

BESTUURLIJK RAPPORT

Verkopen van vastgoed

Stadsdeel Centrum

juni 2012

Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

R a



BESTUURLIJK RAPPORT

Verkopen van vastgoed

stadsdeel Centrum

juni 2012

colofon

Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoekers: drs. Jurriaan Kooij

drs. Stefanie Geerts

Evert Visser RA (projectleider)

Dit rapport bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport en het onderzoeksrapport. Het bestuurlijk rapport geeft de belangrijkste bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen weer.

In de bijlage van dit bestuurlijk rapport is de inhoudsopgave van het onderzoeksrapport opgenomen. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en de beantwoording van de onderzoeksvragen. Het onderzoeksrapport kunt u downloaden/lezen op onze website www.rekenkamer.amsterdam.nl

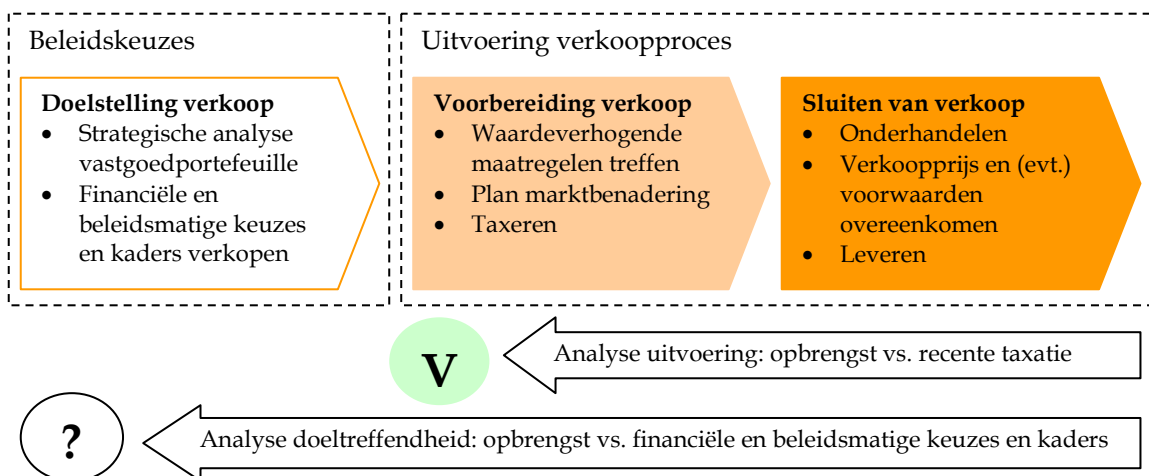
Samenvatting

Vastgoed in de Amsterdamse stadsdelen

De stadsdelen hebben een omvangrijk vastgoedbezit met waarschijnlijk een waarde van tientallen miljoenen euro's per stadsdeel. In de huidige bestuursperiode zijn alle stadsdelen van plan een deel van dit bezit te verkopen. Dit roept de vraag op of het verkoopbeleid van vastgoed van stadsdelen doeltreffend is. Hiervoor zijn niet alleen recent afgeronde verkopen onderzocht, maar is ook nagegaan op welke wijze de stadsdelen van plan zijn in de toekomst vastgoed te verkopen. Uit de onderzochte verkopen blijkt dat vooral vooraf onduidelijk is wat de verkoop financieel moest opleveren. Positief is dat de stadsdelen aangeven hier inmiddels meer aandacht aan te besteden. Dit blijkt echter nog niet expliciet uit beschrijvingen van de te volgen werkwijze bij verkopen van vastgoed.

Doeltreffendheid lastig te achterhalen

Uit de onderzochte verkopen blijkt dat de stadsdelen erin slagen om een verkoopprijs te bedingen die min of meer in de buurt ligt van een recente taxatiewaarde: een marktconforme verkoopopbrengst. Dit betekent echter niet dat deze verkopen ook (financieel) doeltreffend waren: hiervoor is het nodig dat vooraf duidelijk is wat van de verkoop werd verwacht. Deze gedachtegang is in onderstaande figuur schematisch weergegeven. Slechts in twee van de zes gevallen was het mogelijk om een oordeel te geven over de financiële doeltreffendheid, namelijk bij stadsdeel Zuid en bij stadsdeel Oost. In de andere gevallen ontbraken financiële verwachtingen vaak of waren deze niet meer te achterhalen. In twee van de drie gevallen lukt het stadsdelen wel om het maatschappelijk doel te realiseren, namelijk bij stadsdeel Centrum en Oost. Dit gaat soms wel gepaard met een lange doorlooptijd: tot meer dan 10 jaar.



Randvoorwaarden voor doeltreffende verkoop: duidelijke keuzes en kaders

Om de doeltreffendheid van de verkoop van vastgoed te bewaken, is het noodzakelijk om vooraf duidelijke financiële en beleidsmatige keuzes te maken en kaders te stellen. Bij het maken van deze keuzes worden verschillende alternatieven geanalyseerd en afgewogen: de effecten van de verkoop worden in beeld gebracht en verwachtingen worden expliciet gemaakt. In dit licht is het positief dat alle stadsdelen aangeven stil te staan bij deze analyses en keuzes. Vier stadsdelen (Centrum, Noord, West en Zuidoost) stellen dat dit onderdeel is van hun vaste werkwijze. Deze werkwijze is echter niet of slechts globaal beschreven: een organisatorische waarborg ontbreekt hierdoor. Stadsdeel Nieuw West kon geen informatie geven over de werkwijze bij verkopen van vastgoed.

Vastgoedadministratie essentieel voor goed onderbouwde besluitvorming

Om te bepalen of een stadsdeel een pand wil verkopen, en zo ja onder welke voorwaarden, is het noodzakelijk om goed inzicht te hebben in het vastgoedbezit. Zonder dit inzicht kunnen de positieve en negatieve effecten van een verkoop niet goed in beeld worden gebracht en is onderbouwde besluitvorming niet goed mogelijk. De rekenkamer constateerde eerder dat de vastgoedadministraties nog niet in alle stadsdelen optimaal functioneerden. In de stadsdelen West, Nieuw West, Zuid en Zuidoost wordt de vastgoedadministratie nog op orde gebracht. De drie aanbevelingen uit de tussenrapportage zijn door alle stadsdelen overgenomen.

Betrokkenheid stadsdeelraad

Bij het verkopen van vastgoed gaat het om veel geld. Daarnaast zijn verkopen ook onomkeerbaar. Het is daarom positief dat in vijf stadsdelen (Centrum, West, Oost, Zuid en Zuidoost) de stadsdeelraden altijd worden betrokken bij een verkoop van vastgoed. Alleen stadsdeel Noord geeft aan dit niet te doen. Stadsdeel Nieuw West kon hier geen informatie over geven. Het gaat echter niet alleen om het betrekken van de stadsdeelraad. Het moet ook duidelijk zijn wat deze betrokkenheid inhoudt. Hiervoor moet het voor zowel bestuur als stadsdeelraad duidelijk zijn op welke manier en op welk moment de stadsdeelraad beleidsmatige en financiële kaders kan stellen.

Conclusies en aanbevelingen

De rekenkamer vindt dat er vooraf meer aandacht nodig is bij de verkoop van vastgoed. Door vooraf vast te leggen welke (financiële) doelstellingen worden beoogd met de verkoop en analyses van alternatieven te maken, krijgen stadsdelen meer grip op het verkopen van vastgoed. Om dit te kunnen doen is het wel noodzakelijk om goed inzicht te hebben in het vastgoedbezit. Om de stadsdeelraden meer grip te geven op de verkoop van vastgoed, geeft de rekenkamer 5 aanbevelingen.

Aanbevelingen

1. Maak afspraken over de betrokkenheid van de stadsdeelraad bij verkopen.
2. Leg (financiële) analyses van alternatieven voor aan de stadsdeelraad.
3. Leg vooraf duidelijk vast wat van verkopen wordt verwacht.
4. Wees terughoudend met verkoopplannen tot vastgoedadministraties op orde zijn.
5. Geef bij besluiten tot verkoop ook een houdbaarheidsdatum aan het besluit.

Leeswijzer

Voor u ligt het bestuurlijk rapport van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam ('de rekenkamer') van het onderzoek naar verkopen van vastgoed door de stadsdelen. Dit rapport is toegesneden op stadsdeel Centrum door de toevoeging van bijlage 1. De hoofdtekst van het bestuurlijk rapport is identiek aan de rapportages verstrekt aan de overige stadsdelen. De rekenkamer voerde haar onderzoek uit aan de hand van de volgende centrale probleemstelling.

Is het verkoopbeleid van vastgoed van stadsdelen doeltreffend?

Voor de beantwoording van deze probleemstelling zijn het beleid en de werkwijze bij verkopen van de zeven Amsterdamse stadsdelen en zijn recente verkooptransacties bij vier stadsdelen, Centrum, Zuid, Oost en Zuidoost, onderzocht aan de hand van de volgende twee onderzoeksvragen:

1. Zijn gerealiseerde verkopen van vastgoed door stadsdelen doeltreffend geweest?
2. Zijn bij voorgenomen verkoop de randvoorwaarden aanwezig om doeltreffende verkoop mogelijk te maken?

Het volledige rapport bestaat uit twee delen: het bestuurlijke rapport en het onderzoeksrapport. In het bestuurlijke rapport staan de belangrijkste bevindingen en de conclusies en aanbevelingen. Het bestuurlijk rapport bevat ook een bijlage waarin de onderzochte verkopen in stadsdeel Centrum zijn beschreven. Beschrijvingen van de onderzochte verkopen in de overige stadsdelen zijn in het onderzoeksrapport opgenomen. Het onderzoeksrapport bevat verder in detail de bevindingen en de beantwoording van de onderzoeksvragen.

De rekenkamer heeft eerder, in september 2011, een tussenrapportage *Beheer vastgoed* uitgebracht. In dat rapport wordt nader ingegaan op het belang van goede informatie over de vastgoedportefeuille. Dit rapport *Verkopen van vastgoed* ligt in het verlengde van die tussenrapportage.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Leeswijzer	5
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding onderzoek	9
1.2 Aanpak onderzoek	9
2 Bevindingen	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Doeltreffendheid gerealiseerde verkopen	11
2.3 Randvoorwaarden bij voorgenomen verkopen	14
2.4 Tussenrapportage administratie van vastgoed	17
3 Analyse en aanbevelingen	19
3.1 De grens tussen uitvoering en beleid	20
3.2 Het belang van kennis over het vastgoedbezit	21
3.3 Houdbaarheid van genomen besluiten	22
4 Bestuurlijke reactie en nawoord	23
4.1 Bestuurlijke reactie	23
4.2 Nawoord rekenkamer	24
Bijlage 1 - Onderzochte verkoop stadsdeel Centrum	27
Bijlage 2 - Inhoudsopgave van het onderzoeksrapport	41

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Alle Amsterdamse stadsdelen hebben een grote vastgoedportefeuille. De omvang verschilt per stadsdeel maar het gaat in alle gevallen om meer dan 100 complexen per stadsdeel. De waarde van dit bezit bedraagt per stadsdeel al snel tientallen miljoenen euro's. Het vastgoed vervult verschillende functies. Soms gebruikt het stadsdeel vastgoed om haar eigen organisatie te huisvesten. Vaak worden maatschappelijke organisaties en basisscholen ondergebracht in panden van stadsdelen. Ook komt het voor dat het stadsdeel vastgoed tijdelijk in eigendom heeft om ruimtelijke plannen mogelijk te maken. Kortom: het vastgoedbezit van de stadsdelen vertegenwoordigt een grote financiële en maatschappelijke waarde.

In het onderzoeksprogramma van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam is voor 2011 een verkenning naar aan- en verkopen van vastgoed opgenomen. Uit de verkenning begin 2011 bij de stadsdelen bleek dat vier stadsdelen recent vastgoed hadden verkocht en geen van de stadsdelen had vastgoed aangekocht. Om deze reden is het onderzoek uiteindelijk gericht op het verkopen van vastgoed door stadsdelen.

Verkopen en uitgifte in erfpacht

In de praktijk verkopen stadsdelen vrijwel nooit vastgoed, vastgoed wordt 'in erfpacht uitgegeven'. Dit betekent dat het stadsdeel wel een eenmalige vergoeding krijgt voor de opstal, maar dat de gemeente wel 'blooteigenaar' blijft van de grond. Voor de grond wordt vervolgens een voortdurende erfpachtovereenkomst afgesloten met de koper van de opstal. Deze overeenkomst wordt vervolgens beheerd door het gemeentelijk grondbedrijf (OGA) dat de verschuldigde erfpacht int bij de koper. Het stadsdeel ontvangt bij het afsluiten van de erfpachtovereenkomst een vergoeding van het grondbedrijf die gelijk is aan de contante waarde van de erfpachtovereenkomst. Vanuit het oogpunt van het stadsdeel bestaat hierdoor (financieel) geen verschil tussen verkoop en uitgifte in erfpacht. Voor de leesbaarheid wordt in deze nota van bevindingen dan ook gesproken van 'verkopen'.

1.2 Aanpak onderzoek

Voor het onderzoek naar het verkopen van vastgoed zijn zes transacties, waarbij 33 panden werden verkocht, onderzocht waarbij is nagegaan of de verkopen voldeden aan de verwachtingen van de stadsdelen zelf. De zes verkopen zijn verdeeld over vier stadsdelen: Centrum, Zuid, Oost en Zuidoost.¹ Tabel 1.1 geeft een overzicht van de onderzochte verkopen.

¹ Het was de bedoeling om per stadsdeel twee verkopen te onderzoeken. De stadsdelen Oost en Zuidoost gaven aan dat zij recent slechts één verkoop hadden voltooid.

Tabel 1.1 - Overzicht onderzochte verkopen

Stadsdeel	Pand	Omschrijving	Verkoopopbrengst	Jaar
Centrum	Passeerdersgracht 21a en 21b	Woningen	€ 517.000	2011
	Tweede Laurierdwarsstraat 44	Woning/ bedrijfsruimte	€ 81.420	2011
Zuid	Koninginneweg 1	Stadsdeelkantoor	€ 10.951.636	2011
	Amsteldijk 271	Woning	€ 1.220.502	2008
Oost	25 panden in de Indische Buurt	Divers maatschappelijk vastgoed	€ 10.400.000	2010
Zuidoost	4 panden in de omgeving Driemond	Woningen	€ 1.140.000	2009

Naar aanleiding van de bevindingen bij deze vier stadsdelen heeft de rekenkamer een aantal belangrijke randvoorwaarden geïdentificeerd voor doeltreffende verkoop van vastgoed. Bij *alle* Amsterdamse stadsdelen is vervolgens nagegaan of bij lopende of voorgenomen verkopen met deze randvoorwaarden rekening wordt gehouden. Dit deel van het onderzoek is uitgevoerd door middel van een schriftelijke enquête.

Tussenrapport vastgoedadministratie

Tijdens het verzamelen van informatie voor de verkenning signaleerde de rekenkamer dat de gevraagde informatie soms moeilijk uit de vastgoedadministraties was te verkrijgen. De rekenkamer heeft daarom tussentijds een beperkt onderzoek uitgevoerd naar de vastgoedadministraties van de Amsterdamse stadsdelen. Dit was een beperkt onderzoek waarbij de rekenkamer zich voornamelijk baseert op interviews met betrokken ambtenaren van de stadsdelen. Slechts in beperkte mate heeft de rekenkamer feitenmateriaal verzameld. Aanvullend heeft de rekenkamer de accountantsverslagen van ACAM beoordeeld op bevindingen gerelateerd aan de vastgoedadministratie van stadsdelen. Over de uitkomsten van dit onderzoek is in september 2011 een tussenrapportage uitgebracht. In dit bestuurlijk rapport worden de belangrijkste bevindingen van deze tussenrapportage betrokken.

2 Bevindingen

2.1 Inleiding

Voor dit onderzoek naar verkopen van vastgoed hanteert de rekenkamer de volgende centrale onderzoeksvraag:

Is het verkoopbeleid van vastgoed van stadsdelen doeltreffend?

De beantwoording van deze onderzoeksvraag valt in twee delen uiteen. Allereerst wordt onderzocht of stadsdelen met recent afgeronde verkopen aan hun eigen verwachtingen hebben voldaan. Daarna is nagegaan of bij lopende of toekomstige verkopen van vastgoed de randvoorwaarden aanwezig zijn voor een doeltreffende uitvoering. Concreet zijn voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag de volgende twee deelvragen gehanteerd.

- Zijn gerealiseerde verkopen van vastgoed door stadsdelen doeltreffend geweest?
- Zijn bij voorgenomen verkoop de randvoorwaarden aanwezig om doeltreffende verkoop mogelijk te maken?

Tot slot volgt in dit hoofdstuk een beknopte weergave van de belangrijkste bevindingen uit de tussenrapportage over de administratie van vastgoed door de stadsdelen.

2.2 Doeltreffendheid gerealiseerde verkopen

De doeltreffendheid van de afgeronde verkopen van vastgoed is niet in alle gevallen vast te stellen. Dit is in het bijzonder het geval bij de financiële doeltreffendheid van de verkopen: was de opbrengst naar verwachting? Van de zes onderzochte verkopen is dit bij slechts twee verkopen achteraf te beoordelen. In het geval van maatschappelijke doelen zijn de resultaten duidelijker. Bij twee van de drie verkopen waar ook maatschappelijke doelen werden nagestreefd, zijn deze doelen ook behaald.

Een uitgebreide beschrijving van de onderzochte verkopen in stadsdeel Centrum is in bijlage 1 bij dit bestuurlijk rapport opgenomen.²

² De beschrijvingen van de onderzochte verkopen in de overige stadsdelen zijn in het onderzoeksrapport te vinden.

Afgeronde verkopen onderzocht bij de stadsdelen Centrum, Zuid, Oost en Zuidoost

Voor dit onderzoek is bij zes verkopen van vastgoed nagegaan of het resultaat heeft voldaan aan de verwachtingen van de stadsdelen zelf. De zes verkopen zijn verdeeld over vier stadsdelen: Centrum, Zuid, Oost en Zuidoost.³ In totaal waren bij de onderzochte verkopen 33 panden betrokken.

Verkoopopbrengsten komen overeen met recente taxatiewaarden

Uit de onderzochte verkopen blijkt dat de stadsdelen er in slagen om een verkoopprijs te bedingen die min of meer in de buurt ligt van een recente taxatiewaarde: een marktconforme opbrengst. Stadsdeel Zuid bijvoorbeeld heeft voor de verkoop van de woning aan de Amsteldijk bijna 20% meer weten te krijgen dan de taxatiewaarde. De verkoopopbrengst van de woningen aan de Passeerdersgracht van stadsdeel Centrum ligt daarentegen zo'n 10% onder de taxatiewaarde.

Bij twee verkopen niet uit te sluiten dat de taxatiewaarde te laag is geweest

Stadsdeel Zuidoost ontving een bod van € 1,6 miljoen dat aanzienlijk hoger was dan de taxatiewaarde van € 1,1 miljoen. Hoewel uiteindelijk dit bod geen doorgang vond, heeft het stadsdeel niet onderzocht of de taxatiewaarde niet te laag was. Hierdoor is niet uit te sluiten dat een hogere (marktconforme) verkoopopbrengst mogelijk was. Dit is ook niet uit te sluiten bij de verkoop van het pand aan de Tweede Laurierdwarstraat 44 door stadsdeel Centrum. In dit geval was de verkoopprijs direct gerelateerd aan een (sterk gestegen) opgave van renovatiekosten. Het stadsdeel was destijds echter niet in staat deze opgave zelf ter plaatse te toetsen.⁴

Doorlooptijden verkopen vaak langer dan verwacht

Het verkopen van vastgoed is vaak een kwestie van jaren. De verkopen van het pand aan de Tweede Laurierdwarstraat 44 door stadsdeel Centrum en de verkoop van de woning aan de Amsteldijk 271 door stadsdeel Zuid hebben zelfs langer dan 10 jaar geduurd. Een lange doorlooptijd kan onderdeel uitmaken van een bewuste verkoopstrategie. Daarentegen valt op dat, voorzover dit te achterhalen valt, het vaak langer duurt dan oorspronkelijk ingeschat. Dit geldt in ieder geval voor verkopen door stadsdeel Centrum (Tweede Laurierdwarstraat 44), Zuid (Koninginneweg 1) en Oost (Maatschappelijk vastgoed Indische Buurt).⁵

³ Deze vier stadsdelen gaven medio 2011 aan recent verkopen van vastgoed te hebben afgerond. Het was de bedoeling om per stadsdeel twee verkopen te onderzoeken. De stadsdelen Oost en Zuidoost gaven aan dat zij recent slechts één verkoop hadden voltooid. Beide verkopen betroffen echter meer dan één pand: 25 in stadsdeel Oost en 4 in stadsdeel Zuidoost.

⁴ Onderhandelingen over de verkoopprijs van het pand aan de Tweede Laurierdwarstraat werden in 2004 afgerond.

⁵ Stadsdeel Oost heeft nog niet alle panden geleverd als gevolg van problemen met de uitvoering van aanvullende afspraken.

Financiële doeltreffendheid: meer dan een marktconforme verkoopopbrengst

Hoewel de verkoopopbrengsten van de onderzocht verkopen min of meer overeenkomen met (marktconforme) taxaties, betekent dit niet automatisch dat er ook sprake is van een (financieel) doeltreffende verkoop. Taxatiewaarden geven namelijk niet aan wat het mogelijke verkoopresultaat was geweest bij alternatieve keuzes of als het verkoopproces sneller zou zijn verlopen. Taxatiewaarden houden namelijk al rekening met belangrijke keuzes in het verkoopproces, zoals de waarde van het huurcontract bij een pand dat in verhuurde staat wordt verkocht of specifieke randvoorwaarden voor het gebruik van de panden door de toekomstige eigenaar. Ook zijn de meeste taxatiewaarden afgegeven binnen een jaar van de uiteindelijke verkoop. Dit betekent dat zij een goede indicator zijn voor wat op korte termijn gegeven specifieke keuzes in het verkoopproces financieel haalbaar is. Beide factoren zijn relevant omdat bij verschillende verkopen specifieke keuzes in het verkoopproces een belangrijke rol hebben gespeeld en vrijwel alle onderzochte verkopen een doorlooptijd hebben van meerdere jaren (tot meer dan 10 jaar). Hierdoor is de doeltreffendheid alleen vast te stellen als voorafgaand aan de start van het verkoopproces een verwachting voor het financieel resultaat is geformuleerd.

Slechts in twee gevallen oordeel over financiële doeltreffendheid mogelijk

Bij de onderzochte verkopen ontbrak vaak een expliciete verwachting voor de financiële opbrengst van de verkoop of bleek een dergelijke verwachting niet meer te achterhalen door de stadsdelen. Hierdoor kan slechts bij twee van de zes onderzochte verkopen beoordeeld worden of de verkoopopbrengst voldoet aan de verwachtingen bij de start van het verkoopproces. De verkoop van het maatschappelijk vastgoed in de Indische Buurt door stadsdeel Oost voldoet financieel. In het geval van de verkoop van het oude stadsdeelkantoor aan de Koninginneweg door stadsdeel Zuid voldoet de verkoopopbrengst (uiteindelijk) ook aan de bijgestelde doelstellingen. De oorspronkelijke verwachtingen zijn echter niet waargemaakt.

Bij twee van drie verkopen ook het maatschappelijk doel gerealiseerd

Bij drie verkopen wilden de stadsdelen ook maatschappelijke (overige) doelen realiseren. In twee gevallen zijn deze doelen ook behaald: met een vertraging van 10 jaar is door stadsdeel Centrum overeengekomen dat het pand aan de Tweede Laurierdwarsstraat 44 nu gerenoveerd wordt en stadsdeel Oost heeft het maatschappelijk vastgoed in de Indische Buurt met specifieke afspraken geborgd. Wél moeten beide stadsdelen ook na verkoop op naleving van de gemaakte afspraken met de kopers blijven toezien. Daarentegen heeft stadsdeel Centrum weliswaar uitvoering gegeven aan haar beleid om woningen af te stoten, maar is bij de verkoop van het pand aan de Passeerdersgracht nagelaten om (zoals bedoeld) te borgen dat de verkochte woningen ook in de toekomst tot de sociale woningvoorraad blijven behoren.

Tabel 2.1 - Overzicht doeltreffendheid onderzochte verkopen

Stadsdeel	Pand	Verkoopopbrengst	Financieel doel	Overige doelen
Centrum	Passeerdersgracht 21a en 21b	€ 517.000	?	● / ●
	Tweede Laurierdwarsstraat 44	€ 81.420	?	●
Zuid	Koninginneweg 1	€ 10.991.556	● / ●	n.v.t.
	Amsteldijk 271	€ 1.220.502	?	n.v.t.
Oost	25 panden in de Indische Buurt	€ 10.400.000	●	● / ●
Zuidoost	Provincialeweg 1,35 en 50 en Lange Stammerdijk 22	€ 1.140.000	?	n.v.t.

● : Doelstelling niet gehaald ● : Doelstelling wel gehaald ? : Geen oordeel mogelijk

2.3 Randvoorwaarden bij voorgenomen verkopen

Alle onderzochte stadsdelen (Centrum, Noord, Oost, West, Zuid en Zuidoost) zijn van plan in de komende bestuursperiode vastgoed te verkopen. Voor een doeltreffende verkoop is het belangrijk dat vooraf voldoende duidelijk is wat er met de verkoop bereikt moet worden. Dit betekent dat expliciet keuzes gemaakt moeten worden en dat de gevolgen van deze keuzes inzichtelijk moeten zijn. Voor het overgrote deel geven de stadsdelen aan de benodigde randvoorwaarden te treffen voor doeltreffende verkopen. De werkwijze die wordt gevolgd is echter zelden gedocumenteerd waardoor een organisatorische waarborg ontbreekt.

De rekenkamer heeft van stadsdeel Nieuw West geen informatie ontvangen. Om deze reden bevat dit rapport geen beoordeling van stadsdeel Nieuw West. ⁶

Zes stadsdelen geven aan in de huidige bestuursperiode vastgoed te willen verkopen

Alle stadsdelen verwachten in de huidige bestuursperiode (2011-2014) vastgoed te verkopen. Stadsdeel West en Zuidoost hebben op dit moment zelfs al concrete verkoopplannen voor specifieke panden. Bij de overige stadsdelen moet nog nader bepaald worden in welke mate vastgoed verkocht zal worden. ⁷

⁶ Stadsdeel Nieuw West geeft aan dat de inventarisatie nog te verkopen panden nog niet voltooid was en dat om deze reden het niet mogelijk was de gevraagde informatie te leveren. De rekenkamer vraagt zich af of dit een goede reden is om niet in te gaan op de door de rekenkamer verzochte informatie.

⁷ Stadsdeel Zuid heeft in haar beleidsplan enkele specifieke panden aangewezen voor verkoop in de toekomst..

Tabel 2.2 - Verkoopplannen in huidige bestuursperiode (2011-2014)

Stadsdeel	Verkopen van vastgoed gepland?	Wordt al rekening gehouden met verkoop opbrengsten?	Opmerkingen
Centrum	Ja	Taakstelling van € 400.000 per jaar.	-
Nieuw West	Geen informatie ontvangen		
Noord	Ja	Nee	De afdeling vastgoed beoordeelt per leegkomend pand of het pand weer wordt verhuurd of verkocht. Exacte verwachte verkoopopbrengsten zijn nog niet in kaart gebracht.
Oost	Ja	Nee	Het stadsdeel verwacht in de huidige bestuursperiode incidenteel vastgoed te verkopen.
West	Ja, 2 panden	Nee	De afdeling vastgoed heeft een taakstelling gekregen om exploitatie structureel met € 0,6 miljoen te verbeteren, waarvoor onder meer onrendabel vastgoed kan worden verkocht. Daarnaast wordt in het integraal huisvestingsplan rekening gehouden met een verkoopopbrengst van € 8 miljoen door oude schoolgebouwen te verkopen in boekjaar 2016.
Zuid	Ja	Taakstelling € 4.000.000 over vier jaar door afstoten van niet-strategisch vastgoed.	Aanvullend moet het stadsdeel € 60.000 aan structureel hogere huurinkomsten vaststellen en € 120.000 structureel minder uitgaven realiseren op het onderhoud van vastgoed.
Zuidoost	Ja, 3 panden	Taakstelling van € 1.000.000 op het vastgoedbezit, te behalen in 2014.	De taakstelling kan ook worden bereikt door het verhogen van de huuropbrengsten en/of het onderhoud te versoberen.

Randvoorwaarde: duidelijke keuzes en inzicht in gevolgen

Voor een doeltreffende verkoop is het belangrijk dat vooraf voldoende duidelijk is wat er met de verkoop bereikt moet worden. Zonder duidelijke verwachtingen is het niet goed mogelijk om tijdens het verkoopproces te bewaken of achteraf vast te stellen dat de beoogde resultaten worden gerealiseerd. Concreet moet bij de volgende punten, in samenhang met de verwachte verkoopopbrengst, expliciet een keuze worden gemaakt:

- Eventuele verplichtingen voor de nieuwe eigenaar
- De tijdshorizon voor de verkoop
- Eventuele voorkeur bij de marktbenadering

De keuzes die bij deze punten worden gemaakt, kunnen (grote) invloed hebben op de mogelijke verkoopopbrengst. Het is echter ook belangrijk dat niet alleen wordt stilgestaan bij het effect op de verkoopopbrengst zelf, maar dat ook in beeld wordt

gebracht welke overige gevolgen gemaakte keuzes hebben. Als de gevolgen van gemaakte keuzes niet helder zijn is een goede afweging bij het verkoopproces niet mogelijk. Om deze reden moet ook inzichtelijk zijn wat de (financiële) gevolgen zijn van verkoop op de exploitatie van de resterende vastgoedportefeuille.

Vier stadsdelen hanteren vaste werkwijze met aandacht voor randvoorwaarden

Vier van de onderzochte stadsdelen (Centrum, Noord, West en Zuidoost) geven aan dat de randvoorwaarden onderdeel uitmaken van hun standaard werkwijze. Uitzondering is de randvoorwaarde voor de tijd die wordt uitgetrokken om de verkoop te voltooien. Hiermee houdt alleen stadsdeel Zuidoost rekening. De stadsdelen Oost en Zuid geven aan geen vaste werkwijze te kennen en bepalen per geval hoe het verkoopproces wordt ingericht.

Tabel 2.3 - Standaard onderdelen van het verkoopproces

Keuzes in het verkoopproces	Centrum	Nieuw West	Noord	Oost	West	Zuid	Zuidoost
Hoogte verkoopopbrengst vooraf bepaald	●	Geen informatie	●	n.v.t.	(●)	n.v.t.	●
Keuze verplichtingen toekomstig eigenaar	●		●	n.v.t.	(●)	n.v.t.	●
Keuze verkopen vastgoed binnen tijdsperiode	●		●	n.v.t.	●	n.v.t.	●
Keuze verkoop in verhuurde staat ⁸	●		●		(●)		●
Keuze marktbenadering	●		●	n.v.t.	●	n.v.t.	●

● : maakt standaard onderdeel uit van het verkoopproces ● : maakt niet standaard onderdeel uit van het verkoopproces
 (●) stadsdeel geeft aan de keuze te maken, maar deze keuze is niet inzichtelijk omdat een schriftelijke vaste procedure ontbreekt

Vijf stadsdelen betrekken standaard de stadsdeelraad bij verkopen van vastgoed

Een bijzonder aandachtspunt is de betrokkenheid van de stadsdeelraad. Zelfs bij relatief kleine verkopen van vastgoed gaat het vaak om veel geld. Om deze reden is het positief dat vijf stadsdelen aangeven de stadsdeelraad te betrekken bij verkopen van vastgoed. Alleen stadsdeel Noord geeft aan de stadsdeelraad niet te betrekken bij verkopen van vastgoed. De reden hiervoor is dat het stadsdeel dit tot de bevoegdheid van het dagelijks bestuur rekent.

Werkwijze niet of slechts globaal beschreven

De vier stadsdelen met een vaste werkwijze (Centrum, West, Noord en Zuidoost) hebben deze werkwijze zeer wisselend gedocumenteerd. Stadsdeel West heeft haar werkwijze helemaal niet schriftelijk vastgelegd. De stadsdelen Noord en Centrum hebben hun

⁸ De keuze om te verkopen in verhuurde staat volgt soms automatisch uit de keuze op vastgoed binnen een bepaalde tijdsperiode te verkopen. Dit is bijvoorbeeld het geval als vastgoed op korte termijn moet worden verkocht waarbij geen mogelijkheid meer bestaat om te wachten tot het pand vrij van huur komt.

werkwijze vooral globaal en gedeeltelijk beschreven. Stadsdeel Zuidoost heeft ambtelijk uitgangspunten voor een door het bestuur vast te stellen werkwijze opgesteld.

Het risico van het ontbreken van een gedocumenteerde vaste werkwijze is dat weliswaar verkopen van vastgoed op zich netjes worden voorbereid en uitgevoerd, maar dat dit volledig afhankelijk is van de inzet en kunde van individuele ambtenaren. Of zonder beschrijving de werkwijze in de toekomst nog steeds voldoet is dan niet zeker: een organisatorische waarborg dat bij de voorbereiding van verkopen aandacht wordt besteed aan de randvoorwaarden voor verkoop ontbreekt.

2.4 Tussenrapportage administratie van vastgoed

Op 30 september 2011 bracht de rekenkamer de tussenrapportage uit van het onderzoek naar de administratie van vastgoed door de stadsdelen. Bij de voorbereiding van het onderzoek naar verkopen van vastgoed signaleerde de rekenkamer dat het niet voor alle stadsdelen eenvoudig was de gevraagde informatie te verstrekken. Gezien het belang van goed zicht op dit waardevolle bezit is in een beperkt onderzoek nagegaan hoe de vastgoedadministraties functioneren. De rekenkamer constateerde dat dit nog niet optimaal was en deed hiervoor drie aanbevelingen. De aanbevelingen zijn door alle dagelijks besturen van de stadsdelen overgenomen.



Dagelijks beheer en beleidsvorming wordt niet altijd optimaal ondersteund

De stadsdelen Centrum, Oost en Noord beschikken over administraties waarin relevante gegevens voor het gehele vastgoedbezit zijn opgenomen en eenvoudig zijn te raadplegen. Bij de andere vier stadsdelen is dit moeilijker waardoor de ondersteuning bij het dagelijks beheer en de beleidsvorming nog niet optimaal is.

West, Nieuw West, Zuid en Zuidoost bezig administratie op orde te brengen

De stadsdelen West, Nieuw West, Zuid en Zuidoost leggen de nadruk op het in orde brengen van de gegevens over het vastgoedbezit. Dit is een belangrijke stap om tot een bruikbare vastgoedadministratie te komen, maar impliceert ook dat het risico bestaat dat het bezit nog niet volledig in beeld is. Het op orde brengen van de vastgoedadministratie is ook een belangrijke voorwaarde om effectief gebruik te kunnen maken van informatiesystemen.

Vaak is het vastgoedbezit verdeeld over meerdere afdelingen

Het is niet vanzelfsprekend dat de administratie (en het beheer) van vastgoed binnen stadsdelen is geconcentreerd. Alleen bij de stadsdelen Oost, Zuidoost en Nieuw West is het gehele vastgoedbezit bij één afdeling ondergebracht. Bij de overige stadsdelen is het grootste deel van het vastgoedbezit bij de afdeling Vastgoed ondergebracht, maar vallen onderdelen van het bezit onder andere afdelingen. Dit maakt het moeilijker om er voor te zorgen dat de benodigde informatie over het vastgoedbezit snel beschikbaar is én van voldoende kwaliteit is.

Aanbevelingen rekenkamer overgenomen door de dagelijks besturen van stadsdelen

In de tussenrapportage deed de rekenkamer drie aanbevelingen die door de dagelijks besturen van alle stadsdelen zijn overgenomen. Alleen stadsdeel Noord plaatste een kanttekening bij de aanbeveling om de administratie van het vastgoed te concentreren bij één afdeling: het stadsdeel wil de onderwijsgebouwen apart blijven administreren. In andere stadsdelen (zoals Oost en Nieuw West) is de vastgoedadministratie wel volledig geconcentreerd bij één afdeling. De rekenkamer signaleert dan ook de mogelijkheid dat stadsdeel Noord bij deze stadsdelen kan nagaan wat de ervaringen hiermee zijn.

Aanbevelingen uit tussenrapportage rekenkamer

- Houd de vinger aan de pols bij het op orde brengen van gegevens over het vastgoedbezit
- Concentreer de administratie van vastgoed bij één afdeling
- Leer van elkaar door vergelijking

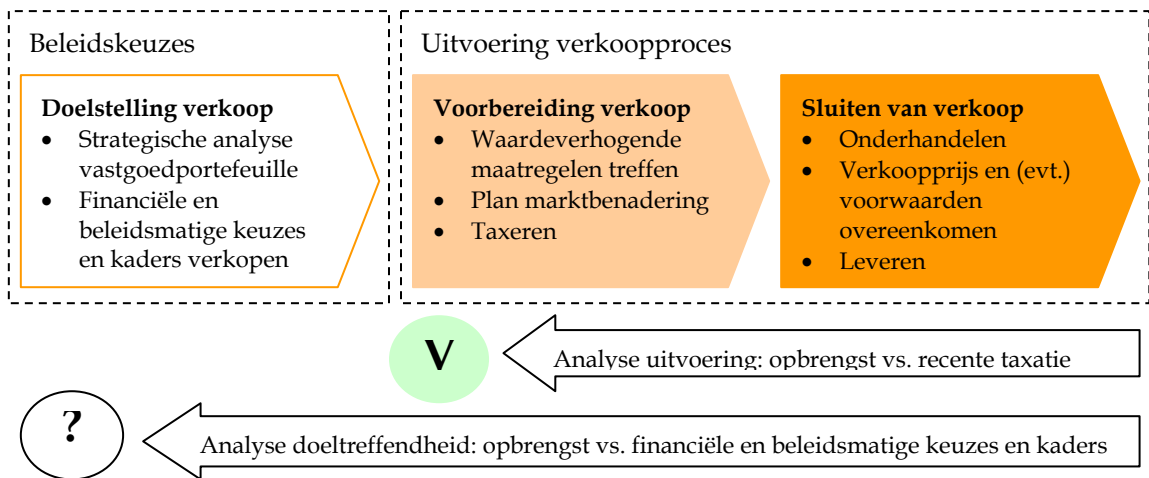
3 Analyse en aanbevelingen

Hoofdconclusie

Het vastgoedbezit van de Amsterdamse stadsdelen is omvangrijk en waardevol. Bij verkopen van vastgoed zijn de belangen dan ook vrijwel altijd groot: het gaat om veel geld en eenmaal verkocht kan de verkoop moeilijk ongedaan worden gemaakt. Hoewel de onderzochte verkopen weliswaar een marktconforme opbrengst opleveren, geeft dit vooral aan dat de uitvoering van de verkoop goed is verlopen, maar zegt het niet zoveel over de doeltreffendheid. Hiervoor is het nodig dat vooraf duidelijk is wat van de verkoop wordt verwacht: financiële en beleidsmatige keuzes en kaders. Deze verwachtingen ontbraken nog vaak of waren niet meer te achterhalen. Hierdoor kan achteraf niet altijd meer worden vastgesteld of de verkopen wel écht doeltreffend zijn. Deze gedachtegang is schematisch weergegeven in figuur 3.1.

In dit licht is het positief dat de stadsdelen aangeven inmiddels meer aandacht te besteden aan deze verwachtingen en de onderliggende keuzes en analyses.

Figuur 3.1 - Relatie tussen beleidskeuzes, uitvoering verkoopproces en doeltreffendheid⁹



Analyse

Een verkoop van vastgoed staat zelden op zich. Een verkoop vloeit idealiter voort uit het vastgoedbeleid waarbij is nagegaan in hoeverre het vastgoedbezit nog past binnen de plannen en ambities van de stadsdelen. Dit betekent allereerst dat er een aanleiding is voor een verkoop en dat er verwachtingen zijn voor wat de verkoop moet opleveren. Daarnaast betekent het ook dat keuzes zijn gemaakt en kaders zijn gesteld waarbinnen de verkoop kan plaatsvinden. Het ontbreken van verwachtingen vooraf maakt het niet

⁹ In deze figuur is er vanuit gegaan dat de strategische analyse van de vastgoedportefeuille leidt tot de keuze een pand te verkopen. Deze analyse kan natuurlijk ook leiden tot het besluit een pand in bezit te houden (of zelfs een nieuw pand aan te kopen of te huren).

alleen onmogelijk om achteraf vast te stellen dat de verkopen doeltreffend zijn, maar wijst mogelijk ook op het ontbreken van heldere keuzes en duidelijke kaders.

Gezien het financieel en maatschappelijk belang van verkopen van vastgoed roept dit de vraag op waarom deze verwachtingen dan toch soms ontbreken? In deze analyse komt deze vraag aan de orde aan de hand van drie invalshoeken: de grens tussen uitvoering en beleid, het belang van kennis over het vastgoedbezit en de houdbaarheid van genomen besluiten.

3.1 De grens tussen uitvoering en beleid

De uitvoering van verkopen van vastgoed is de verantwoordelijkheid van het bestuur en de ambtelijke organisatie. Daarentegen moeten de verkopen wel binnen de door de stadsdeelraden vastgestelde (financiële en beleidsmatige) kaders passen. Maar waar houdt het stellen van kaders op en begint het bemoeien met de uitvoering?

Sommige keuzes zijn ogenschijnlijk een uitvoeringskwestie maar kunnen ook als een beleidskeuze worden opgevat. De keuze om panden in verhuurde staat te verkopen kan, bijvoorbeeld, een dusdanig materieel financieel effect op de verkoopopbrengst hebben dat stadsdeelraden betrokken willen zijn bij deze keuze. Tegelijkertijd kan er ook bewust voor worden gekozen het bestuur (en de ambtelijke organisatie) de vrijheid te geven om dit soort keuzes zelfstandig te maken en hierover achteraf verantwoording af te laten leggen.

Het is in ieder geval belangrijk dat voorafgaand aan de uitvoering van de verkoop de spelregels voldoende duidelijk zijn. Dit betekent dat helder moet zijn binnen welke beleidsmatige en financiële kaders de verkoop uitgevoerd mag worden. Dit vereist allereerst dat er afspraken zijn tussen de stadsdeelraad en het bestuur over de betrokkenheid van de stadsdeelraad: op welke manier en wanneer kan de stadsdeelraad deze beleidsmatige en financiële kaders stellen?

Aanbeveling 1: maak afspraken over de betrokkenheid van de stadsdeelraad bij verkopen

De betrokkenheid van de stadsdeelraad bij verkopen van vastgoed kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Zo kan afgesproken worden dat de stadsdeelraad per individuele verkoop kaders stelt voor de uitvoering van de verkoop, maar het is ook voorstelbaar dat deze kaders worden gesteld voor een hele groep van verkopen (bijvoorbeeld woningen).

Beleidsmatige en financiële kaders staan niet op zich: hieraan gaat het maken van keuzes vooraf. Kiezen impliceert dat verschillende alternatieven worden afgewogen. Hiervoor is het niet alleen belangrijk dat er alternatieven worden voorgelegd, maar dat ook de financiële consequenties van keuzes in beeld zijn gebracht. Uit het onderzoek naar afgeronde verkopen blijkt dat dit niet altijd vanzelfsprekend is. Zeker bij onomkeerbare en financieel omvangrijke transacties zoals de verkopen van vastgoed kan eigenlijk geen sprake zijn van het voorleggen van een keuze zonder dat de alternatieven financieel zijn doorgerekend.

Aanbeveling 2: leg (financiële) analyses van alternatieven voor aan de stadsdeelraad

Bij elke verkoop speelt tenminste één alternatief: niet verkopen. Dit betekent dat tenminste moet worden doorgerekend wat de consequentie is van het aanhouden van het vastgoed. Daarnaast komt het vaak voor dat niet uitsluitend de hoogst mogelijke prijs wordt nagestreefd, maar dat er ook nog andere doelstellingen zijn. Dit maakt het noodzakelijk om duidelijk in beeld te brengen wat de (mogelijke) kosten zijn van het nastreven van dergelijke bijkomende doelstellingen (zoals bijvoorbeeld het behoud van een maatschappelijke functie). Hiervoor moeten zowel de financiële consequenties worden gepresenteerd van verkoop waarbij rekening is gehouden met overige doelstellingen ten opzichte van de hoogst mogelijke verkoopopbrengst.

Het is aan de stadsdeelraad en het bestuur om te bepalen hoeveel vrijheid bij de uitvoering van de verkoop wordt gegeven. Ongeacht de mate waarin de stadsdeelraad betrokken wil zijn moeten de gemaakte keuzes ook daadwerkelijk als kaders voor de uitvoering van de verkoop dienen: het moet duidelijk zijn welke vrijheid het bestuur en de ambtelijke organisatie krijgen. Dit betekent dat in ieder geval duidelijk moet zijn wat er binnen welke financiële bandbreedte mag worden verkocht.

Aanbeveling 3: leg vooraf duidelijk vast wat van verkopen wordt verwacht

De beleidsmatige en financiële kaders voor verkopen van vastgoed kunnen op verschillende manieren worden vastgelegd. Dit kan bijvoorbeeld in afzonderlijke besluiten of in een vastgoedbeleidsplan. Om te voorkomen dat de onderhandelingspositie van de stadsdelen nadeel ondervindt van openbaarmaking van financiële bandbreedtes kan er voor worden gekozen dergelijke verwachtingen vertrouwelijk te houden.

3.2 Het belang van kennis over het vastgoedbezit

Het verkopen van vastgoed is een strategische keuze waarbij vooraf verschillende complexe inschattingen moeten worden gemaakt. Het gaat namelijk niet alleen om de vraag of een pand *op dit moment* past binnen de ambities en plannen van het stadsdeel, maar ook of dit *in de toekomst* het geval is. Dit vereist inschattingen van toekomstige ontwikkelingen op verschillende velden: financieel, maar ook beleidsmatig. Dergelijke inschattingen zijn vooral erg moeilijk uit te voeren als goede kennis over het vastgoedbezit (nog) niet aanwezig is.

Dit onderstreept het belang van een vastgoedadministratie waarin relevante informatie over het vastgoedbezit eenvoudig te raadplegen en analyseren is. In hun reactie op de tussenrapportage onderschrijven de stadsdelen ook dit belang. Tegelijkertijd waren vier stadsdelen (West, Nieuw West, Zuid en Zuidoost) nog bezig hun vastgoedadministratie op orde te brengen. Totdat de vastgoedadministraties op orde zijn gebracht en betrouwbare en relevante informatie eenvoudig kunnen opleveren zijn de mogelijkheden voor complexe analyses beperkt. Om deze reden bevelen wij aan om totdat de vastgoedadministraties op orde zijn terughoudend te zijn met plannen voor het verkopen van vastgoed.

Aanbeveling 4: wees terughoudend met verkoopplannen tot vastgoedadministraties op orde zijn
In de tussenrapportage signaleerden wij dat vier stadsdelen (West, Nieuw West, Zuid en Zuidoost) hun vastgoedadministratie op orde aan het brengen zijn. Voor een goede analyse van het vastgoedbezit en het onderbouwen van verkoopbeslissingen is het belangrijk dat de vastgoedadministratie betrouwbare informatie kan leveren voor het inschatten van het toekomstige financiële en beleidsmatige potentieel van het vastgoedbezit. Totdat deze stadsdelen aangeven de vastgoedadministraties op orde te hebben gebracht kan nog niet worden uitgesloten dat de vastgoedadministraties hierover foutieve of onvolledige informatie levert.

3.3 Houdbaarheid van genomen besluiten

Tot slot valt het op dat in sommige gevallen niet meer te achterhalen was of en zo ja, welke verwachtingen er vooraf waren voor het te bereiken resultaat met de verkoop. Het verkopen van vastgoed vergt vaak een lange tijd. Vaak zijn er enkele jaren nodig om een verkoop af te ronden, in enkele gevallen nog langer. Dergelijke lange doorlooptijden illustreren het belang dat goed wordt vastgelegd wat er van de verkopen wordt verwacht. Een organisatie is namelijk zonder vastlegging erg kort van memorie. Het roept ook een andere vraag op: hoe actueel zijn de oorspronkelijke uitgangspunten voor de verkoop nog?

Tussen het nemen van een besluit tot verkoop en het daadwerkelijk uitvoeren van de verkoop kan de nodige tijd verlopen. In deze tijd kunnen zich veel veranderingen voordoen zoals, bijvoorbeeld, ontwikkelingen op de vastgoedmarkt of aanverwante beleidsterreinen, maar ook de politieke prioriteiten kunnen veranderen. Dit laatste kan met name het geval zijn als in de tussentijd een nieuwe bestuursperiode is aangebroken. In dit licht is het goed om te denken over de houdbaarheidsdatum van genomen besluiten tot verkoop van vastgoed.

Aanbeveling 5: geef bij besluiten tot verkoop ook een houdbaarheidsdatum aan het besluit
Stel in elk besluit tot verkoop een datum (of periode) vast waarna het besluit opnieuw aan de stadsdeelraad moet worden voorgelegd. Dit is een moment waarop van de lopende (maar nog niet afgeronde) verkoop kan worden beoordeeld of de gemaakte keuzes en daarbij gehanteerde uitgangspunten nog actueel zijn. Een beoordeling van de uitgangspunten van reeds genomen besluiten kan natuurlijk ook eerder aan de orde komen dan bij het verstrijken van de houdbaarheidsdatum. Een geschikt moment is bijvoorbeeld een herijking van het vastgoedbeleid of een integrale analyse van de vastgoedportefeuille.

4 Bestuurlijke reactie en nawoord

De rekenkamer heeft het concept van dit rapport op 16 april 2012 voorgelegd aan het Dagelijks Bestuur van stadsdeel Centrum. Dit ging vergezeld met het verzoek uiterlijk voor 8 mei 2012 te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Het dagelijks bestuur heeft in verband met het meireces een week langer gekregen. Op 9 mei ontving de rekenkamer de bestuurlijke reactie van het Dagelijks Bestuur.

Hierna volgt de tekst van de bestuurlijke reactie en vervolgens het nawoord van de rekenkamer.

4.1 Bestuurlijke reactie

Het dagelijks bestuur van het stadsdeel Centrum heeft het concept bestuurlijk rapport Verkopen van vastgoed in goede orde ontvangen en maakt graag gebruik van de mogelijkheid om te reageren

Wij beperken ons in onze reactie tot de vijf aanbevelingen die u aan de stadsdelen doet.

1. Maak afspraken over de betrokkenheid van de stadsdeelraad bij verkopen.

Op basis van artikel 160, eerste lid onder e, van de Gemeentewet is het dagelijks bestuur bevoegd tot het doen van privaatrechtelijke handelingen, waaronder verkopen van vastgoed. De betrokkenheid van de stadsdeelraad beperkt zich tot het vaststellen van beleidsmatige kaders waarbinnen het dagelijks bestuur vrij is vastgoed te verkopen. Het stadsdeel Centrum heeft zo'n kader, namelijk het Vastgoedbeleid 2009 e.v.

Over verkopen die binnen het Vastgoedbeleid passen, wordt de deelraad zo veel mogelijk vooraf, maar in ieder geval altijd achteraf geïnformeerd. Over verkopen die niet binnen het beleid passen zal de deelraad zo snel mogelijk doch altijd vooraf worden geïnformeerd.

2. Leg (financiële) analyses van alternatieven voor aan de stadsdeelraad

Het Vastgoedbeleid stelt ondermeer dat woningen verkocht dienen te worden omdat het beheren van woningen niet tot de kerntaken van het stadsdeel behoort. Voor de uitvoering van deze beleidsopdracht biedt een financiële analyse geen meerwaarde; het doel is immers om de woningen, binnen de regels omtrent waardebeoordeling, te verkopen. In dat kader wensen wij te reageren op figuur 3 waarin u stelt dat in de voorbereiding van de verkoop waardeverhogende maatregelen getroffen dienen te worden. Wij zijn van mening dat dat aspect niet onverkort op alle verkoopprocessen van toepassing is. Ten eerste weegt de verhoging van de taxatiewaarde niet per definitie op tegen de kosten van de waardeverhogende maatregelen. Het risico bestaat dat de investering niet wordt terugverdiend; een taxatiewaarde geeft geen zekerheid.

In het geval van de verkoop van bijvoorbeeld woningen zou het opzeggen van de huur als waardeverhogende maatregel kunnen gelden. Wij vinden dat ongewenst omdat dat zou betekenen dat de (vaak zeer lange) huurrelatie met de bewoners moet worden opgezegd. Gezien de huurbescherming die bewoners genieten betekent dat dat óf de uitvoering van beleid stagneert (woningen kunnen immers pas bij mutatie verkocht worden) óf dat forse uitkoopsommen betaald moeten worden hetgeen het verkoopresultaat negatief beïnvloedt.

3. Leg vooraf duidelijk vast wat van verkopen wordt verwacht

Stadsdeel Centrum heeft een vastgoedbeleidsplan waarin beleidsmatige en financiële kaders zijn vastgelegd. Aan deze aanbeveling wordt dus in het Centrum voldaan. Indien hier echter wordt bedoeld wat de te verwachten financiële resultaten zullen zijn, dan leggen wij niet meer vast dan een minimumbedrag dat alleen het dagelijks bestuur kent en waaronder wij niet zullen overgaan tot vervreemding.

4. Wees terughoudend met verkoopplannen tot vastgoedadministraties op orde zijn

Het dagelijks bestuur neemt deze aanbeveling niet over omdat het niet op het stadsdeel Centrum van toepassing is. Zoals u zelf eerder hebt geconcludeerd biedt de vastgoedadministratie van het stadsdeel voldoende informatie die eenvoudig te raadplegen is. Het feit dat nog niet alle vastgoed van het stadsdeel in één administratie is geconcentreerd (onderwijshuisvesting wordt momenteel nog apart geadmistreerd), is voor het dagelijks bestuur geen aanleiding om te veronderstellen dat de huidige administratie geen betrouwbare informatie kan verschaffen voor het toekomstige financiële en beleidsmatige potentieel van het vastgoedbezit waardoor terughoudend omgegaan moet worden met verkopen.

5. Geef bij besluiten tot verkoop ook een houdbaarheidsdatum aan het besluit

U stelt dat elk besluit tot verkoop dat aan de stadsdeelraad wordt voorgelegd een houdbaarheidsdatum moet hebben. Daarbij gaat u er ons inziens ten onrechte van uit dat élk voornemen tot verkoop aan de deelraad moet worden voorgelegd. Zie ook onze reactie op aanbeveling 1. Het opnemen van een houdbaarheidsdatum vinden wij echter niet nodig omdat besluiten altijd heroverwogen kunnen worden als bijvoorbeeld gewijzigde (markt)omstandigheden daar om vragen.

4.2 Nawoord rekenkamer

In de reactie klinkt als algemene opmerking door dat wij de deelraad ten onrechte veel willen betrekken bij de verkoop van vastgoed. Dat klinkt, met alle respect, enigszins defensief. Daarom eerst een algemene opmerking. Natuurlijk ligt de formele bevoegdheid tot verkoop bij het dagelijks bestuur, zoals wij ook in ons rapport hebben gemeld. Met het verwijzen naar de wettelijke taak van het bestuur is zeker niet het laatste woord gezegd. De raad heeft een kaderstellende en controlerende rol. De raad moet daarom de gelegenheid krijgen om kaders te stellen voor de verkoop en moet kunnen controleren of aan de kaders is voldaan. Het bestuur heeft daartoe een actieve

informatieplicht. Het bestuur moet zich altijd afvragen of het niet toch zinvol is om de raad extra te informeren zowel voor als na een verkoop. Verschafte informatie voor een verkoop kan voor de raad een reden zijn om kanttekeningen te plaatsen en daarmee nadere kaders te formuleren.

In de praktijk is het vaak lastig om vast te stellen waar kaderstelling en controle eindigen en de bemoeienis met de uitvoering begint. Als de kaders voor verkoop heel algemeen zijn wordt de kaderstellende rol van de raad ondermijnd en als de kaders te gedetailleerd worden dan gaat de raad op de stoel van het bestuur zitten. Onze aanbevelingen hebben vooral tot doel om de gewenste interactie tussen raad en bestuur bij verkoop van vastgoed op een praktische manier vorm te geven. In die zin passen ze bij de algemene suggestie die wel wordt gegeven aan het bestuur om de actieve informatieplicht praktisch vorm te geven: samen met de raad criteria opstellen op basis waarvan wordt besloten waarover de raad *in ieder geval* wordt geïnformeerd.

Wij lopen nu nog de reactie per aanbeveling langs.

Aanbeveling 1

Wij pleiten voor heldere spelregels om de interactie tussen bestuur en deelraad goed te regelen. Spelregels kunnen inhouden dat bij bijzondere objecten (boven een bepaalde prijs) de kaders per verkoop worden vastgesteld, terwijl in andere gevallen er ook kaders kunnen worden geformuleerd voor een hele groep van verkopen.

Aanbeveling 2

De reactie van het DB op deze aanbeveling laat al een stukje analyse zien waar wij voor pleiten. Natuurlijk is niet elke waardeverhogende maatregel zinvol, natuurlijk moeten de belangen van huurders worden mee gewogen en natuurlijk zijn er ander criteria dan een zo hoog mogelijke opbrengst. Ook het voorlopig niet-verkopen zal soms vanuit het belang van de gemeente, ook als het algemene beleidsuitgangspunt is dat woningen verkocht moeten worden, een zinnig alternatief zijn. Wij pleiten ervoor om die analyse met de stadsdeelraad te delen.

Aanbeveling 3

Uit de reactie maken wij op dat het stadsdeel al voldoet aan onze aanbeveling om een vastgoedbeleidsplan op te stellen waarin de beleidsmatige uitgangspunten zijn vastgelegd.

Aanbeveling 4

Wij hebben in deze aanbeveling nadrukkelijk aangegeven dat er verschillen zijn tussen de kwaliteit van de vastgoedadministratie bij de stadsdelen. Daarbij hebben wij aangegeven dat stadsdeel Centrum haar administratie (grotendeels) op orde heeft, maar er nog verbeteringen mogelijk zijn.

Aanbeveling 5

Het bestuur vindt het niet nodig om bij langlopende verkoopprocedures na enige tijd het besluit te heroverwegen. Het argument is dat in geval van sterk gewijzigde markt-omstandigheden een besluit altijd weer op de agenda komt. Wij gaan er vanuit dat achter elk besluit tot verkoop beleidskaders liggen zoals vastgesteld door de deelraad. Zoals naar aanleiding van de reactie op aanbeveling 1 al is gemeld, kunnen we ons voorstellen dat het soms gaat om kaders voor één specifiek onroerend goed en soms voor een groep van verkopen. Juist bij één van de onderzochte cases in Centrum (Lauriergracht) hebben we kunnen zien dat de verkoopprocedure zo lang kan duren dat een kader aan herziening toe kan zijn. Dat is een heel andere reden dan opvallende gewijzigde (markt)omstandigheden. Het gaat juist om een situatie waarin een verkoopproces lang duurt en heel geleidelijk de omstandigheden veranderen. De rekenkamer pleit ervoor dat in dergelijke situaties het besluit wordt heroverwogen.

Bijlage 1 - Onderzochte verkoop stadsdeel Centrum

Passeerdersgracht 21a en 21b – stadsdeel Centrum

Wat heeft het stadsdeel verkocht?

In 2011 heeft stadsdeel Centrum een pand aan de Passeerdersgracht verkocht. In het pand zitten twee woningen. De eerste woning, een voormalige werkplaats, beslaat enkel de begane grond. De andere woning beslaat de begane grond, eerste verdieping en zolderverdieping. De totale gebruiksoppervlakte van het pand beslaat ongeveer 250 m².¹⁰ Het pand ligt aan een gracht in het centrum en verkeert in redelijke tot goede staat.¹¹ De WOZ- waarde van de woningen bedroeg gezamenlijk € 1.042.000¹². Bijzonder is dat beide woningen in verhuurde staat zijn verkocht.¹³ Het exploitatiesaldo van het pand bedroeg in 2010 € 9.794,¹⁴.¹⁴ Het pand is al lang in het bezit van de gemeente, vermoedelijk zelfs sinds de bouw (1914) van het pand.¹⁵



Passeerdersgracht 21a en 21b

¹⁰ Proces verbaal van vrijwillige veiling, p.5.

¹¹ Email stadsdeel 1 december 2011.

¹² WOZ-waarden, Peildatum 2010.

¹³ Proces verbaal van vrijwillige veiling, p.1-2 De huur van Passeerdersgracht 21-a bedraagt € 465,81 per maand, de huur van 21-b bedraagt € 546,89.

¹⁴ Email stadsdeel 1 december 2011.

¹⁵ Email stadsdeel 1 december 2011.

Waarom is het pand verkocht?

Sinds 2004 heeft stadsdeel Centrum het beleid om woningen in bezit van het stadsdeel te verkopen. De belangrijkste reden hiervoor is dat het stadsdeel geen taak voor zichzelf ziet weggelegd als verhuurder van woningen.¹⁶ Daarnaast wil het stadsdeel de woningen verkopen omdat zij niet verwacht in de toekomst woningen in de sociale huursector kostendekkend te kunnen exploiteren.¹⁷ Woningen met een huur onder € 368,- per maand (prijspeil 2003) mogen alleen worden verkocht onder voorwaarde dat ze behouden blijven voor de voorraad sociale huurwoningen.¹⁸ Als gevolg van dit beleid heeft het stadsdeel het aantal woningen in bezit medio 2008 teruggebracht tot 30 woningen.¹⁹

In 2009 is dit beleid (na herijking) opnieuw vastgesteld door de stadsdeelraad waarna het stadsdeel actief inzet op verkoop van de resterende 30 woningen in bezit waaronder ook het pand aan de Passeerdersgracht.²⁰ Verkoop van de resterende woningen levert het stadsdeel op termijn naar verwachting een verbetering op van de exploitatie van het vastgoedbezit van € 0,4 miljoen.²¹ In het vastgestelde beleid is echter niet opgenomen wanneer de verkoop van de resterende woningen moet zijn gerealiseerd. Een expliciete verwachting voor de verkoopopbrengsten van de woningen is niet opgenomen.²²

Hoe is de verkoop verlopen?

In 2007 en 2008 heeft het stadsdeel de woningen door OGA laten aanbieden aan de woningcorporaties Ymere en Eigen Haard. Deze corporaties gaven aan geen interesse te hebben. In 2010 zijn de zittende huurders benaderd om na te gaan of zij interesse hadden in een aanbieding om hun woning te kopen. Hierbij meldt het stadsdeel dat verkoop aan een nieuwe eigenaar op korte termijn geen gevolgen zal hebben voor de zittende huurder en dat aan de verkoop de voorwaarde verbonden zal worden dat de woningen tot de sociale voorraad blijven behoren.²³ Ook de huurders gaven aan geen interesse te hebben en om deze reden heeft het stadsdeel geen formele aanbieding gedaan.²⁴ Het benaderen van woningcorporaties en zittende huurders komt overeen met het in 2009 vastgestelde

¹⁶ Vastgoedbeleid 2009, e.v., p.18.

¹⁷ Zoals de rekenkamer in het rapport Vastgoedbeleid Amsterdam – Centrum (2008) ook heeft gesignaleerd.

¹⁸ Strategische positie Onroerendgoedportefeuille, 23 augustus 2004, p.13. Sinds 2009 heeft het stadsdeel de mogelijkheid om vastgoed ook aan te bieden aan zittender huurders en de markt. Hierdoor is de voorwaarde tot behoud in de sociale voorraad minder expliciet geworden.

¹⁹ Vastgoedbeleid 2009 e.v., januari 2009, p.18.

²⁰ De exploitatie van het pand aan de Passeerdersgracht leverde op het moment van verkoop per saldo het stadsdeel geld op (ca. € 10.000). Dit resultaat is echter vertekend omdat onderhoudsuitgaven tot het minimum werden beperkt met het ook op de toekomstige verkoop.

²¹ Vastgoedbeleid 2009 e.v., p.29.

²² Wél is bepaald dat bij verkoop tenminste 2 taxaties worden aangevraagd. Of dit betekent dat de verkoopopbrengst van de woningen gelijk moet zijn aan (één van) de taxatiewaarden en op welke uitgangspunten deze taxaties moeten plaatsvinden is niet beschreven.

²³ Brief stadsdeel, d.d. 15 juni 2010.

²⁴ Interview, 7 december 2011.

beleid.²⁵ In hoeverre deze keuze in het vastgoedbeleid gevolgen heeft voor de doorlooptijd van het verkoopproces of de verwachte verkoopopbrengst is niet in beeld gebracht.

Op 25 januari 2011 besloot het dagelijks bestuur van het stadsdeel tien woningen op de vrije markt te brengen. Onderdeel van deze tien woningen is het pand aan de Passeerdersgracht.²⁶ De woningen aan de Passeerdersgracht waren getaxeerd op € 565.000 op basis van verkoop in verhuurde staat.²⁷ In afwijking van het vastgestelde beleid beschikte het stadsdeel slechts over één taxatie in plaats van de voorgeschreven twee taxaties.²⁸

De deelraad Centrum is vervolgens per brief geïnformeerd over dit besluit, de afwijking met betrekking tot de taxaties en de voorgenomen verkoopprocedure: het aanbieden van de woningen op de markt gedurende drie maanden indien nodig gevolgd door het aanbieden op een veiling.²⁹ Het stadsdeel had niet de verwachting dat het pand binnen afzienbare tijd vrij van huur zou komen en bied de woningen in verhuurde staat aan.³⁰

Na het besluit tot start van het verkoopproces zijn de woningen op 30 mei 2011 aangeboden op de onroerend goed veiling. De woningen zijn niet eerst aangeboden op de reguliere markt. De periode tussen besluit en veiling is gebruikt om de aanbieding op de veiling voor te bereiden.³¹ Bij de veiling heeft het stadsdeel als voorwaarde opgenomen dat van gunning kon worden afgezien als de koper niet kon voldoen aan de integriteitsbepaling van het stadsdeel.³² Het stadsdeel had geen praktische mogelijkheid opgenomen om van gunning af te zien als de uitgebrachte biedingen niet hoog genoeg waren.³³

²⁵ Vastgoedbeleid 2009, e.v., p.19. De volgorde van het benaderen van de woningcorporaties en de zittende huurders is echter een afwijkende volgorde van het vastgestelde beleid. De reden hiervoor is dat de woningcorporaties benaderd zijn voordat het nieuwe beleid in 2009 werd vastgesteld.

²⁶ Besluit dagelijks bestuur stadsdeel centrum, 25 januari 2011.

²⁷ Taxatierapport, d.d. 19 oktober 2010.

²⁸ De reden hiervoor is dat één van de taxateurs verkeerde uitgangspunten had gebruikt voor de taxatie. Deze taxateur had onder andere geen rekening gehouden met het feit dat de woningen uitgegeven zouden worden in erfpacht. Het stadsdeel beschikt wel over een oude OGA taxatie die als toets voor de overgebleven taxatie is gebruikt. Deze werkwijze is door het dagelijks bestuur van het stadsdeel geaccordeerd. (bron: interview, 7 december 2011).

²⁹ Brief dagelijks bestuur stadsdeel Centrum, 25 januari 2011.

³⁰ Interview, 7 december 2011.

³¹ Interview, 7 december 2011.

³² Veilingboek 30 mei 2011 Eerste Amsterdamse Onroerend Goed Veiling, p.23/24: Het stadsdeel heeft een voorbehoud gemaakt om de integriteit van de beoogde koper te toetsen.

³³ Het stadsdeel heeft volgens de akte van gunning 24 uur het recht van beraad, waardoor het stadsdeel de mogelijkheid had om af te zien van verkoop wegens financiële redenen. Het stadsdeel heeft echter aangegeven dat de periode van 24 uur in de praktijk te kort is om een beslissing te nemen (bron: email stadsdeel Centrum 19 januari 2012). Het stadsdeel geeft aan naar aanleiding van deze veiling bij latere veilingen van vastgoed wél een dergelijke voorwaarde te hebben opgenomen (bron: interview 7 december 2011).

Wat leverde de verkoop op?

De veiling van het pand aan de Passeerdersgracht leverde een bod op van in totaal € 517.000. Dit bod betekende een boekwinst voor het stadsdeel van bijna € 517.000.³⁴ Nadat uit screening van de potentiële koper door het Van Traateam geen integriteitsproblemen bleken heeft het stadsdeel dit bod geaccepteerd.³⁵ Het stadsdeel besloot op 31 mei tot gunning van de twee woningen over te gaan en gaf vervolgens de twee woningen uit in erfpacht.³⁶ In de erfpachtvoorwaarden heeft het stadsdeel echter geen voorwaarde opgenomen dat de woningen beschikbaar moeten blijven voor de sociale huurmarkt. Dit kan ertoe leiden dat op termijn de woningen aan deze markt worden onttrokken.³⁷

Is het doel van de verkoop bereikt?

Met het verkopen van het pand aan de Passeerdersgracht heeft het stadsdeel invulling gegeven aan het vastgestelde vastgoedbeleid: het afstoten van woningen. Het stadsdeel heeft daarentegen nagelaten om het behoud van de woningen voor de sociale woningvoorraad te waarborgen. Of het resultaat van de verkoop verder aan de verwachtingen van het stadsdeel voldoet is niet goed te bepalen omdat duidelijke verwachtingen hierover ontbreken. Het feit dat de verkoopprijs bijna 10% lager was dan de taxatiewaarde wil niet zeggen dat het bereikte verkoopresultaat te laag was. Hierdoor kan niet beoordeeld worden of de keuze voor een zeer kort verkoopproces direct via de veiling (in afwijking van de aan de raad gemelde verkoopprocedure) of de keuze voor verkoop in verhuurde staat juist zijn geweest.

Tabel B1.1 - Oordeel doeltreffendheid verkoop Passeerdersgracht 21a en 21b

Object	Doelstelling	Resultaat	Opmerkingen
Passeerdersgracht 21a en 21b	Financieel	?	<ul style="list-style-type: none">• Geen verwachting vooraf bekend voor financieel resultaat verkoop.• Verkoopprijs 10% onder taxatiewaarde
	Overig	● / ●	<ul style="list-style-type: none">• Verkoop afgerond binnen vooraf gestelde termijn.• Verkoop past binnen beleid om woningen af te stoten• Nagelaten waarborg te treffen voor behoud sociale woningvoorraad.

● : Doelstelling niet gehaald ● : Doelstelling wel gehaald ? : Geen oordeel mogelijk

³⁴ Het pand was vrijwel geheel afgeschreven: op het moment van verkoop bedroeg de boekwaarde € 1,00.

³⁵ Interview 7 december 2011.

³⁶ Akte van gunning, 31 mei 2011.

³⁷ Hoewel de woning publiekrechtelijk staan geregistreerd als sociale huurwoning, kunnen ze op termijn worden onttrokken aan de markt. Dit is bijvoorbeeld mogelijk als de panden dusdanig worden verbouwd dat op basis van het puntensysteem een hogere huur dan sociale huur is gerechtvaardigd (bron: email stadsdeel Centrum 19 januari 2012).

Tweede Laurierdwarsstraat 44 - Centrum

Wat heeft het stadsdeel verkocht?

Stadsdeel Centrum heeft in 2011 een pand aan de Tweede Laurierdwarsstraat 44 verkocht. Dit pand vormt samen met de panden aan de Tweede Laurierdwarsstraat 40 en 42 een blok.³⁸ In de jaren zeventig is de Tweede Laurierdwarsstraat 44 gekraakt. De gemeente kocht het pand aan in het kader van stadsvernieuwing. In 1993 legaliseerde de gemeente het gebruik van het pand door een tijdelijk huurcontract.³⁹ Onder in het pand was een coffeeshop gevestigd, de bovenverdieping had de functie van woning. Het pand staat op een perceel dat 46 m² groot is. De WOZ-waarde van het pand bedroeg € 411.000, maar het pand verkeerde in zeer slechte staat van onderhoud.⁴⁰ Het exploitatiesaldo is negatief en bedroeg in 2010 € 13.000.⁴¹



Tweede Laurierdwarsstraat 44

³⁸ De perceeloppervlakte van de drie panden bedraagt 110 m².

³⁹ Notitie over prijsvorming bij het afstoten van het vastgoedbezit Tweede Laurierdwarsstraat 44, 2007.

⁴⁰ Notitie over prijsvorming bij het afstoten van het vastgoedbezit Tweede Laurierdwarsstraat 44, 2007.

⁴¹ Exploitatieresultaat 2^{de} Laurierdwarsstraat 40-44, peiljaar 2010. Het stadsdeel gaf in een interview aan dat het saldo van het pand weinig inzicht geeft in de werkelijke exploitatiemogelijkheden.

Waarom is het pand verkocht?

Voordat stadsdeel Centrum in 2002 werd opgericht waren er al plannen om het pand aan de Tweede laurierdwarstraat 44 te verkopen. In 1998 besloot de gemeente immers twee panden met de nummers 40-44 op te nemen in een stadsvernieuwingsplan: cluster Wees. Het was de bedoeling dat dit complex zou worden gerenoveerd. Om dit mogelijk te maken wilde de gemeente het pand verkopen aan een private partij die de renovatie moest uitvoeren. Na verkoop zou de renovatie vervolgens in 2001 starten.⁴² Voor zover bekend heeft de gemeente destijds geen andere (financiële) doelstellingen voor de verkoop van het pand bepaald. Het stadsdeel heeft na 2002 de uitvoering van het stadsvernieuwingsplan en de verkoop van het pand voortgezet.

Hoe is de verkoop verlopen?

De zittende huurder van het pand op nr. 44 gaf al lange tijd aan interesse te hebben in koop van het pand. Al in de jaren tachtig heeft de huurder hiervoor de gemeente benaderd.⁴³ Toen de gemeente in het kader van stadsvernieuwing het pand door een private partij wilde laten renoveren zijn hierover gesprekken met de huurder begonnen. Deze gesprekken mondden uit in een eerste aanbieding aan de huurder in 1999: voor € 299.495 kon de huurder het pand kopen van het stadsdeel.⁴⁴

Onderdeel van dit aanbod was de verplichting voor de huurder het pand volgens eisen van de gemeente te renoveren. Met deze verplichting was rekening gehouden in de aangeboden koopprijs door een raming van de te maken renovatiekosten in mindering te brengen op de verwachte marktwaarde na renovatie. De marktwaarde en de raming van de renovatiekosten voor deze berekening zijn gemaakt door het grondbedrijf van de gemeente (inmiddels OGA).⁴⁵ Deze (en latere) ramingen van de renovatiekosten zijn gebaseerd op een technische opname uit de jaren tachtig.⁴⁶

De aanbieding uit 1999 wordt niet geaccepteerd en verdere onderhandelingen tussen de gemeente (en later het stadsdeel) en de huurder volgen. Deze onderhandelingen verlopen moeizaam en ook een aanbieding in 2002 (voor een koopprijs van € 213.277) blijkt niet haalbaar. Verschillende mogelijkheden worden door het stadsdeel en de huurder onderzocht om aankoop en renovatie mogelijk te maken. Hierbij speelt de aannemer van de huurder een belangrijke rol: onderzocht wordt of deze het pand kan kopen en renoveren om het vervolgens aan de huurder te verkopen (of te verhuren).

⁴² Beantwoording raadsadres, 23 januari 1997.

⁴³ Notitie SP over prijsvorming bij het afstoten van het vastgoedbezit Tweede Laurierdwarstraat 44, 2007.

⁴⁴ Ten tijde van deze aanbieding waren er nog guldens. Het pand werd toen aangeboden voor f660.000. Vanwege de vergelijkbaarheid wordt in het rapport alles uitgedrukt in euro's.

⁴⁵ Interne notitie stadsdeel aan DB, 9 januari 2008.

⁴⁶ Interview, 12 januari 2012.

In 2004 concludeert het stadsdeel dat deze weg doodloopt en doet op 5 november een aanbieding direct aan diezelfde aannemer.⁴⁷

De aannemer kan het pand op nr. 44 kopen voor € 81.420. De aanbieding betreft ook het pand op nr. 40-42 en voor het hele complex wordt in totaal € 181.904 gevraagd.⁴⁸ Onderdeel van het aanbod is de verplichting van het stadsdeel het pand vrij van huur op te leveren.⁴⁹ Hier tegenover staat de afspraak dat de ontwikkelaar binnen 24 maanden na het leeg komen van de panden de restauratie heeft voltooid. Als bij doorverkoop de gerealiseerde koopsom (vrij op naam) hoger is dan een nader bepaald drempelbedrag dan deelt het stadsdeel mee in de winst.⁵⁰

Hoe is de koopprijs van Tweede Laurierdwarsstraat 44 bepaald?

De prijs die gemeente (en later het stadsdeel) vroeg voor het pand hing af van twee elementen: de verwachte marktwaarde van het pand na renovatie en de raming van de benodigde renovatiekosten. Om de koopprijs te bepalen neemt de gemeente de verwachte marktwaarde als uitgangspunt en vermindert deze met de geraamde renovatiekosten. Bij de raming van de renovatiekosten wordt niet alleen rekening gehouden met de verwachte aanneemsom om de vereiste renovatiewerkzaamheden te verrichten, maar ook met diverse bijkomende kosten. Bijkomende kosten bestaan (bijvoorbeeld) uit kosten van een architect of een CAR-verzekering, maar ook uit de kosten voor het verkrijgen van vergunningen.⁵¹ Voor de aanbiedingen uit 1999, 2001 en 2004 is in de figuur hieronder de berekening weergegeven.⁵²

Marktwaarde	Renovatiekosten	Koopprijs
1999: € 599.415	1999: € 299.920	1999: € 299.495
2001: € 493.402	2001: € 280.125	2001: € 213.277
2004: € 612.184	2004: € 530.764	2004: € 81.420

De sterke daling van de vraagprijs voor het pand op nr. 44 hangt direct samen met een hogere raming van de benodigde renovatiekosten. In tegenstelling tot eerdere ramingen van de renovatiekosten was deze hogere raming gebaseerd op een actuele technische opname van het pand en niet op informatie uit de jaren tachtig. Uit deze, door de

⁴⁷ Zowel het dagelijks bestuur als de SP hebben uitgebreide beschrijvingen gegeven van dit proces. Zie hiervoor het preadvies van het dagelijks bestuur op het raadsvoorstel coffeeshop 2^e Laurierdwarsstraat 44 (2011) en de notitie van de SP over de prijsvorming bij dit pand (2007).

⁴⁸ Interne notitie stadsdeel aan DB, 9 januari 2008.

⁴⁹ Preadvies van het dagelijks bestuur op raadsvoorstel van de raadsleden Bruggeman (SP) en Reurts (Groenlinks) over coffeeshop 2^{de} Laurierdwarsstraat 44, 29 maart 2011, p.2. Deze verplichting gold ook bij het bod uit 2003.

⁵⁰ Erfpachtaanbieding d.d. 5 november 2004.

⁵¹ Toelichtende email van het stadsdeel.

⁵² In december 2003 is ook een aanbieding gedaan die niet is geaccepteerd. Voor deze aanbieding kon het stadsdeel de onderliggende berekening niet meer achterhalen.

aannemer uitgevoerde, opname bleek dat meer renovatiewerkzaamheden noodzakelijk waren. Het stadsdeel heeft echter zelf geen technische opname uitgevoerd om de opname van de aannemer te toetsen.⁵³ Wél geeft het stadsdeel aan dat op basis van ervaring het goed mogelijk was om de opname van de aannemer kritisch te beoordelen.⁵⁴ De aannemer accepteert het aanbod van het stadsdeel van 5 november 2004. Op 6 oktober 2005 neemt het stadsdeel het besluit om het pand in erfpacht uit te geven aan de diezelfde aannemer en tevens ontwikkelaar.⁵⁵ Met het komen tot overeenstemming met de aannemer was de verkoop voor het stadsdeel nog niet afgerond: het pand moest nog vrij van huur worden geleverd.

Vooruitlopend hierop had het stadsdeel op 7 oktober 2004 de huur van de coffeeshop en de woning opgezegd. De huurder heeft dit aangevochten waardoor, na een vastgelopen mediation traject, een juridische procedure begon die met een uitspraak van de Hoge Raad op 24 december 2010 tot een eind kwam.⁵⁶ Met de uitspraak van de Hoge Raad kreeg het stadsdeel toestemming om het pand te ontruimen en was levering aan de aannemer mogelijk.

Tegelijkertijd met de juridische procedure kwam het dossier onder de aandacht van de stadsdeelraad. De stadsdeelraad heeft tot de zomer van 2011 verschillende keren over dit dossier gesproken. Centraal in deze besprekingen stond het zoeken naar mogelijkheden om de (coffeeshop van de) huurder terug te laten keren of op enigerlei wijze compensatie te bieden.⁵⁷ De mogelijkheden voor het stadsdeel zijn beperkt omdat zij al een overeenkomst heeft gesloten met de aannemer tot verkoop van het pand en afhankelijk is van zijn medewerking. Het stadsdeel heeft ook onderzocht of terugkoop van het pand een mogelijkheid was: dit werd echter door het dagelijks bestuur als te kostbaar beschouwd.⁵⁸

⁵³ Het stadsdeel geeft aan dat dit niet mogelijk was omdat de huurder hiervoor geen toegang tot het pand wilde verlenen.

⁵⁴ Interview, 12 januari 2012. In het interview is ook aangegeven dat de betrokken ambtenaren de eerdere ramingen van het OGA aan de lage kant vonden: zij vonden het niet realistisch dat de renovatie van nr. 44 voor € 300.000 kon worden uitgevoerd. Hoewel een lagere raming van de renovatiekosten het stadsdeel een voordeel oplevert door een hogere koopprijs, leverde dit ook een risico op dat de aannemer de gewenste renovatie niet kon uitvoeren. In het interview is aangegeven dat dit risico niet opwoog tegen het voordeel van een hogere koopprijs en dat belang werd gehecht aan een juiste en volledige raming van de renovatiekosten.

⁵⁵ Besluit erfpachttuitgifte hoofd vastgoed d.d. 6 oktober 2005.

⁵⁶ In eerste instantie werd de huurder door de rechtbank in het gelijk gesteld, na beroep kreeg het stadsdeel gelijk (notitie SP en GroenLinks - 29 oktober 2009).

⁵⁷ Bijvoorbeeld door het aannemen van een motie door de stadsdeelraad op 21 februari 2008 waarin het Dagelijks Bestuur wordt gevraagd zich in te spannen voor een oplossing waarbij het voortbestaan van de coffeeshop mogelijk is.

⁵⁸ In het preadvies van het dagelijks bestuur (d.d. 29 maart 2011) op het raadsvoorstel van SP en GroenLinks van 29 oktober 2009 staat: '... Dit heeft ertoe geleid dat in 2008 het stadsdeel nogmaals de mogelijkheden heeft onderzocht of de coffeeshop kan worden behouden en aan <de aannemer> verzoekt nogmaals een aanbieding te doen aan de huidige gebruikers. <De aannemer> heeft daar om financiële redenen van afgezien.' Ook geeft het dagelijks bestuur in dit preadvies aan dat de vraagprijs voor terugkoop na renovatie voor nr. 44 € 836.000 bedraagt en dat, zelfs bij een koopprijs van € 575.000, een kostendekkende exploitatie met terugkeer van de coffeeshop niet mogelijk is.

In maart 2011 meldt zich een derde partij die aangeeft het hele complex (inclusief nr. 44) te willen kopen voor een bedrag dat € 200.000 hoger ligt dan het stadsdeel in 2004 is overeengekomen met de aannemer. Onderdeel van dit aanbod is dat de coffeeshop van de huurder kan terugkeren in het pand.⁵⁹ Het stadsdeel ziet echter geen mogelijkheid dit bod te accepteren vanwege de overeenkomst met de aannemer.⁶⁰ In juni 2011 ontruimt het stadsdeel de huurder en levert het pand op nr. 44 samen met het pand op nr. 40-42 aan de aannemer.⁶¹ De aannemer verkoopt vervolgens het complex direct aan de derde partij voor het hogere bedrag dat eerst aan het stadsdeel was aangeboden.⁶²

Wat leverde de verkoop op?

De verkoop van het pand op nr. 44 leverde het stadsdeel een verkoopopbrengst op van € 81.420. Omdat het pand vrijwel geheel was afgeschreven was het verkoopresultaat van deze verkoop gelijk aan de opbrengst. Daarnaast heeft het stadsdeel een overeenkomst gesloten die tot gevolg moet hebben dat binnen twee jaar het complex gerenoveerd moet worden: de voltooiing van de stadsvernieuwing. Ook heeft het stadsdeel het recht om mee te delen in de winst die verkoop van de panden na renovatie kan opleveren.⁶³ Het stadsdeel heeft daarentegen geen invloed meer op de eventuele terugkeer van de coffeeshop in het pand.⁶⁴

Is het doel van de verkoop bereikt?

Met de verkoop van het pand op nr. 44 geeft het stadsdeel uitvoering van de oorspronkelijke stadsvernieuwingsplannen van de gemeente uit de jaren negentig. Nu het pand is verkocht kan de benodigde renovatie worden uitgevoerd door een private partij. Wél heeft dit veel langer geduurd dan oorspronkelijk voorzien: in plaats van 2001 kon de renovatie pas in 2011 beginnen. Ook moet het stadsdeel nog toezien dat de renovatie daadwerkelijk wordt voltooid en dat de afroomregeling wordt toegepast bij doorverkoop.

Of het verkoopresultaat van € 81.420 voldoet aan de verwachtingen is niet te beoordelen omdat onbekend is of in de jaren negentig specifieke financiële doelstellingen aan de verkoop van dit pand waren verbonden. Ook is niet bekend of alternatieve scenario's voor het realiseren van de renovatie van het pand zijn overwogen. Waarschijnlijk is het

⁵⁹ Brief d.d. 25 maart 2011.

⁶⁰ Brief d.d. 23 mei 2011.

⁶¹ Akte vestiging erfpacht, d.d. 30 juni 2011.

⁶² Het stadsdeel verkocht deze drie panden voor een totale verkoopprijs (vergoeding voor opstal en grondwaarde) van € 181.903 (akte vestiging erfpacht 2^e Laurierdwarstraat 40-42 en 44, d.d. 30 juni 2011). Op dezelfde dag is het pand doorverkocht voor een prijs (inclusief grondwaarde) van € 381.903 (akte van levering van de panden aan de 2^e Laurierdwarstraat 40-42 en 44, d.d. 30 juni 2011). Deze constructie is door het DB voorgedragen en dit is door de ambtenaren uitgevoerd.

⁶³ De doorverkoop van de aannemer aan de derde partij viel niet onder de afroomregeling zoals opgenomen in de erfpachtvoorwaarden. De afroomregeling treedt pas in werking na afloop van de renovatie.

⁶⁴ Het stadsdeel benadrukt dat het vestigingsbeleid ten aanzien van coffeeshops is voorbehouden aan de burgemeester.

verkoopresultaat altijd ondergeschikt geweest (en gedurende het verkoopproces gebleven) aan de wens het in zeer slechte staat verkerende pand te renoveren. De noodzaak tot renovatie is ook later bij besprekingen in de stadsdeelraad niet ter discussie gesteld. Dit impliceert dat met het mogelijk maken van de start van de renovatie het stadsdeel, weliswaar met grote vertraging, haar doel met de verkoop heeft bereikt.

Wél is er discussie geweest over het behoud van de coffeeshop in het pand. In de oorspronkelijke plannen voor de stadsvernieuwing was behoud van de coffeeshop van de huurder geen doel. Het sluiten van de overeenkomst in 2004 waardoor de coffeeshop niet terug zou keren paste dan ook binnen de oorspronkelijke plannen voor de stadsvernieuwing. Na 2004 heeft de stadsdeelraad zich echter meerdere malen uitgesproken voor behoud van coffeeshop. Het stadsdeel beschikte na het sluiten van de coffeeshop echter niet meer over (financieel) realistische mogelijkheden om alsnog het behoud van de coffeeshop te waarborgen. Dit wijst er op dat de gevolgen van verkoop en renovatie mogelijk niet goed bekend waren bij de stadsdeelraad en dat mogelijk een andere afweging was gemaakt als dit destijds wel bekend was geweest.

Tot slot roept de doorverkoop van het pand in 2011 door de aannemer voor een € 200.000 hogere prijs de vraag op of het stadsdeel in 2004 wel de best mogelijke prijs voor het pand heeft bedongen. Opvallend bij de prijsvorming in 2004 is namelijk de stijging in de door de aannemer geraamde renovatiekosten. Deze kosten heeft het stadsdeel uitsluitend op ervaring getoetst en niet door waarneming ter plaatse. Dit betekent echter niet dat de prijsvorming in 2004 niet goed is geweest. Hierover is geen uitsluitsel te geven omdat niet alleen de prijsvorming destijds van belang is, maar mogelijk ook markt- en prijsontwikkelingen in de tussenliggende periode en specifieke (strategische) overwegingen van de betrokken private partijen. Wél had het stadsdeel door de opgegeven renovatiekosten van de aannemer ter plaatse te toetsen kunnen uitsluiten dat zij zich bij de prijsvorming in 2004 tekort heeft gedaan.⁶⁵

⁶⁵ Omdat bij de prijsvorming de koopprijs afhangt van zowel de verwachte marktwaarde als de renovatiekosten zou een te lage marktwaardering van het pand ook tot een te lage koopprijs kunnen leiden. Door middel van de afroomregeling heeft het stadsdeel dit risico van een te lage marktwaarde (gedeeltelijk) afgedekt. Overigens geeft een taxatie (onderdeel van het preadvies van het dagelijks bestuur d.d. 29 maart 2011) van het pand in 2010 geen aanwijzing dat het pand in 2004 te laag zou zijn gewaardeerd: de marktwaarde werd in 2010 lager ingeschat (€ 575.000) dan in 2004 (€ 612.184).

Tabel B1.2 - Oordeel doeltreffendheid verkoop Tweede Laurierdwarsstraat 44

Object	Doelstelling	Resultaat	Opmerkingen
Tweede Laurierdwarsstraat 44	Financieel	?	<ul style="list-style-type: none"> • Geen verwachting vooraf bekend voor financieel resultaat verkoop. • Renovatiekosten (bepalend voor verkoopprijs) niet ter plaatse getoetst.
	Overig	●	<ul style="list-style-type: none"> • Verkoop heeft aanzienlijk langer geduurd dan vooraf ingeschat (10 jaar). • Behoud coffeeshop geen doel van de verkoop, maar speelde achteraf grote rol in de stadsdeelraad. • Renovatie is nu (na de verkoop) mogelijk, maar stadsdeel moet nog wel toezien op naleving afspraken.

● : Doelstelling niet gehaald ● : Doelstelling wel gehaald ? : Geen oordeel mogelijk

ONDERZOEKSRAPPORT

Verkopen van vastgoed

juni 2012

Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

R a



Bijlage 2 - Inhoudsopgave van het onderzoeksrapport

1 Inleiding

- 1.1 Aanleiding
- 1.2 Afbakening en onderzoeksvraag
- 1.3 Aanpak
- 1.4 Leeswijzer

2 Doeltreffendheid van verkopen

- 2.1 Inleiding
- 2.2 Verkopen van vastgoed
 - 2.2.1 Passeerdersgracht 21a en 21b (stadsdeel Centrum)
 - 2.2.2 Tweede Laurierdwarstraat 44 (stadsdeel Centrum)
 - 2.2.3 Koninginneweg 1 (stadsdeel Zuid)
 - 2.2.4 Amsteldijk 271 (stadsdeel Zuid)
 - 2.2.5 Maatschappelijk vastgoed Indische Buurt (stadsdeel Oost)
 - 2.2.6 Provincialeweg 1, 35 en 50 en Lange Stammerdijk 22 (stadsdeel Zuidoost)
- 2.3 Conclusie

3 Randvoorwaarden voor doeltreffende verkopen

- 3.1 Inleiding
- 3.2 Overwegingen bij verkoop
- 3.3 Inzichtelijk maken van gevolgen van keuzes
- 3.4 Conclusie

4 Toekomstige verkopen van vastgoed

- 4.1 Inleiding
- 4.2 Toekomstige verkopen van vastgoed
- 4.3 Werkwijze bij verkopen van vastgoed
 - 4.3.1 Is er een vaste werkwijze bij de verkoop van vastgoed?
 - 4.3.2 Onderdelen van de vaste werkwijze
 - 4.3.3 Financiële onderbouwing besluit tot verkopen vastgoed
 - 4.3.4 Betrokkenheid stadsdeelraad bij verkopen
- 4.4 Conclusie

Bijlage 1 - Geïnterviewde personen

Bijlage 2 - Geraadpleegde documenten

Het onderzoeksrapport kunt u downloaden/lezen op onze website www.rekenkamer.amsterdam.nl



Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 xk Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl