geven van inzicht in de jaarrekening en programmabegroting in de voortgang en mutaties ten opzichte van dit meerjaren strategisch portefeuilleplan.

- i. **Breng (des)investeringen hierin beter in beeld.**
- ii. **Zorg voor een beheer- en investeringsvisie voor de toekomst.**

Toelichting op deze aanbeveling:

De instelling van de afdeling Vastgoed heeft geleid tot een betere beheersing van de vastgoedprocessen op het niveau van de objecten (gebouwen). Daarmee is ook veel informatie beschikbaar om op gemeentelijk niveau meer sturing te geven aan het vastgoedbeleid. De huidige jaarrekening en programmabegroting zijn summier voor wat betreft het vastgoed. Op dit vlak is nog winst te behalen. Dat kan beginnen met een jaarlijks overzicht van kosten, opbrengsten en waarde van het vastgoed (een beknopte eigen jaarrekening en balans). Een tweede stap is een raming van de (des)investeringen in de komende vijf jaar. Als derde stap kan voorts in beeld worden gebracht welke risico's de gemeente loopt, in leegstand, gebruiksmogelijkheden, investeringen en benodigde dekking. Het verkoopbeleid krijgt hierin vanzelf een duidelijke positie. Tezamen vormt dit het meerjaren strategisch portefeuilleplan. Dit kan jaarlijks worden bijgewerkt met de behaalde resultaten en de benodigde bijstellingen in de planning en om de vier tot vijf jaar worden geëvalueerd op gehanteerde uitgangspunten en mogelijke vernieuwingen. Daarin kunnen ook nieuwe thema's een plaats krijgen, zoals energie en duurzaamheid, transformatie van gebouwen en veranderingen in de gebouwde omgeving. Maar ook achterliggende parameters (rente, kosten) vergen een geregelde update.

Dit meerjaren strategisch portefeuilleplan biedt tevens het aanknopingspunt om het uitgangspunt van courante panden te concretiseren. Met name het verkoopprogramma en het meerjaren strategisch portefeuilleplan kunnen het komende jaar een nadere uitwerking krijgen, na meer duidelijkheid over de toekomst van het stadhuis, over de participatietrajecten voor Woerden, Zegveld en Kamerik en over een nieuw programma voor onderwijshuisvesting en uitwerking van de bekostiging daarvan. Zowel de gewenste verkopen als de te verwachten investeringen zijn dan beter te programmeren, waarbij ook de gemeenteraad zich daarover kan uitspreken. Dan kan tevens worden vastgesteld of dit nog nieuwe kaders of vaardigheden vergt voor de afdeling Vastgoed.

Steengoed? Een quickscan naar de eerste jaren vastgoedbeleid binnen één afdeling.

2. Zorg als gemeenteraad samen met het college voor eenduidige doelstellingen en informatievoorziening met betrekking tot vastgoed.

Aansluitend op voorgaande: dit kan bijvoorbeeld ook door 'aan de voorkant' (bij het opstellen van een coalitieakkoord en voor de vaststelling in de raad) meer inhoudelijke informatie te halen bij de vakambtenaren. Het meerjaren strategisch portefeuilleplan en de verwerking van meer contextinformatie in de programmabegroting en de jaarrekening helpen hierbij.

1.4 Reactie College van Burgemeester en Wethouders

Hieronder staat de reactie van het college die de Rekenkamercommissie op 2 december 2015 per brief ontving. In bijlage 4 vindt u een kopie van de ondertekende brief.

"Geachte Commissie,

We hebben waardering voor de onderzoeksopzet en de wijze waarop de Nota van Bevindingen tot stand is gekomen. Er is gedegen onderzoek gedaan en de interviews en gesprekken zijn op constructieve wijze verlopen. Deze onderzoeksopzet heeft wat ons betreft mede geleid tot in grote mate herkenbare conclusies en bruikbare aanbevelingen waarmee de organisatie haar voordeel kan doen.

Inhoudelijk heeft de nota een belangrijke meerwaarde voor ons. Op basis van het rapport is het standpunt gerechtvaardigd dat de keuzes die in 2011 zijn gemaakt, hebben geleid tot tal van verbeteringen in de portefeuille Vastgoed. We krijgen op deze wijze bevestigd dat we op de goede weg zijn. Wij beschouwen vastgoed niet als kerntaak en onze intentie is om de vastgoedportefeuille af te bouwen. Vanuit dat perspectief staan we stil bij de twee conclusies en de daaraan gerelateerde aanbevelingen.

Conclusie 1: Met de oprichting van de afdeling Vastgoed is er een betere organisatie, kennisconcentratie, beter vastgoedbeheer en een beter zicht op boekwaarden en kosten gerealiseerd. Daarnaast zijn er nu ook nog verwachte verbeteringen achterwege gebleven. Deze zijn dat:

- *Er nog geen volledig zicht is op kosten en opbrengsten van vastgoed dat mede vanuit andere afdelingen wordt aangestuurd (onderwijshuisvesting, begraafplaatsen, stadserf en parkeergarages)*
- *Er geen meerjarenperspectief is in relatie tot (des)investeringen.*

Conclusie 2: De verkoopdoelstelling is een centrale doelstelling geworden die mogelijk te absoluut is geformuleerd

Wat ons betreft is de belangrijkste conclusie is dat er geen meerjarenoverzicht is in relatie tot (des)investeringen. De conclusie dat vastgoed vanuit andere afdelingen wordt aangestuurd, leidt in de praktijk niet tot het ontbreken van volledig zicht op kosten en opbrengsten. Dat is naar onze mening adequaat georganiseerd in die andere afdelingen. De conclusie dat de verkoopdoelstelling mogelijk te absoluut is geformuleerd, kunnen wij onderschrijven. Er ligt een focus op de verkoop van vastgoed, terwijl dit in de totaalafweging binnen het Vastgoed een schakel in een groter geheel is.

Aanbeveling 1A: Geef het College opdracht tot het maken van een goed overzicht van kosten en opbrengsten en het aanbrengen van evenwicht tussen beide. Bij onderwijshuisvesting, begraafplaatsen, stadserf en parkeergarages vergt dit een nadere inventarisatie van opbrengsten.

Aanbeveling 1B: Geef het College opdracht tot het maken van een strategisch portefeuilleplan en het geven van inzicht in de jaarrekening en programmabegroting in de voortgang en mutaties ten opzichte van dit meerjaren strategisch portefeuilleplan, breng (des)investeringen hierin beter in beeld en zorg voor een beheer- en investeringsvisie voor de toekomst.

Aanbeveling 2: Zorg als gemeenteraad samen met het College voor eenduidige doelstellingen en informatievoorziening met betrekking tot vastgoed.

De conclusies en aanbevelingen zien wij in elkaars verlengde. Wij hebben de ambitie om een meerjarenperspectief vastgoed te maken, geschoeid op een Woerdense leest en passend bij de schaal van Woerden. In zo'n Meerjaren Perspectief Woerdens Vastgoed (MPWV) gaan wij verantwoording afleggen over het gevoerde vastgoedbeleid in het afgelopen boekjaar. Het MPWV kijkt ook vooruit naar de financiële positie van de vastgoedportefeuille voor de middellange en lange termijn. Het MPWV geeft inzicht in kosten en opbrengsten, brengt (des)investeringen in beeld en geeft inzicht in de voortgang van afstoten van vastgoed. De MPWV is daarmee het communicatiemiddel richting de Raad en dient te fungeren als vastgoedthermometer. Beleidsdoelen worden vastgesteld in de programma begroting en de MPWV bevat vervolgens voor de Raad relevante kengetallen die het mogelijk maken om bij te sturen. We zien voor ons een dynamiek die lijkt op die van de jaarlijkse actualisatie van het Meerjaren Perspectief Grondbedrijf (MPG). Een jaarlijkse actualisatie MPWV kan leiden tot

mutaties in de beheer- en investeringsvisie voor de toekomst, waar de opgave tot het afstoten van vastgoed onderdeel van is.

Het onderzoek maakt bovendien duidelijk dat een verbinding tussen investeringsbedragen en normkosten bij onderwijshuisvesting ontbreekt. Het investeringsbedrag wordt bepaald aan de hand van het opgestelde Programma van Eisen. Bewust is gekozen voor een hogere kwaliteit van met name de onderdelen binnenklimaat, beveiliging en duurzaamheid. Dit wordt per project bepaald. In het lopende project "Toekomstige organisatie en financiering onderwijshuisvesting" wordt dit meegenomen met als doel om een vaste bouwkostennorm vast te stellen. Parallel hieraan wordt gewerkt aan een planmatige vernieuwing van de onderwijshuisvesting. De verhouding tussen investeringen en rijksvergoeding komt daarbij nadrukkelijk aan de orde. Dit traject komt mede ten goede aan de wens om de financieringsbehoeften op lange termijn in beeld te hebben.

Met vriendelijke groet,

Het College van Burgemeester en Wethouders

De secretaris,
drs M.H.J van Kruijsbergen

De burgemeester,
V.J.H. Molkenboer"

1.5 Nawoord van de Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie dankt het college van B&W voor zijn positieve reactie op het rapport. Het college stelt dat de belangrijkste conclusie van het rapport is dat er geen meerjarenoverzicht is in relatie tot de (des)investeringen. Hij deelt deze conclusie met het uitspreken van de ambitie om een Meerjaren Perspectief Woerdens Vastgoed (MPWV) te gaan maken, passend bij de schaal van Woerden. Dit MPWV wordt het communicatiemiddel richting de raad en zal fungeren als vastgoed thermometer. Omdat het MPWV jaarlijks wordt geactualiseerd, geeft dit inzicht in de daaruit voortkomende mutaties in de beheer- en investeringsvisie en het afstoten van vastgoed. Daarmee erkent het college ook de tweede conclusie van het onderzoek en wordt deze ingebed in een strategisch beleid waar de raad in meegenomen wordt.

De rekenkamercommissie wil de raad erop wijzen dat het college bij het uitspreken van deze ambitie niet expliciet aangeeft wanneer hij de aanbeveling uit wil gaan voeren. Ook verdient het aandacht of de ondanks de instelling van de afdeling Vastgoed voortdurende versnippering van kosten en opbrengsten van het gemeentelijk vastgoed over verschillende afdelingen wel inzichtelijk gaat worden in het MPWV.

Steengoed? Een quickscan naar de eerste jaren vastgoedbeleid binnen één afdeling.

Het antwoord van het college op de lastige positie van de financieringsbehoefte op de lange termijn en de verhouding tussen investering en rijksvergoeding bij onderwijshuisvesting is een planmatige vernieuwing van de onderwijshuisvesting en het formuleren van een vaste bouwkostennorm. De rekenkamercommissie gaat ervanuit dat, zoals aanbevolen, ook de onderwijshuisvesting een integrale plaats zal krijgen in het MPWV.

Het college gaat niet in op de aanbeveling van de rekenkamercommissie om een nadere inventarisatie van de opbrengsten van begraafplaatsen, stadserf en parkeergarages, anders dan dat dit reeds adequaat georganiseerd is in andere afdelingen dan de afdeling Vastgoed. De rekenkamercommissie wil de raad erop wijzen hiervoor expliciet ook aandacht te vragen in het MPWV.

Tenslotte wil de rekenkamercommissie aandacht vragen voor een dynamische visie op het gemeentelijk (maatschappelijk) vastgoed in het MPWV. Ook als het vastgoed niet als kerntaak wordt beschouwd dan is het nog steeds een belangrijk onderdeel van het gemeentelijke beleid, zeker als men ook kijkt naar de uitstraling en de risico's van de projecten die de afdeling onderhanden heeft. In deze visie kunnen belangrijke thema's een plaats krijgen, zoals energie en duurzaamheid van gebouwen, transformatie van gebouwen en veranderingen in de gebouwde omgeving.

Woerden, 15 december 2015

De Rekenkamercommissie Woerden

NOTA VAN BEVINDINGEN

2. Aanleiding, normenkader en aanpak onderzoek

2.1 Aanleiding onderzoek

Per 1 januari 2011 heeft de gemeente Woerden een afdeling Vastgoed ingesteld die al het gemeentelijke vastgoed ging beheren.

Op 1 november 2012 heeft de gemeenteraad op voorstel van het college van B&W een aantal richtinggevende uitspraken vastgelegd over het vastgoed:

- De raad is van mening dat het in eigendom houden van vastgoed geen kerntaak is van de gemeente Woerden;
- De door het college benoemde (c.q. nog te benoemen) strategische functies behoeven niet per definitie in een specifiek gemeentelijk pand gehuisvest te worden;
- Courant vastgoed wordt verkocht;
- Getracht wordt strategische functies te huisvesten in incourant vastgoed;
- Bij de afweging speelt geen rol of een pand monument is c.q. behoort tot het culturele erfgoed van Woerden. Er is landelijk en wettelijk instrumentarium om monumentale panden te handhaven, ook al zijn ze in bezit bij particuliere partijen;
- Indien het stedenbouwkundig en kostentechnisch aanvaardbaar is kan een incourant pand courant worden gemaakt ten behoeve van verkoop.

2.2 Onderzoeksvragen en focus onderzoek

De hoofdvraag van het onderzoek is als volgt:

"Zijn de doelstellingen van de afdeling Vastgoed binnen de door de gemeenteraad van Woerden gestelde kaders gerealiseerd?"

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke prestaties heeft de afdeling Vastgoed geleverd en op welke wijze droegen en dragen deze prestaties bij aan de realisatie van de doelstellingen van de afdeling?
2. Zijn er verbeteringen op het terrein van gemeentelijk vastgoed te benoemen als gevolg van de inrichting en de werking van de afdeling Vastgoed? Zo ja, welke?
3. Zijn er verbeteringen op het terrein van gemeentelijk vastgoed die wel werden verwacht, maar die tot nu toe achterwege zijn gebleven? Zo ja, welke? Wat zijn de oorzaken van het achterwege blijven?

4. Wanneer er doelstellingen niet zijn gehaald of verbeterpunten achterwege zijn gebleven: op welke wijze wil de afdeling Vastgoed de doelstellingen/verbeterpunten alsnog behalen en op welke termijn?
5. Wanneer en op welke wijze heeft de afdeling informatie verstrekt aan de gemeenteraad?

Zoals deze vraagstelling laat zien beperkt het onderzoek zich tot het gemeentelijk vastgoed. Andere taken van de afdeling, met name het grondbeleid en grondzaken, vielen buiten de scope van dit onderzoek.

2.3 Normenkader en onderzoeksmodel

Normenkader

De rekenkamercommissie heeft op basis van een vooronderzoek een normenkader opgesteld en afgestemd bij het startoverleg. Dit normenkader vormt een onderlegger voor de hierboven geformuleerde vragen en bestaat uit de volgende onderdelen:

1. Vastgoedbeleid in het algemeen
 - a. Het beheer van vastgoed veronderstelt het goed bedienen van de klanten en een goed beheer van de gebouwen;
 - b. Voor een continue bedrijfsvoering is het nodig dat kosten en opbrengsten met elkaar in evenwicht zijn (direct rendement), dat waardebehoud en waardestijging worden nagestreefd (indirect rendement) en dat de benodigde en gewenste investeringen (onderhoud, verbetering en vervanging) kunnen worden gefinancierd;
 - c. Het te voeren vastgoedbeleid veronderstelt een tijdige besluitvorming over het benodigde vastgoed en een helder kader voor verhuur en voor de dekking van kosten.
2. Kaderstelling gemeente Woerden
 - a. Bij de instelling van de afdeling zijn enkele doelstellingen geformuleerd, als vertaling van het collegedoeel "Rendement op vastgoed": transparantie van vastgoedbeslissingen, beter benutten van het vastgoed, minder incidentele mee- en tegenvallers, efficiëntere inzet van publieke middelen;
 - b. Informatievoorziening: investeringen en desinvesteringen van materiële betekenis zullen aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Dat geldt evenzeer voor het te voeren beleid met betrekking tot het vastgoed;

Steengoed? Een quickscan naar de eerste jaren vastgoedbeleid binnen één afdeling.

- c. De gemeente Woerden heeft in 2012 een aantal randvoorwaarden geformuleerd die vooral betrekking hebben op het beleid om vastgoed te verkopen. Ook deze randvoorwaarden sluiten aan op het gemeentelijke doel van “Rendement op vastgoed”.

3. Bovengemeentelijke regelgeving

- a. Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) stelt regels voor de afschrijving van het gemeentelijk vastgoed en de wijze waarop het vastgoed als materiële vaste activa in de jaarrekening en begroting wordt verantwoord. Dat gebeurt in principe tegen boekwaarde (historische kostprijs, maar in sommige gevallen is afboeking nodig (bedrijfswaarde lager dan de boekwaarde);
- b. Voor onderwijshuisvesting geldt een wettelijk kader, waarin de gemeente een hoofdrol heeft in de vastgoedprogrammering en –bekostiging.

Vragen die volgen uit de normen

Het normenkader kan worden vertaald in een aantal meer concrete vragen met betrekking tot het vastgoed:

1. Algemeen

- a. Worden klanten goed bediend en gebouwen goed beheerd?
- b. Zijn kosten en opbrengsten met elkaar in evenwicht?
- c. Is de besluitvorming over investeringen tijdig en inzichtelijk?
- d. Worden de regels voor verhuur en bekostiging gevolgd?

2. Gemeentelijk kader

- a. Heeft de gemeente het overzicht over het vastgoed?
- b. Heeft de gemeente inzicht in de ontwikkeling van de portefeuille?
- c. Worden kosten en opbrengsten beheerst?
- d. Worden gebouwen beter benut?
- e. Is er inzicht in de toekomstige vraag?
- f. Verloopt het verkoopbeleid volgens de gestelde uitgangspunten?

3. Bovengemeentelijke regelgeving

- a. Worden de BBV-regels toegepast?
- b. Voldoet de gemeente aan de wettelijke regels voor onderwijshuisvesting?

Het onderzoek is erop gericht deze vragen te beantwoorden.

Onderzoeksmodel

Door documentanalyse en het voeren van gesprekken heeft de rekenkamercommissie zich een beeld gevormd van het vastgoedbeleid zoals dat zich in de periode 2011-2014 heeft ontwikkeld. Dit wordt afgezet tegen het algemene kader dat voor vastgoedbeleid kan worden gehanteerd:

1. Dit kent een beleidscyclus per gebouw (operationeel en tactisch), waarbij gedurende de gebruiksduur sprake is van beheer, onderhoud, administratie (kostenposten) en dekking uit gebruiksvergoedingen (huur, subsidie, gebruik door gemeente zelf).
2. Daarboven is er een beleidscyclus op niveau van de vastgoedportefeuille (strategisch), waar sprake is van een meerjarenprogrammering voor investeringen (nieuwbouw en verbetering) en desinvesteringen (verkoop of sloop). Onderdeel van het strategisch beleid zijn daarnaast de uitgangspunten voor waardering, verhuur, verkoop, en de inrichting van en rapportage over het vastgoed en de informatievoorziening aan de raad.
3. Omvangrijke wijzigingen in de portefeuille door investering en desinvestering vergen bijzondere aandacht in het vastgoedbeleid vanwege de ermee gepaard gaande risico's.

2.4 Uitvoering onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoeksbureau RIGO Research en Advies, januari 2015 – juni 2015. Het onderzoek bestaat uit documentanalyse en gesprekken met medewerkers van de afdeling Vastgoed (nu team Vastgoed) en het team Jeugd, Leefbaarheid en Veiligheid (JLV) en met wethouder Schreurs. Een specifieke vraag is nog voorgelegd aan een beleidsadviseur van het team JLV, die is betrokken bij onderwijshuisvesting.

2.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 wordt weergegeven hoe het vastgoedbeleid van de afdeling zich in de periode 2011-2014 heeft ontwikkeld. Dit hoofdstuk kent de volgende opbouw:

1. Een beeld van het vastgoed van de gemeente Woerden;
2. De ontwikkeling en uitwerking van een verkoopbeleid;
3. De inzet van participatietrajecten;
4. Andere activiteiten van de afdeling: (des)investeringen en onderhoud;
5. De organisatie van de afdeling;
6. Vastgoedbekostiging en –financiering;

In hoofdstuk 4 worden de onderzoeksvragen beantwoord op basis van de bevindingen zoals beschreven in hoofdstuk 3.

Steengoed? Een quickscan naar de eerste jaren vastgoedbeleid binnen één afdeling.

3. Van gebouwbeheer naar vastgoedbeleid

Begin 2011 heeft de gemeente Woerden de afdeling Vastgoed ingericht. De doelen van de afdeling zijn:

- Transparantie: kunnen nemen van objectieve vastgoedbeslissingen en het verbeteren van het maatschappelijk en financieel resultaat op het gemeentelijk vastgoed (zie collegedoelen rendement op vastgoed en afstoten van vastgoed);
- Beter benutten en bezetten van vastgoed;
- Zorgen voor minder incidentele tegenvallers/meevallers;
- Efficiënter inzetten van vastgoed c.q. publieke middelen.

Deze doelen moeten worden gezien tegen de achtergrond van het collegedoel van "Rendement op vastgoed". De werkwijze van de afdeling is medio 2011 vastgelegd in spelregels. Op dat moment bestond de vastgoedportefeuille uit 344 objecten, inclusief onderwijsgebouwen waarvoor de afdeling een beperktere verantwoordelijkheid draagt.

De activiteiten van de afdeling worden onderscheiden naar portefeuillemanagement, klantbeheer, financieel beheer en technische beheer. Het takenpakket omvat:

Taken afdeling Vastgoed				
Gebouwen				
Huisvestingsplan				
Gebouwbeleid				vastgoed taken
Opstellen bouwkl. eisen				mede vastgoedtaken
Bouwmanagement				geen vastgoedtaken
Onderhoud				
Accommodatiebeheer				
Deelname VVE				
Beleid inzake gebouwenbeheer				
Beheersovereenkomsten				
Uitvoering (tijdelijk) beheer				
Uitvoering technisch beheer				
Vastgoedeconomie				
Grondprijnsbeleid				
Meerjarenperspectief huisvesting				
Meerjarenperspectief grondbedrijf				
Grondexploitaties				
Vastgoedrekenen				
Verwerving en uitgifte				
Grondbeleid				
Verwerving				
Tijdelijk beheer				
Uitgifte gemeentelijke eigendommen				
Huur, verhuur en verpachting eigendommen				
Kostenverhaal				
Privaatrechtelijke overeenkomsten				
Contractbeheer				

Steengoed? Een quickscan naar de eerste jaren vastgoedbeleid binnen één afdeling.

Dit takenpakket combineert het gemeentelijk vastgoed met de gemeentegrond en de ontwikkeling daarvan. Als aangegeven beperkt dit onderzoek zich tot de taken die betrekking hebben op het vastgoed (oranje en geel in bovenstaande tabel)².

In januari 2011 ging de afdeling Vastgoed van start. Het vastgoed dat bij verschillende (beleids)afdelingen was ondergebracht werd bijeengebracht in één afdeling, die daarmee een faciliterende functie kreeg ten opzichte van deze beleidsafdelingen. De overgang was een uitvloeisel van het collegeprogramma dat in 2010 werd opgesteld. In 2010 was de instelling van de afdeling al voorbereid.

Het collegeprogramma 2010-2014 is in 2011 vertaald in tien collegedoelen. Voor het vastgoed stond de negende centraal: "Rendement uit gemeentelijk vastgoed". De verkoop van onrendabel gemeentelijk vastgoed was een van de zoekgebieden om geraamde tekorten op de begroting in de periode 2010-2014 te dekken. Het volgende werd in april 2011 aan de raad voorgelegd³:

Met als basis de inhaalslag vastgoed met onder meer het zorgdragen voor correcte tenaamstelling van eigendommen en vervolgens het actualiseren van de huurovereenkomsten worden de huurprijzen op marktconform dan wel kostendekkend niveau gebracht en worden de huur- en subsidiestromen gesplitst. Om te bepalen wat kostendekkendheid inhoudt is het van belang om de rendementsdoelstelling vast te leggen en te bepalen welke kosten worden toegerekend aan vastgoedobjecten. In 2011 vormt uiteindelijk het strategisch portefeuillemanagement de basis om goede afwegingen te maken en het rendement te behalen. Om concrete en SMART doelen te formuleren dient eerst de basis in beeld te komen. Zoals hierboven aangegeven is dat de inzet in 2011.

Burgers en het maatschappelijk middenveld krijgen gelet op de hierboven genoemde doelen te maken met een zakelijke overheid die streeft naar transparantie. Dit kan gevolgen hebben voor bijv. huren die in rekening worden gebracht.

- Rendement: 3e kwartaal 2011 rendement van de vastgoed portefeuille in beeld;
- Onderhoudsprogramma: 2e kwartaal 2011 Meerjaren onderhoudsprogramma is geactualiseerd;
- Strategie: 4e kwartaal 2011 strategisch portefeuillebeleid door de Raad vastgesteld.

Bij de start van de afdeling dacht men zo'n 30 tot 40 gebouwen te gaan beheren. Een van de eerste activiteiten was een goede en complete lijst samen te stellen van het vastgoed. Die bleek

² Afdelingsplan 2011 Vastgoed

³ Raadsinformatiebrief 11.006247

Steengoed? Een quickscan naar de eerste jaren vastgoedbeleid binnen één afdeling.

echter twee tot drie maal zoveel panden en locaties te omvatten, met een aanzienlijke diversiteit: gemeentehuis, veel schoolgebouwen, maar ook kerktorens en begraafplaatsen.

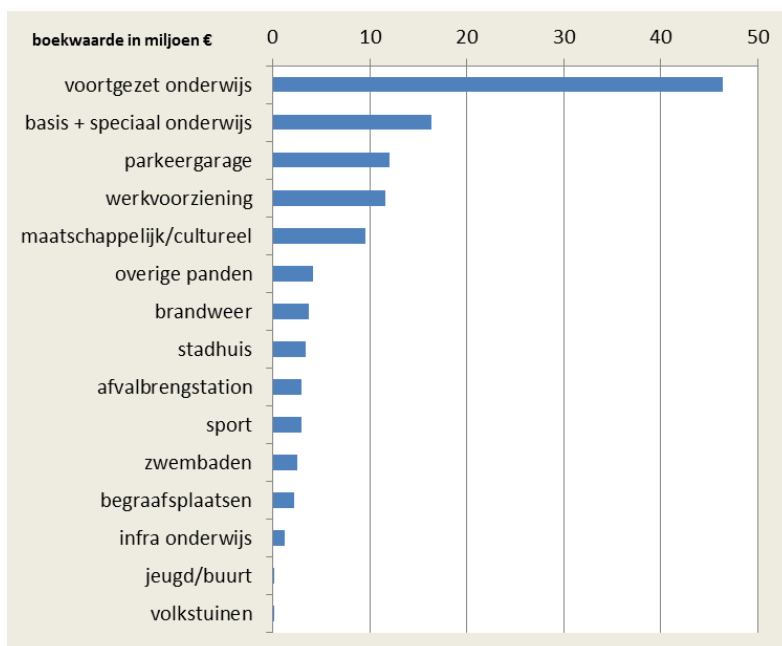
De strategie kreeg in september 2011 inhoud door de vaststelling van “Spelregels Vastgoed” door het college en de aanbidding daarvan aan de raad. De spelregels geven daarnaast houvast voor het rendement, door vast te leggen hoe kostendekkende huren worden berekend ten behoeve van de exploitatie.

3.1 Het gemeentelijk vastgoed 2011-2014

Tot 2011 was het vastgoed van de gemeente Woerden bij verschillende afdelingen ondergebracht. Per 1 januari 2011 werd de afdeling Vastgoed ingesteld, die hiervoor verantwoordelijk werd. Naast het vastgoed werden ook de gemeentelijke grondeigendommen en grondexploitaties bij de afdeling ondergebracht. Het gemeentelijk vastgoed neemt een dominante positie in op de gemeentelijke balans. In de jaarrekening 2013 is dat zichtbaar. De post bedrijfsgebouwen (boekwaarde) is ultimo 2013 € 118,5 miljoen, dat is tweederde van de totale materiële vaste activa en bijna 60% van het balanstotaal.

Het vastgoed bestaat uit gebouwen voor de gemeentelijke huisvesting, brandweer, onderwijs, sport en maatschappelijke voorzieningen. Onderstaande figuur geeft weer hoe het vastgoed is verdeeld naar boekwaarden.

Boekwaarde gemeentelijk vastgoed, 1-1-2014 (opgave team Vastgoed)

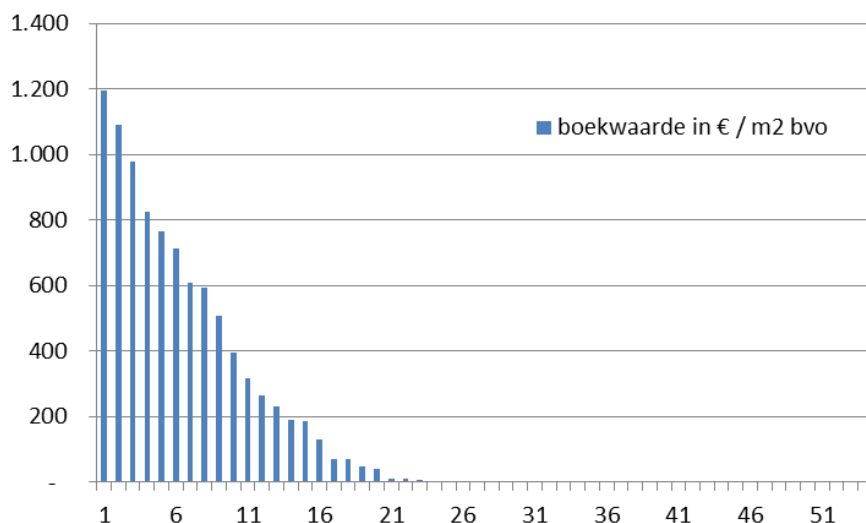


Steengoed? Een quickscan naar de eerste jaren vastgoedbeleid binnen één afdeling.

Onderwijs is veruit de grootste post, in totaal rond 50% van de boekwaarde. Het is ook het enige wettelijk verplichte onderdeel van het gemeentelijk vastgoed, waarbij het juridisch eigendom bij de school ligt en het economisch eigendom bij de gemeente.

Door de regelgeving en de per 1-1-2015 doorgevoerde zogeheten doordecentralisatie⁴ van het onderhoudsbudget naar de scholen is de gemeentelijke bemoeienis ermee beperkt tot de bouw en de toewijzing van de gebouwen aan de instellingen, en de besluitvorming over het gebruik van vrijkomende schoolgebouwen die hun onderwijsfunctie verliezen. Tot 2015 was de gemeente nog verantwoordelijk voor het eigenaar-onderhoud.

Boekwaarde per m² bvo van een 50-tal panden exclusief onderwijsgebouwen (opgave team Vastgoed)



Per gebouw kunnen de boekwaarden sterk uiteenlopen. In bovenstaande figuur zijn ze weergegeven voor een aantal gebouwen met kostendekkende huren (geen onderwijspanden). De figuur laat zien dat de boekwaarde per m² bruto vloeroppervlak (bvo) varieert van € 0 tot € 1.200. Het gemiddelde ligt op € 400 per m² bvo. Hoge boekwaarden betreffen de brandweerkazerne Woerden, De Bleek 10 en de bibliotheek. Ongeveer 20 panden, meestal kleinere, hebben een boekwaarde van € 0. Dit zijn woningen in gemeentelijk eigendom en enkele gymzalen en speelzalen.

⁴ De term 'doordecentralisatie' is hier ingeburgerd geraakt, maar formeel is de beweging niet naar beneden maar zijwaarts: van gemeente terug naar het rijk en vervolgens van rijk direct naar de scholen.

Steengoed? Een quickscan naar de eerste jaren vastgoedbeleid binnen één afdeling.

Sinds 2011 zijn er de nodige veranderingen geweest in het gemeentelijk vastgoed. Enkele panden zijn verkocht, op enkele locaties is geïnvesteerd. Wanneer 2014 wordt vergeleken met 2011 is het aantal veranderingen beperkt. De boekwaarde was in 2011 € 123 miljoen. Door afschrijving en verkoop is deze gedaald. Daarnaast waren de belangrijkste veranderingen de investering in het Minkemacollege (+ € 13,5 miljoen) en de afboeking op de Castellum parkeergarage (- € 10 miljoen). Op het Sluisgebouw werd in 2011 € 0,8 miljoen afgeboekt. De parkeergarage, ondanks de afboeking, en de werkvoorziening zijn de gebouwen met de hoogste boekwaarde, na enkele onderwijsgebouwen.

Heeft het vastgoed een grote invloed op de gemeentelijke balans, de jaarlijkse lasten van het vastgoed beslaan een relatief klein deel van de jaarlijkse begroting. Het ligt in de orde van € 11 miljoen op een totaal van ongeveer € 100 miljoen in 2014.

3.2 Spelregels

In 2011 heeft de afdeling Vastgoed veel energie besteed aan de inrichting en werkwijze. Dit is neergelegd in de Spelregels. De Spelregels Vastgoed geven een overzicht van:

- de afdeling en het takenpakket;
- een kader voor het vastgoedbeleid;
- een uitwerking van het exploitatiekader, naar portefeuillemanagement, klantbeheer, financieel en technisch beheer;
- een uitwerking van het onderhoudsbeleid;
- en een uitwerking van de huurprijsbepaling.

Hiermee is een kader vastgelegd voor de afdeling, die dit kon toepassen in het dagelijks werk: het beheren van de gebouwen en het onderhouden van de relatie met (potentiële) gebruikers. De afdeling heeft een faciliterende functie en is dienstbaar aan het beleid van de verschillende beleidsafdelingen: die bepalen waarvoor vastgoed nodig is en ook welke externe huurders (maatschappelijke instellingen) gebruik kunnen maken van het gemeentelijk vastgoed. De afdeling rekent een kostendekkende huur. Instellingen die deze huur niet kunnen opbrengen kunnen hiervoor subsidie aanvragen bij de beleidsafdeling. De Spelregels geven ook aan dat de afdeling nog een ontwikkelingstraject heeft te doorlopen, waarin uiteindelijk ook een strategisch vastgoedbeleid wordt uitgevoerd. Op dat moment, in 2011, was vooral sprake van operationeel en tactisch beleid. De Spelregels benoemen dit in termen van een vakmatige definiëring van vastgoedbeleid (corporate real estate management of CREM): een ontwikkeling van doener naar strateeg.

In deze fase in 2010-2011 is vooral sprake van het ordenen en analyseren van gegevens over het vastgoed en het bepalen van het kader voor exploitatie en beheer. De Spelregels zijn ter kennisgeving aan de gemeenteraad aangeboden.

3.3 Meer grip op het vastgoed

In 2011 is naast de registratie van het vastgoed ook veel aandacht gegaan naar de juridische en financiële positie ervan. De huur- en gebruiksovereenkomsten zijn in kaart gebracht en het regime om deze overeenkomsten aan te gaan is meer gestroomlijnd. In veel gevallen is sprake van lopende overeenkomsten die niet van de ene op de andere dag kunnen worden aangepast. Een wat afwijkend onderdeel betreft de sportvoorzieningen. Hiervan is ook het beheer van de gebouwen met hun vele gebruikers bij de afdeling Vastgoed ondergebracht. Vanwege het vele wisselende gebruik en de noodzaak van een efficiënt rooster daarbij is het beheer belangrijk voor een goed verloop van het gebruik. Dit beheer wordt aan het gebruik van deze gebouwen toegerekend.

Van alle gebouwen is een overzicht van kosten en opbrengsten opgesteld, voor zover al niet beschikbaar. De kosten bestaan uit kapitaallasten (rente en afschrijving over de boekwaarde) en variabele lasten (verzekeringen, onderhoud, beheer, verhuur- en leegstandsrisico, soms ook energie of andere -verrekenbare- servicekosten). De kosten van de afdeling worden toegerekend aan de gebouwen en activiteiten. De opbrengsten zijn afhankelijk van de aangegane overeenkomsten:

1. In principe wordt tenminste de kostendeekkende huur gerekend. Instellingen die deze huur niet kunnen opbrengen kunnen vanuit de betreffende beleidsafdeling worden gesubsidieerd;
2. De gemeentelijke huisvestingskosten worden verwerkt in de jaarrekening (kostendeekkend);
3. De kosten voor onderwijsgebouwen komen voor rekening van de gemeente, die daarvoor een budget krijgt van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Kosten en budget kunnen uiteen lopen (dit is in het kader van dit (quickscan) onderzoek niet in beeld gebracht). Sinds 2015 beperken de kosten zich tot de kapitaallasten en belastingen en verzekeringen. Het onderhoud is een zaak voor de scholen zelf;
4. Voor sommige gebruikers wordt een markthuur in rekening gebracht, die hoger ligt dan de kostendeekkende huur of die door indexering aangroeit terwijl de kostendeekkende huur in de loop der tijd door de afschrijving kan afnemen. Soms zijn de kapitaallasten zeer laag en maakt de gemeente winst op de exploitatie. Dit kan zeer uiteenlopen (maar is in het kader van dit (quickscan) onderzoek niet in beeld gebracht);
5. Bij lopende in het verleden aangegane huurovereenkomsten komt het voor dat de opbrengst lager ligt dan de kostendeekkende huur.

Steengoed? Een quickscan naar de eerste jaren vastgoedbeleid binnen één afdeling.

In 2011-2012 heeft de afdeling hier per pand een goed zicht op gekregen. Het inzicht in de juridische en financiële situatie is een basisvoorwaarde om te bepalen welk beleid per gebouw kan worden gevoerd. En het is noodzakelijk om een verantwoorde administratie te kunnen voeren. De onderliggende spelregels zorgen voor transparantie en uniformiteit in de aanpak. De combinatie met het grondbeleid heeft voordelen in de overlap van functies: de juridische en financiële vaardigheden met betrekking tot vastgoed en grondzaken versterken elkaar.

3.4 Verkoop van vastgoed

In 2011 is naast de ontwikkeling van de spelregels ook gestart met de verkoop van gemeentelijk vastgoed. In het kader van het collegedoeel van "Rendement op vastgoed" is in 2011 een aantal panden verkocht, die geen directe bijdrage leverden aan strategische functies voor de gemeente en enkele andere zijn te koop gezet. De verkoop van Het Arsenaal heeft veel tijd, energie en discussie gevergd, door het conflict dat ontstond met de beoogde koper. De gang van zaken is in opdracht van het college onderzocht en aan de gemeenteraad voorgelegd. Het onderzoek kwam met een aantal aanbevelingen om de verkoop van panden beter voor te bereiden. De afdeling Vastgoed had dit inmiddels opgepakt door een "Stappenplan verkoop pand" op te stellen (februari 2012).

In de programmabegroting voor 2013 wordt een 'potentiële opbrengstwaarde' geraamd voor het af te stoten vastgoed van € 9,35 miljoen⁵. Dit moet worden gezien als een bruto verkoopopbrengst. De periode waarin dit resultaat moet worden behaald wordt verruimd tot '2016 en verder'.

3.5 Verkoopstrategie en kaderstelling door gemeenteraad

De gemeenteraad heeft na de ongunstige ervaring met de verkoop van Het Arsenaal een aantal richtinggevende uitspraken gedaan die door het college zijn overgenomen, onder de voorwaarde dat er algemene kaders zouden worden gesteld. Op 1 november 2012 heeft de raad deze algemene kaders vastgesteld:

⁵ In het ambtelijke hoor en wederhoor geeft het ambtelijk apparaat aan dat dit bedrag moest worden gezien als de maximaal haalbare opbrengst bij de verkoop van een pakket aan panden die daarvoor in aanmerking kwamen.

Steengoed? Een quickscan naar de eerste jaren vastgoedbeleid binnen één afdeling.

- ✓ De raad is van mening dat het in eigendom houden van vastgoed geen kerntaak is van de gemeente Woerden;
- ✓ De door het college benoemde (c.q. nog te benoemen) strategische functies hoeven niet per definitie in een specifiek gemeentelijk pand gehuisvest te worden;
- ✓ Courant vastgoed wordt verkocht;
- ✓ Getracht wordt strategische functies te huisvesten in incourant vastgoed;
- ✓ Bij de afweging speelt geen rol of een pand monument is c.q. behoort tot het culturele erfgoed van Woerden. Er is landelijk en wettelijk instrumentarium om monumentale panden te handhaven, ook al zijn ze in bezit bij particuliere partijen;
- ✓ Indien het stedenbouwkundig en kostentechnisch aanvaardbaar is kan een incourant pand courant worden gemaakt ten behoeve van verkoop.

Met deze richtinggevende uitspraken wordt de verkoopstrategie die op basis van 'Rendement op vastgoed' in 2011 is ingezet bevestigd. Al het courante vastgoed wordt immers verkocht. In een uitwerking die de afdeling Vastgoed van dit uitgangspunt maakte is dit in vier kwadranten weergegeven, waarbij courante en incourante panden worden afgezet tegen strategische en niet-strategische huurders. Het leidt tot een uitsortering van strategische huurders naar incourante panden en verkoop van courante panden. Bij incourante panden die niet door strategische huurders (zullen) worden gebruikt kan worden nagegaan hoe het pand of de locatie courant te maken is.

3.6 Uitwerking van verkoopstrategie

In februari 2013 legt het college een lijst van courante en niet-courante panden voor aan de gemeenteraad. De onderwijsgebouwen blijven hierbij buiten beschouwing, evenals de buitensportlocaties en verhuurde terreinen. De resterende lijst met panden bestaat uit 80 courante of courant te maken panden (waarvan enkele al verkocht) en ongeveer 20 niet courante panden/terreinen. Dit laatste zijn hoofdzakelijk sportvoorzieningen en begraafplaatsen. Deze lijst omvatte naar schatting € 40 tot 50 miljoen aan boekwaarde voor courante panden. Dit geeft een discrepantie weer met de taakstelling voor de verkoop van panden van € 9,35 miljoen. In combinatie met het uitgangspunt dat al het courant vastgoed wordt verkocht gaf dit dan ook de nodige discussie in de raad: sommige partijen waren bang dat al het courante vastgoed van deze lijst zou worden verkocht. Een motie van de oppositie om de lijst van tafel te halen werd verworpen.

Maar er werd vervolgens geen massale verkoop van deze 80 panden ondernomen, hetgeen conform het uitgangspunt van de gemeenteraad zou zijn. In de praktijk blijkt het verkoopproces

Steengoed? Een quickscan naar de eerste jaren vastgoedbeleid binnen één afdeling.

van ieder pand gepaard te gaan met hindernissen en tegenslagen (zie ook bijlage 3 voor mogelijke afwegingen in dit proces).

Nadat Het Arsenaal, de Watertoren en enkele andere panden waren verkocht kon de verkoop van panden in Harmelen niet van de ene op de andere dag gebeuren. Er werd daarvoor een andere aanpak ontwikkeld. In een participatietraject met de bevolking zijn ideeën ontwikkeld over de gewenste dorpsvoorzieningen en de mogelijke exploitatie daarvan. Daarmee ontstond een draagvlak voor de toekomstige huisvesting en werd ook duidelijk welk vastgoed kon worden afgestoten. Het Dezibel gebouw werd overgedragen aan een groep bewoners die het gebouw in beheer nam. Ook voor het zwembad en het Dorpshuis zijn uitgangspunten bepaald. Het voormalige raadhuis werd overtollig en daarvoor werd een verkooptraject ingezet. Maar verkoop via inschrijving bij een notaris leverde in 2014 geen concrete biedingen op. De realisatie van een multifunctionele accommodatie als Dorpshuis is nog afhankelijk van het vinden van een betaalbaar en beschikbaar gebouw.

De ervaringen met dit participatietraject waren zowel voor de bewoners en gebruikers als voor de gemeente positief en worden uitgebreid naar Zegveld, Kamerik en Woerden. Dat betekent dat aan de hand van dit traject kan en zal worden bepaald welke panden nodig zijn om gewenste maatschappelijke instellingen te bedienen.

3.7 Verkoopresultaat: een tussenstand

In de periode 2011-2014 zijn zes gebouwen verkocht en vier stukken grond. De opbrengst van de gebouwen is ongeveer € 2,8 miljoen. De boekwaarden van de panden lopen uiteen, in totaal bedroeg deze ongeveer de helft van de opbrengst. Er was dus sprake van een boekwinst in de orde van € 1,4 miljoen. Het zwaartepunt van de opbrengsten lag in de beginperiode, 2011-2012. De vier stukken grond hadden geen boekwaarde en brachten tezamen ongeveer € 1 miljoen op.

Gerealiseerde verkopen	
2011	Pompier
2011	Wijkcentrum Snel & Polanen
2011	De Kade
2012	Arsenaal
2013	Stukje grond verkoop Stadserf
2013	Watertoren
2013	Grond verkoop Laatste Eer
2014	Verkoop perceel / Hoek Jozef Israellaan / Leidsestraatweg
2014	Dezibel - Wilhelminalaan 1
2014	grond - Jan Steenstraat 2 (keerkring)

Steengoed? Een quickscan naar de eerste jaren vastgoedbeleid binnen één afdeling.

Voor veertien panden en terreinen is momenteel sprake van het actief verkennen van de verkoopmogelijkheden in 2014-2015. Afgezet tegen de totale boekwaarde van het vastgoed en de veranderingen door investeringen (+ € 14 miljoen) en afboekingen (- € 11 miljoen) in de periode 2011-2014 is de invloed van het verkoopbeleid beperkt. De verkooptrajecten per pand hadden soms een lange doorlooptijd.

Als wordt gekeken naar de feitelijke afbakening van de verkopen die in de praktijk gestalte krijgt, dan is te zien dat het gros van de boekwaarden en oppervlak van de gebouwen in gemeentehanden blijft. Het verkooppotentieel beperkt zich dan tot maximaal 30-35% van de boekwaarde en ligt in de orde van € 37-40 miljoen. De verkoopopbrengst zal afwijken van de boekwaarde.

Categorieën gebouwen, wel of niet eventueel te verkopen (inschatting onderzoekers)

		boekwaarde
voortgezet onderwijs	39%	46,345
basis + speciaal onderwijs	14%	16,340
parkeergarage	10%	12,013
werkvoorziening	10%	11,540
maatschappelijk/cultureel	8%	9,482
overige panden	3%	4,081
brandweer	3%	3,684
stadhuis	3%	3,402
afvalverwerking	2%	2,916
sport	2%	2,909
zwembaden	2%	2,475
begraafplaatsen	2%	2,160
infra onderwijs	1%	1,147
jeugd/buurt	0%	0,117
volkstuinten	0%	0,076
totaal		118,689
	blijft in gemeentehanden	
	mogelijke verkoop?	
	in principe te verkopen	

De rekenkamercommissie veronderstelt hier dat een aantal gebouwen zich niet leent voor verkoop. Vanwege hun specifieke functie lijkt verhuur door een belegger aan de gemeente minder wenselijk. De onderwijs- en sportvoorzieningen blijven in elk geval bij de gemeente. Voor het onderwijs beperkt dit zich tot het economisch eigendom van de gebouwen. Ook zwembaden en begraafplaatsen en (naar veronderstelling) de brandweer en het afvalbrengstation lenen zich niet erg voor verkoop. De positie van het stadhuis is afhankelijk van nadere besluitvorming over de gewenste verbetering van de huisvesting.

3.8 Vastgoedprojecten

Naast de verkopen zijn er andere projecten die het bestand aan vastgoedprojecten veranderen: (des)investeringen in nieuw en bestaand vastgoed:

- ✓ In 2011-2012 is het Minkemacollege aanzienlijk uitgebreid (investering € 13,5 miljoen);
- ✓ In 2011-2012 is een nieuw afvalbrengstation gebouwd (investering € 3 miljoen);
- ✓ In Harmelen is een scholencluster in aanbouw genomen (investering rond € 12 miljoen);
- ✓ De parkeergarage Castellum is in 2012 met € 10 miljoen afgewaardeerd: de parkeeropbrengsten waren te laag om de kapitaallasten te bekostigen;
- ✓ Voor het gemeentehuis wordt gestudeerd op renovatie of verhuizing naar een andere locatie. De benodigde investering is afhankelijk van deze keuze;
- ✓ Voor het Sluisgebouw zijn extra huurders nodig om de kosten te kunnen dekken. In de resultaten van 2013 en 2014 is nog een tekort zichtbaar in de orde van € 0,2 tot 0,3 miljoen, op een totaal aan kosten in de orde van € 1 miljoen. Indien dit tekort structureel is, zou dit een afboeking vergen in de orde van een kwart van de boekwaarde van € 11 miljoen. In 2011 is € 0,8 miljoen afgeboekt;
- ✓ Op het Defensie-eiland wordt een openbare parkeervoorziening gebouwd (ongeveer € 2,5 miljoen);
- ✓ In Harmelen wordt een multifunctioneel dorps huis gerealiseerd;
- ✓ In Kamerik zal de huisvesting van De Wijde Blik moeten worden aangepast of vernieuwd. Mogelijk wordt de Eben Haezerschool hierbij betrokken.
- ✓ In 2015 wordt de exploitatie van de zwembaden overgedragen aan een maatschappelijke organisatie.

De impact van deze projecten op het totaal van het gemeentelijk vastgoed is aanzienlijk groter dan de verkopen in de afgelopen jaren. Het effect op de boekwaarde van het vastgoed ligt in de orde van 20-30%. De komende jaren kunnen nog andere investeringsprojecten voortkomen uit de participatietrajecten in Zegveld, Kamerik en Woerden. De decentralisatie van zorg en welzijn in het sociale domein kan daarop mogelijk ook nog van invloed zijn. Hieruit kan een nieuwe vraag naar ruimte naar voren komen.

Er is momenteel een onderzoek naar herziening gaande van de benodigde huisvesting voor onderwijs. Een programma dat in 2001 is ingezet voor uitbreiding en vervanging van scholen is in een afrondende fase. Het team JLV werkt aan deze herziening, waarbij naast het toekomstig investeringsprogramma ook de wijze van bekostiging in relatie tot de rijksbudgetten wordt gezien. De relatie met dit rijksbudget zal dan nadrukkelijker naar voren komen. Vooral in het primair onderwijs zijn door veroudering van gebouwen en verloop in leerlingenaantallen in de komende

jaren aanpassingen (investeringen en afstoten van gebouwen) te verwachten. Een en ander zal vanzelfsprekend in overleg met scholen en gemeenteraad vorm moeten krijgen. Ook hieruit kunnen aanpassingen van het gemeentelijk (onderwijs) vastgoed volgen, zowel in afstoten van gebouwen als het realiseren van nieuwe.

Het realiseren van deze afzonderlijke projecten wordt aangestuurd door projectleiders van de afdeling Vastgoed. Zij dragen zorg voor de definiëring van het bouwkundig en technisch programma, de voorbereiding van de kredietvoorstellen voor de gemeenteraad (met de opdrachtgevende beleidsafdeling), het overleg met betrokken beleidsafdeling en gebruikers, met stedenbouwers (ruimtelijke inpassing) en met omwonenden. Ze zorgen voor de inhuur van architecten en adviseurs en de aanbesteding en gunning van het werk. De bundeling van het vastgoed in één afdeling leidde tot een kennisconcentratie op dit vlak, die de kwaliteit van het werk ten goede is gekomen.

Uit de gesprekken met de medewerkers van de afdeling kwam naar voren dat bij deze projecten vermeden wordt (moet worden) dat de afdeling Vastgoed de vastgoedvraag bepaalt. Het zijn de klanten (beleidsafdeling en toekomstige gebruikers) die moeten aangeven wat nodig is en in welke vorm de vraag naar huisvesting moet worden gegoten. De afdeling Vastgoed kan fungeren als aanjager en heeft ook de taak optimale oplossingen aan te dragen, zonodig ook de verhouding tussen kwaliteit en kosten te bewaken (bijvoorbeeld beperking ruimtegebruik). Het verschil in kennis over vastgoed tussen de afdeling en de klanten/gebruikers kan gemakkelijk leiden tot misverstanden en de medewerkers van de afdeling zijn zich daarvan bewust. De projectleiders zien voor zichzelf ook een taak om deze kenniskloof te overbruggen en de gebruikers mee te nemen in het planproces.

3.9 Onderhoud

De gemeente had al voor de instelling van de afdeling een onderhoudsbeleid voor het vastgoed, in de vorm van een meerjaren onderhoudsplan (MOP) en een onderhoudsvoorziening in de jaarrekening. De programmabegroting 2011 geeft dit weer:

Steengoed? Een quickscan naar de eerste jaren vastgoedbeleid binnen één afdeling.

6. Gebouwen

Beleidskader

- Gemeentelijk vastgoed

In 2004 en 2005 is een inventarisatie gemaakt van het gebouwenbeheer. Deze inventarisatie heeft geresulteerd in een gemeentebreed gebouwenbeheersplan. Het gebouwenbeheersplan is vastgesteld door het college. Hieruit blijken de werkzaamheden die noodzakelijk zijn voor het in goede staat houden van de gebouwen. Er was uitgegaan van een conditiescore tussen 2 en 3 volgens de NEN 2767: een sober maar doelmatig onderhoudsniveau. (cijfer 7 op een schaal van 10).

Voor de periode 2009-2013 kwam het geraamde onderhoud op gemiddeld € 1,56 miljoen (onderhoudsprogramma 2010), variërend tussen € 0,9 en 2,65 miljoen op jaarbasis. De variatie werd opgevangen met een reserve op de begroting.

In de jaarrekening 2011 zijn bestaande reserves voor het onderhoud van gebouwen samengevoegd tot een nieuwe reserve onderhoud, die ook is opgehoogd naar € 3,18 miljoen. Er was nog een aparte reserve voor het onderhoud aan schoolgebouwen, die per 1-1-2015 is afgebouwd.

Uit jaarrekening 2011:

Onderhoud gemeentelijk vastgoed.						
Saldo	Via resultaatbestemming		Bestemming resultaat 2010		Vermindering	Saldo
31-12-2010	Toevoeging	Onttrekking	Toevoeging	Onttrekking	ivm activa	31-12-2011
0	3.407.867	229.033	0	0	0	3.178.834

De reserve dient ter bekostiging van onderhoud aan woningen en gebouwen. Het doel is de kosten op een gelijkmatige wijze te spreiden over een reeks van jaren. Het betreft hier alle gemeentelijke gebouwen met uitzondering van de schoolgebouwen.

Voor elke woning en gebouw die meegenomen is in het meerjarenonderhoudsprogramma wordt jaarlijks een bedrag gestort.

De stortingen betreffen het saldo van de opgeheven reserves Onderhoud gebouwen, Stadhuis, Batesteinbad Woerden, H2O Harmelen en Onderhoud sporthallen/gymzalen (€ 2.705.134)

Tevens is er € 702.733 gestort ten behoeve van onderhoud.

Voor onderhoud is € 112.675 en voor loonkosten € 116.358 onttrokken.

De programmabegroting 2013 ging uit van een constante reserve onderhoud voor de erop volgende jaren. In de jaarrekening 2013 is de reserve verlaagd naar € 2,934 miljoen. De reserve dient om fluctuaties in het jaarlijkse onderhoudsprogramma op te kunnen vangen.

Het jaarlijkse programma lag in 2011 op ongeveer € 1,5 miljoen. In 2012 was sprake van een bezuiniging van het onderhoudsprogramma naar € 1,3 miljoen. In samenhang hiermee is het gewenst niveau van de onderhoudsconditie bijgesteld, van een cijfer 7 naar 5,5 à 6. Ook is een scherpere afbakening gemaakt van het onderhoud voor de huurder en voor de verhuurder,

Steengoed? Een quickscan naar de eerste jaren vastgoedbeleid binnen één afdeling.

waarbij de huurder dus meer zelf zou kunnen doen (conform hetgeen in huurovereenkomsten gebruikelijk is).

Ontwikkeling reserve onderhoud gemeentelijk vastgoed, programmabegrotingen en jaarrekening

stand per 31-12-	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
programmabegroting:								
2012	1.630	1.630	1.630	1.630	1.630			
2013		3.179	3.179	3.179	3.179	3.179		
2014			2.968	2.606	2.316	1.968	1.704	
2015				2.533	2.332	2.072	1.896	1.721
in jaarrekening	3.179	2.968	2.934	3.343				

De programmabegroting 2014 laat een flinke afname zien van de reserve, naar minder dan € 2 miljoen in 2016. In de begroting voor 2015 is deze trend doorgezet maar vertraagd (min of meer een jaar doorgeschoven). Uit de toelichting blijkt dat hier sprake is van een verwacht effect van verkoop van vastgoed, dat zal leiden tot een geringere onderhoudsbehoefte. Nieuw in de laatste programmabegroting is dat een sterker accent wordt gelegd op duurzaam onderhoud, dat de onderhoudsbehoefte op lange termijn kan verminderen.

De geprogrammeerde afname van de reserve is nog niet terug te zien in de recente jaarrekening 2014: daar loopt de reserve juist op naar ruim € 3,3 miljoen begin 2015 (zie in bovenstaande tabel de reserve in de jaarrekeningen).

Het onderhoud van schoolgebouwen had een eigen reserve in de jaarrekening: onderhoud buitenkant schoolgebouwen. De gemeente had tot nog toe de verplichting schoolgebouwen te onderhouden, maar per 1-1-2015 is dit overgeheveld naar de schoolbesturen, met het bijbehorende rijksbudget daarvoor (doordecentralisatie).

In het kader van een efficiëntere inkoop wordt het aantal partijen dat onderhoudswerkzaamheden verricht sterk gereduceerd, tot een drietal raamovereenkomsten. Dit leidt naar verwachting zowel tot een sterke vermindering van de administratie als ook tot lagere kosten van onderhoud.

3.10 De organisatie van de afdeling

De afdeling kent een aantal clusters van medewerkers. Projectleiders zorgen voor onderhoud en (des)investeringen (plannen en realisaties). Planeconomen voor grond- en vastgoedexploitaties. Voor de sportgebouwen is een aantal gebouwbeheerders aan de afdeling verbonden. Juristen houden zich bezig met overeenkomsten: verhuur van het vastgoed en uitgifte van gronden. Enkele medewerkers zorgen voor de organisatie en systemen (vastgoedsysteem en –beleid) en voor de klantcontacten (accountmanager).

In de afgelopen jaren is na de spelregels nog een aantal protocollen en stappenplannen uitgewerkt om de activiteiten van de afdeling te structureren. Dit heeft vooral betrekking op de verhuur en de verkoop van projecten.

De investeringsprojecten kennen ook vaste ontwikkelpatronen, als alle vormen van projectmatig werken, waarbij in een beginfase de ruimtelijke randvoorwaarden en inpassing en het programma van eisen van het gebouw worden bepaald. Daarbij is duidelijk welke partijen bij de planontwikkeling zijn betrokken en worden partijen geselecteerd voor ontwerp en advies. Na het ontwerptraject worden uitvoerende partijen gecontracteerd en start de realisatie. Na oplevering start het beheertraject voor de afdeling Vastgoed. De gemeente is in dit traject gebonden aan regelgeving met betrekking tot aanbesteding en financiering en aan de eigen gedragsregels rond de planontwikkeling en realisatie (projectmatig werken, communicatie).

De wethouder voorziet door verkoop op termijn een kleiner team Vastgoed, waarbij voor de verkoop zelf in eerste instantie meer kennis nodig zal zijn.

3.11 Vastgoedbekostiging en -financiering

Investerings in gemeentelijk vastgoed worden in principe gedekt uit kostendekkende huren. Bij de gebruikelijke vorm van lineaire afschrijving nemen de kapitaallasten van jaar tot jaar af, terwijl het onderhoud geleidelijk in de tijd zal toenemen⁶. De kapitaallasten (rente en afschrijving) zijn de grootste kostenpost. Op sommige vastgoedinvesteringen zal het mogelijk niet lukken om de kosten uit huuropbrengsten te dekken. En soms is sprake van tegenvallers bij de investeringen. Of meevallers door huurinkomsten op gebouwen met lage boekwaarde.

De positie van de onderwijshuisvesting is afwijkend wat betreft bekostiging en financiering. Sinds 1997 krijgt de gemeente van het rijk een genormeerd onderwijshuisvestingsbudget voor nieuwbouw en onderhoud, dat afhankelijk is van de (ontwikkeling van de) leerlingaantallen. De gemeente loopt daarmee een investeringsrisico. In de praktijk zijn veel gemeenten meer in schoolgebouwen gaan investeren dan het budget: eigen geld van de gemeente dus. In Woerden is de band met dit rijksbudget losgelaten, de investeringen in schoolgebouwen gebeurt op basis van een raming van het benodigde krediet daarvoor. Per gebouw of uitbreiding wordt een krediet bepaald. Het is hier dus niet helder of de gemeente winst of verlies maakt op de huisvesting. Eerder was te zien dat het onderwijsvastgoed in boekwaarde en investeringen een zwaar gewicht in de schaal legt.

⁶ Op een deel van de investeringen wordt annuïtair afgeschreven.

Steengoed? Een quickscan naar de eerste jaren vastgoedbeleid binnen één afdeling.

Een belangrijk element van het vastgoed is de financiering ervan. Het gemeentelijk vastgoed wordt gefinancierd uit eigen vermogen en leningen, die tegen een rentevergoeding worden verrekend. Het vastgoed en de gemeentelijke grondexploitatie zijn samen (activa met economisch nut) goed voor driekwart van de activa. Aan passivazijde wordt in 2013 41% extern gefinancierd en daarnaast nog 12% met kasgeld (korte termijn financiering). In 2013 is de kasgeldfinanciering flink toegenomen. Woerden heeft met ongeveer 43% aan eigen vermogen en voorzieningen een stevige eigen basis, waardoor ook externe financiering gemakkelijker is aan te trekken. Gemeenten kunnen via onder meer de Bank Nederlandse Gemeenten tegen gunstige condities financieren.

3.12 Informatievoorziening aan de raad

Het college van B&W heeft geregeld de raad geïnformeerd over het werk van de afdeling Vastgoed en de projecten die de afdeling ontwikkelde. In 2011 en 2012 lag het accent op de verrichte inventariserende en organisatorische werkzaamheden. De spelregels waren een belangrijk onderdeel daarvan. Projecten en besluiten van enig gewicht zijn in de vorm van raadsinformatiebrieven voorgelegd.

De spelregels gaven ook als doel aan om het strategisch vastgoedbeleid verder te ontwikkelen. Het ontstane overzicht van het vastgoed en een aantal beleidsvoornemens met betrekking tot rendement en verkoop zijn vervolgens benoemd tot strategisch portefeuilleplan.

In het vervolg hierop is enerzijds sprake van een beperkte rapportage over het vastgoed als onderdeel van jaarrekening en jaarverslag en anderzijds geregelde informatievoorziening over projecten en relevante besluiten van B&W met betrekking tot het vastgoed.

4 Vragen en antwoorden

De hoofdvraag van het onderzoek is: “Zijn de doelstellingen van de afdeling Vastgoed binnen de door de gemeenteraad van Woerden gestelde kaders gerealiseerd?”

Deze centrale vraagstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke prestaties heeft de afdeling Vastgoed geleverd en op welke wijze droegen en dragen deze prestaties bij aan de realisatie van de doelstellingen van de afdeling?
2. Zijn er verbeteringen op het terrein van gemeentelijk vastgoed te benoemen als gevolg van de inrichting en de werking van de afdeling Vastgoed? Zo ja, welke?
3. Zijn er verbeteringen op het terrein van gemeentelijk vastgoed die wel werden verwacht, maar die tot nu toe achterwege zijn gebleven? Zo ja, welke? Wat zijn de oorzaken van het achterwege blijven?
4. Wanneer er doelstellingen niet zijn gehaald of verbeterpunten achterwege zijn gebleven: op welke wijze wil de afdeling Vastgoed de doelstellingen/verbeterpunten alsnog behalen en op welke termijn?
5. Wanneer en op welke wijze heeft de afdeling informatie verstrekt aan de gemeenteraad?

Het normenkader is vertaald in een aantal meer concrete vragen over het vastgoed:

1. Algemeen
 - a. Worden klanten goed bediend en gebouwen goed beheerd?
 - b. Zijn kosten en opbrengsten met elkaar in evenwicht?
 - c. Is de besluitvorming over investeringen tijdig en inzichtelijk?
 - d. Worden de regels voor verhuur en bekostiging gevolgd?
2. Gemeentelijk kader
 - a. Heeft de gemeente het overzicht over het vastgoed?
 - b. Heeft de gemeente inzicht in de ontwikkeling van de portefeuille?
 - c. Worden kosten en opbrengsten beheerst?
 - d. Worden gebouwen beter benut?
 - e. Is er inzicht in de toekomstige vraag?
 - f. Verloopt het verkoopbeleid volgens de gestelde uitgangspunten?
3. Bovengemeentelijke regelgeving
 - a. Worden de BBV-regels toegepast?
 - b. Voldoet de gemeente aan de wettelijke regels voor onderwijshuisvesting?

De vragen van dit normenkader leveren vooral antwoorden op die betrekking hebben op de eerste twee deelvragen van het onderzoek, die zich richten op het presteren van de afdeling en de verbeteringen die dit heeft gebracht. In dit hoofdstuk worden eerst deze twee deelvragen behandeld. Daarna wordt verder ingegaan op de drie andere deelvragen.

4.1 Algemeen

1a. Worden klanten goed bediend en gebouwen goed beheerd?

In dit onderzoek is de tevredenheid van de klanten niet gemeten. De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op documentanalyse en interviews met ambtenaren. In de bevindingen ziet de rekenkamercommissie voldoende aanwijzingen dat door de afdeling Vastgoed de nodige maatregelen zijn getroffen die ervoor kunnen zorgen dat de klanten goed bediend en dat gebouwen goed beheerd worden.

- De inrichting en werking van de afdeling hebben zeker geleid tot meer eenheid in beleid, tot meer inzicht in het vastgoed en uitwerking van te hanteren regels met betrekking tot bekostiging, verhuur, verhouding beheer-klanten, subsidies voor specifieke gebruikers. Voor verschillende typen gebouwen, bijvoorbeeld sporthallen en zwembaden, is en wordt actief gezocht naar efficiëntere vormen van beheer.
- Het beheer van gebouwen is beter gestructureerd. Dit geldt met name voor de sportgebouwen die door hun intensieve gebruik met veel gebruikers een goede organisatie vergen. En er is ook meer eenheid en duidelijkheid in de huurovereenkomsten met de gebruikers gebracht.
- Een deel van de verbeteringen kan slechts geleidelijk worden doorgevoerd. Lopende huurovereenkomsten kunnen pas na afloop worden vervangen door een meer geüniformeerd verhuurbeleid. Verduurzaming van vastgoed kan het best plaatsvinden op natuurlijke investeringsmomenten, wanneer onderhoud plaats moet vinden of een nieuwe gebruiker zich aandient.

1b. Zijn kosten en opbrengsten met elkaar in evenwicht?

De kosten en opbrengsten zijn niet geheel met elkaar in evenwicht.

- De afdeling Vastgoed heeft in elk geval een beter beeld gekregen van de kosten en opbrengsten van het vastgoed. Aan de kostenkant is sprake van toerekening van alle gemaakte kosten: kapitaallasten, onderhoud, administratie en beheer. Bij externe klanten wordt huur in rekening gebracht, die tenminste kostendekkend is. Bij interne klanten worden deze kosten doorbelast, maar bij begraafplaatsen, parkeergarages, het stadserf en

onderwijsgebouwen is niet helder hoe dit zich verhoudt tot de opbrengsten (parkeergelden en huisvestingsbudget).

1c. Is de besluitvorming over (des)investeringen tijdig en inzichtelijk?

De bevindingen laten zien dat dit (nog) niet het geval is.

- Terwijl het overzicht van bestaand vastgoed door de vorming van de afdeling sterk is verbeterd, is dit voor de (des)investeringen (nog) niet het geval. De afzonderlijke bouwprojecten worden via afzonderlijke investeringsbesluiten en kredieten aan de raad voorgelegd. Per project voldoet dit aan de eisen die daaraan kunnen worden gesteld. Maar een meerjarenoverzicht van investeringen of te verwachten initiatieven hiertoe ontbreekt. Voor een strategisch vastgoedbeleid is dit wel een belangrijk onderdeel. Voor de potentieel te verkopen panden is dit overzicht er wel, maar definitieve keuzen zijn nog afhankelijk van lopende participatietrajecten. Deze zullen meer duidelijkheid verschaffen over nog in eigendom te houden panden.

1d. Worden regels voor verhuur en bekostiging gevolgd?

Op basis van de bevindingen is de rekenkamercommissie van mening dat de afdeling Vastgoed de regels volgt.

- Het beeld van de rekenkamercommissie is dat de vastgestelde spelregels en nader uitgewerkte protocollen een goed houvast vormen voor de afdeling. Het kan nog de nodige tijd duren voordat ook lopende huurovereenkomsten kunnen worden aangepast aan de regels die sinds 2011 worden gehanteerd.

4.2 Gemeentelijke kaderstelling

2a. Heeft de gemeente het overzicht over het vastgoed?

De bevindingen laten zien dat de gemeente goed overzicht heeft.

- De afdeling heeft in de eerste jaren veel gedaan om het overzicht van en inzicht in het vastgoed te verbeteren. Door een goed overzicht te maken van het beschikbare vastgoed en van de kosten en opbrengsten is de greep erop verstevigd. De spelregels hebben helderheid gegeven over de verhouding tot de klanten en gebruikers.

2b. Heeft de gemeente inzicht in de ontwikkeling van de portefeuille?

De bevindingen laten zien dat de gemeente gedeeltelijk inzicht heeft in de ontwikkeling. Het inzicht in de toekomstige situatie ontbreekt nog.

Steengoed? Een quickscan naar de eerste jaren vastgoedbeleid binnen één afdeling.

- Voor het bestaande vastgoed is er goed zicht op de lopende contracten, eventueel vrijkomende en opnieuw te benutten ruimten en mogelijk af te stoten panden. Hetzelfde geldt voor de lopende projecten. De vooruitblik naar toekomstig te ontwikkelen vastgoed is nog een ontbrekend onderdeel.

2c. Worden kosten en opbrengsten beheerst?

De bevindingen uit het onderzoek kunnen dit niet bevestigen. Met name op het gebied van onderwijshuisvesting is er onduidelijkheid.

- Het meerjaren onderhoudsbeleid was al eerder opnieuw geijkt, dit is verwerkt in de spelregels. Hierop zijn bezuinigingen doorgevoerd, door het vereiste kwaliteitsniveau te beperken, zonder dat dit tot een te groot kwaliteitsverlies lijdt.
- Op enkele gebouwen is verlies genomen door afboeking van de waarde van het vastgoed. De parkeergarage Castellum springt eruit met een afboeking van € 10 miljoen.
- Een aantal projecten voor nieuwbouw en uitbreiding is in de periode 2011-2014 gerealiseerd, enkele zijn nog in voorbereiding. Deze projecten hebben een flinke omvang ten opzichte van de boekwaarde van het bestaande bezit. Uitgevoerde en lopende projecten vergen naar schatting een investering van € 35 tot 40 miljoen op een boekwaarde nu van ongeveer € 120 miljoen. De projecten blijven voor zover wij hebben kunnen nagaan binnen de geraamde investeringsbedragen.
- Bij de onderwijsgebouwen ontbreekt het zicht op het beschikbare rijksbudget voor nieuwbouw en uitbreiding, waardoor niet kan worden vastgesteld hoe dit zich verhoudt tot de investeringen. Gegeven de te hanteren spelregels voor vastgoed is dit een taak die eerder bij de beleidsafdeling ligt dan bij de afdeling Vastgoed. De beleidsafdeling voorziet een stijging van de huisvestingslasten voor onderwijs. Het effect op de programmabegroting is niet duidelijk (dit zou een diepgaander onderzoek naar de onderwijshuisvesting vergen).

2d. Worden gebouwen beter benut?

De bevindingen laten zien dat gebouwen inderdaad beter worden benut.

- Het verbeterde inzicht in het vastgoed, de geldende huurovereenkomsten en de toepassing van de vastgestelde spelregels en uitwerkingen daarvan zorgen voor een betere communicatie met gebruikers. Bij herziening of opzegging van de huurovereenkomst kan hierdoor beter worden bijgestuurd in het gebruik.

2e. Is er inzicht in de toekomstige vraag?

De gemeente heeft (nog) geen inzicht in de toekomstige vraag.

Steengoed? Een quickscan naar de eerste jaren vastgoedbeleid binnen één afdeling.

- Een van de beoogde doelen van de afdeling Vastgoed is het voeren van een strategisch vastgoedbeleid. Een goed beeld van de toekomstige vraag is daarvoor een basisvoorwaarde. In de praktijk krijgt dit pas vorm wanneer besloten wordt nieuwe vastgoedprojecten te ontwikkelen.
- In de jaren 2011-2014 gaat het om een aanzienlijke investering in deze projecten, maar een overzicht ervan ontbreekt. Voor de onderwijshuisvesting wordt dit nu ontwikkeld. Het overzicht is van belang om goede keuzen te kunnen maken in het verkoopbeleid en om een goed beeld te hebben van de toekomstige financieringsbehoefte.

2f. Verloopt het verkoopbeleid volgens de gestelde uitgangspunten?

Dit is niet het geval, onder meer doordat de uitgangspunten in de onderzoeksperiode zijn veranderd.

- Een verkoopbeleid is ingezet dat tot veel discussie in de raad en daarbuiten heeft geleid. De raad heeft uitgesproken dat courant vastgoed zal worden verkocht. Als beperking is daar later aan verbonden dat dit niet geldt voor strategisch vastgoed.
- Het tempo van verkopen loopt achter op de voorgenomen opbrengsten. Deze opbrengst is gesteld in de bruto verkoopopbrengst. Daarmee is onzeker of dit tot winst of verlies leidt voor de gemeente: dat is afhankelijk van de verhouding van de opbrengst ten opzichte van de boekwaarde.
- Het verkopen van gebouwen bleek weerbarstiger dan gedacht. Een aantal gebouwen is in 2011-2012 in verkoop gegaan. Tot op heden zijn 6 gebouwen en 4 terreinen verkocht. De gebouwen brachten € 2,8 miljoen op met een boekwinst van de helft. De terreinen bijna € 1 miljoen, die geheel als winst kan worden gezien (boekwaarde was nul).
- Het verkoopbeleid is inmiddels verbonden aan een uitgebreid participatietraject, dat moet uitwijzen hoe gebouwen in de toekomst zullen worden gebruikt en wat dan de meest passende beheersituatie is.

4.3 Bovengemeentelijke regelgeving

3a. Worden de BBV-regels toegepast?

De bevindingen laten zien dat de BBV-regels worden toegepast.

- De belangrijkste BBV-regel voor het vastgoed is dat zonodig moet worden afgeboekt op panden die in exploitatie verliezen geven. Dit is toegepast op het Sluisgebouw en Castellum.

Steengoed? Een quickscan naar de eerste jaren vastgoedbeleid binnen één afdeling.

3b. Voldoet de gemeente aan de wettelijke regels voor onderwijshuisvesting?

De bevindingen laten zien dat dit inderdaad het geval is.

- De afdeling Vastgoed is met betrekking tot de onderwijshuisvesting vooral facilitair: de beleidsafdeling bepaalt wat nodig is, welke gebouwen door de verschillende scholen worden gebruikt en welke verschuivingen daar eventueel in moeten worden aangebracht.

4.4 De drie overige deelvragen

Zijn er verbeteringen op het terrein van gemeentelijk vastgoed die wel werden verwacht, maar die tot nu toe achterwege zijn gebleven? Zo ja, welke? Wat zijn de oorzaken van het achterwege blijven?

Op basis van de bevindingen kan worden gesteld dat er verwachte verbeteringen achterwege zijn gebleven, met name de afweging kosten/opbrengsten onderwijshuisvesting, begraafplaatsen, stadserf en parkeergarages ontbreekt.

- Al het vastgoed op één plaats blijkt niet in alle opzichten doorgevoerd. Begraafplaatsen, parkeergarages, het stadserf en onderwijsgebouwen worden mede vanuit andere afdelingen aangestuurd. Het budget voor onderwijshuisvesting is niet helder, en evenmin de opbrengst van de parkeergarage voor de afdeling Vastgoed. Maar men kan ook aanvoeren dat dit niet de taak is van de afdeling, zolang de kosten bij de beleidsafdelingen kunnen worden verhaald.
- College en raad hebben in de vorige raadsperiode sterk ingezet op verkoop en meer rendement. Het huidige college continueert dit. In de praktijk is te zien dat deze verkopen niet het beoogde resultaat van ruim € 9 miljoen hebben behaald. Voor deze collegeperiode staat nog een opgave van € 6 miljoen. De verkopen blijken enerzijds weerstanden te hebben opgeroepen en anderzijds soms moeizaam te gaan door een tegenzittende markt en gebrek aan belangstelling. In een tussenfase wordt nu beter nagegaan welk vastgoed nog nodig is voor strategische functies, met name voor maatschappelijke instellingen. Dit participatietraject kan het draagvlak voor de verkopen sterk verbeteren. Daarnaast kan het nodig zijn om actiever de markt te interesseren voor de af te stoten gebouwen.
- Het raadsbesluit om alle courante panden te verkopen is mogelijk te absoluut geformuleerd. Het verkopen van gebouwen die de gemeente in gebruik houdt (sale and lease back) kan op korte termijn voordelen hebben maar op termijn leiden tot hogere huisvestingskosten: eventuele boekwinsten zullen terugkomen in hogere huren.
- Hierbij is ook aandacht nodig voor de zeer uiteenlopende boekwaarden voor de gemeentelijke panden. Dit resulteert nu in evenzeer uiteenlopende kostendeckende huren. Bij verkoop levert dit soms een aanzienlijke boekwinst, maar indien de gemeente deze gebouwen blijft

Steengoed? Een quickscan naar de eerste jaren vastgoedbeleid binnen één afdeling.

gebruiken is het huurniveau aantrekkelijk laag, tenzij sprake zou zijn van extra hoge kosten van onderhoud.

- Het meerjaren portefeuilleplan biedt nog niet het kader om de omvang van de investeringen en het evenwicht tussen kosten en opbrengsten te beheersen. De afstemming tussen vraag en aanbod is afhankelijk van plannen die het team JLV zal moeten formuleren met betrekking tot onderwijs en maatschappelijke voorzieningen.

Ook de toekomst van het stadhuis moet nog worden bepaald. Naar verwachting zullen vervolgens niet alleen verkopen maar ook nieuwe investeringen daaruit volgen. Het is nog de vraag of dit effectief leidt tot minder vastgoed op de balans.

Wanneer er doelstellingen niet zijn gehaald of verbeterpunten achterwege zijn gebleven: op welke wijze wil de afdeling Vastgoed de doelstellingen/verbeterpunten alsnog behalen en op welke termijn?

Dit wordt vanuit de bevindingen onvoldoende duidelijk. Tijdens het onderzoek is niet gebleken dat de afdeling Vastgoed concrete plannen of beleid heeft geformuleerd om de niet gehaalde doelstellingen/verbeterpunten alsnog te behalen.

Wanneer en op welke wijze heeft de afdeling informatie verstrekt aan de gemeenteraad?

De bevindingen laten zien dat de gemeenteraad tijdig en voldoende is geïnformeerd.

- De afdeling heeft de gemeenteraad geregeld geïnformeerd over de vorderingen in het werk van de afdeling. Dit had zowel betrekking op de werkwijze (spelregels) als op het verkoopbeleid, investeringsbesluiten en aanpassingen van het onderhoudsbeleid. De rekenkamercommissie ziet hier geen gebreken in de informatievoorziening.
- De relatie tussen investeringen in schoolgebouwen, het beschikbare rijksbudget hiervoor en resterend beslag op de gemeentebegroting is een ontbrekend element in het vastgoedbeleid. De gemeente heeft geen inzicht in de verhouding tussen het onderwijshuisvestingsbudget van het rijk en de eigen uitgaven daarvoor.

BIJLAGEN

Bijlage 1 Geïnterviewde personen

De heer M. Fransen, voormalig teammanager afdeling Vastgoed

De heer E. van den Elshout, teammanager Vastgoed

De heer H. de Jong, senior beleidsadviseur team Vastgoed

De heer P. van de Burgt, senior beleidsadviseur team Jeugd, Leefbaarheid en Veiligheid

De heer J. van Leer, senior beleidsadviseur team Vastgoed

De heer B.J. Brussaard, juridisch adviseur team Vastgoed

De heer M. Schreurs, wethouder, o.a. Vastgoed en Grondbeleid

raadpleging deelvraag onderwijshuisvesting:

De heer S. Snee, beleidsadviseur team Jeugd, Leefbaarheid en Veiligheid

Bijlage 2 Geraadpleegde stukken

- CDA (Soest, van. T.), Lijst van der Does (Does, van der. J.C.) (2012) *Amendement betrokkenheid raad bij verkoop vastgoed*. Gemeente Woerden, 1 november 2012.
- CDA (Soest, van. T.), Lijst van der Does (Does, van der. J.C.), & Inwonersbelangen (Blom, E.) (2013). *Motie uitvoering vastgoedbeleid*.
- Commissie BBV (z.j.) *Vragen en antwoorden materiele en vaste activa*.
- Gemeente Breda (2014) *Spelregels Vastgoedbeheer 2.0*. Gemeente Breda: Directie Beheer, afdeling Vastgoedbeheer (VGB), 20 mei 2014.
- Gemeente Woerden, team Vastgoed, *Overzicht taken vastgoed*.
- Gemeente Woerden, team Vastgoed, *Wanneer gebruik diensten extern makelaar voor gebouwen?*
- Gemeente Woerden, team Vastgoed, *Publicatie verkoop vastgoed*.
- Gemeente Woerden, team Vastgoed, *Verkoopmethoden en verkoopfasen vastgoed*.
- Gemeente Woerden (2010-2014) *Programmabegrotingen 2011-2015*
- Gemeente Woerden (2010) *'Keuze voor perspectief*. Coalitieakkoord 2010-2014 van VVD, Progressief Woerden, D66 en ChristenUnie. Woerden, 6 mei 2010.
- Gemeente Woerden (2010) *Rapport definitiefase Brede School Mauritsshof te Harmelen*. Versie 07, 1 december 2010.
- Gemeente Woerden (2010) *Nieuwbouw Brede School Mauritsshof te Harmelen*. Gemeente Woerden, voorstel aan burgemeester en wethouders, 6 december 2010.
- Gemeente Woerden (2010) *Meerjarenperspectief 2011-2014: Categorie-3 bezuinigingsopties*. Gemeente Woerden: Afdeling Vastgoed.
- Gemeente Woerden (2011), *Excelleren als drijfveer: Regiedocument 2011-2014*. Gemeente Woerden: Directie en Management, januari 2011.
- Gemeente Woerden (2011) *Startnotities grond en vastgoed*. Voorstel aan burgemeester en Wethouders Gemeente Woerden, 22 februari 2011.
- Gemeente Woerden (2011) *Collegedoelen worden verder uitgewerkt*. Raadsinformatiebrief Gemeente Woerden, 21 april 2011.
- Gemeente Woerden (2011) *Spelregels vastgoed: Zakelijk en maatschappelijk betrokken*. Gemeente Woerden: Afdeling Vastgoed, 12 september 2011.
- Gemeente Woerden (2011) *Nieuwbouw afvalbrengstation*. Gemeente Woerden, 13 september 2011.
- Gemeente Woerden (2011) *Spelregels vastgoed*. Raadsinformatiebrief Gemeente Woerden, 27 september 2011.

- Gemeente Woerden (2011) *Afdeling Samenleving: Onderzoek zwembaden*. Gemeente Woerden: Commissie Welzijn.
- Gemeente Woerden (2011) *Afdelingsplan Vastgoed 2011*.
- Gemeente Woerden (2012-2014) *Jaarverslag en Jaarrekening 2012, 2013 en 2014*
- Gemeente Woerden (2012) *Stappenplan verkoop vastgoed*. Gemeente Woerden: Team Vastgoedeconomie, 14 februari 2012.
- Gemeente Woerden (2012) *Begroting 2013-2016. Raadsvoorstel Gemeente Woerden*, 22 mei 2012.
- Gemeente Woerden (2012) *Kaderstelling Vastgoed*. Raadsvoorstel Gemeente Woerden, 15 augustus 2012.
- Gemeente Woerden (2012) *Kaderstelling Vastgoed*. Raadsbesluit Gemeente Woerden, 1 november 2012.
- Gemeente Woerden (2012) *Samenwerking rondom maatschappelijk vastgoed: Presentatie Haalbaarheidsstudie*. 6 november 2012.
- Gemeente Woerden (2012) *Afwaardering parkeergarage Castellum*. Raadsvoorstel Gemeente Woerden, 11 december 2012.
- Gemeente Woerden (2012) *Voormalig gemeentehuis Harmelen; opzegging huurovereenkomsten*. Raadsinformatiebrief Gemeente Woerden, 21 december 2012.
- Gemeente Woerden (2012) *Memo stand van zaken jaarplan uitvoering 2012 dd. eind december 2012*.
- Gemeente Woerden (2012) *Verkooptraject 'Het Arsenaal'*. Gemeente Woerden: Afdeling Concerncontrol.
- Gemeente Woerden (2012) *Bijlage en feitenreconstructie (chronologisch)*. Uit: *Verkooptraject 'Het Arsenaal'*. Gemeente Woerden: Afdeling Concerncontrol.
- Gemeente Woerden (2012) *Afdelingsplan Vastgoed 2012: 'Zakelijk en maatschappelijk betrokken'*.
- Gemeente Woerden (2012) *Jaarplan 2012*. Gemeente Woerden: Afdeling Vastgoed.
- Gemeente Woerden (2012) *Presentatie themabijeenkomst Vg/SI: Vastgoed*. Afdeling Vastgoed Gemeente Woerden.
- Gemeente Woerden (2012) *Stappenplan huuropzegging / nieuwe huurder*.
- Gemeente Woerden (2013) *Beeldkwaliteitsplan school Harmelen Zuid*. Januari 2013.
- Gemeente Woerden (2013) *Beantwoorden vragen van de fractie CDA ex artikel 40 van het reglement van de Orde van de Raad inzake Vastgoedbeleid*. Raadsinformatiebrief Gemeente Woerden, 8 januari 2013.

- Gemeente Woerden (2013) *Programma van Eisen Functioneel scholen*. Versie 10 januari 2013.
- Gemeente Woerden (2013) *Technisch Programma van Eisen: Scholenbouw te Harmelen*. Versie 03, 14 januari 2013.
- Gemeente Woerden (2013) *E-mails burgers inzake verkoop vastgoed en voortbestaan Dezibel, Harmelen*. 5 maart 2013.
- Gemeente Woerden (2013) *Overdrachtsdocument nieuwbouw basisscholen Harmelen*. Gemeente Woerden: Afdeling Ruimte, 11 juli 2013.
- Gemeente Woerden (2013) *Begroting 2014*. Raadsvoorstel Gemeente Woerden, 24 september 2013.
- Gemeente Woerden (2013) *Projectplan Scholenbouw Harmelen*. Versie 04, oktober 2013.
- Gemeente Woerden (2013) *Stand van zaken verkoop vastgoed*. Voorstel aan burgemeester en wethouders & Raadsinformatiebrief Gemeente Woerden, 29 oktober 2013.
- Gemeente Woerden (2013) *Vaststellen jaarverslag SGBW en aanvullen exploitatietekort*. Voorstel aan burgemeester en wethouders Gemeente Woerden: Afdeling Vastgoed.
- Gemeente Woerden (2013) *Teamplan A3*
- Gemeente Woerden (2013) *Budgetbewaking*. Uit: *Afdelingsplan Vastgoed 2013*.
- Gemeente Woerden (2014) *Huisvesting gemeentelijke organisatie*. Raadsvoorstel Gemeente Woerden, 14 januari 2014.
- Gemeente Woerden (2014) *Dorpshuis Harmelen*. Voorstel aan burgemeester en wethouders, 6 maart 2014.
- Gemeente Woerden (2014) *Besluitenlijst van de commissie Ruimte*, dd. 6 maart 2014.
- Gemeente Woerden (2014) *Vragen gemeenteraad m.b.t. 'Huisvesting gemeentelijke organisatie'*. Gemeente Woerden: Afdeling Vastgoed, 19 mei 2014.
- Gemeente Woerden (2014) *Beantwoording vragen gemeenteraad gesteld door de fractie van Inkomensbelangen over Huisvesting organisatie*. Raadsinformatiebrief Gemeente Woerden, 21 mei 2014.
- Gemeente Woerden (2014) *Plan Harmelen: Indicatie begrenzing en oppervlakte perceel voormalig gemeentehuis Harmelen*. Gemeente Woerden: Team Gegevensbeheer, cluster Geoinformatie-Eenheid, 26 mei 2014.
- Gemeente Woerden (2014) *Project 'Voorzieningen', tevens antwoord op een vraag van D66 m.b.t. de strategische en niet-strategische functies*. Raadsinformatiebrief Gemeente Woerden, 25 augustus 2014.
- Gemeente Woerden (2014) *Inhoudelijke kaders Nieuwbouw de Wijde Blik Kamerik*. Raadsinformatiebrief Gemeente Woerden, 28 oktober 2014.

- Gemeente Woerden (2014) *Subsidieregister 2014*
- Gemeente Woerden (2015) *Vastgoed / grondoverzicht*. 19 januari 2015.
- Ir. Mattousch, R.P.G.C., MSRE (2010) *Transformatiemodel voor vastgoedorganisaties van ondernemingen: Een beslissingskader voor bestuurders van ondernemingen voor de invulling van corporate real estate management in de eigen organisatie*. PricewaterhouseCoopers (PwC), augustus 2010.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2015) *Verkenning van de randvoorwaarden voor een recht op doordecentralisatie van huisvestingsmiddelen*. 10 februari 2015
- Rekenkamercommissie Leiden (2014) *Zicht op Leids Vastgoed*
- Rekenkamercommissie Woerden i.s.m. RIGO Research en Advies, Amsterdam (2013), *Onderzoek naar de sturing en beheersing van het project Defensie-Eiland*. Bestuurlijk eindrapport, 2 juli 2013.
- Rekenkamercommissie Woerden i.s.m. Necker van Naem, Utrecht (2014) *Vervolgonderzoek Wet werk en bijstand, tevens de oprichting van Ferm Werk*. Bestuurlijk eindrapport, 10 april 2014.

Bijlage 3 Afwegingen rond verkoop

De vraag of de gemeente een pand beter in eigendom kan hebben dan te huren of af te stoten kent geen simpel antwoord. Om een goed beeld te geven van alle aspecten die hierbij een rol kunnen spelen, staat in deze bijlage een opsomming van de afwegingen.

- Een pand in eigendom geeft meer beleidsvrijheid om te bepalen wie het gebruikt, maar kan tot een last worden wanneer er geen gebruiker te vinden is.
- Een pand in eigendom geeft ook meer vrijheid om te bepalen wat er met het pand gebeurt, in inrichting en indeling, in modernisering, en zelfs eventueel sloop en herontwikkeling.
- Het huren van een pand kan voor de korte termijn, zeg minder dan 10 jaar, voordeliger zijn dan eigendom. Dit is echter afhankelijk van de inschatting van de gebruiksmogelijkheden en ruimtebehoefte op langere termijn.
- Het bestaand bezit van de gemeente is vaak goedkoper in exploitatie dan koop of huur van nieuwe panden, omdat de kapitaallasten sterk gedaald zijn (geregeld zelfs een boekwaarde van nul), maar dit beeld kan vertekend zijn wanneer de marktwaarde van het pand veel hoger is en deze bij verkoop kan worden geïncasseerd.
- Of het zinvol is om door verkoop een hoge marktwaarde te incasseren hangt af van de zogeheten 'opportunity costs', de vraag of alternatieve huisvesting goedkoper kan zijn en zo de exploitatielasten lager worden (al dan niet met behoud van het kwaliteitsniveau).
- Conjuncturele aspecten kunnen een rol spelen: er zijn perioden dat het goedkoper is om panden aan te kopen en perioden dat verkoop relatief veel opbrengt.
- Voor de gemeente kan ook een rol spelen dat zelf financieren goedkoper zal zijn dan financiering door een marktpartij. Daartegenover staat dat een ervaren vastgoedpartij de exploitatie goed kan verzorgen.
- Een afgewogen besluit vergt een inschatting van het gebruiksnut voor de gemeente tegenover de mogelijke kosten en opbrengsten van het pand.
- In elk geval moeten 5 waarden van het pand en het gebruik in beeld worden gebracht: de boekwaarde op basis van historische kosten, de bedrijfswaarde (het saldo van toekomstige kosten en opbrengsten), de verkoopopbrengst in verhuurde staat, de verkoopopbrengst leeg en de kosten van alternatieve huisvesting (opportunity costs).
- Bij de afweging van deze waarden van het pand speelt ook de kwaliteit van de huisvesting een rol.

Bij de afbakening van courante en niet courante panden (lees wel of niet gemakkelijk te verkopen) en van strategische en niet strategische panden (lees wel/niet nodig voor gemeente en een klantenkring van maatschappelijke instellingen) zullen al deze argumenten een rol kunnen spelen.

Steengoed? Een quickscan naar de eerste jaren vastgoedbeleid binnen één afdeling.

Bijlage 4 Reactie college van burgemeester en wethouders

Zie achterliggend document.



**gemeente
WOERDEN**

Rekenkamer Commissie Woerden
Postbus 45
3440 AA WOERDEN

Blekerijlaan 14
3447 GR Woerden
Postbus 45
3440 AA Woerden

Telefoon 14 0348
Fax (0348) 42 4108
stadhuis@woerden.nl
www.woerden.nl

BTW-nummer
NL0017.21.860.B.02
KvK-nummer
50177214
IBAN-nummer
NL41BNGH0285009672

Onderwerp:
Concept Bestuurlijke Nota "Steengoed"

Uw Kenmerk:

Uw brief van:
geregistreerd onder nr.: 15.022086

Datum: 1 december 2015

Ons Kenmerk:

Doorkiesnummer/Behandeld door:

Verz. **02 DEC. 2015**

U-23024

Geachte Commissie,

We hebben waardering voor de onderzoeksopzet en de wijze waarop de Nota van Bevindingen tot stand is gekomen. Er is gedegen onderzoek gedaan en de interviews en gesprekken zijn op constructieve wijze verlopen. Deze onderzoeksopzet heeft wat ons betreft mede geleid tot in grote mate herkenbare conclusies en bruikbare aanbevelingen waarmee de organisatie haar voordeel kan doen.

Inhoudelijk heeft de nota een belangrijke meerwaarde voor ons. Op basis van het rapport is het standpunt gerechtvaardigd dat de keuzes die in 2011 zijn gemaakt, hebben geleid tot tal van verbeteringen in de portefeuille Vastgoed. We krijgen op deze wijze bevestigd dat we op de goede weg zijn. Wij beschouwen vastgoed niet als kerntaak en onze intentie is om de vastgoedportefeuille af te bouwen. Vanuit dat perspectief staan we stil bij de twee conclusies en de daaraan gerelateerde aanbevelingen.

Conclusie 1: Met de oprichting van de afdeling Vastgoed is er een betere organisatie, kennisconcentratie, beter vastgoedbeheer en een beter zicht op boekwaarden en kosten gerealiseerd. Daarnaast zijn er nu ook nog verwachte verbeteringen achterwege gebleven. Deze zijn dat:

- *Er nog geen volledig zicht is op kosten en opbrengsten van vastgoed dat mede vanuit andere afdelingen wordt aangestuurd (onderwijshuisvesting, begraafplaatsen, stadserf en parkeergarages)*
- *Er geen meerjarenperspectief is in relatie tot (des)investeringen.*

Conclusie 2: De verkoopdoelstelling is een centrale doelstelling geworden die mogelijk te absoluut is geformuleerd

Wat ons betreft is de belangrijkste conclusie is dat er geen meerjarenoverzicht is in relatie tot (des)investeringen. De conclusie dat vastgoed vanuit andere afdelingen wordt aangestuurd, leidt in de praktijk niet tot het ontbreken van volledig zicht op kosten en opbrengsten. Dat is naar onze mening adequaat georganiseerd in die andere afdelingen. De conclusie dat de verkoopdoelstelling mogelijk te absoluut is geformuleerd, kunnen wij onderschrijven. Er ligt een focus op de verkoop van vastgoed, terwijl dit in de totaalafweging binnen het Vastgoed een schakel in een groter geheel is.

Op alle leveringen en overeenkomsten zijn onze algemene inkoopvoorwaarden van toepassing (www.woerden.nl)

Aanbeveling 1A: Geef het College opdracht tot het maken van een goed overzicht van kosten en opbrengsten en het aanbrengen van evenwicht tussen beide. Bij onderwijshuisvesting, begraafplaatsen, stadserf en parkeergarages vergt dit een nadere inventarisatie van opbrengsten.

Aanbeveling 1B: Geef het College opdracht tot het maken van een strategisch portefeuilleplan en het geven van inzicht in de jaarrekening en programmabegroting in de voortgang en mutaties ten opzichte van dit meerjaren strategisch portefeuilleplan, breng (des)investeringen hierin beter in beeld en zorg voor een beheer- en investeringsvisie voor de toekomst.

Aanbeveling 2: Zorg als gemeenteraad samen met het College voor eenduidige doelstellingen en informatievoorziening met betrekking tot vastgoed.

De conclusies en aanbevelingen zien wij in elkaars verlengde. Wij hebben de ambitie om een meerjarenperspectief vastgoed te maken, geschoeid op een Woerdense leest en passend bij de schaal van Woerden. In zo'n Meerjaren Perspectief Woerdens Vastgoed (MPWV) gaan wij verantwoording afleggen over het gevoerde vastgoedbeleid in het afgelopen boekjaar. Het MPWV kijkt ook vooruit naar de financiële positie van de vastgoedportefeuille voor de middellange en lange termijn. Het MPWV geeft inzicht in kosten en opbrengsten, brengt (des)investeringen in beeld en geeft inzicht in de voortgang van afstoten van vastgoed. De MPWV is daarmee het communicatiemiddel richting de Raad en dient te fungeren als vastgoedthermometer. Beleidsdoelen worden vastgesteld in de programma begroting en de MPWV bevat vervolgens voor de Raad relevante kengetallen die het mogelijk maken om bij te sturen. We zien voor ons een dynamiek die lijkt op die van de jaarlijkse actualisatie van het Meerjaren Perspectief Grondbedrijf (MPG). Een jaarlijkse actualisatie MPWV kan leiden tot mutaties in de beheer- en investeringsvisie voor de toekomst, waar de opgave tot het afstoten van vastgoed onderdeel van is.

Het onderzoek maakt bovendien duidelijk dat een verbinding tussen investeringsbedragen en normkosten bij onderwijshuisvesting ontbreekt. Het investeringsbedrag wordt bepaald aan de hand van het opgestelde Programma van Eisen. Bewust is gekozen voor een hogere kwaliteit van met name de onderdelen binnenklimaat, beveiliging en duurzaamheid. Dit wordt per project bepaald. In het lopende project "Toekomstige organisatie en financiering onderwijshuisvesting" wordt dit meegenomen met als doel om een vaste bouwkostennorm vast te stellen. Parallel hieraan wordt gewerkt aan een planmatige vernieuwing van de onderwijshuisvesting. De verhouding tussen investeringen en rijksvergoeding komt daarbij nadrukkelijk aan de orde. Dit traject komt mede ten goede aan de wens om de financieringsbehoeften op lange termijn in beeld te hebben.

Met vriendelijke groet,
Het College van Burgemeester en Wethouders,
De secretaris, De burgemeester,


Drs. M.H.J. van Kruijsbergen


V.J.H. Molkenboer