

# Rekenkamercommissie

## Rekenkameronderzoek Gemeentelijk vastgoed en vastgoedbeleid gemeente Midden-Groningen

---

Midden-Groningen

December 2018

Rekenkamercommissie Midden-Groningen:

drs. M.G. Poorthuis MPM, voorzitter

mevr. Y.H. Goedhart, ambtelijk secretaris

mr. R. Afman

drs. H. de Graaf (tot 15 september 2018)

ir. M. Visser (vanaf 29 november 2018)

# Rekenkamercommissie

## Midden-Groningen

---

Aan:

De leden van de gemeenteraad;

De leden van het college van burgemeester en wethouders;

De gemeentesecretaris;

De griffier;

van de gemeente Midden-Groningen.

Geachte heer/mevrouw,

De Rekenkamercommissie Midden-Groningen heeft een onderzoek uitgevoerd naar het gemeentelijk vastgoed en vastgoedbeleid in uw gemeente. Bijgevoegd ontvangt u de uitkomsten van dit onderzoek.

Midden-Groningen

December 2018

Rekenkamercommissie Midden-Groningen

drs. M.G. Poorthuis MPM, voorzitter

mevr. Y. Goedhart, ambtelijk secretaris

mr. R. Afman

drs. H. de Graaf (tot 15 september 2018)

ir. M. Visser (vanaf 29 november 2018)

# Inhoudsopgave.

## **Nota van bevindingen, conclusie en aanbevelingen van de Rekenkamer**

Inleiding en vraagstelling

Bevindingen en adviezen naar aanleiding van het onderzoek

Conclusies

Ambtelijk wederhoor

Bestuurlijke reactie van het college

Nawoord Rekenkamercommissie

## **Bijlagen:**

1. Onderzoek vastgoed en vastgoedbeleid uitgevoerd door Twynstra Gudde inclusief bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders
2. Vastgoedoverzicht totaal.

# Nota van bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie Midden-Groningen.

## **Inleiding en vraagstelling.**

De Rekenkamercommissie Midden-Groningen (hierna: RKC) heeft tot doel om de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad te versterken. Daartoe voert de RKC onderzoek uit naar het gevoerde beleid van de gemeente. Afhankelijk van de uitkomst van het eigen vooronderzoek van de RKC maakt zij de keuze voor een uitgebreid onderzoek, een Quick Scan (met beknoptere onderzoeksfocus) of een Rekenkamerbrief met bevindingen en aanbevelingen.

De RKC heeft ten aanzien van het gemeentelijk vastgoed en vastgoedbeleid een uitgebreid onderzoek uitgevoerd. De gemeente Midden-Groningen is op 1 januari 2018 gestart als gevolg van de gemeentelijke herindeling van de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Slochteren. De nieuwe gemeente telt circa 62.000 inwoners. Voor de nieuwe gemeente is het belangrijk om een overzicht te hebben van en inzicht te hebben in het gemeentelijk vastgoed om daarmee sturing te geven aan de vastgoedportefeuille. Gemeentelijk vastgoed vormt immers een belangrijke post op de gemeentebegroting en bijv. leegstand of niet-marktconforme verhuur kunnen financiële risico's opleveren. Ook draagt gemeentelijk vastgoed bij aan het realiseren van gemeentelijk beleid en is daarmee dienstbaar aan maatschappelijke belangen.

De doelstelling van het onderzoek is dat de RKC de raad wil ondersteunen bij zijn kaderstellende en controlerende rol bij gemeentelijk vastgoed en een bijdrage wil leveren aan het nog uit te werken strategisch vastgoedbeleid.

De centrale onderzoeksvraag daarbij luidt:

*Heeft de gemeente Midden-Groningen de feitelijke situatie van de gemeentelijke gebouwen en accommodaties<sup>1</sup> (meer specifiek: dorpshuizen, welzijns- en sportaccommodaties) goed in beeld en welke prioriteiten moeten worden gesteld om het nog uit te werken strategisch vastgoedbeleid verder vorm te geven.*

---

<sup>1</sup> Onderwijsgebouwen vallen buiten de scope van het onderzoek omdat deze grotendeels zijn geplaatst in het "versterkingsprogramma" als gevolg van de aardbevingsproblematiek.

Leeswijzer

De RKC heeft de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek voorzien van conclusies en aanbevelingen, die u hieronder aantreft. Eerst wordt onze hoofdbevinding met conclusies aangegeven. Daarna volgen de deelbevindingen met conclusies en eventuele aanbevelingen.

### **Hoofdbevinding**

Uit het onderzoek komt naar voren dat de beheersmatige aspecten van het gemeentelijk vastgoed goed in beeld zijn voor zover het gaat om de basisinformatie. Met basisinformatie wordt bedoeld welke gebouwen in gemeentelijk bezit zijn, de WOZ-waarde daarvan, de boekwaarde, de functie van het gebouw en of er een huurcontract aanwezig is. Dit zijn belangrijke stappen en een absolute voorwaarde om de basis van het gemeentelijk vastgoed op orde te krijgen. Wel ontbreekt er (nog) specifieke informatie die nodig is voor adequate sturing op de vastgoedportefeuille. Denk bijvoorbeeld aan inzicht in kosten en inkomsten van het gemeentelijk vastgoed en de bijdrage die het vastgoed levert aan het verwezenlijken van maatschappelijke doelen. Dit inzicht is nodig om volledig in control te komen en om systematisch te kunnen sturen op de vastgoedportefeuille.

Ook ontbreekt het aan door de raad vastgesteld vastgoedbeleid. Om de raad goed in positie te brengen en om richtinggevend te zijn in wat de raad wil met het gemeentelijk vastgoed (de kaderstelling) is dit beleid nodig. Dit beleid is ook relevant om achteraf de controlerende rol van de raad waar te kunnen maken om te bepalen hoe de uitvoering van het beleid verloopt en of bijstelling gewenst is. Beleid is verder nodig om in de uitvoering de juiste keuzes te maken. Zo ontbreken er afwegingsfactoren die bepalen of een gemeentelijk gebouw in bezit moet blijven of beter verkocht kan worden.

De raad is dus aan zet - en moet daartoe in positie worden gebracht - om kaders te stellen voor het vastgoedbeleid: beleid niet alleen gericht op stenen, maar vooral in combinatie met het voorzieningenbeleid. Anders gezegd: welke maatschappelijke voorzieningen wil je als gemeente bieden en welke gebouwen heb je daarvoor nodig?

### **Conclusie**

Beheersmatig laat de gemeente zien goed op weg te zijn. Basisinformatie is beschikbaar en toegankelijk. Om volledig in control te komen moet er qua beheer meer inzicht komen in kosten, opbrengsten en maatschappelijk nut van het gemeentelijk vastgoed.

Beleidsmatig valt er nog veel te winnen. Er ontbreekt op strategisch niveau vastgoedbeleid waardoor de raad zijn kaderstellende en controlerende rollen niet kan vervullen. Het ontbreken hiervan laat zich ook verklaren. De gemeente Midden-Groningen is een jonge gemeente waar veel werk aan de winkel is. Er moeten noodzakelijkerwijs keuzes worden gemaakt. Daarbij is het belang van het gemeentelijk vastgoed, zowel beleidsmatig, financieel en maatschappelijk, echter dusdanig groot en urgent dat het zaak is om nu daadwerkelijk te komen tot beleid en het verder op orde krijgen van het beheer.

### **Aanbeveling**

Bij de subbevindingen staan de aanbevelingen weergegeven.

### **Subbevinding 1: Beleid voor voorzieningen en vastgoed**

In de recente begrotingen kondigt de gemeente de ontwikkeling van het vastgoedbeleid aan. Een door de raad vastgesteld vastgoedbeleid ontbreekt nog. Dit beleid is nodig omdat nu in de praktijk al een aantal uitgangspunten doorwerkt dat nog niet door de raad is vastgesteld. Denk bijvoorbeeld aan het wel of niet in het bezit houden van gemeentelijke panden of de wijze van vaststellen van de huurprijs. Het is voor de raad nu niet mogelijk om zijn kaderstellende en controlerende rollen waar te maken. Als het gaat om beleidsontwikkeling dan zijn er twee niveaus te onderscheiden:

- a. beleid, gericht op vastgoed en instandhouding, onderhoud en verhuur;
- b. de benutting van gebouwen voor maatschappelijke opgaven.

Het niveau onder a is gericht op de gebouwen sec: het vastgoedbeleid. Het niveau onder b koppelt de gemeentelijke gebouwen aan de maatschappelijke opgaven. Daarbij is vastgoed vaak een belangrijk instrument qua huisvesting van voorzieningen. Voorzieningen die cruciaal zijn in het kader van sociaal-maatschappelijke voorzieningen op het terrein van zorg, welzijn, sport, kunst, cultuur en onderwijs, maar ook voor huisvesting van de eigen organisatie. Het formuleren van een visie hierop en het vaststellen van richtinggevende uitgangspunten daarbij gebeurt in het voorzieningenbeleid. Hierin staat bepaald welk (type) voorziening de gemeente idealiter wenst en hoe de spreiding daarvan over de gemeente plaatsvindt.

Uit het voorzieningenbeleid vloeit de vraag naar gebouwen voort die met het vastgoedbeleid kan worden beantwoord. In de ideale situatie gaat het voorzieningenbeleid dus vooraf aan het vastgoedbeleid, zeker als gaat het om gebouwen voor realisatie van beleidsdoelstellingen.

Dit brengt mee dat voorzieningen- en vastgoedbeleid in onderlinge samenhang ontwikkeld dient te worden, waarbij de volgende *aspecten* aan de orde moeten komen:

- welke voorzieningen moeten er komen en hoe is de spreiding over de gemeente;
- welke vraag naar vastgoed vloeit voort uit het voorzieningenbeleid;
- hoe kan deze vraag worden ingevuld;
- welke rol, eigenaar, huurder of geen rol, vervult de gemeente ten opzichte van het vastgoed;
- wat wil de gemeente bereiken met het vastgoed, gegeven de maatschappelijke opgave;
- welk expliciet onderscheid wil de gemeente maken in de vastgoedportefeuille: de beleids-, of (her)ontwikkel- of verkoopportefeuille;
- formuleer op basis van het voorgaande een afwegingskader voor toekomstige vastgoedontwikkelingen;
- en stel op basis van dit afwegingskader uitgangspunten vast voor beheer en onderhoud waarbij gedifferentieerd wordt naar de status van het specifiek vastgoed.

### **Conclusie subbevinding 1**

Er is nog geen afgestemd voorzieningen- en vastgoedbeleid waardoor de raad niet in staat is zijn kaderstellende en controlerende rollen adequaat te vervullen. Hierbij geldt als belangrijke nuancering dat de gemeente Midden-Groningen vanaf 1 januari 2018 als zodanig functioneert en qua beleidsvorming nog volop in ontwikkeling is.

### **Aanbeveling 1**

De raad wordt aanbevolen het college te verzoeken met nadere voorstellen te komen om het beleid voor voorzieningen en vastgoed in onderlinge samenhang vast te stellen met gebruikmaking van de hiervoor genoemde *aspecten*.

### **Subbevinding 2: Belang van harmonisatie**

Op dit moment vindt in samenspraak met de raad harmonisatie plaats van huurprijzen, tarieven voor en afspraken over beheer en onderhoud, bijv. voor sportaccommodaties. In de uitgevoerde reality check bij dorpshuizen<sup>2</sup> blijkt o.a. dat harmonisatie zeker van belang is, aangezien de mate van ondersteuning door de gemeente nu heel verschillend is. De

---

<sup>2</sup> Zie hoofdstuk 6 van het Onderzoek gemeentelijk vastgoed en vastgoedbeleid, 29 november 2018. Er is specifiek onderzoek uitgevoerd bij een drietal dorpshuizen, verdeeld over de voormalige drie gemeenten.

verklaring hiervoor is dat de dorpshuizen in de vorige gemeenten zijn gehuisvest met verschillende uitgangspunten. Maar op dit moment is er geen raadsbeleid dat dit verschil legitimeert. In het uit te werken beleid zal ook geborgd moeten worden dat vergelijkbare gevallen ook gelijk behandeld worden. Dit wil niet zeggen dat er slechts één vorm van ondersteuning mogelijk, maar meer welke vorm van ondersteuning in welke situatie passend is. Daarbij zijn verschillende scenario's mogelijk die verdere uitwerking behoeven.

## **Conclusie subbevinding 2**

De harmonisatie binnen de vastgoedportefeuille is nog niet afgerond.

## **Aanbeveling 2**

De raad wordt aanbevolen om bij het vast te stellen beleid een fundamentele keuze te maken voor het omgaan met het ondersteunen van gebruikers van voorzieningen en te borgen dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden.

## **Subbevinding 3: Beheersmatig in control komen**

De basis-objectinformatie en de waarde van de vastgoedportefeuille zijn inzichtelijk. Dit betekent dat de gemeente weet welke gebouwen zij bezit en huurt, maar ook de actuele omvang en waarde daarvan en of er huurcontracten aanwezig zijn. Dit is positief. Specifieke informatie om sturing op de vastgoedportefeuille mogelijk te maken ontbreekt echter. Zo zijn er bij veel gebouwen in het vastgoedverzicht geen inkomsten en/of uitgaven opgenomen. Dit heeft verschillende oorzaken door de wijze van administratieve verwerking, maar ook door opstartproblemen van het financieel systeem per 1 januari 2018. Verder is niet duidelijk welke financieringsbronnen (financiële dekking) de gemeente hanteert indien de huurinkomsten van de gebruikers ontoereikend (geen kostendekkende huur) blijken te zijn. Deze “verkapte subsidie” is niet inzichtelijk voor de raad en de raad kan hierover geen richtinggevende uitspraken doen noch kaders stellen voor het huurprijsbeleid. Daarbij speelt het risico dat vastgestelde huren niet (volledig) worden geïnd en daarmee de doelmatigheid van het vastgoedbeheer wordt beperkt.

Op dit moment vindt er geen (actief) risicomanagement plaats op de gehele vastgoedportefeuille. Dit kan pas plaatsvinden op het moment dat de financiële informatie annex met de vastgoedportefeuille op orde is gebracht. Vanaf dat moment kan de raad hierover in het kader van de P&C-cyclus worden geïnformeerd.



De verzekerde waarde per gebouw is inzichtelijk en wordt bijgehouden. De verzekerde waarde bedraagt ca. 155 mln met een WOZ-waarde van € 65 mln. De verzekerde waarde is daarmee ca. 230 % van de totale WOZ-waarde. Dit grote verschil kan niet worden verklaard. Uit het vastgoedoverzicht blijkt dat het onderhoud van de vastgoedobjecten geprogrammeerd staat. Het is inzichtelijk welke vastgoedobjecten worden meegenomen in een meerjarenonderhoudsplan (MJOP). Het onderhoud is niet gekoppeld aan de status van het object, d.w.z. of de gemeente het gebouw willen behouden of verkopen. Daarentegen kan de status van invloed zijn op het MJOP. Weliswaar was de raad betrokken bij het MJOP in het kader van de Voorjaarsnota 2018, maar door het ontbreken van een koppeling met de status van het object blijft het geven van richtinggevende uitspraken door de raad beperkt. Voor interne afdelingen, zoals gemeentehuis en wijkgebouw IBOR, hanteert de gemeente geen huurcontracten. Dit brengt het risico mee dat (financiële) afspraken niet worden geborgd.

De mate van leegstand/bezetting ligt niet vast noch wordt het systematisch en gestructureerd bijgehouden. Dit blijft beperkt tot “in de hoofden” van de betrokken ambtenaren. Actieve maatregelen om de bezetting organisatiebreed systematisch te monitoren blijven achterwege met het risico dat beschikbaar vastgoed suboptimaal wordt benut en facilitering van maatschappelijke initiatieven daarbij achter blijft. Daarbij is het inzichtelijk hebben van deze informatie nodig om de daadwerkelijk bijdrage van het vastgoed aan de realisatie van de maatschappelijke opgaven aan te tonen en input te leveren aan de ontwikkeling van het voorzieningen- en vastgoedbeleid.

### **Conclusie subbevinding 3**

De basisinformatie voor vastgoed is op orde. Specifieke informatie ontbreekt om sturing op de vastgoedportefeuille mogelijk te maken. Hierdoor blijft risicomanagement achterwege en zijn de beheersmaatregelen om in control te zijn beperkt. Verder is er een groot verschil tussen verzekerde waarde en WOZ-waarde dat niet verklaard kan worden.

De status -behouden of verkopen- van vastgoed is niet bekend. Dit is van invloed op het MJOP omdat niet gestuurd kan worden op geen of minder onderhoud.

Er zijn geen huurcontracten afgesloten met de eigen gemeentelijke afdelingen met het risico dat (financiële) afspraken niet (volledig) worden nageleefd.

De mate van leegstand en bezetting vindt niet systematisch plaats. Een optimale bezetting van het gemeentelijk vastgoed dat aansluit bij de maatschappelijke opgave verloopt daarmee

suboptimaal. Het gebrek aan deze informatie heeft ook consequenties voor het op te stellen voorzieningen- en vastgoedbeleid.

### **Aanbeveling 3**

De raad wordt aanbevolen het college op te dragen de vastgoedinformatie volledig te maken door de kosten en inkomsten inzichtelijk te maken en deze vastgoedinformatie en -kennis te concentreren op één plek in de organisatie. Vanuit die plek moeten sturing en actief risicomangement op de vastgoedportefeuille worden uitgevoerd.

### **Aanbeveling 4**

De raad wordt aanbevolen het college op te dragen de oorzaken van de grote verschillen tussen verzekerde waarde en WOZ-waarde te achterhalen en bij te sturen.

### **Aanbeveling 5**

De raad wordt aanbevolen het college op te dragen om ook voor eigen huisvesting huurcontracten op te stellen, de programmering van het onderhoud te koppelen aan de status van de vastgoedobjecten en de mate van leegstand en bezetting (feitelijk gebruik) van het vastgoed systematisch en gestructureerd bij te houden.

### **Subbevinding 4: Sturing en verantwoording organiseren**

Met het vast te stellen beleid (zie aanbevelingen 1 en 2) krijgt de kaderstellende rol van de raad invulling. Om de controlerende rol van de raad adequaat in te kunnen vullen zal de raad inzicht moeten krijgen op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van het vastgoedbeleid. De P&C-cyclus leent zich hier bij uitstek voor.

Op hoofdlijnen moet de raad dan geïnformeerd worden over:

- de bijdrage van het vastgoed aan de realisatie van de maatschappelijke opgaven;
- de kosten en opbrengsten, gerelateerd aan het vastgoed;
- aan- of verkoop dan wel verhuur van vastgoed;
- grote investeringen (vervanging of nieuwbouw);
- de voorgang van het mjop.

Sinds kort kent het college een portefeuillehouder Vastgoed: een coördinerende portefeuille waaronder alle portefeuille-overstijgende vastgoedvraagstukken vallen. Blijft het binnen de beleidspportefeuille, bijvoorbeeld alleen sport, dan is de sportbeleidspportefeuillehouder het

aanspreekpunt. Hiermee is een belangrijke stap gezet naar een eenduidige aansturing van de vastgoedportefeuille, waarbij de precieze uitkristallisering verder vorm zal krijgen.

De gemeente kent twee te onderscheiden rollen bij vastgoed:

- de rol van gebruiker (huisvestingsvrager): gebruik van het vastgoed voor beleidsmatige doelstellingen;
- de rol van eigenaar (huisvestingsaanbieder): het eigendom van het vastgoed waaruit onder meer de verantwoordelijkheid voortvloeit voor het verhuren en het onderhoud van het vastgoed.

In de verdere uitwerking van de rol van portefeuillehouder Vastgoed en beleidsportefeuillehouder kan aansluiting gevonden worden bij deze rollen.

De portefeuillehouder Vastgoed neemt de rol van eigenaar op zich met de daarbij horende verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De beleidsportefeuillehouder krijgt de rol van gebruiker. Dit creëert een optimale functiescheiding en draagt bij aan transparantie.

Het college is ook verantwoordelijk voor een goede ambtelijke organisatie. Het vastgoedbeheer an sich blijkt adequaat gepositioneerd. De andere te onderscheiden rollen en verantwoordelijkheden omtrent vastgoed zijn nog niet zo helder belegd in de organisatie. Dit betreft vooral de samenwerking tussen beleid en beheer.

Ook de rol van portefeuillemanagement voor vastgoed is onvoldoende ingevuld. Denk hierbij de tactische vertaling van het vastgoedbeleid in uitvoering, prestatieanalyses en risicomangement. Deze portefeuillehouder kan een belangrijke schakel vormen tussen beleid en beheer en borgt integraliteit en samenwerking, maar ook zorgdragen voor proactief adviseren over de vastgoedportefeuille.

#### **Conclusie subbevinding 4**

De sturing en verantwoordelijkheden binnen de organisatie waar het gaat om vastgoed kunnen nog verder worden verbeterd door versterking van de P&C-cyclus richting raad, verdere uitwerking functiescheiding binnen het college en het beleggen van het vastgoed binnen de organisatie.

#### **Aanbeveling 6**

De raad wordt aanbevolen om het college te verzoeken om in de P&C-documenten informatie op te nemen die nodig is om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van het vastgoedbeleid te kunnen controleren.

### **Aanbeveling 7**

De raad wordt aanbevolen het college te vragen de portefeuille Vastgoed nader te specificeren door onderscheid te maken in rol van eigenaar (huisvestingsaanbieder) en de rol van gebruiker (huisvestingsvrager), zodat er inzicht bestaat in de functiescheiding

### **Aanbeveling 8**

De raad wordt aanbevolen het college te vragen de rollen, taken en verantwoordelijkheden binnen de organisatie waar het gaat om het vastgoedvraagstuk duidelijker te beleggen. Een portefeuillehoudermanagement kan zorgdragen voor sturing op de vastgoedportefeuille.

### **Ambtelijk wederhoor.**

Nadat het inhoudelijke onderzoek is uitgevoerd door Twynstra Gudde is het onderzoek in concept aangeboden voor ambtelijk wederhoor om feitelijke onjuistheden weg te nemen. Het wederhoor leidt niet tot principiële meningsverschillen.

### **Bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders**

Wij hebben het college van burgemeester en wethouders in de gelegenheid gesteld een bestuurlijke reactie te geven op het rekenkameronderzoek. Het college heeft van deze gelegenheid gebruik gemaakt. Het stemt ons positief dat het college aansluiting vindt bij de bevindingen en aanbevelingen uit ons onderzoek, behoudens aanbeveling zeven die ziet op invoering van een ‘functiescheiding’ tussen *huisvestingsaanbieder* en *huisvestingsvrager*. Wij zijn van mening dat deze functiescheiding een bijdrage kan leveren om meer helderheid én scherpte te krijgen in het debat over (de balans tussen) baten, lasten en maatschappelijke opbrengsten van maatschappelijk vastgoed, het college heeft zijn overwegingen weergegeven om de raad voor te stellen om deze aanbeveling niet over te nemen. De bestuurlijke reactie van het college is bijgevoegd.

### **Nawoord Rekenkamercommissie**

Met dit onderzoek wordt het eerste rekenkameronderzoek voor de gemeente Midden-Groningen afgerond. De rekenkamercommissie heeft zowel bij de keuze van het onderzoeksonderwerp als bij de formulering van de conclusies en aanbevelingen getracht rekening te houden met de grote ontwikkel- en transitie opgave die de gemeente Midden-Groningen heeft. Wij hopen met dit onderzoek een bijdrage te leveren aan deze complexe

opgave. Ons onderzoek werd mogelijk gemaakt door de deskundigheid van onderzoeksbureau Twynstra Gudde en de goede samenwerking met het college, ambtelijk apparaat en de griffie, waarvoor wij graag onze dank uitspreken.

## **Bijlagen**

Aan deze nota van bevindingen, conclusie en aanbevelingen van de Rekenkamer zijn onderstaande bijlagen toegevoegd:

1. Rapport Onderzoek gemeentelijk vastgoed en vastgoedbeleid van Twynstra Gudde van 29 november 2018;
2. Bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders ;
3. Vastgoedoverzicht totaal.