

## Doorwerking aanbevelingen rekenkameronderzoek vastgoedbeleid

Mei 2016

### 1 Aanleiding

In deze notitie doet de rekenkamer verslag van de doorwerking van de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek naar vastgoedbeleid in 2013. Het doel is om na te gaan hoe en in welke mate de aanbevelingen over vastgoedbeleid hebben geleid tot verbeteringen. Het monitoren van de doorwerking maakt deel uit van het standaard onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie. Als onderdeel van de onderzoekscyclus peilt de rekenkamer 2 á 3 jaar na het onderzoek of en in hoeverre de aanbevelingen zijn overgenomen en tot verbetering hebben geleid. De resultaten van het doorwerkingsonderzoek zijn bedoeld voor intern gebruik. Met deze notitie rapporteert de rekenkamercommissie de doorwerking van de aanbevelingen over het vastgoedbeleid aan de gemeenteraad. Het doorwerkingsonderzoek is uitgevoerd door de rekenkamercommissie op basis van beleidsdocumenten en gesprekken met het hoofd Vastgoedbedrijf Enschede (VBE).

### 2 Het begrip doorwerking

Voordat we de doorwerking daadwerkelijk monitoren, stellen we vast wat we verstaan onder doorwerking. De rekenkamercommissie voert onderzoek uit naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het beleid. Er is sprake van doorwerking als de gemeenteraad de conclusies en aanbevelingen onderschrijft, het college van B&W de aanbevelingen overneemt en het college en/of anderen waarop de aanbeveling is gericht, uitvoering geeft aan de aanbevelingen. Meer specifiek zijn we op zoek naar de *instrumentele* en *conceptuele* doorwerking (Berenschot, 2011). Instrumentele doorwerking ontstaat als het college opvolging geeft aan de aanbevelingen van de rekenkamer en het beleid naar aanleiding daarvan aanpast. Er is sprake van conceptuele doorwerking als de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie als gevolg van het rekenkameronderzoek bij de beleidsontwikkeling meer rekening houden met de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het beleid. Hierdoor versterkt de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.

### 3 Doorwerkingscirkels

De Nederlands Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK) heeft in de Commissie Kwaliteitszorg een model van doorwerkingscirkels ontwikkeld, dat 6 niveaus van doorwerking onderscheidt.

Het model van de doorwerkingscirkels onderscheidt de volgende niveaus met een toenemende mate van doorwerking:

1. *Agenderen*  
In hoeverre de rekenkamer erin slaagt aandacht te genereren voor doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid met betrekking tot het specifieke onderzoeksonderwerp.
2. *Bespreken*  
In hoeverre het rekenkameronderzoek opiniërend of besluitvormend besproken is en/of er kennis van is genomen.
3. *Besluiten*

In hoeverre de gemeenteraad een besluit heeft genomen over de aanbevelingen van het rapport waarin de aanbevelingen door hen worden overgenomen.

4. *Implementeren*

In hoeverre de aanbevelingen en/of redeneertrant van de rekenkamer worden opgenomen in beleid(svornemens) en/of de uitvoering daarvan.

5. *Effectueren*

In hoeverre door de implementatie van aanbevelingen uit het rapport de gewenste effecten zijn bereikt.

6. *Publiek verantwoorden*

In hoeverre er aandacht is voor het onderzoek bij een breder publiek, bijvoorbeeld in de volgende domeinen: maatschappij, beleidsveld, wetenschap en onderwijs, pers.

Bovenstaande onderscheiden niveaus van doorwerking hanteren we in deze notitie als meetlat voor de doorwerking van de aanbevelingen in het rekenkameronderzoek naar vastgoedbeleid.

## 4 De aanbevelingen van de rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie deed in 2013 onderzoek naar het vastgoedbeleid van de gemeente Enschede. Op 19 november 2013 publiceerde de rekenkamer het eindrapport "*Veronderstelde werkelijkheid, Conclusies en aanbevelingen betreffende het vastgoedbeleid van de gemeente Enschede*". De rekenkamer constateert in het eindrapport dat, ingegeven door een administratieve, beheersmatige visie op het vastgoedbeleid, het VBE een werkelijkheid heeft geconstrueerd die in een aantal gevallen niet overeenkomt met de realiteit. Het gevolg is dat de waarde die in de boeken wordt vermeld aanzienlijk hoger is dan de waarde die kan worden gerealiseerd op de markt. Daarbij realiseert de rekenkamer zich tegelijkertijd dat het VBE te maken heeft met fluctuaties en gedreven is in het uitleggen en toelichten van de systematiek hoe dergelijke fluctuaties worden opgevangen in een lange termijn perspectief. De rekenkamer constateert dat het in dit geval voor de gemeenteraad moeilijk is om de consequenties van het vastgoedbeleid te kunnen beoordelen.

De rekenkamer deed in het rapport de volgende aanbevelingen:

1. Werk aan een breder bereik van vastgoed-economische kennis
2. Voeg een strategisch doel toe aan het VBE: effectiever
3. Hanteer een beleidskader voor het maatschappelijk rendement van vastgoed
4. Leg meer regie over het gemeentelijk vastgoed in al zijn aspecten bij VBE
5. Hanteer een realistische huurprijs voor de eigen organisatie en subsidierelaties
6. Laat VBE de huurrelatie met de eindgebruikers onderhouden
7. Hanteer een kostprijsdekkende huur van 15 jaar
8. Licht de raad in als geen marktconforme huurprijs wordt gehanteerd
9. Maak een realistische risico-inventarisatie van de vastgoedportefeuille

Op 14 januari 2014 stuurt het college van B&W de raad een reactie op het rekenkamerrapport waarin het college een aantal kritische kanttekeningen plaatst bij het rapport en daarnaast ook waarde hecht aan de gedane aanbevelingen. "*Wij waarderen de aanbevelingen van het onderzoek in het kader van het verder transparant maken van keuzes op het terrein van vastgoed en het verder professionaliseren van beleid. Het college neemt echter afstand van de conclusies en aanbeveling omtrent cosmetisch boekhouden en ontraadt u deze aanbeveling over te nemen. Het college neemt tevens afstand van de conclusie en aanbeveling omtrent een aanpassing van de kostendekkende systematiek van 30 naar 15 jaar en ontraadt u eveneens deze aanbeveling over te nemen.*"

## 5 Agenderen, bespreken en besluiten

In deze paragraaf beschrijven we in hoeverre de eerste 3 niveaus in de doorwerkingscirkels van de NVRR zijn doorlopen, namelijk de stappen agenderen, bespreken en besluiten.

De gemeenteraad agendeert het rekenkamerrapport over vastgoedbeleid voor de Stedelijke Commissie op 27 januari 2014. Voorafgaand reageert het college van B&W per brief op het rapport. De raad besluit het raadsvoorstel als een bespreekpunt te agenderen in de eerstvolgende raadsvergadering.

In de raadsvergadering van 3 februari 2014 neemt de gemeenteraad de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer met een overwegende meerderheid over. De raad draagt het college van B&W op aan een aantal aanbevelingen uitvoering te geven. Voor een aantal aanbevelingen draagt de raad het college op om te komen met voorstellen.

De raad draagt het college van B&W op om *uitvoering te geven* aan de volgende aanbevelingen:

- 1 Werk aan een breder bereik van vastgoed-economische kennis
- 2 Voeg een strategisch doel toe aan het VBE: effectiever
- 3 Leg meer regie over het gemeentelijk vastgoed in al zijn aspecten bij VBE
- 4 Laat VBE de huurrelatie met de eindgebruikers onderhouden
- 5 Licht de raad in als geen marktconforme huurprijs wordt gehanteerd
- 6 Maak een realistische risico-inventarisatie van de vastgoedportefeuille

Over de uitvoering van de volgende aanbevelingen draagt de raad het college van B&W op om *met voorstellen te komen*:

- 1 Hanteer een beleidskader voor het maatschappelijk rendement van vastgoed
- 2 Hanteer een realistische huurprijs voor de eigen organisatie en subsidierelaties
- 3 Hanteer een kostprijsdekkende huur van 15 jaar

Aanvullend neemt de raad in de raadsvergadering van 3 februari 2014 unaniem een motie aan waarin de raad uitspreekt dat de accountant, bij de controle van de jaarrekening 2013, expliciet zijn oordeel moet worden gevraagd over de door de rekenkamer geconstateerde risico's van het vastgoedbedrijf, de huidige rekensystematiek en het hanteren van een kostprijsdekkende huur van 30 versus 15 jaar. Bovendien moeten deze aandachtspunten in het controleprotocol worden opgenomen.

**We constateren dat de eerste 3 niveaus in de doorwerkingscirkels in het proces van het rekenkameronderzoek naar vastgoedbeleid zijn doorlopen. Het rekenkamerrapport met conclusies en aanbevelingen is geagendeerd en besproken in de stedelijke commissie en vervolgens in de raadsvergadering. De raad besluit het college van B&W op te dragen om uitvoering te geven aan het merendeel van de aanbevelingen en voor de overige drie aanbevelingen met een voorstel te komen. Daarnaast besluit de raad unaniem een motie aan te nemen, die overigens aan de raad zelf is gericht.**

## **6 Doorwerking van de aanbevelingen: implementeren en effectueren**

In deze paragraaf lopen we de aanbevelingen van de rekenkamer stuk voor stuk langs om te bepalen in hoeverre er sprake is van doorwerking. We richten ons hier met name op de niveaus 4 en 5 van de doorwerkingscirkels, te weten implementeren en effectueren.

*1 Werk aan een breder bereik van vastgoed-economische kennis  
Slechts weinigen hebben op dit moment het vastgoed-economisch totaalbeeld. Met name de effecten van keuzes op de gemeentebegroting en de financiële positie van de gemeente zijn voor velen lastig te doorgronden. Investeer in kennis opdat beslissers en de hen adviserende ambtenaren de gevolgen leren inschatten van beleidskeuzes in algemene zin (kaderstelling) en bij casuïstiek (aan- en verkoop, huurprijs, etc.) in het bijzonder.*

In de eerste (schriftelijke) reactie van het college op het rekenkamerrapport onderkent het college de conclusie dat slechts weinigen het vastgoed-economisch totaalbeeld hebben. Het college kondigt aan dat zij in het eerste kwartaal van 2014 start met een versteviging van vastgoedkennis en vastgoed-economische kennis, binnen de programma's en binnen VBE. Het college kondigt aan deze versteviging van de vastgoed(-economische) kennis te onderhouden in een lerende organisatie. Het VBE heeft extra personeelscapaciteit ingezet in

aantal uren en op een hoger niveau, specifiek op het terrein van financieel-economische kennis op zowel tactisch als strategisch niveau. Dit zorgt niet alleen bij VBE voor een versteviging van de kennis, maar indirect ook op andere plekken in de organisatie, zoals bij de control en op het directieniveau.

**We constateren dat zowel de niveaus implementeren als effectueren in de doorwerkingscirkels zijn bereikt voor deze aanbeveling. De vastgoed-economische kennis heeft een breder bereik gekregen.**

## 2 Voeg een strategisch doel toe aan het VBE: effectiever

*De rekenkamer adviseert om naast de vier strategische doelen die het VBE nastreeft een vijfde toe te voegen, namelijk effectiviteit: de mate waarin de gemeentelijke en/of politieke doelstellingen worden behaald door vastgoed als bedrijfsmiddel in te zetten.*

Het college laat direct in een eerste schriftelijke reactie op het rapport weten dat toevoeging van dit strategische doel de beoogde VBE-missie versterkt. Daarom voegt het college per direct effectiviteit toe aan de 4 strategische doelen van VBE strategischer, duurzamer, innovatiever en efficiënter.

In het nieuwe vastgoedbeleid "Strategie op vastgoed", dat de raad op 26 januari 2015 vaststelt, is effectiviteit vervolgens in het beleid verankerd. Uitgangspunt van het nieuwe vastgoedbeleid is dat vastgoed dat de gemeente bezit optimaal (efficiënt en effectief) wordt benut, bezet en beheerd. Ook in de Spelregels voor uitvoering vastgoedbeleid, die op dezelfde datum door de raad zijn vastgesteld vinden we de effectiviteit terug in artikel 1.3: Het VBE heeft als doelstelling: "Het efficiënt en effectief uitvoeren van onze kerntaak met als resultaat een optimale beleidsondersteuning op basis van een gezonde financiële bedrijfsvoering". In de praktijk zien we dat in de spelregels ruimte is gemaakt voor afwegingen omtrent het doel dat met het vastgoed wordt beoogd. Voor de afweging in het kader van het beleidskader vastgoed vormen de gebiedsagenda's het uitgangspunt. Dit moet er volgens het college toe leiden dat er in de toekomst voldoende accommodaties zijn die aansluiten bij de behoefte, wat er leeft in de wijk en de initiatieven die er zijn.

**We constateren hier dan ook dat zowel de niveaus implementeren als effectueren in de doorwerkingscirkels zijn bereikt doordat "effectiviteit" is toegevoegd aan de strategische doelen van VBE.**

## 3 Hanteer een beleidskader voor het maatschappelijk rendement van vastgoed

*De rekenkamer adviseert om een beleidskader binnen de gemeente Enschede te hanteren voor maatschappelijk rendement. Maatschappelijk rendement is te definiëren als: de mate waarin de gemeentelijke en/of politieke doelstellingen worden behaald door vastgoed als bedrijfsmiddel in te zetten.*

Het college kondigt in haar brief aan de raad direct een voorstel aan voor de eerste helft van 2014 over de wijze waarop het maatschappelijk rendement toegevoegd kan worden aan de werkwijze van VBE bij beslissingen die aan de Raad worden voorgelegd.

In het nieuwe vastgoedbeleid "Strategie op vastgoed", dat de raad op 26 januari 2015 vaststelt wordt deze aanbeveling in beleid verankerd. Het beleidskader bepaalt dat vastgoed op zichzelf geen maatschappelijk rendement in zich draagt. De in het vastgoed gehuisveste maatschappelijke functies en activiteiten moeten effect hebben en bijdragen aan het behalen van gemeentelijke en/of politieke doelstellingen.

Om te bepalen of maatschappelijke functies en activiteiten daadwerkelijk bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen worden de gemeentelijke doelen vanuit de programma's vertaald naar maatschappelijke functies en activiteiten, die op hun beurt worden vertaald naar de (beoogde) bezetting en benutting van het vastgoed. Het nieuwe beleidskader is van toepassing op nieuwe ontwikkelingen. Ook kondigt het college aan periodiek de bestaande vastgoedportefeuille door te gaan lichten aan de hand van het beleidskader. Het college heeft de operationalisering van de werkwijze in een B&W-besluit vastgelegd en de raad daarover op 17 maart 2015 geïnformeerd middels een brief. Met deze periodieke doorlichting is een start gemaakt in stadsdeel Oost. Hierbij zijn ook andere actoren betrokken via de website ontmoetjebuurt.nl. De wethouder houdt de stadsdeelcommissie Oost op de hoogte van de voortgang van de doorlichting. Ook zal de wethouder het verslag van de doorlichting

aanbieden aan de stadsdeelcommissie Oost, evenals de keuzes die het college voornemens is te maken op basis van de doorlichting. Het college zal vervolgens op basis van de ervaringen in stadsdeel Oost een vergelijkbaar traject uitrollen in de andere stadsdelen.

**Concluderend stellen we vast dat een beleidskader voor het maatschappelijk rendement van vastgoed wordt gehanteerd, waardoor de niveaus implementeren en effectueren van de doorwerkingscirkels zijn bereikt.**

4 *Leg meer regie over het gemeentelijk vastgoed in al zijn aspecten bij VBE*  
*De rekenkamer adviseert om meer regie te voeren op de vastgoedportefeuille van de gemeente. Het VBE zou niet alleen de regie moeten voeren op de samenhang tussen de vastgoedobjecten bij de verschillende organisatieonderdelen (zoals VBE, planeconomie, parkeerbedrijf), maar ook op de samenhang tussen de beheersmatige en de beleidsinhoudelijke kant.*

In een directe schriftelijke reactie kondigt het college al een herpositionering aan van vastgoed in portefeuille bij VBE. Daarmee moet inzicht en sturing voor raad en college verder verbeteren, versnippering tegengegaan en meer samenhang ontstaan tussen organisatieonderdelen. Het college is van plan om daarbij nadrukkelijk het beleidskader voor maatschappelijk rendement te betrekken.

Op 26 januari 2015 stelt de raad vervolgens het nieuwe vastgoedbeleid in "Strategie op vastgoed" vast. In deze strategienota is deze aanbeveling verwerkt. Uitgangspunt is dat regie op vastgoed een samenspel is tussen stadsdelen, programma's en vastgoed en leidt tot integrale voorstellen. De vastgoedstrategie bepaalt dat VBE proactief meedenkt over strategische opties (verkoop- en ontwikkelpotentie, clusteren) vastgoedmogelijkheden (courantheid, geschiktheid van locatie en gebouw, technische staat, duurzaamheid) en het financieel rendement van een gebouw inclusief beoordeling van de risico's. Dit gebeurt vanuit vastgoedscenario's en is gericht op de vastgoedportefeuille zo efficiënt en effectief mogelijk te beheren. Ook de Spelregels voor uitvoering vastgoedbeleid schetsen in artikel 3.2 de regierol in de uitgangspunten voor portefeuillemanagement.

Ook het concentreren van vastgoed in de portefeuille van VBE leidt onder andere tot meer regie bij VBE. Aanpassing van regie op vastgoed zorgt voor meer samenhang tussen de organisatieonderdelen. VBE heeft daarbij als regisseur vanuit het beleidskader een aanjagende werking, terwijl de stadsdeelmanager procesverantwoordelijk is.

**We stellen concluderend vast dat VBE naar aanleiding van het rekenkamerrapport meer regie op het gemeentelijk vastgoed heeft gekregen en dat daarmee de niveaus implementeren en effectueren van de doorwerkingscirkels zijn bereikt.**

5 *Hanteer een realistische huurprijs voor de eigen organisatie en subsidierelaties*  
*De rekenkamer adviseert de marktwaarde als uitgangspunt te nemen bij de huurprijs voor panden die worden verhuurd aan de eigen organisatie of aan subsidie-afhankelijke instellingen.*

Het college past een kader toe dat is vastgelegd in de Vastgoednota 2.0. In dit kader berekent VBE een marktconforme huur door aan marktpartijen en een kostendekkende huur aan subsidierelaties. In de praktijk ligt de markthuurgprijs tegenwoordig in het merendeel van de gevallen lager dan de kostprijsdekkende huur. In dat geval zou het hanteren van een marktconforme huur aan subsidierelaties een verkapte subsidie zijn. Het verhuren van gemeentelijk vastgoed aan marktpartijen is overigens een aflopende zaak. De nieuwe vastgoedstrategie bepaalt dat vastgoed in eigendom van de gemeente alleen nog een functie heeft wanneer daarmee maatschappelijke effecten worden behaald die in de beleidsprogramma's passen. Al het gemeentelijk vastgoed dat daar niet in past wordt afgestoten. Verhuur aan marktpartijen vindt nog slechts plaats voor de korte termijn zolang het betreffende vastgoed niet verkocht is.

Ten aanzien van de huurprijsystematiek dient verder nog opgemerkt te worden dat de huur die intern binnen de gemeentelijke organisatie doorbelast wordt een interne verrekeningsystematiek is. Door deze interne verrekeningen plaats te laten vinden worden in de begroting en de jaarrekening de kosten voor vastgoed, alsmede de risico's en de ontwikkeling van de portefeuille inzichtelijk gemaakt.

**Concluderend stelt de rekenkamer vast dat het hanteren van kostendekkende huurprijzen voor de eigen organisatie en subsidierelaties bijdraagt aan de transparantie. In die zin is sprake van een realistische huurprijs, ook al is die niet gebaseerd op de marktwaarde. Daarom zijn de niveaus implementeren en effectueren in de doorwerkingscirkels toch ook hier bereikt.**

#### 6 Laet VBE de huurrelatie met de eindgebruikers onderhouden

*De rekenkamer adviseert dat huurrelaties worden onderhouden tussen het VBE en de huurders, zodat ook invloed uitgeoefend kan worden op de wijze van gebruik en de exploitatie.*

Het college merkt in een directe reactie op het rekenkamerrapport op dat dit vanaf de oprichting in praktijk is gebracht. De Spelregels voor uitvoering vastgoedbeleid, die begin 2015 door de raad zijn vastgesteld, bepalen expliciet dat het VBE streeft naar een directe huurrelatie met de daadwerkelijke eindgebruiker. Maar de spelregels voorzien ook situaties waarin er een huurrelatie is met een exploitant (b.v. een overkoepelende stichting), de gemeentelijke facilitaire organisatie / de afdeling sportaccommodaties of een externe, commerciële exploitant. In de spelregels is vastgelegd dat het VBE in de huurcontracten met huurders afspraken maakt over het gebruik van het gebouw, de huurprijs en termijn en de taakverdeling met betrekking tot beheer en onderhoud.

**We constateren dat VBE in de regel de huurrelatie met de eindgebruikers onderhoudt. Omdat niet geheel zeker is dat het rekenkamerrapport de aanleiding was, constateren we dat mogelijk zowel de niveaus implementeren als effectueren in de doorwerkingscirkels zijn bereikt.**

#### 7 Hanteer een kostprijsdekkende huur van 15 jaar

*De rekenkamer adviseert om als uitgangspunt voor rekenmodellen een periode aan te houden van 15 jaar. De thans gehanteerde systematiek veronderstelt dat voorzien kan worden hoe de wereld er over 30 jaar uitziet. Realistischer is daarom een periode van 15 jaar aan te houden.*

Het college laat in een directe reactie weten dat een kostprijsdekkende huur met een looptijd van 15 jaar leidt tot een circa 20 procent hogere aanvangshuur voor doelgroepen van beleid. De huidige systematiek voldoet voor langlopende vastgoedexploitaties en leidt daarmee tot het gewenste maatschappelijk effect. Daarom ontraadt het college de gemeenteraad om deze aanbeveling over te nemen.

De Spelregels voor uitvoering vastgoedbeleid schetst de methodiek van de kostendekkende huur. Omdat de Spelregels bepalen dat "over een langere periode de huren juist voldoende zijn voor de kosten van het vastgoedobject". "De aanvangshuur is zodanig bepaald, dat rekening houdend met een jaarlijkse huurstijging van 1,7 % over de contractperiode precies genoeg huur wordt ontvangen om de kosten over diezelfde contractperiode te dekken." De rekenkamercommissie constateert dat zodoende de jaarlijkse huurstijging van 1,7 procent de contractduur vastlegt. Hoewel dit niet exact overeenkomt met de aanbeveling van de rekenkamer, constateren we toch dat de lange contractduur van 30 jaar geen deel meer uitmaakt van de Spelregels. Dit komt tegemoet aan de strekking van de aanbeveling.

Aanvullend op de aanbeveling van de rekenkamer om een kostprijsdekkende huur van 15 jaar te hanteren neemt de raad in februari 2014 unaniem een motie aan waarin de raad uitspreekt dat de accountant, bij de controle van de jaarrekening 2013, expliciet zijn oordeel moet worden gevraagd over het hanteren van een kostprijsdekkende huur van 30 versus 15 jaar. In de quick scan op de Gemeenterekoning 2013 constateert de rekenkamercommissie in juni 2014 dat de accountant in de rapportage betreffende de Gemeenterekoning 2013 deze aandachtspunten (nog) niet heeft meegenomen. De rekenkamer benadrukt in de quick scan dat met name de kostprijsdekkende huur van 30 versus 15 jaar van belang wordt bij het oordeel van de raad over de eerstvolgende Gemeenterekoning. Tot op heden heeft de rekenkamercommissie nog geen oordeel van de accountant op dit punt gezien. Aangezien de gemeenteraad opdrachtgever is van de accountant, constateren we hier dat de motie die de raad zichzelf heeft opgedragen nog niet ten uitvoer is gebracht.

**Concluderend stelt de rekenkamer dat de raad belang hechtte aan het oordeel van de accountant over de gehanteerde systematiek. De rekenkamer heeft geen aanwijzing dat de accountant daadwerkelijk een oordeel heeft gegeven. Een oordeel van de accountant op dit punt kan bijdragen aan het reeds in gang gezette continue proces van verbetering van het functioneren van het VBE. We constateren dan ook dat de niveaus van implementeren en effectueren in de doorwerkingscirkels voor deze aanbeveling en de ondersteunende motie niet zijn bereikt.**

**8** [Licht de raad in als geen marktconforme huurprijs wordt gehanteerd](#)  
*De rekenkamer adviseert het college om de raad te informeren wanneer het college besluit geen marktconforme huurafspraken te maken.*

In een directe reactie op het rekenkamerrapport laat het college weten dat het momenteel een kader toepast dat is vastgelegd in de Vastgoednota 2.0. In dit kader berekent VBE een marktconforme huur door aan marktpartijen en een kostendekkende huur aan subsidierelaties. Bij afwijkingen van dit kader wordt de raad betrokken.

Begin 2015 stelt de raad de Spelregels voor uitvoering vastgoedbeleid vast waarin wederom als uitgangspunt is opgenomen dat VBE uitgaat van een kostendekkende huur voor maatschappelijke huurders en van een marktconforme huur voor overige huurders. In de praktijk ligt de markthuurgprijs tegenwoordig in de meeste gevallen lager dan de kostprijsdekkende huur. In dat geval zou het hanteren van een marktconforme huur aan subsidierelaties een verkapte subsidie zijn.

De huur voor de niet-maatschappelijke huurders is volgens de wettelijke kaders minimaal marktconform. Artikel 5.6 van de Spelregels bepaalt dat de gemeente voor deze categorie huurders niet onder de kostprijs een huurprijs mag aanbieden. We constateren dat de aanbeveling om de raad in te lichten wanneer geen marktconforme huurprijs wordt gehanteerd deels overbodig is geworden voor zover het marktpartijen betreft. De gemeente is wettelijk verplicht aan deze partijen minimaal een marktconforme huur te berekenen. Bovendien is het verhuren van gemeentelijk vastgoed aan marktpartijen een aflopende zaak, omdat in de nieuwe strategie alleen nog is voorzien in vastgoed met een maatschappelijke functie.

**We constateren dat deze aanbeveling door de realiteit is ingehaald. Marktconforme huurprijzen liggen tegenwoordig vaak lager dan kostendekkende huren. Dat zowel de niveaus implementeren als effectueren in de doorwerkingscirkels niet zijn bereikt is daarom alleszins verklaarbaar.**

**9** [Maak een realistische risico-inventarisatie van de vastgoedportefeuille](#)  
*De rekenkamer adviseert serieuze risico-inventarisatie. Daling van de boekwaarde door afschrijvingen en de onzekerheid omtrent de baten moeten daarbij worden meegenomen.*

In een directe schriftelijke reactie op het rekenkamerrapport laat het college weten het belangrijk te vinden om de werkwijze te herijken en hier in de eerste helft van 2014 op terug te komen bij de raad. Hoewel eerder aangekondigd, wordt het risicomanagement begin 2015 uitgebreid beschreven in artikel 4 van de Spelregels uitvoering vastgoedbeleid. De spelregels bepalen onder meer dat VBE twee keer per jaar een risico-inventarisatie uitvoert voor de bestaande vastgoedportefeuille en deze betreft in de P&C-cyclus. Ten tijde van het opstellen van de Spelregels was er nog sprake van een paragraaf Vastgoed in de P&C-cyclus. Inmiddels is deze paragraaf vervallen en zijn begroting en jaarrekening drastisch ingekort. Dit heeft tot gevolg gehad dat in de P&C-cyclus minder informatie over vastgoed is opgenomen. Onderdelen van de in de risico-inventarisatie genoemde punten zijn terug te vinden in de huidige P&C-cyclus; onderhoud en verloop voorziening in de paragraaf Kapitaalgoederen, marktwaarde versus boekwaarde is vertaald in de stille reserve (inclusief courantheid), begroting versus realisatie.

Voor de bepaling van het risicoprofiel worden vier soorten risico's geïnventariseerd:

- contractrisico's: looptijd huurcontracten, kwaliteit van de huurder
- pandrisico's: staat van onderhoud, energetische waarde, courantheid
- risico's wetgeving en beleid: bezuinigingen, het nieuwe werken, regionalisering, Wet Markt en Overheid /invoering vpb-plicht voor gemeenten, de 3D-ontwikkelingen

- financiële risico's: exploitatiewaarde, marktwaarde versus boekwaarde, kosten leegstand, rente- en inflatiewijzigingen.

Aanvullend op de aanbeveling van de rekenkamer om een realistische risico-inventarisatie te maken neemt de raad in februari 2014 unaniem een motie aan waarin de raad uitspreekt dat de accountant, bij de controle van de jaarrekening 2013, expliciet zijn oordeel moet worden gevraagd over de door de rekenkamer geconstateerde risico's van het vastgoedbedrijf. In de quick scan op de Gemeenterekening 2013 constateert de rekenkamercommissie in juni 2014 dat de accountant in de rapportage betreffende de Gemeenterekening 2013 deze aandachtspunten (nog) niet heeft meegenomen. De rekenkamer benadrukt in de quick scan dat met name de risico's van VBE binnenkort van belang zijn bij het oordeel van de raad over de Gemeenterekening 2013. Tot op heden heeft de rekenkamercommissie nog geen oordeel op dit punt van de accountant gezien. Aangezien de gemeenteraad opdrachtgever is van de accountant, constateren we hier dat de motie die de raad zichzelf heeft opgedragen nog niet ten uitvoer is gebracht.

**Concluderend, het VBE werkt met een serieuze risico-inventarisatie van de vastgoedportefeuille. We constateren dan ook dat de niveaus implementeren en effectueren in de doorwerkingscirkels voor deze aanbeveling zijn bereikt.**

## 7 Publiek verantwoord

In het beleidsveld en de wetenschap is naar aanleiding van het rekenkameronderzoek aandacht geweest voor het vastgoedbeleid van de gemeente Enschede. Projectleider van het vastgoedonderzoek waartoe de rekenkamer opdracht gaf, dr. Jan Veuger van het Kenniscentrum Noordruimte, Hanzehogeschool Groningen, gebruikte de casus als input op verschillende congressen en publiceerde op dit vlak artikelen. Het hoofd VBE trad in meerdere workshops op om de leerervaringen naar aanleiding van het rekenkameronderzoek te delen.

Op de website [hbo-kennisbank.nl](http://hbo-kennisbank.nl) valt onder meer te lezen: "Het Vastgoedbedrijf van de gemeente Enschede scoort goed onder collega's." Dit blijkt uit de Barometer Maatschappelijk Vastgoed 2014<sup>1</sup>. Aan de Barometer 2015<sup>2</sup> hebben meer gemeenten meegedaan (173 gemeenten) en ook daarin is Enschede het meest genoemd als voorbeeld en/of koploper.

Aan dit onderzoek van het Kenniscentrum Noordruimte Hanzehogeschool Groningen hebben 85 gemeentelijke vastgoedbedrijven meegedaan. Enschede komt uit de bus als koploper en is daarmee een voorbeeld op het gebied van maatschappelijk vastgoed. Het onderzoek is aangeboden aan Minister Blok. Hoofd van het Enschedese vastgoedbedrijf geeft aan dat de uitkomsten een stimulans zijn in het zoeken naar nieuwe wegen in het gemeentelijk vastgoedbeleid. De HBO Kennisbank maakt publicaties zoals artikelen, onderzoeksrapporten en afstudeerwerken van lectoren, docenten en studenten van hogescholen toegankelijk. Ook in Rooilijn<sup>3</sup> vinden we een artikel over het Enschedese vastgoedbeleid: Vastgoedbeleid Enschede als voorbeeld? Verder maakt de website Bouwstenen voor sociaal<sup>4</sup> melding van de resultaten van het rekenkameronderzoek. Ook is er een artikel<sup>5</sup> te vinden van dr. Jan Veuger over het Enschedese onderzoek naar vastgoedbeleid. Dit artikel werd eerder gepubliceerd in B&G Magazine.

**Al met al constateert de rekenkamercommissie dat het onderzoek naar vastgoedbeleid aandacht genereerde bij een breder publiek dan de gemeentelijke organisatie en het**

<sup>1</sup> Hanze KennisCentra Noordruimte, *Barometer Maatschappelijk Vastgoed*, Public Real Estate International, 2014

<sup>2</sup> Hanze KennisCentra Noordruimte, *Barometer Maatschappelijk Vastgoed*, Public Real Estate International, 2015

<sup>3</sup> Jaargang 48, Nr. 2, 2015, pp.134-149

<sup>4</sup> bouwstenen.nl

<sup>5</sup> J. Veuger, *Onderzoek vastgoedbeleid gemeente Enschede 2001-2013, Vijf conclusies over idealen*, B&G, juli/augustus 2014, pp. 14-17



**lokale bestuur. Daarmee stelt de rekenkamer vast dat het niveau van publiek verantwoord worden binnen de doorwerkingscirkels is bereikt.**

## **8 Conclusie**

We constateren dat de gemeenteraad de conclusies en aanbevelingen voortkomend uit het rekenkameronderzoek naar vastgoedbeleid onderschreef, het college van B&W de aanbevelingen heeft overgenomen en het college uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen. Daarmee stellen we vast dat er sprake is geweest van doorwerking. Specifieker stelt de rekenkamercommissie vast dat zowel sprake is van instrumentele als van conceptuele doorwerking (Berenschot, 2011).

Instrumentele doorwerking ontstaat immers als het college opvolging geeft aan de aanbevelingen van de rekenkamer en het beleid naar aanleiding daarvan aanpast. Daarvan is hier zeker sprake. Conceptuele doorwerking ontstaat als de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie als gevolg van het rekenkameronderzoek bij de beleidsontwikkeling meer rekening houden met de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het beleid. Ook deze beweging zagen we naar aanleiding van het rekenkamerrapport.

In termen van het model van de doorwerkingscirkels zijn de eerste drie niveaus, namelijk agenderen, bespreken en besluiten, bereikt. Voor de meeste aanbevelingen zijn de niveaus implementeren en effectueren eveneens doorlopen. Tenslotte is er sprake van publiek verantwoord worden. Concluderend stelt de rekenkamercommissie vast dat de niveaus van het model van doorwerkingscirkels alle zijn bereikt.