

ONDERZOEKSPLAN VASTGOED

Rekenkamer Utrecht, 22 december 2017

1. AANLEIDING

Met het vastgoedbeleid van de gemeente zijn grote financiële en maatschappelijke belangen gemoeid. In de *Programmabegroting 2018* is de algemene programmadoelstelling van het Utrechtse vastgoedbeleid als volgt omschreven: “Utrecht heeft voldoende, kwalitatief goed en optimaal gespreid gemeentelijk vastgoed dat activiteiten mogelijk maakt die bijdragen aan de maatschappelijke doelstellingen van de gemeente”. Ook bij andere gemeentelijke doelen speelt het vastgoed van de gemeente Utrecht een rol, bijvoorbeeld bij de ruimtelijke strategie, het financieel beleid, het duurzaamheidsbeleid en het toegankelijkheidsbeleid.

In 2016 bestond de vastgoedportefeuille van de gemeente uit 1.447 objecten: 886 gebouwen en 561 percelen, met een totale WOZ-waarde van € 1.304 miljoen. Naar de reden van het bezit kan het vastgoed in drie delen gesplitst worden:

- ◆ 65% van deze objecten van het gemeentelijk vastgoed is bedoeld om onderdak te bieden aan de gemeentelijke organisatie en aan tal van maatschappelijke organisaties zoals scholen, sportorganisaties, buurthuizen, speeltuinen, culturele voorzieningen, etc.
- ◆ 28% van het vastgoed is in gemeentelijk bezit om toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken.
- ◆ Het resterende deel (dus circa 7%) is om historische redenen in gemeentelijk bezit, maar dient geen gemeentelijk beleidsdoel meer.¹

Het gemeentelijk vastgoed is verdeeld over vijf programma's in de gemeentebegroting: vastgoed, onderwijs, sport, bereikbaarheid en stedelijke ontwikkeling.

Het vastgoedbeleid en de eigenaars taken worden uitgevoerd door de Utrechtse Vastgoed Organisatie (UVO). Het beheer en de exploitatie van het Utrechtse vastgoed valt sinds 1 januari 2016 onder Stadsbedrijven. Andere organisatieonderdelen zijn betrokken vanuit hun beleid gericht op de gebruikers van het gemeentelijk vastgoed of vanuit beleid dat zijn doorwerking moet krijgen in het vastgoedbeleid.

Zoals aangekondigd in het *Jaarplan 2017* start de Rekenkamer Utrecht² met een onderzoek naar het Utrechtse vastgoedbeleid. Dit onderwerp is aangedragen tijdens een overleg van de rekenkamer met woordvoerders van de gemeenteraad. Zij gaven daarbij aan dat zij onvoldoende inzicht hadden in de resultaten van het gevoerde vastgoedbeleid. Dit inzicht is voor de raad van belang om te kunnen controleren in hoeverre de gestelde doelen bereikt zijn. Ook zou daardoor inzichtelijker worden welke ruimte er is voor verdere verbeteringen. Deze informatie heeft de Gemeenteraad nodig om de begroting, de jaarrekening en beleidsvoorstellen over vastgoed te kunnen beoordelen. Verder hadden de aanwezige raadsleden diverse vragen over de wijze waarop het vastgoedbeleid in de praktijk wordt uitgevoerd.³

¹ Gemeente Utrecht (8 mei 2017). *Meerjarenperspectief Utrechts Vastgoed (MPUV) 2017*.

² Rekenkamer Utrecht (22 december 2016). *Jaarplan 2017*. Beschikbaar op https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/7.extern/Rekenkamer/B_20161222_Jaarplan2017_Rekenkamer_Utrecht_DEF.pdf

³ Overleg Rekenkamer Utrecht met woordvoerders vastgoed in de gemeenteraad dd. 7 september 2017.

De rekenkamer wil het onderzoek uitvoeren in twee delen:

- ◆ Deel 1: Beleidsoverzicht met een beoordeling van de beleidsdoelen die de raad vastgesteld heeft en de beleidsinformatie die aan de raad verstrekt wordt;
- ◆ Deel 2: Verdiepend onderzoek naar een specifiek thema of beleidsterrein.

In dit onderzoeksplan werken wij deel 1 van het onderzoek verder uit. Het tweede deel zal na afronding van deel 1 worden uitgewerkt. Mogelijke thema's kunnen dan zijn: duurzaamheid, verkoop/aanbesteding van vastgoed, klanttevredenheid van de gebruikers, leegstandsbeheer of een ander thema dat uit deel 1 naar voren komt. Bij de uitwerking van deel 2 zullen wij de nieuwe gemeenteraad betrekken.

2. PLAN VAN AANPAK BELEIDSOVERZICHT (DEEL 1)

2.1 Doel en onderzoeksvragen

In deel 1 doet de rekenkamer een onderzoek naar de wijze waarop de gemeente Utrecht het vastgoedbeleid vorm heeft gegeven. Wij willen met dit onderzoek inzicht verschaffen in de doelen van het vastgoedbeleid van de gemeente Utrecht en de informatie die de gemeenteraad ontvangt over de stand van zaken bij de realisatie van deze doelen. Ook zullen we nagaan hoe deze informatie kan worden verbeterd. Daarmee willen wij de gemeenteraad ondersteunen bij de beoordeling van het vastgoedbeleid van de gemeente en bij toekomstige besluitvorming over het vastgoedbeleid.

De centrale vraag in het onderzoek luidt:

Wat zijn de gestelde doelen voor het vastgoedbeleid van de gemeente Utrecht en ontvangt de gemeenteraad voldoende informatie om de voortgang bij het realiseren van deze doelen te kunnen beoordelen?

Voor de beantwoording van de centrale vraag worden de volgende deelvragen gesteld:

1. Hoe is de gemeentelijke vastgoedportefeuille samengesteld en hoe is deze verdeeld over de programma's in de gemeentebegroting?
2. Hoe zijn de taken en bevoegdheden bij het vastgoedbeleid verdeeld tussen de raad, het college van B&W en de ambtelijke organisatie?
3. Welke doelen heeft de gemeenteraad gesteld voor het Utrechtse vastgoed en aan welke prestatie-indicatoren wordt de voortgang afgemeten?
4. Zijn deze doelen en prestatie-indicatoren voldoende helder (SMART) geformuleerd en zijn ze met elkaar verenigbaar?
5. Welke informatie ontvangt de gemeenteraad over de stand van zaken ten aanzien van het realiseren van deze doelen?
6. Is deze informatie toereikend om de resultaten van het vastgoedbeleid op hoofdlijnen te kunnen beoordelen? Zo nee, hoe kan deze informatie worden verbeterd?

2.2 Afbakening van het onderzoek

De deelvragen 1 en 2 zullen worden beantwoord voor de gehele vastgoed in bezit van de gemeente (verdeeld over vijf programma's in de gemeentebegroting 2017). Vanwege de gewenste compactheid van het onderzoek richten wij ons bij vraag 3 tot en met 6 op een van de programma's, namelijk het programma vastgoed. Dit is het programma met het grootste aantal objecten en het programma dat het meest divers is samengesteld. Het gemeentelijk vastgoed binnen dit programma is onderverdeeld in meerdere portefeuilles, zoals welzijn, zorg, erfgoed, cultuur, overig, overig beleid en huisvesting gemeente. Ook een (klein) deel van de accommodaties voor onderwijs en sport en multifunctionele

accommodaties valt onder het programma vastgoed. Dit programma kostte in 2016 per saldo € 2,5 miljoen (totale baten € 25,8 miljoen, totale lasten € 28,3 miljoen). In de programmabegroting 2018 is een totaal bedrag van € 34,1 miljoen aan baten en € 26,6 miljoen aan lasten geraamd, waardoor een positief saldo van € 7,5 miljoen wordt verwacht.⁴ Door de gevarieerde samenstelling van het vastgoed binnen dit programma verwachten we dat de bevindingen ook bruikbaar zijn om beleidsinformatie over vastgoed in andere programma's te beoordelen.

Het onderzoek heeft betrekking op het geformuleerde beleid dat in 2017 van kracht was. Deel 1 van het onderzoek heeft een beperkte omvang en diepgang, zodat de raad in mei 2018 kennis kan nemen van de resultaten. Daarmee wil de rekenkamer de nieuw gekozen raad ondersteunen om de informatie en voorstellen voor het vastgoedbeleid te kunnen beoordelen. De uitkomsten van het onderzoek kan de raad betrekken bij de beoordeling van het jaarverslag, de voorjaarsnota en het Meerjarenperspectief Utrechts Vastgoed (MPUV) die jaarlijks in mei aan de raad worden aangeboden.

In het onderzoek staat de beschikbaarheid van sturingsinformatie centraal. De rekenkamer zal zich beperken tot de informatie die in de administratie van de gemeente beschikbaar is. Wanneer de gemeente geen inzicht heeft in de resultaten die gerealiseerd zijn rond een bepaald doel, zal dat worden vermeld. De rekenkamer zal in dat geval geen nader onderzoek instellen om deze resultaten alsnog in beeld te brengen. Ook zal in de eerste fase geen onderzoek gedaan worden naar oorzaken van eventueel tegenvallende resultaten. De bevindingen uit het eerste deel van dit onderzoek zullen wij betrekken bij de uitwerking van deel 2 van het onderzoek.

Privaat vastgoed blijft in dit onderzoek buiten beschouwing. Informatie daarover is onder meer te vinden in de jaarlijkse *Vastgoedmonitor Utrecht*.⁵

2.3 Werkwijze

De onderzoeksvragen 1, 2, 3 en 5 leiden tot een beschrijving van het beleid. Bij de vragen 4 en 6 zal de rekenkamer haar eigen oordeel geven. Het hieronder geschetste globale beoordelingskader zal tijdens het onderzoek verder uitgewerkt worden.

Onderzoeksvraag 1: Vastgoedportefeuille in de gemeentebegroting

Deze vraag zal beantwoord worden op basis van beleidsdocumenten en zo nodig met gebruik van aanvullende informatie van de UVO.

Onderzoeksvraag 2: Verdeling verantwoordelijkheden

Welke informatie de gemeenteraad nodig heeft, hangt mede af van de vraag welk type beslissingen de raad moet nemen. Ook zal worden beschreven hoe de bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden verdeeld zijn en welke organisatieonderdelen bij het vastgoedbeleid betrokken zijn. Daarbij zal ook worden beschreven hoe de verantwoordelijkheden verdeeld zijn over de betrokken wethouders (wethouder vastgoed en andere wethouders) en organisatieonderdelen (UVO, Stadsbedrijven en andere organisatieonderdelen).

Onderzoeksvraag 3: Overzicht vastgestelde beleidsdoelen en prestatie-indicatoren

De beleidsdoelen en prestatie-indicatoren zullen in kaart gebracht worden op basis van formele beleidsdocumenten die door de raad zijn vastgesteld of aan de raad zijn toegestuurd. Onder “doelen”

⁴ Gemeente Utrecht (15 september 2017). *Programmabegroting 2018*.

⁵ Meest recente versie: Gemeente Utrecht (april 2017). *Vastgoedmonitor Utrecht 2016*.

verstaan we ook ambities, taakstellingen en opgaven. Omdat de doelen voor het programma Vastgoed in de programmabegroting vrij algemeen geformuleerd zijn, zullen wij ook nagaan welke doelen zijn geformuleerd ten aanzien van aspecten die de speciale belangstelling van de raad hebben, te weten gebruikerstevredenheid, duurzaamheid, bezettingsgraad/leegstand, toegankelijkheid en de verkoop van panden.

Onderzoeksvraag 4. Beoordeling helderheid en consistentie vastgestelde doelen en prestatie-indicatoren

De inhoudelijke keuze van doelen is aan de gemeenteraad. De rekenkamer zal beoordelen of de doelen en prestatie-indicatoren zo concreet geformuleerd zijn, dat duidelijk is wat gerealiseerd moet worden. Daarbij kan gedacht worden aan onderdelen van de SMART criteria: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden. Daarnaast zullen we aangeven in hoeverre de doelen onderling consistent zijn en waar deze mogelijk op gespannen voet met elkaar staan.

Onderzoeksvraag 5. Beschikbare beleidsinformatie

De beleidsinformatie zal in kaart gebracht worden op basis van beleidsdocumenten die door het college aan de raad gestuurd zijn. We richten ons hierbij op algemene beleidsinformatie over de vastgoedportefeuilles.

Onderzoeksvraag 6. Beoordeling beleidsinformatie

De rekenkamer zal beoordelen of de aan de raad verstrekte beleidsinformatie voldoende inzicht geeft in de mate waarin beleidsdoelen zijn gerealiseerd. De beleidsinformatie moet zodanig zijn dat de raad in staat is te beoordelen of het nodig is het beleid bij te stellen. Dat betekent dat de informatie relevant (volledig, actueel, tijdig), betrouwbaar, begrijpelijk en vergelijkbaar (consistent in de tijd en tussen onderdelen van de beleidsinformatie) moet zijn. Ook moet de informatie voldoen aan wettelijke regels en gezaghebbende richtlijnen voor de inhoud van informatie (bijvoorbeeld begrotingsvoorschriften).⁶ Net als bij de vorige vraag zullen we ons richten op de algemene sturingsinformatie voor het programma vastgoed en de portefeuilles daarbinnen.

Er zal geen beoordeling gegeven worden over de informatie over afzonderlijke casussen, omdat dat binnen de beschikbare capaciteit voor dit onderzoek niet haalbaar is.

Wanneer de beleidsinformatie volgens ons niet voldoende is, zullen wij aanbevelingen doen voor de wijze waarop de informatie verbeterd kan worden. In verband daarmee zullen wij nagaan welke informatie in de administratie van de gemeente beschikbaar is, en of de administratie zodanig is opgezet dat de benodigde beleidsinformatie vlot kan worden opgeleverd.

Te analyseren documenten

De hoofdlijnen van het vastgoedbeleid van de gemeente Utrecht zijn beschreven in de *Kadernota vastgoed 2012-2016*, onlangs opgevolgd door de *Kaderbrief vastgoed 2017* (8 mei 2017). Beleid voor sectoren die gehuisvest zijn in gemeentelijk vastgoed (onderwijs, sport, welzijn, cultuur, verkeer, etc.) en beleid gericht op duurzaamheid en toegankelijkheid zijn eveneens van invloed op het beleid voor gemeentelijk vastgoed. De financiële kaders worden vastgelegd in de jaarlijkse *Programmabegroting*. In de jaarlijkse nota *Meerjarenperspectief Utrechts Vastgoed (MPUV)*⁷ legt het college verantwoording af over het gevoerde vastgoedbeleid gedurende het afgelopen boekjaar. Vanaf 2018

⁶ Beoordelingscriteria ontleend aan de *Handleiding Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid* van de Algemene Rekenkamer, 2006.

⁷ Meest recente versie: Gemeente Utrecht (8 mei 2017). *Nota Meerjarenperspectief Utrechts Vastgoed (MPUV) 2017*.

zal dit document ook weer een vooruitblik bevatten. In de *Nota Kapitaalgoederen* (onderdeel van het MPUV) worden de geprogrammeerde investeringen in vastgoed vastgelegd.⁸ Daarnaast ontvangt de raad brieven over specifieke onderwerpen binnen het vastgoedbeleid. Waar nodig zullen wij de ambtelijke organisatie verzoeken aanvullende informatie te verstrekken.

3. ORGANISATIE EN PLANNING

De gegevens voor dit onderzoek zullen verzameld worden in de periode december 2017 - maart 2018. De resultaten van deel 1 van het onderzoek zullen wij in de 2^e helft van maart 2018 voor ambtelijke verificatie voorleggen aan de betrokken organisatieonderdelen. Eventuele onjuistheden zullen worden gecorrigeerd. Op 21 maart 2018 wordt een nieuwe gemeenteraad gekozen. Wij zullen het college uitnodigen een bestuurlijke reactie op onze conclusies en aanbevelingen te geven. Gezien de beperkte omvang van dit onderzoek zullen wij kortere ambtelijke en bestuurlijke reactietermijnen aanhouden dan tot nu toe gebruikelijk bij rekenkamerrapporten.

Bij de planning en publicatiedatum houden wij er rekening mee dat de uitkomsten tijdig voor de raad beschikbaar zijn om te betrekken bij de bespreking van de voorjaarsnota en het MPUV 2018. Nieuwe raadsleden kunnen dit document gebruiken om zich op dit onderwerp in te werken.

De volgende personen van de Rekenkamer Utrecht voeren het onderzoek uit:

- ◆ Sylvia van Leeuwen (projectleider /onderzoeker)
- ◆ Johan Snoei (onderzoeker)
- ◆ Cecile Muntslag (stagiaire, tot 31-1-2018)

De planning van het onderzoek is als volgt:

Fase	Planning startdatum	Product
Vaststellen onderzoeksplan en voorbereiding onderzoek fase 1	december 2017	onderzoeksplan deel 1
Uitvoering onderzoek deel 1	december 2017	concept feitenrapport
Wederhoor, ambtelijk (2 weken)	2 ^e helft maart 2018	ambtelijke reactie
Verwerken ambtelijke reactie, opstellen conclusies en aanbevelingen	1 ^e helft april 2017	definitief feitenrapport
Bestuurlijk hoor-wederhoor (2 weken)	2 ^e helft april 2018	bestuurlijke reactie op conclusies en aanbevelingen
Publicatie deel 1	medio mei 2018	openbaar rapport
Besluitvorming over aanpak van deel 2 van het onderzoek (verdieping naar een onderdeel van het vastgoedbeleid)	tweede kwartaal 2018	onderzoeksplan en planning voor deel 2 van het onderzoek

Contactpersonen

- ◆ Sylvia van Leeuwen, projectleider /onderzoeker, sylvia.van.leeuwen@utrecht.nl; 030-286 21 04
- ◆ Johan Snoei, onderzoeker, j.snoei@utrecht.nl; 030-286 13 81
- ◆ Gerth Molenaar, secretaris rekenkamer, g.molenaar@utrecht.nl; 030-286 13 91

⁸ Meest recente versie in: Gemeente Utrecht (30 juni 2016). *Nota Meerjarenperspectief Utrechts Vastgoed (MPUV) 2016*.