



VERVOLG ONDERZOEK VASTGOED

ONDERZOEK
REKENKAMER-
COMMISSIE



REKENKAMERCOMMISSIE

NOVEMBER 2014



EINDHOVEN

Rekenkamercommissie

14 november 2014

Geachte dames en heren van de raad,

In de gemeenteraadsvergadering van 17 juni 2014 [verzocht u de rekenkamercommissie](#) om een kort onderzoek te verrichten naar de mate waarin het vastgoed op orde is. [Eind augustus melden wij u:](#)

- de norm voor de benodigde informatiehuishouding is niet eenduidig; er is verschil tussen basisbeheer en basale informatie.
- Wij stelden u voor om als vervolg een kritische doorlichting te geven van de organisatorische voorwaarden voor de hersteloperatie.
- Geïllustreerd met voorbeelden wordt duidelijk hoe met deze informatie de raad (en het college) kan sturen en controleren. Het wordt voor de raad inzichtelijk welke informatie (op termijn) beschikbaar is en wat, gedurende de hersteloperatie, gevolgen zijn voor de uitvoering.

In de bijlage treft u de rapportage van bureau Partners en Pröpper die in opdracht van de rekenkamercommissie het onderzoek heeft uitgevoerd.

Wij constateren dat:

- slechts een deel van de informatiehuishouding op orde is gebracht.
- het gevolg hiervan is dat wezenlijke politieke keuzevraagstukken onvoldoende aan bod komen of in het luchtledige geschieden.
- het belemmert de gemeente ook in het samenspel met maatschappelijke partners en haar ambities om rond maatschappelijk vastgoed een regierol te spelen.
- Volgens opgave van de ambtelijke organisatie duurt het nog zeker tot 1 juli 2015 voordat de bedrijfseconomische informatie op orde is. De ambtelijke organisatie verwacht dat de totale operatie – om ook het politiek-bestuurlijk deel op orde te brengen – tot zeker 1 juli 2018 in beslag neemt.
- Belangrijke organisatorische voorwaarden om de hersteloperatie te laten welslagen zijn onvoldoende ingevuld. Het optreden van de ambtelijke leiding om focus, organisatiekracht en continuïteit te bieden was de afgelopen jaren onvoldoende.

Onze aanbevelingen:

1. Geef hoge prioriteit aan uitvoering van de noodzakelijke hersteloperatie conform het raadsbesluit.
2. Formeer voor uitvoering van de hersteloperatie een Taskforce. Deze rapporteert rechtstreeks aan het college van Burgemeester en Wethouders onder directe aansturing van de gemeentesecretaris.
3. Borg de organisatorische voorwaarden. Maak in het bijzonder voldoende capaciteit vrij voor deze incidentele hersteloperatie. Speel deze capaciteit vrij van de bezuinigingsagenda en lopende ad hoc acties rond vastgoedzaken.
4. Werk parallel aan de bedrijfseconomische informatie en de informatie voor politiek (-bestuurlijk) sturen en controleren. Benoem daartoe tussentijdse ijkpunten en breng de doorlooptijd van de hersteloperatie terug van medio 2018 tot medio 2016.
5. Informeer de raad per kwartaal schriftelijk over de voortgang van de hersteloperatie (het bereiken van de ijkpunten).

Hoogachtend,

Drs. H.M.P.F. Janssen
Voorzitter rekenkamercommissie

Gemeentelijk vastgoed

*Onderzoek naar invoering van aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek
'Vastgoed: Eigen huis op orde?' (oktober 2013)*

dr. Igno Pröpper en drs. Bart Litjens

Vught, 13 november 2014

PARTNERS⁺PRÖPPER

DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

MARKTVELD 26 · 5261 EB VUGHT

WWW.PARTNERSENPROPPER.NL

POSTBUS 115 · 5260 AC VUGHT

INFO@PARTNERSENPROPPER.NL

TELEFOON (073) 658 70 80

KVK 33300373

Inhoudsopgave

0	Kern	1
0.1	Conclusies.....	1
0.2	Aanbevelingen.....	1
0.3	Aanleiding.....	2
0.4	Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek	2
1	Oordeel over de kwaliteit van de basisinformatie voor vastgoed	3
2	Voldoen aan organisatorische voorwaarden	7
3	Mogelijkheden voor politiek (-bestuurlijke) sturing en controle.....	9
	Bijlage 1 Onderzoeksopzet en normenkader.....	12
	Bijlage 2: Vergelijking verschillende kwaliteitsmaatstaven	16

0 Kern

0.1 Conclusies

- 1 De huidige bedrijfseconomische informatie voor vastgoed zoals vermeld in het rekenkamerrapport (2013) is nog niet op orde.
- 2 Het gevolg hiervan is dat wezenlijke politieke keuzevraagstukken onvoldoende aan bod komen of in het luchtledige geschieden.
- 3 Het belemmert de gemeente ook in het samenspel met maatschappelijke partners en haar ambities om rond maatschappelijk vastgoed een regierol te spelen.
- 4 Volgens opgave van de ambtelijke organisatie duurt het nog zeker tot 1 juli 2015 voordat de bedrijfseconomische informatie op orde is. De ambtelijke organisatie verwacht dat de totale operatie – om ook het politiek-bestuurlijke deel op orde te brengen – tot zeker 1 juli 2018 in beslag neemt.
- 5 Belangrijke organisatorische voorwaarden om de hersteloperatie te laten welslagen zijn onvoldoende ingevuld. Het optreden van de ambtelijke leiding om focus, organisatiekracht en continuïteit te bieden was de afgelopen jaren onvoldoende.

0.2 Aanbevelingen

- 1 Geef hoge prioriteit aan uitvoering van de noodzakelijke hersteloperatie conform het raadsbesluit.
- 2 Formeer voor uitvoering van de hersteloperatie een Taskforce. Deze rapporteert rechtstreeks aan het college van Burgemeester en Wethouders onder directe aansturing van de gemeentesecretaris.
- 3 Borg de organisatorische voorwaarden. Maak in het bijzonder voldoende capaciteit vrij voor deze incidentele hersteloperatie. Speel deze capaciteit vrij van de bezuinigingsagenda en ad hoc acties rond vastgoedzaken.
- 4 Werk parallel aan de bedrijfseconomische informatie en de informatie voor politiek (-bestuurlijk) sturen en controleren. Benoem daartoe tussentijdse ijkpunten en breng de doorlooptijd van de hersteloperatie terug van medio 2018 tot medio 2016.
- 5 Informeer de raad per kwartaal schriftelijk over de voortgang van de hersteloperatie (het bereiken van de ijkpunten).

0.3 Aanleiding

In 2013 heeft de rekenkamercommissie onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de vastgoedinformatie. De conclusie was dat de kwaliteit van bedrijfseconomische informatie onvoldoende was. Dit maakt het moeilijk voor zowel raad als college om op een goede wijze politiek (-bestuurlijk) te sturen en te controleren.

De raad besloot naar aanleiding van het rekenkamerrapport “*Vastgoed. Eigen huis op orde?*” het college op te dragen om:

- 1 een hersteloperatie uit te voeren om de basale bedrijfseconomische informatie van de vastgoedportefeuille op orde te krijgen;
- 2 de vastgoedportefeuille met prioriteit op orde te brengen zodat college en raad beargumenteerde keuzes kunnen maken op basis van inzicht in financiële effecten.

Het college rapporteerde in januari 2014 dat het basisbeheer op orde is, op grond van een onderzoek door een extern bureau (Raadsinformatiebrief 14R5729).

Op verzoek van de raad (motie van 17 juni 2014) heeft de rekenkamercommissie hier preciezer onderzoek naar gedaan.

Er is vooral ingezoomd op de stand van zaken rond bedrijfseconomische informatie voor vastgoed.

0.4 Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek

Doel van het onderzoek is gericht op het verkrijgen van inzicht in de stand van zaken in het gemeentelijk vastgoed en het identificeren van verbeteringsrichtingen in het strategisch vastgoedbeheer.

De rekenkamercommissie formuleert drie deelvragen:

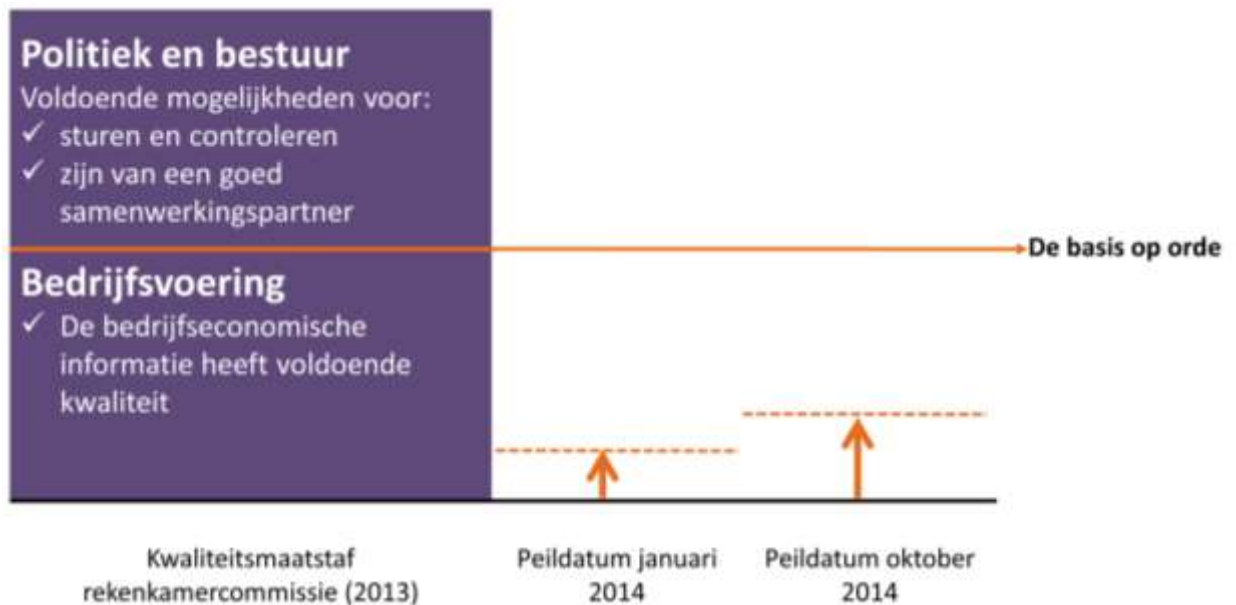
- 1 Wat is de kwaliteit van de bedrijfseconomische informatievoorziening voor vastgoed? Is de basis nu op orde?
- 2 Is voldaan aan organisatorische voorwaarden om de hersteloperatie ook werkelijk te laten slagen?
- 3 Hoe kan de raad met behulp van deze informatie invulling geven aan (bij)sturing en controle van het gemeentelijke vastgoedbeleid?

In de volgende hoofdstukken worden deze onderzoeksvragen beantwoord.

1 Oordeel over de kwaliteit van de basisinformatie voor vastgoed

De centrale bevinding van dit onderzoek is dat de kwaliteit van de bedrijfseconomische informatie nog steeds niet voldoende is: de basis is nog niet op orde.

In januari 2014 was slechts een fractie van wat nodig is, gerealiseerd. Dit in tegenstelling tot de suggestie die in de eerdergenoemde raadsinformatiebrief werd gewekt. In de periode daarna – tot oktober 2014 – zijn extra verbeterlagen gemaakt, maar nog steeds is de basis niet op orde (zie figuur 1.1.).



Figuur 1.1: kwaliteit van de huidige informatievoorziening voor vastgoed.

In het rekenkameronderzoek (2013) wordt een fundamenteel onderscheid gemaakt tussen het bedrijfseconomische deel ('basis op orde') en het politiek-bestuurlijke deel van de informatiehuishouding.

In de raadsinformatiebrief van januari 2014 (13R5729) wordt het begrip 'basis op orde' op basis van onderzoek door een extern bureau versmald tot een fractie van wat de rekenkamercommissie heeft beoogd.¹ Raad en college mogen er echter als 'niet vastgoeddeskundigen' op vertrouwen dat de bevinding 'basis op orde' betekent dat de bedrijfsvoering en bedrijfseconomische informatievoorziening adequaat zijn georganiseerd. Zij worden op het verkeerde been gezet wanneer het zelfde begrip wordt gebruikt met een geheel andere lading ('basis op orde wat betreft bedrijfseconomische informatie' is niet gelijk aan 'basisbeheer op orde'). Door de presentatie van het externe onderzoek in de raadsinformatiebrief (januari 2014) zijn zowel de raad als het college slecht bediend door de ambtelijke organisatie.

¹ PWC, *De vastgoedadministratie. Rapport van feitelijke bevindingen*, 20 december 2013.

De raad en het college worden zodoende in vraagstukken rond bedrijfsvoering betrokken of zelfs erger: raad(sfracties) en college kunnen tegenover elkaar komen te staan rond zaken waar ze eigenlijk niet over hoeven te gaan. Dit leidt ertoe dat de wezenlijke politieke keuzevraagstukken niet aan bod komen of in het luchtledige geschieden – waar de bedrijfseconomische basisinformatie ontbreekt.

Peiling januari 2014

Het college geeft in de raadsinformatiebrief d.d. 31 januari 2014 (Raadsnummer 14R5729) aan dat er in de tweede helft van 2013 veel werk is verzet om “het basisbeheer” op orde te hebben. Hierbij wordt niet voortgebouwd op / gerefereerd aan de kwaliteitsmaatstaf voor de informatiehuishouding zoals die in het rekenkameronderzoek (2013) is omschreven. Het college gaat in de raadsinformatiebrief ‘mee’ in de door het externe bureau ontwikkelde indeling van ‘in control zijn’. Dit model is opgenomen in bijlage 2. Het college concludeert op basis daarvan dat het ‘basisbeheer van vastgoedinformatie’ op orde is (p. 2). De ‘basis op orde’ gaat dan over de volgende basale informatie:

- | | |
|---------------------------|--|
| - adres | - ingangsdatum en einddatum contracten |
| - soort onroerend goed | - contractuur |
| - kadastrale oppervlakte | - servicekosten |
| - erfpacht of eigen grond | - btw ja/nee |
| - bruto vloeroppervlakte | - verhuurbare vloer oppervlakte |
| - bouwjaar | - verhuurde oppervlakte |
| - verhuurstatus | - naam huurder |

Peiling oktober 2014

Uit interviews met de sector Grond en Vastgoed blijkt dat de focus van het onderzoek door het externe bureau – op grond waarvan het college in januari 2014 in de raadsinformatiebrief oordeelde dat ‘de basis op orde is’ – alleen was gericht op de registratie van aantal gegevens in het gemeentelijke systeem (Planon). Een toets op de kwaliteit van deze gegevens (‘zijn de gegevens juist en actueel?’) behoorde niet tot de scope van de controle door het ingehuurde bureau.

Het college schrijft in dezelfde raadsbrief dat de ambitie is om in 2014 het niveau van “Financial Control” te bereiken en dat in 2015 de afweging wordt gemaakt of de vervolgstap van “Management Control” een toegevoegde waarde heeft (p. 3).

Wat deze twee stadia precies betekenen en hoe deze zich verhouden tot de kwaliteitsmaatstaf voor de informatiehuishouding uit het rekenkameronderzoek is niet duidelijk.

Sinds januari 2014 is een aantal CAT-teams opnieuw geïnstalleerd en is de informatievoorziening verder opgebouwd. Een groot aantal zaken moet nog worden gedaan (zie ook bijlage 2).

Vervolgstappen voor de toekomst

Op verzoek van de rekenkamercommissie is precies door de ambtelijke leiding van de sector Grond en Vastgoed in kaart gebracht wat voor de hersteloperatie de benodigde vervolgstappen zijn:

- Volgens opgave van de ambtelijke leiding van de sector duurt het tot zeker juli 2015 om de bedrijfseconomische informatie op orde te brengen. Dit traject is niet alleen ingericht op het verzamelen van informatie, maar ook op het invoeren van een nieuwe werkwijze (CAT-werkwijze) met bijbehorende omgangsvormen, verantwoordingslijnen etcetera. Daarnaast wordt een nieuw ICT-systeem ingevoerd.
- Mede op basis van ervaringen bij andere overheden schat de ambtelijke organisatie in dat het tot zeker 1 juli 2018 duurt om ook het politiek-bestuurlijke deel op orde te brengen.

Het is volgens de rekenkamercommissie mogelijk om parallel te werken aan de bedrijfseconomische informatie en de informatie voor politiek en bestuur. Hoe dat precies uitgewerkt wordt staat nog open.

De ambtelijke leiding schetst de volgende stappen:

TOT 1 JANUARI 2015

- Verder doorvoeren van de CAT-werkwijze (uitdiepen rollen, wijze van samenwerken, verantwoording et cetera).
- Via de CAT- Teams aanvullende informatie over de vastgoedportefeuille verzamelen:
 - bruto vloeroppervlakte(BVO);
 - actuele contractuele jaarhuur;
 - actuele WOZ-waarde (prijsspeil januari van vorig kalenderjaar);
 - actuele boekwaarde (prijsspeil januari van lopend kalenderjaar);
 - actuele verzekerde waarde (prijsspeil januari van lopend kalenderjaar);
 - actuele onderhoudskosten van lopend kalenderjaar (eigenaars- en huurdersdeel op basis van het actuele MJOP);
 - zakelijk recht grond & zakelijk recht gebouw;
 - eigenaar gebouw;
 - categorisering;
 - hoofdgebruiksfunctie (zie: gebouwtype);
 - gebouwtype (zie: objecttype);
 - monument(status);
 - actueel gebruik;
 - huurders/gebruikers;
 - locatie (buurt/wijk/stadsdeel);
 - totale opbrengsten (in begroting);
 - totale kosten (in begroting);
 - technische conditie.
- Overige verbeterpunten waaronder de ICT: doorvoeren Upgrade Planon (Vastgoedinformatiesysteem).

Tot 1 juli 2015

Verdere inbedding in de organisatie. Dit vraagt ook een verdere slag bij het op orde brengen van informatie:

- vrij verhuurbare oppervlakte (VVO);
- bouwjaar;
- looptijden/expiratedata overeenkomsten;
- btw tarief (BTW mengpercentage);
- locatie (buurt/wijk/stadsdeel);
- totale opbrengsten (verwerkt in financiële administratie);
- totale kosten (verwerkt in financiële administratie);
- toetsen huur aan bestaand huurbeleid;
- huurcontracten toetsen op uniformiteit.

Tot 1 juli 2018

Tot zeker 1 juli 2018 is volgens de ambtelijke organisatie nodig om de gehele informatiehuishouding (inclusief het politiek bestuurlijke deel) op orde te brengen. Deze inschatting is mede gebaseerd op ervaringen van andere gemeenten.

Op onderdelen is het college al bezig met invulling van de vervolgstappen. Dat is bijvoorbeeld aan de orde bij het proces 'van gebiedsverkenning naar gebiedsagenda'. Twintig gebiedsverkenningen zijn uitgevoerd om de situatie in kaart te brengen en de rol die de gemeente in de gebieden wil spelen. Momenteel wordt in coproductie met partijen uit de samenleving gewerkt aan een gebiedsagenda. Deze moet onder meer bijdragen aan het formuleren van een gezamenlijke opgave en keuzes waarbij de vraag (activiteiten in het gebied) en het aanbod (maatschappelijk vastgoed) bij elkaar komen (Raadsinformatiebrief 1 juli 2014, 14R5914).

Een belangrijke kanttekening is dat deze acties plaatsvinden zonder dat de basis op orde is. Daarmee is het lastig om een goed samenwerkingspartner te zijn en het samenspel met andere partijen goed te beheersen.

2 Voldoen aan organisatorische voorwaarden

Aan belangrijke organisatorische voorwaarden om de hersteloperatie daadwerkelijk te laten slagen is niet voldaan.

We zien bij voortdurende wisseling in de ambtelijke leiding voor het realiseren van de hersteloperatie gericht op de informatiehuishouding. Het lukt daarmee niet om met voldoende continuïteit en focus leiding te geven. Sinds 2009 zijn zeker drie inhaalslagen op touw gezet – inclusief de verbeteracties voor de ICT. Telkens verzanden deze trajecten. Waar in het rekenkameronderzoek 2013 onder meer de ontwikkeling van CAT-teams naar voren kwam, lukte het de organisatie niet om dit te continueren. Bij CAT-teams gaat het dan om het samenspel tussen Commerciële, Administratieve en Technische professionals. De nieuwe leidinggevenden zagen in april 2014 dat er sprake was van weinig onderlinge communicatie en onvoldoende samenwerking. Zij hebben inmiddels opnieuw 9 CAT-teams geformeerd en gefaciliteerd.

Er zijn bij uitstek vier organisatorische voorwaarden waar de leiding op dient te sturen. Dit komt onvoldoende uit de verf:

- **Bouwen in plaats van beschouwen.** In grote lijnen ontbreekt het aan een methodische werkwijze om met medewerkers van verschillende organisatieonderdelen constructief aan iets gemeenschappelijks te werken. In vergaderingen en discussies zijn er veel wensbeelden, veel analyses hoe het is gegaan en wat er zou moeten gebeuren. Er wordt te weinig gewerkt om tot gezamenlijke oplossingen te komen.
- **Expertise, capaciteit, continuïteit en juiste inzet van mensen.** Medewerkers hebben behoefte aan ontwikkeling van expertise, onder meer op gebied van vastgoedkunde. Daarnaast ontbreekt het aan voldoende capaciteit voor het realiseren van de inhaalactie.
- **Moderne en effectieve ICT die de inhaalslag ondersteunt.** In 2012 was al duidelijk dat de ICT voor vastgoed ontoereikend was. Eerst is ingezet om de verbetering voor vastgoed te integreren in een gemeente-breed traject. Dat heeft veel tijd gekost. In 2012 is op aangegeven van de sector Grond en Vastgoed en advies van concerncontroller besloten dat ICT voor vastgoed in een apart traject moeten worden opgepakt. Pas zeer recent wordt hier concreet invulling aan gegeven. Ondertussen moeten medewerkers allerlei verbeteracties oppakken zonder goede ICT-ondersteuning.
- **Goede en heldere processen zodat medewerkers gericht en efficiënt kunnen bouwen.** De afgelopen jaren zijn geen processen beschreven om ervoor te zorgen dat het informatiebeheer op orde blijft.

Voor medewerkers werkt het demotiverend om de inhaalslagen te maken met ontoereikende ICT en zonder goede procesbeschrijvingen.

De nieuwe aangetreden leiding is voortvarend en beschikt op het eerste gezicht over voldoende expertise om de hersteloperatie verder te brengen.

Tabel 2.1 bevat een toelichting op de organisatorische voorwaarden:

Organisatorische voorwaarden		Inschatting / beoordeling												
Mensen	<i>Expertise</i>	Extra expertise is nodig rond de commerciële invalshoek en vastgoedkunde en met betrekking tot verbinden en samenwerken. Vastgoedkunde betekent onder meer inzicht in de samenhang tussen commercie, financiën en techniek. Expertise op commerciële kant heeft betrekking op vraag in aanbod in relatie tot huur, huurwijziging, klantcontacten. Externe inhuur voor de inhaalslag maakt de organisatie kwetsbaar. Veel tijd en aandacht gaan uit naar het inwerken van externen. Opgebouwde expertise en contacten verdwijnen als externe krachten de organisatie verlaten.												
	<i>Capaciteit</i>	Er is onvoldoende capaciteit: in sterke mate bij Commercieel (hier is zeker 2 fte extra is nodig), bij Financiën (dit is niet gekwantificeerd want afhankelijk van de definitie en prioritering van werkzaamheden) en in enige mate rond Techniek. Er is onvoldoende ondersteuning van de technici. <i>Het is niet goed in te schatten wat de benodigde capaciteit is als de zaak op orde is en organisatorisch goed is geborgd. Het ontbreekt aan een plan om zicht te hebben wat incidentele investering is (voor de eenmalige inhaalactie) en wat structureel nodig is als het op orde is (inclusief goede ICT en procesvoering).</i>												
	<i>Continuïteit</i>	Hier heeft het de afgelopen periode aan ontbroken. Telkens worden de mensen weer weggezogen voor ad hoc werk. Er is vooral behoefte om de beheersorganisatie voldoende 'af te schermen' van de acute en urgente vraagstukken. Volgens de medewerkers zelf is mede hierdoor ook sprake van een relatief hoog ziekteverzuim:												
		<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="3">ziekteverzuim</th> </tr> <tr> <th></th> <th>2013</th> <th>2014 t/m aug</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>G&V</td> <td>5,7%</td> <td>6,6%</td> </tr> <tr> <td>Gemeente</td> <td>4,8%</td> <td>4,8%</td> </tr> </tbody> </table>	ziekteverzuim				2013	2014 t/m aug	G&V	5,7%	6,6%	Gemeente	4,8%	4,8%
ziekteverzuim														
	2013	2014 t/m aug												
G&V	5,7%	6,6%												
Gemeente	4,8%	4,8%												
	<i>Juiste inzet</i>	Vanuit het management is er de laatste jaren onvoldoende zicht op de talenten en mogelijkheden van mensen – waardoor de mensen in onvoldoende mate juist zijn ingezet.												
Middelen	<i>ICT</i>	Deze is onvoldoende zowel wat betreft functionaliteit en actualiteit van het vastgoed datasysteem (Planon) als ook de koppeling met/naar andere datasystemen. Niet alleen vanuit mensen (zie bij Expertise), ook binnen ICT moet verbinden (makkelijker) plaatsvinden. Ook andere systemen – met name Edocs/Silverdocs – functioneren onvoldoende en fungeren nu vooral als archiefsysteem. Per 1 januari is de upgrade van Planon geïmplementeerd – de verwachting van de ambtelijke leiding is dat daarmee de bedrijfseconomische basis op orde kan komen.												
	<i>Processen</i>	De afgelopen jaren zijn er geen processen beschreven om ervoor te zorgen dat het informatiebeheer op orde blijft. Deze functie is onvoldoende gedefinieerd en belegd in de organisatie. De gehele vastgoedportefeuille is door de nieuwe leiding verdeeld onder de CAT-teams. De verantwoordelijkheid en uitvoering voor het vastgoedbeheer is daarmee duidelijk. Voor 'In beheer nemen' is een proces aanwezig. Het proces 'Uit beheer nemen' moet nog duidelijker vastgelegd worden. Voor het belangrijkste proces (de 'exploitatie en beheer') gaan de procesbeschrijvingen gevolgd worden, zoals die in de upgrade van het systeem (Planon) zijn vastgelegd.												
Management		Het heeft de afgelopen jaren ontbroken aan een stabiele aansturing. Het recent aangetreden management pakt zijn rol op. Als positieve uitzondering wordt door medewerkers gewezen op de aansturing vanuit afdeling Beheer en Onderhoud. Dit wordt als positief ervaren.												

Tabel 2.1: Organisatorische voorwaarden.

3 Mogelijkheden voor politiek (-bestuurlijke) sturing en controle

Waarop wil de raad politiek sturen en controleren in relatie tot vastgoed? Wanneer is de gemeente een goed samenwerkingspartner rond vastgoed voor andere partijen? Waar de raad de aanbevelingen van de rekenkamer heeft overgenomen, was het te verwachten geweest dat de raad ook betrokken wordt bij de precieze uitwerking daarvan. De gemeenteraad wordt echter niet actief betrokken om tot een goed beeld te komen over wat de gewenste informatiepositie is:

- Wat zijn de kwaliteitsmaatstaven waarop moet worden ingezet?
- Aan wat voor soort stuurinformatie heeft de raad behoefte om tot adequate politieke sturing en controle te komen?

De voorbeelden in tabel 3.1 zijn geïnspireerd op reële vastgoedsituaties in gemeente Eindhoven, denk aan de ontwikkeling van Natlab (Strijp S), VrijeTijdsAccommodaties (VTA) en het Muziekcentrum. Uitgangspunt is dat de bedrijfseconomische informatie op orde is ('basis op orde') en de raad (plus het college) daar op kunnen vertrouwen.

De voorbeelden sluiten aan bij de vragen waarover de wethouder bij uitstek het gesprek met de raad zou willen voeren:

- 'Doen we de goede dingen: is de gemeentelijke inzet gelegitimeerd?'
- 'Zijn we effectief?'
- 'Zijn we doelmatig?'

Situatie: Er is een leegstaand gebouw waarvan de gemeente eigenaar is. Er dient zich een initiatiefnemer aan die hier cultuuractiviteiten wil aanbieden. De initiatiefnemer vraagt aan de gemeente om te investeren in het gebouw.

Waarop wil je als raadslid sturen?	Welke informatie heb je dan nodig?
➤ Eigen rol	Heeft de gemeente toegevoegde waarde of kan het ook commercieel rendabel worden? Hoe zit het met de vastgoedexploitatie en de bedrijfsexploitatie?
➤ Maatschappelijke effecten	Wie gaat over de programmering? Kies je als raad voor cultuur met een grote of een klein 'c'? Of wordt dit bepaald door de initiatiefnemers? Is transparant voor de raad wat de extra kosten zijn bij een 'duurder' programma voor een exclusievere doelgroep?
➤ Gebruik	Wat is de bezettingsgraad? Wat is het bereik (buurt, wijk, stad, regio, doelgroep)?
➤ Samenhang en neveneffecten	Past het initiatief binnen het totaal-cultuuraanbod? Leidt het niet tot overcapaciteit? Wat betekent het initiatief voor andere cultuurgebouwen: wat zijn de gevolgen voor leegloop- of concurrentie elders in de stad? Wat zijn andere resultaten die met het gebouw gerealiseerd kunnen worden, zoals bijdragen aan gebiedsontwikkeling, het aantrekken van andere spelers zoals internationale studenten, bedrijven of kennisinstellingen, duurzaamheid en energiebesparing? Wat zijn de gevolgen van het programma voor flexibel en multifunctioneel gebruik van de accommodatie? Kan het gebouw ook eenvoudig voor andere functies of doeleinden worden gebruikt?
➤ Integraal overzicht over alle kosten en baten	Wat is het integraal overzicht over alle financiële bijdragen die de gemeente biedt via subsidies, (fiscale of gunstige) huurafspraken, het onderhoud en overige afspraken? Wat zijn de consequenties van de programmering voor de exploitatie? Wat is de prijs van leegstand? Wat is de verkoopwaarde van het gebouw? Wat zijn de stichtingskosten.
➤ Risico's	Wat zijn de risico's en hoe kunnen we deze beheersen? Is er een integraal overzicht? <ul style="list-style-type: none"> – Bedrijfsexploitatie, mede in relatie tot vastgoedexploitatie. Bijvoorbeeld: een lage huursom is goed voor bedrijfsexploitatie, maar negatief voor vastgoedexploitatie. – De inrichting van de governance? Bijvoorbeeld, zit de gemeente in de raad van bestuur van de cultuurinstelling? – Kwaliteit ondernemerschap in relatie tot de exploitatie. Heeft de cultuurinstelling voldoende expertise om tevens een hoogwaardige horecavoorziening in het gebouw te exploiteren? – Leegstand mede in relatie tot flexibel en multifunctioneel gebruik. – (Achterstallig) onderhoud en uitputting van het gebouw.
➤ Samenspel	– Leidt samenwerking en synergie tussen partners tot betere resultaten (mede in relatie tot het inhoudelijk programma)? – Rol- en taakverdeling en juridische informatie: zijn beheerafspraken, huurcontracten en afspraken over onderhoud op orde?

Tabel 3.1: Voorbeelden van politiek-bestuurlijk sturen en controleren.

Tussentijds moet de raad kunnen controleren of datgeen wat is beoogd ook is gerealiseerd: 'is het gelukt?'.

- Welke rol spelen we en past die nog steeds bij de situatie?
- Zijn de maatschappelijke effecten gerealiseerd?
- Wordt het gebouw goed gebruikt? Wie worden bereikt?
- Welke financiële bijdragen biedt de gemeente?
- Wat zijn de risico's en hoe ontwikkelen deze zich?
- Hoe is het samenspel tussen alle relevante partijen?

Bijlage 1 Onderzoekopzet en normenkader

Fasen en activiteiten

FASE 1: EERSTE VERKENNING

- 1 Oriëntatie aan de hand van beschikbare documentatie.
 - Interview met het hoofd van de Sector Grond en Vastgoed om de context van de actuele ontwikkelingen goed te kunnen plaatsen ('Wat is er gebeurd, waar is men mee bezig, hoe ziet totale proces er uit?')
- 2 Opstellen van een informatieverzoek aan de sector Grond en Vastgoed met behulp van het normenkader.
- 3 Analyse van de aangeleverde informatie van sector Grond en Vastgoed en opstellen van een tussenrapportage.

FASE 2: VERDIEPING AAN DE HAND VAN DOSSIERS

- 1 Het preciseren van de huidige stand van zaken in interactie met de afdeling Grond en Vastgoed.
 - Stand van zaken.
 - Ontwikkelopgave – voorgenomen acties.
 - Timing: wanneer te realiseren?
- 2 Een korte kritische doorlichting van de organisatorische voorwaarden om de hersteloperatie ook werkelijk van de grond te krijgen. Mede aan de hand van interviews:
 - a portefeuillehouder;
 - b directielid;
 - c concerncontroller;
 - d leiding van de sector: hoofd Vastgoed en sectorhoofd Grond en Vastgoed.
 - e Groepsgesprek met een aantal medewerkers van de CAT-teams .
 - f Groepsgesprek met vertegenwoordigers van andere cruciale sectoren: onderwijs, welzijn, cultuur, sport.
- 3 Het herijken en vestigen van gemeenschappelijke taal over wat de hersteloperatie rond de informatiehuishouding moet opleveren. Dit vindt plaats door te werken met concrete voorbeelden waarin duidelijk wordt gemaakt wat voor soort informatie op welk moment nodig is zodat de raad (en het college) op een goede manier kan sturen en controleren.

Vanuit de sector zijn diverse schriftelijke stukken ter beschikking gesteld om duidelijk te maken wat de huidige stand van zaken is. Deze stukken zijn bestudeerd.

Normenkader rekenkamercommissie: transparante informatiepositie

Het normenkader is in 2013 met de sector Grond en Vastgoed ontwikkeld voor het rekenkamerrapport 'Vastgoed: Eigen huis op orde?' (2013). Het normenkader bestaat in de kern uit twee pijlers:

- 1 Voldoende mogelijkheden voor:
 - politiek (-bestuurlijk) sturen en controleren door raad en college
 - het zijn van een goed samenwerkingspartner.
- 2 De bedrijfseconomische informatie heeft voldoende kwaliteit (basis op orde).

(1) Inzicht in?

Wat?

'Zuiver bedrijfseconomische' informatie

- 0 Omvang van de vastgoedportefeuille. Aantal objecten naar categorie.
- 1 Waarde van het vastgoed:
 - a WOZ-waarde
 - b Verzekerde waarde
 - c Boekwaarde
 - d Waarde/ ontwikkelingsmogelijkheden van de locatie
- 2 De investeringen en afschrijvingen (inclusief afschrijvingstermijn).
- 3 De exploitatie van het vastgoed:
 - a Kapitaallasten
 - b Overige lasten – onderverdeeld naar relevante categorieën
 - c Opbrengsten – onderverdeeld naar relevante categorieën
- 4 Een risicoanalyse per pand / relevante exploitatie (indien van toepassing). N.b. Er is een systematiek waarbij er vooraf wordt gezien of risicoanalyse nodig is.
- 5 Staat van het onderhoud en onderhoudsplanning.

Deze informatie is langs diverse dwarsdoorsneden beschikbaar, bijvoorbeeld per:

- a Categorie vastgoed (eigen huisvesting, maatschappelijk vastgoed, vastgoed ruimtelijke ordening, overig vastgoed).
- b Beleidsveld.
- c Sector.
- d Gebied.

Beleidsmatige informatie

- 1 De beleidsdoelstellingen/ maatschappelijke opgaven waaraan het vastgoed dient bij te dragen.

- 2 De financiële bijdrage die de gemeente hieraan verleent – via het vastgoed.
 - a Gebeurt dit via subsidie, via een aangepaste huurprijs (niet marktconform / fiscale huur), een investeringsbijdrage, et cetera?. Kortom wat is de precieze ‘constructie’?
 - b Is dit een eenmalige of structurele bijdrage?

Rol en taakverdeling en juridische informatie

- 1 Wie is eigenaar?²
- 2 Wie is bouwheer (indien relevant)?
- 3 Wie voert het onderhoud, onderverdeeld naar groot, klein, etc. uit? Wie betaalt?
- 4 Wie zijn gebruikers van het vastgoed?
 - a Wie is hoofdgebruiker?
 - b Zijn er medegebruikers en zo ja wie zijn dat?
- 5 Zijn de contracten actueel en bestaat hierover overzicht?
- 6 Wat is de typering van de juridische constructie die is toegepast (op basis van een gestandaardiseerde lijst van mogelijkheden)?
- 7 Is er wel of niet sprake van BTW plicht?
- 8 Is er ingeval van ‘fiscale huur’ getoetst of er sprake is van staatsteun? Is er inzicht of deze toets is gebeurd en wat de uitkomst ervan is?

Gebruik van vastgoed

- 1 Wat is de mogelijke functionaliteit: range van typen gebruik / mate waarin pand geschikt is voor meervoudig gebruik?
- 2 Wat is het feitelijk gebruik?
 - Bezettingsgraad
 - Meervoudig gebruik

(2) Inzicht voor wie?

Voor wie wat?

- 1 Gemeenteraad
-

² N.b: maatschappelijk vastgoed hoeft niet in eigendom van de gemeente te zijn. Het muziekcentrum bijvoorbeeld wordt door aantal instellingen gehuurd van marktpartij. De gemeente draagt echter wél substantieel bij aan gebouwgebonden kosten.

- 2 College
- 3 Sectorhoofd
- 4 Projectleiders waarbinnen vastgoed een onderdeel is
- 5 Gebruikers

(3) Inzicht op welk moment?

Wat, voor wie op welk moment?

- 1 Reguliere/ systematische kritische momenten?
- 2 Wat kan meteen ('met een druk op de toets') worden geleverd in licht van het 'zijn van een goed samenwerkingspeler voor ander partijen' en het direct kunnen bieden van een actueel overzicht?

(4) Organisatie van het vastgoed en de informatievoorziening

Hoe organiseer je het?

- 1 Welke beheersingsregimes zijn er per sector?
- 2 Wat zijn per sector de verschillen en de overeenkomsten?
- 3 Wie produceert welke vastgoedinformatie (zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie)?
- 4 Welke systemen voor vastgoedorganisatie zijn er en hoe is de samenhang daartussen?
- 5 Wie is verantwoordelijk voor beheer, kwaliteit en integriteit van de informatie en de systemen?

Bijlage 2: Vergelijking verschillende kwaliteitsmaatstaven

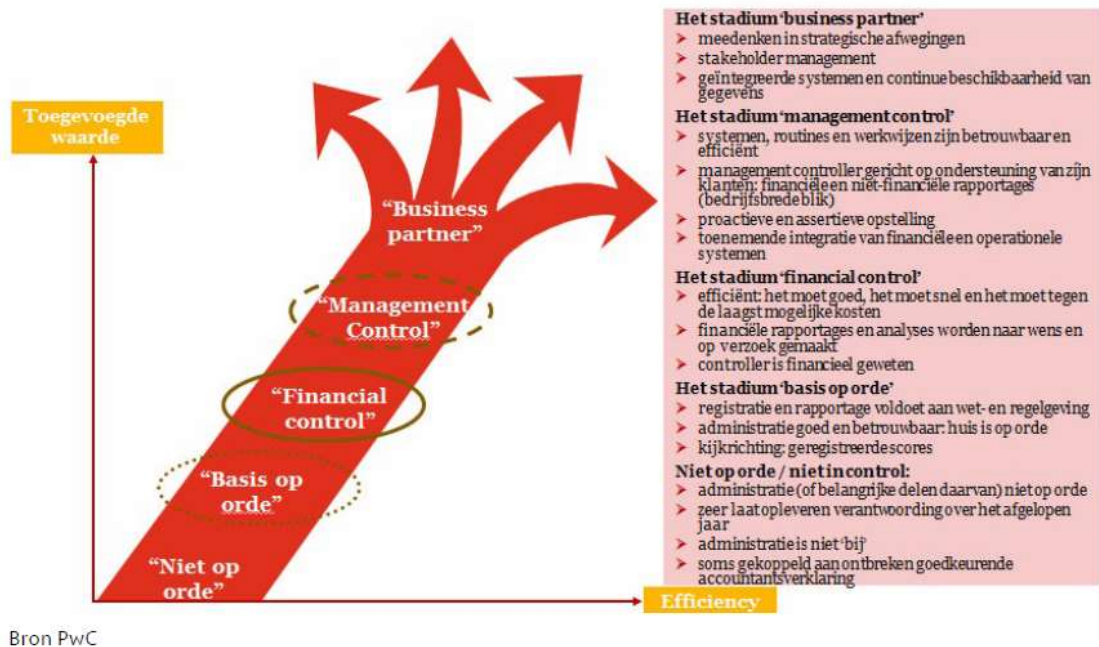
Kwaliteitsmaatstaf rekenkamercommissie

De kwaliteitsmaatstaf van de rekenkamercommissie is opgenomen in bijlage 1 (normenkader). In samenspel met de leiding van sector Grond en Vastgoed is daar tijdens het huidige onderzoek op voort gebouwd:

Mogelijkheden voor politiek (-bestuurlijk) sturen en controleren	<p align="center">Maatschappelijke effecten (Waar gaat het uiteindelijk om?)</p> <p>Doeleffecten: wat wil de gemeente realiseren voor de inwoners van Eindhoven? Wat merken inwoners er concreet van? Wat zijn succescriteria? Wat zijn de feitelijk bereikte resultaten?</p> <p>Neveneffecten: wat zijn onbedoelde gevolgen van de inzet van maatschappelijk vastgoed (positieve en negatieve neveneffecten)?</p>		
	<p align="center">Uitvoeringsprestaties / tussendoelen (Wat zijn zichtbare mijlpalen?)</p> <p>Voorziening: realiseren/ in stand houden van accommodatie</p> <p>Gebruik: bezettingsgraad accommodatie</p> <p>Financieel rendement: exploitatieresultaat gebruik accommodatie</p>		
	<p align="center">Activiteiten</p> <p>Gerealiseerde activiteiten: welke activiteiten zijn georganiseerd / hebben feitelijk plaats gevonden met behulp van de accommodatie?</p> <p>Geplande activiteiten: wat zijn de geplande activiteiten met behulp van de accommodatie?</p>		
Zijn van een goed samenwerkings-speler	<p align="center">Gemeente faciliteert met maatschappelijk vastgoed en andere middelen</p> <p>Bijdrage gemeente via maatschappelijk vastgoed? Bijdrage via andere (financiële) middelen? Gemeente goed samenwerkingspartner?</p>	<p align="center">Interactie tussen gemeente en 'vastgoedpartner' (initiatiefnemer/ exploitant vastgoed)</p> <p>Gewenst + feitelijk samenspel</p>	<p align="center">Hoe handelt de 'vastgoedpartner'?</p> <p>Richting gemeente: opstelling en handelwijze richting gemeente? Richting andere maatschappelijke partijen: opstelling en handelwijze richting doelgroep en anderen?</p>
	<p align="center">'Opdrachtgeverschap' / bestuursstijl/ vorm participatie</p> <p>Invulling rol opdrachtgever Welke bestuursstijl is leidend? Wat is de participatievorm?</p>	<p align="center">Governanceregime</p> <p>Welk governance regime past bij de situatie? Is dit feitelijk aanwezig? Kwaliteit huidige uitoefening?</p>	<p align="center">Exploitatie</p> <p>Vastgoedexploitatie? Bedrijfsexploitatie? Kwaliteit ondernemerschap?</p>
	<p align="center">Samenspel binnen de gemeente (raad-college-ambtelijke organisatie)</p> <p>Feitelijk samenspel + gewenst samenspel Lukt integrale aanpak? Snelheid van schakelen?</p>	<p align="center">Samenspel binnen 'vastgoedpartner'</p> <p>Feitelijk samenspel + gewenst samenspel Interne afstemming? Snelheid van schakelen?</p>	
Bedrijfs-economische informatie heeft voldoende kwaliteit (basis op orde)	<p align="center">Rol- en taakverdeling en juridische informatie rond vastgoed</p> <p>Zijn de rollen helder (zoals bouwheer/eigenaar/beheer/onderhoud)? Is de juridische informatie op orde (contracten, wettelijke plichten en vereisten)? Welke punten zijn in bespreking met de 'vastgoedpartner' (sinds wanneer)?</p>		
	<p align="center">Vastgoed informatie – zuiver bedrijfseconomische informatie</p> <p>Welke vastgoed informatie is nodig? Is deze beschikbaar en op orde? In het bijzonder is de cruciale informatie tijdig beschikbaar?</p>		

Peiling januari 2014

Het college geeft in een raadsinformatiebrief d.d. 31 januari 2014 (Raadsnummer 14R5729) op basis van onderzoek dat het 'basisbeheer van vastgoedinformatie' op orde is.



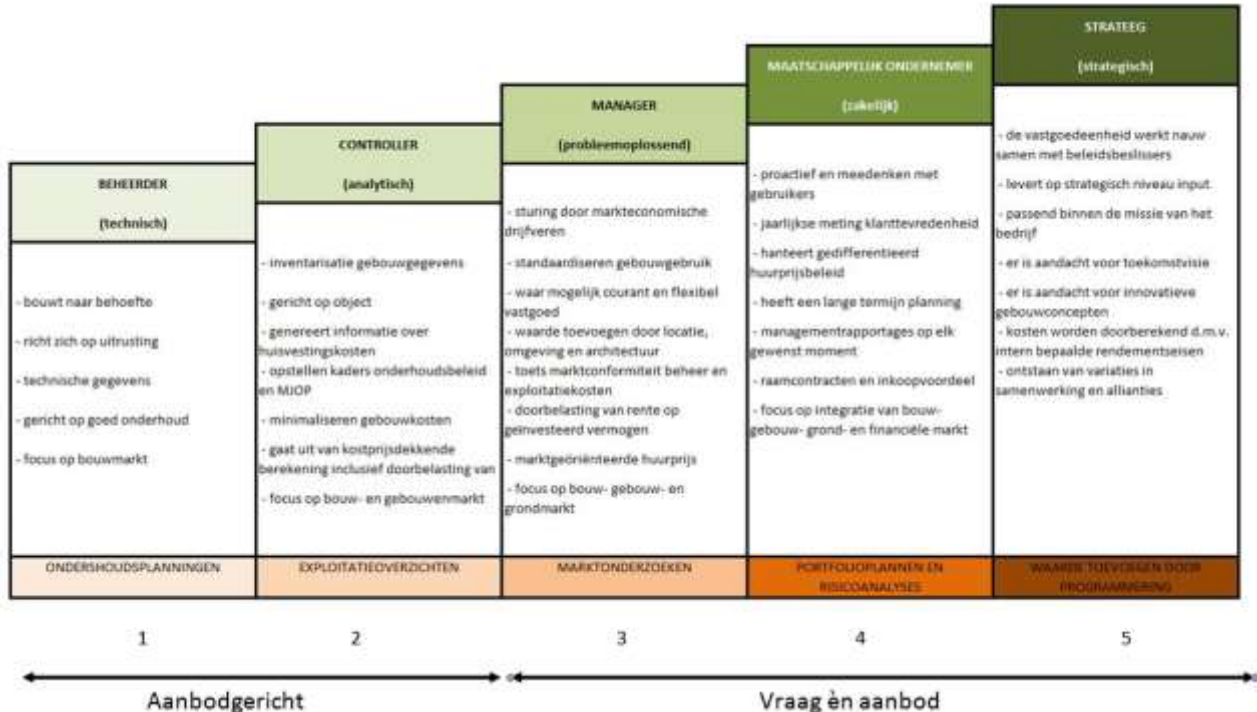
Figuur: stadia van 'control' van PwC in de raadsbrief van 31 januari 2014 (Raadsnummer 14R5729)

De 'basis op orde' gaat dan over de volgende basale informatie:

- adres
- soort onroerend goed
- kadastrale oppervlakte
- erfpacht of eigen grond
- bruto vloeroppervlakte
- bouwjaar
- verhuurstatus
- ingangsdatum en einddatum contracten
- contracthuur
- servicekosten
- btw ja/nee
- verhuurbare vloer oppervlakte
- verhuurde oppervlakte
- naam huurder

Peiling oktober 2014 (Stappenmodel van Joroff)

De nieuwe leidinggevenden voeren vanaf januari 2014 de hersteloperatie uit aan de hand van het model van Joroff.³



Figuur: Groeimodel vastgoedorganisaties volgens stappenplan van Joroff.

TOELICHTING VAN SECTOR GROND EN VASTGOED OP HET MODEL VAN JOROFF

1 Beheerder: De eerste fase heeft een technische focus. Het voorziet de organisatie van fysieke ruimte. De specifieke taak is het realiseren en onderhouden van gebouwen. De toegevoegde waarde voor de klant kan worden omschreven als het uit handen nemen van de zorg voor het dagelijks beheer. Voordat de volgende trede kan worden betreden moet voldaan worden aan de eisen die klanten stellen aan de kwaliteit en snelheid van de technische uitvoering. Een belangrijke eis die aan de technisch uitvoerder kan worden gesteld is het door goede technische uitvoering scheppen van een vertrouwensrelatie, die de basis vormt voor eventuele verdergaande inbreng.

2 Controller: Informatievergaring en kostenbeheersing staan centraal. De organisatie analyseert en biedt sturende informatie met het oog op het beheersen van de kosten; zij structureert informatie voor de begrotingsvoorbereiding. Primaire doelstelling is het management te voorzien van informatie over huisvestingskosten en mogelijkheden van kostenreductie. De benadering is analytisch van aard: controllers trachten informatie over huisvesting te vergaren en deze informatie te benchmarken met het doel het deze

³ Joroff, M., Louargand, M., Lambert, S., Becker, F., *Strategic Management of the Fifth Resource: Corporate Real Estate, The Industrial Development Research Foundation, 1993.*

te controleren. Voor de gebruiker moet kostenbeheersing worden vertaald in een gunstige prijs-kwaliteitsverhouding.

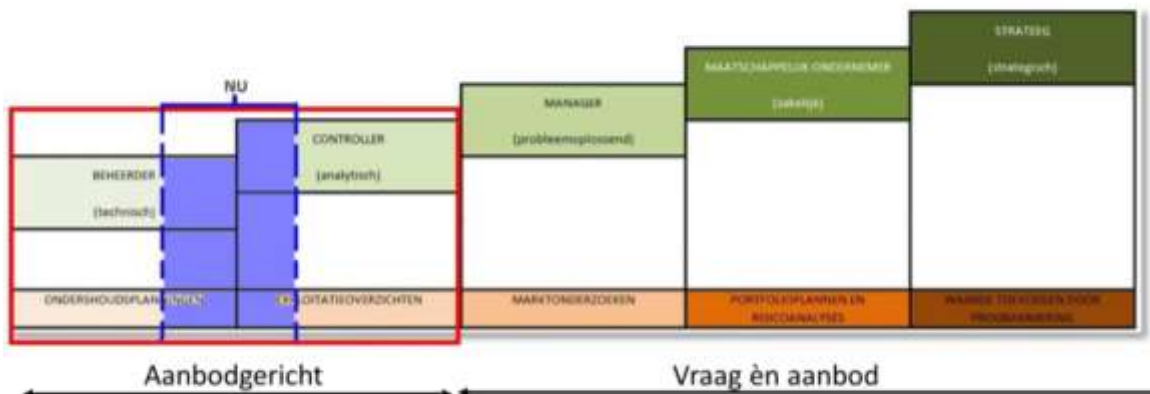
3 Manager: In deze fase wordt gezocht naar oplossingen van problemen op een manier die financiële waarde creëert voor de organisatie. Het doorvoeren van standaardisatie leidt tot interne flexibiliteit. In deze rol wordt voorzien in de behoefte van de klant door vraag en aanbod van de beleidsdiensten bij elkaar te brengen en door namens hen te onderhandelen. De manager betreft bedrijfsprocessen en het imago van de gebruiker in zijn overwegingen. De rol als manager krijgt vooral inhoud als representant voor verschillende gebruikers in één en dezelfde omgeving, waarin door middel van standaardisatie schaalvoordelen en dus financiële waarde is te behalen. Benchmarking met de markt vindt plaats.

4 Maatschappelijk ondernemer: Binnen de kaders van de organisatie pro actief optreden als een vastgoedondernemer en huisvestingsalternatieven voorstellen aan de organisatie die minimaal overeenkomen met die van concurrenten. De ondernemer zoekt de markt op om de beste oplossing te vinden, bijvoorbeeld door middel van uitbesteding en het gebruik maken van marktaanbod. De ondernemer probeert de vastgoedportefeuille af te stemmen op de bedrijfsplannen van de organisatie. De ondernemer ontwikkelt deelbedrijfsplannen voor de huisvesting van de organisatie en kan optreden als initiatiefnemer voor de totstandkoming van projecten. In tegenstelling tot de voorgaande fasen vertaalt de ondernemer zelf het bedrijfsplan van de klant in huisvestingsoplossingen.

5 Strategie: Op basis van de voorgaande rollen, zoekt de organisatiestrategie naar de mogelijkheden om de ondernemingsstrategie te vertalen naar de vastgoedstrategie. De strategie probeert te anticiperen op trends in de omgeving. Als strategisch adviseur adviseert zij over gevolgen die verwachte ontwikkelingen in de omgeving hebben voor de huisvesting en voor de organisatie als geheel.

Volgens opgave vanuit de sector Grond en Vastgoed is een deel van de eerste twee stappen gerealiseerd – uitgaande van het model van Joroff: een deel van de stap ‘Beheerder’ en een deel van de stap ‘Controller’. Dit wordt door de sector als volgt met een blauwe kleur geïllustreerd:

Waar staan we nu?



Bron: PowerPointpresentatie van Sector Grond en Vastgoed.

Samenhang maatstaf rekenkamercommissie en model van Joroff

Het model van Joroff is een professionele maatstaf voor vastgoed. De rekenkamercommissie ziet mogelijkheden om het model van Joroff en de maatstaf uit het rekenkameronderzoek met elkaar te 'matchen'. Op verzoek van de rekenkamercommissie hebben de leidinggevenden van Sector Grond en Vastgoedook een vergelijking gemaakt. Op basis daarvan zien we de volgende vergelijkingsbasis:

Kwaliteitsmaatstaf rekenkamercommissie (rapportage 2013)	Stappenmodel van Joroff gecombineerd met normenkader van de rekenkamercommissie De opsommingsstreepjes bevatten elementen uit het normenkader van de rekenkamer (rapportage 2013)
Voldoende mogelijkheden voor:	Stap 5: 'De strategie'
– Politiek (-bestuurlijk) sturen en controleren	INZICHT IN EN AANDACHT VOOR:
– Het zijn van een goed samenwerkings-partner	Maatschappelijke effecten:
	– Wat wil de gemeente met vastgoed realiseren voor de inwoners? Wat merken inwoners er concreet van?
	– Wat zijn onbedoelde gevolgen van de inzet van maatschappelijk vastgoed (positieve en negatieve neveneffecten).
	Stap 4: 'Maatschappelijk ondernemer'
	INZICHT IN EN AANDACHT VOOR:
	– Klanttevredenheid.
	– Risicoanalyse op niveau van totale vastgoedportefeuille.
	– Financieel rendement: exploitatieresultaat .
	– Gebruik van vastgoed: mogelijke functionaliteit en feitelijk gebruik

<p>Kwaliteitsmaatstaf rekenkamercommissie (rapportage 2013)</p>	<p>Stappenmodel van Joroff gecombineerd met normenkader van de rekenkamercommissie De opsommingsstreepjes bevatten elementen uit het normenkader van de rekenkamer (rapportage 2013)</p>
	<p>(bezettingsgraad en meervoudig gebruik).</p> <ul style="list-style-type: none"> – Samenwerking met andere partijen om krachten te bundelen, zowel intern (integrale benadering van maatschappelijk vastgoed) als extern om krachten te bundelen. – Samenhangen binnen de totale: onderlinge relatie tussen panden en de relatie van panden met de omgeving (niet op individueel objectniveau).
<p>De bedrijfseconomische informatie heeft voldoende kwaliteit (basis op orde)</p>	<p>Stap 3: ‘Manager’ INZICHT IN EN AANDACHT VOOR:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Samenhang tussen vraag naar en aanbod van vastgoed – Typering juridische constructies – Waarde/ ontwikkelingsmogelijkheden van de locatie – Toets op staatssteun in geval van ‘fiscale huur’. – Risicoanalyse per pand. – Geplande en gerealiseerde activiteiten met behulp van het pand/accommodatie. <p>Stap 2: ‘Controller’ INZICHT IN EN AANDACHT VOOR:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Waarde van het vastgoed (WOZ-waarde, Verzekerde waarde, Boekwaarde). – Juridische informatie waaronder opstellen en beheren van huurcontracten. – De exploitatie van het vastgoed (kosten en opbrengsten). – Investerings en afschrijvingen. – De eenmalige of structurele financiële bijdrage die de gemeente aan het maatschappelijk vastgoed verleent zoals subsidie, aangepaste huurprijs, investeringsbijdrage. <p>Stap 1: ‘Beheerder’ INZICHT IN EN AANDACHT VOOR:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Omvang van de vastgoedportefeuille. – Staat van onderhoud en onderhoudsplanning. – Rol en taakverdeling: eigenaar, gebruiker, beheerder et cetera. – BTW-plicht.

Tabel: vergelijking tussen normen van de rekenkamercommissie (2013) en het stappenmodel van Joroff. Een nadere verfijning is mogelijk.