

BESTUURLIJK RAPPORT

Verkopen van vastgoed

Stadsdeel Oost

juni 2012

Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

R a



BESTUURLIJK RAPPORT

Verkopen van vastgoed

stadsdeel Oost

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

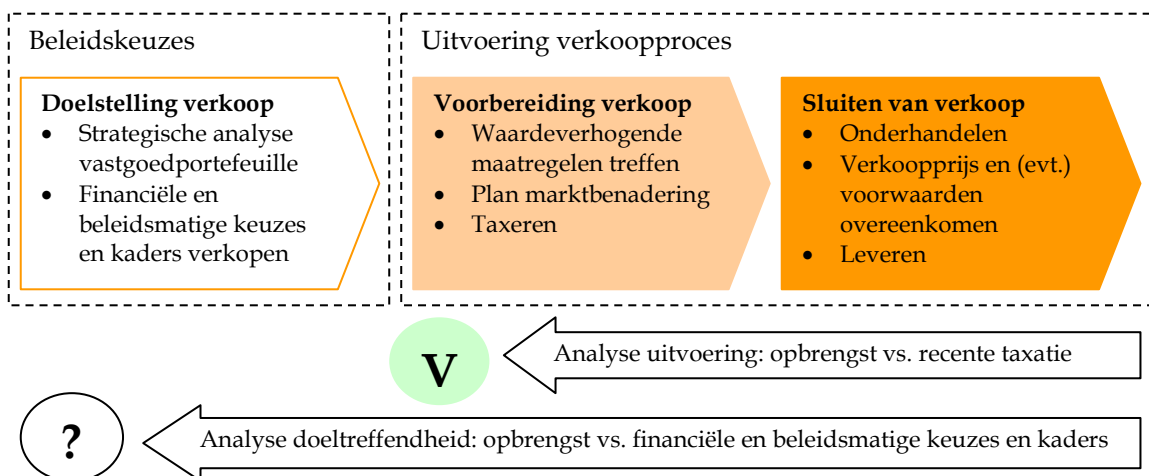
Samenvatting

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 Oost 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 Oost 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 Oost	25
Bijlage 2 - Inhoudsopgave van het onderzoeksrapport	35

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 Oost 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 Laurier- dwarsstraat 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

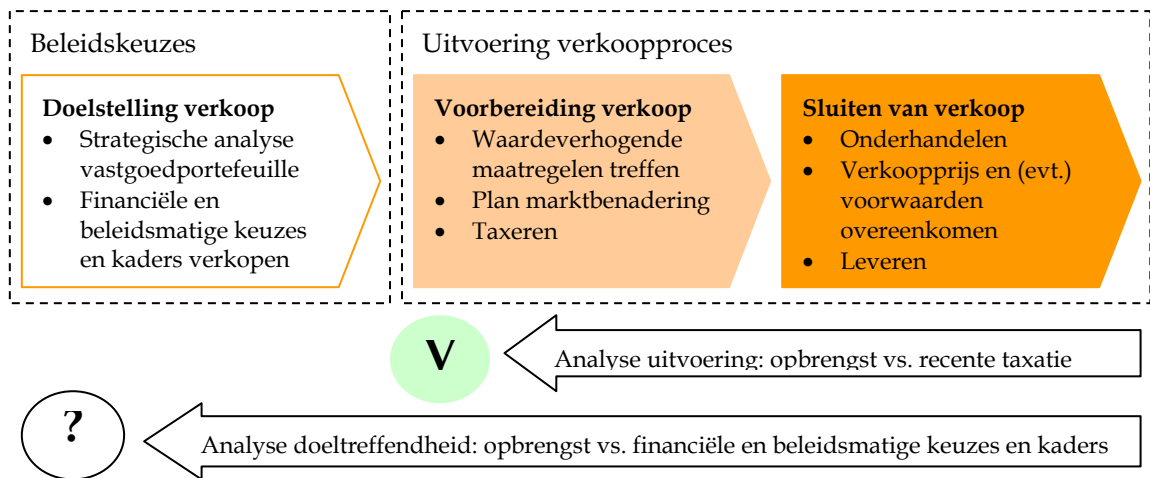
3 Analyse en aanbevelingen

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 verkoopprijs.

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 relevantie 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 Oost. 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 15 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 Oost heeft met interesse kennis genomen van het concept bestuurlijk rapport Verkopen van vastgoed.

U geeft in uw rapport aan de centrale onderzoeksvraag 'Is het verkoopbeleid van vastgoed van stadsdelen doeltreffend?' in twee deelvragen te hebben opgesplitst. Aan de ene kant de vraag of de gerealiseerde verkopen doeltreffend zijn geweest, en aan de andere kant of er randvoorwaarden aanwezig zijn om een doeltreffende, eventuele, voorgenomen verkoop mogelijk te maken.

Met betrekking tot de eerste deelvraag stellen we de grondige analyse van o.a. het verkoopproces dat zich de afgelopen jaren binnen onze organisatie heeft voltrokken, op prijs en zien in de positieve bevindingen van uw onderzoek de bevestiging van onze gedegen aanpak. Ik erken dat de inbedding van de aan de verkooptransacties gekoppelde borgingsovereenkomst in onze huidige organisatie nog niet volledig is doorgevoerd. Ik kan u echter wel bevestigen dat er, mede naar aanleiding van uw rapport, concrete stappen zijn ondernomen om de naleving van de Borgingsovereenkomsten te "borgen".

Ten aanzien van de tweede deelvraag concludeert u terecht in uw rapport dat stadsdeel Oost geen vastgelegde werkwijze heeft hoe het proces van verkoop bestuurlijk doorlopen dient te worden. Het is wel degelijk zo dat er een vaste werkwijze wordt gevolgd. Zo wordt, zoals u ook zelf constateert, de Stadsdeelraad consequent betrokken in de besluitvorming omtrent eventuele voorgenomen verkopen. Deze werkwijze is echter niet ebschreven in vastgesteld beleid. De afdeling Vastgoed & Grondzaken heeft inmiddels een beleidsstuk geschreven en aangeboden aan de Stadsdeelraad. In dit beleidsstuk wordt ook het bestuurlijke proces weergegeven van aan en verkoop van bezit. Daarmee wordt de door uw terecht geconstateerde lacune in ons beleid ten aanzien van dit onderwerp gedicht.

Zoals duidelijk moge zijn nemen wij uw aanbevelingen ter harte en streven wij ernaar de constatering in uw rapport, daar waar deze betrekking hebben op Stadsdeel Oost binnen afzienbare tijd, doch in ieder geval dit jaar overgenomen te hebben en te hebben ingebed in ons staande beleid.

4.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het dagelijks bestuur van stadsdeel Oost voor zijn reactie. Het DB neemt de aanbevelingen ter harte en streeft ernaar de constatering in ons rapport, waar deze betrekking hebben op stadsdeel Oost, uiterlijk binnen dit jaar op te nemen in het staande beleid.

De rekenkamer is verheugd dat stadsdeel Oost alle aanbevelingen ter harte neemt en ook beloofd binnen een jaar de suggesties te integreren in het beleid. We zouden de stadsdeelraad echter willen adviseren om er bij het DB op aan te dringen dat bij integratie in het beleid expliciet wordt aangegeven hoe aan elk van de aanbevelingen een concrete invulling gaat worden gegeven.

We realiseren ons dat er sprake is van enige spanning tussen onze aanbevelingen en de bevoegdheid van de het DB om over te gaan tot verkoop van vastgoed. De DB's van de andere stadsdelen zetten dan ook soms meer of minder expliciet vraagtekens bij de suggesties van de rekenkamer om de deelraad meer bij de verkoop te betrekken. Daarom hierover nog een aantal algemene opmerkingen.

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.

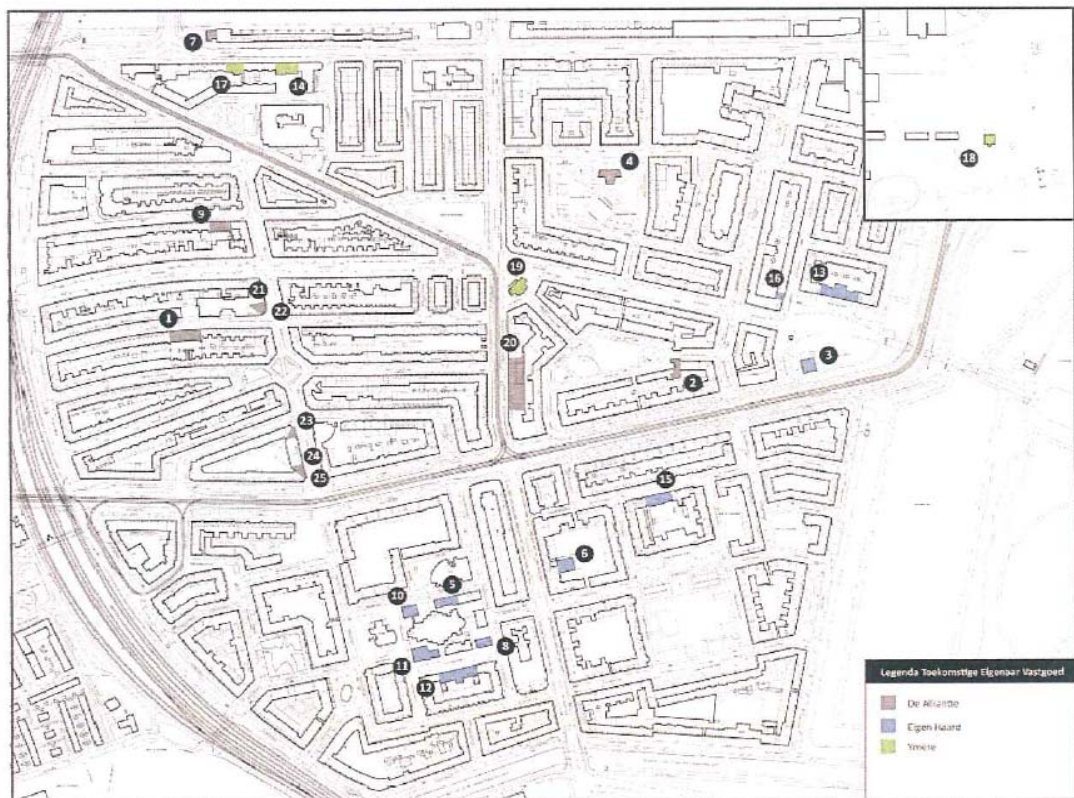
Bijlage 1 - Onderzochte verkoop stadsdeel Oost

Maatschappelijk vastgoed Indische Buurt (Oost)

Wat heeft het stadsdeel verkocht?

Voormalig stadsdeel Zeeburg heeft 25 panden in de Indische Buurt verkocht.¹⁰ Het gaat om kantoren, winkels, voormalige onderwijspanden en panden waarin een zorg- of welzijnsstichting is gevestigd.¹¹ De panden zijn verspreid over de Indische Buurt en hebben in totaal een bruto vloeroppervlakte van ruim 15.000m².¹² De WOZ-waarde van de panden bedroeg in totaal minimaal €10.189.000.¹³ Van de 25 panden kampen er negen met achterstallig onderhoud. Bij het overgrote deel van de panden werden de bestaande huurcontracten voortgezet. De panden zijn al lange tijd in het bezit van het stadsdeel.

Locaties van verkocht maatschappelijk vastgoed in de Indische buurt



¹⁰ Het stadsdeel heeft ook één pand binnengemeentelijk overgedragen aan OGA. Deze transactie is buiten beschouwing gebleven bij dit onderzoek.

¹¹ Zie bijlage 1 voor een overzicht van de 25 verkochte panden in de Indische buurt.

¹² Factsheets Fakton, 3 september 2008.

Waarom zijn de panden verkocht?

Het toenmalige stadsdeel Zeeburg heeft in 2005 onderzocht of het vastgoedbezit nog paste binnen haar eigen visie. In dit licht heeft het stadsdeel ook de mogelijkheden verkend om haar vastgoedbezit (op termijn) te verkopen.¹⁴ Dit onderzoek mondde in 2008 uit in een Strategisch Vastgoedbeleidsplan waarin expliciet de mogelijkheden voor verkoop van vastgoed zijn beschreven.¹⁵ Met de verkoop van maatschappelijk vastgoed wilde het stadsdeel zowel een maatschappelijk als een financieel doel realiseren.

Maatschappelijk doel

Het maatschappelijke doel voor de verkoop was het borgen van de beschikbaarheid van maatschappelijk vastgoed. Hiervoor wilde het stadsdeel de verantwoordelijkheid delen met woningbouwcorporaties die al ruimschoots aanwezig waren in de Indische Buurt en de buurt daardoor goed kenden.¹⁶ Het stadsdeel koos expliciet voor de woningcorporaties omdat deze op basis van het *Besluit Beheer Sociale Huursector* een wettelijk beschreven verantwoordelijkheid hebben voor de leefbaarheid in buurten.¹⁷ Door woningcorporaties medeverantwoordelijk te maken wilde het stadsdeel ook het vernieuwingsproces in de Indische Buurt stimuleren en de synergie tussen stadsdeel en woningcorporaties versterken.¹⁸

Verkoop van maatschappelijk vastgoed aan woningcorporaties droeg volgens het stadsdeel niet alleen bij aan het borgen van de beschikbaarheid en het stimuleren van vernieuwing in de buurt, maar maakte mogelijk het gebruik van dit vastgoed te optimaliseren. Het stadsdeel verwacht dat de woningcorporaties beter in staat zijn het aanbod van maatschappelijk vastgoed af te stemmen op de vraag. Deze optimalisatie kan als gevolg hebben dat minder 'goedkope' ruimte beschikbaar hoeft te worden gesteld, doordat een hogere bezettingsgraad wordt bereikt.¹⁹

Financieel doel

De verkoop had ook een financieel doel: het genereren van middelen voor nieuw beleid en het structureel bezuinigen op uitgaven.²⁰ Een expliciete verwachting is vooraf niet gegeven, wel zijn verschillende scenario's door het stadsdeel doorgerekend en aan de stadsdeelraad gepresenteerd. Bij verkoop van de gehele vastgoedportefeuille werd een incidentele opbrengst verwacht van bijna € 18,7 miljoen. Als alleen het vastgoed wordt

¹³ Van drie panden is de WOZ-waarde onbekend bij het stadsdeel. De WOZ-waarden dateren van 2009. Bron: Biedingen Totaal, 2010.

¹⁴ Interview, 22 december 2011.

¹⁵ Presentatie verkoop vastgoedbeleid, d.d. 27 mei 2011.

¹⁶ Het zijn de volgende drie woningcorporaties: Eigen Haard, De Alliantie en Ymere..

¹⁷ Strategisch Vastgoedbeleidsplan, september 2008, p.9.

¹⁸ Strategisch Vastgoedbeleidsplan, september 2008, p.9.

¹⁹ Strategisch Vastgoedbeleidsplan, september 2008, p.12.

²⁰ Strategisch Vastgoedbeleidsplan, september 2008, p.3.

verkocht dat geen specifiek beleidsdoel of herontwikkeling dient bedraagt de verwachte opbrengst zo'n € 3,6 miljoen.²¹

Een verkoop van vastgoed leidt niet alleen tot een daling in de uitgaven voor de exploitatie van de betrokken panden: ook de bijbehorende huuropbrengsten komen te vervallen. In de analyses van het stadsdeel zijn voor verschillende scenario's berekeningen gemaakt van het structurele effect op de begroting. De uitkomsten varieerden tussen een structurele verbetering van € 0,2 miljoen per jaar bij verkoop van de gehele portefeuille en een verslechtering van bijna € 0,3 miljoen als verkoop beperkt bleef tot vastgoed dat geen specifiek beleidsdoel of herontwikkeling dient.²²

Besluitvorming

In oktober 2008 is het Strategisch Vastgoedbeleidsplan aan de stadsdeelraad voorgelegd. Waar het dagelijks bestuur in eerste instantie een gefaseerde verkoopstrategie voorstelde koos de stadsdeelraad ervoor de eerste twee fases samen te voegen: zowel het vastgoed dat geen specifiek beleidsdoel dient als het vastgoed met een maatschappelijke functie moest gezamenlijk worden verkocht.²³ In totaal betroffen deze twee fases 40 panden.

Hoe is de verkoop verlopen?

Nadat in oktober 2008 de stadsdeelraad heeft ingestemd met het strategisch vastgoedbeleidsplan is het stadsdeel begonnen met het uitwerken van de beoogde verkopen. Grofweg stonden bij het uitvoeren van de verkopen twee zaken centraal: het borgen van het maatschappelijk vastgoed en het onderhandelen over de koopprijzen van de panden.

Borgen van maatschappelijk vastgoed

Begin 2009 hebben het stadsdeel en de woningcorporaties een werkgroep ingesteld om een voorstel te maken voor het borgen van het maatschappelijk vastgoed. Het stadsdeel concentreert zich hierbij op de verkoop van 25 panden. Waarom exact deze 25 panden uit de 40 mogelijke panden zijn geselecteerd is niet gedocumenteerd. De werkgroep heeft het soort vastgoed dat in de verkoop wordt betrokken geïnventariseerd en de concept borgingsovereenkomst waarin de wijze van borging per categorie vastgoed is opgesteld. Het onderstaand kader geeft een overzicht van de verschillende categorieën en de bijbehorende borging.²⁴

²¹ Strategisch Vastgoedbeleidsplan, september 2008, p.6.

²² Strategisch Vastgoedbeleidsplan, september 2008, p.7.

²³ Besluit deelraad Zeeburg, 14 oktober 2008.

²⁴ Besluit deelraad Zeeburg tot verkoop maatschappelijk vastgoed, 16 februari 2010, p.5/6.

Categorieën vastgoed en borging

IJzeren voorraad, het hart van welzijn en zorg. Het meest strakke regime. De aanwezige m2 in deze panden (op een specifieke locatie) worden 100% geborgd tegen afgesproken huurtarieven. Vastgoed voor kleinschalige bedrijvigheid en kunstenaars. Het stadsdeel wil zich met deze panden inzetten voor voldoende plaats voor maatschappelijke organisaties, (startende) ondernemers en kunstenaars. Het (deel van het) pand dat wordt aangemerkt als deze vorm van vastgoed kent een maximale overeengekomen huur. Eventueel kan deze capaciteit ook op een andere locatie worden aangeboden.

Maatschappelijk vastgoed (niet zijnde IJzeren Voorraad). Het gaat om panden die kansen bieden voor verdere ontwikkeling van de buurt. De ruimte wordt beschikbaar gesteld voor een marktconforme prijs van maatschappelijk vastgoed. De capaciteit en locatie mag worden afgestemd op de daadwerkelijke behoefte aan maatschappelijk vastgoed.

Overig vastgoed. Dit betreffen panden die worden gebruikt voor bedrijfsmatige activiteiten, zoals taalonderwijs. Hiervoor zijn geen specifieke borgingsafspraken gemaakt.

De verschillende categorieën borging zijn gekoppeld aan afspraken. Deze afspraken laten echter ruimte bestaan voor onduidelijkheid. Ten aanzien van de IJzeren voorraad zijn de afspraken duidelijk, maar bij andere categorieën is dit minder inzichtelijk. Voor elke categorie vastgoed zijn afzonderlijke afspraken gemaakt.²⁵ De categorieën die in de borgingsovereenkomst staan komen niet overeen met de categorieën in het afspraken schema. Daarnaast zijn sommige panden ingedeeld bij meerdere categorieën waardoor onduidelijk wordt welke afspraken gelden.²⁶

Onderhandelingen over koopprijzen

Het stadsdeel wordt in het verkoopproces ondersteund door een extern bureau. Dit bureau heeft in verschillende stadia het vastgoedbezit van het stadsdeel getaxeerd: uitgaande van 25 panden en rekening houdend met de borgingsovereenkomst schatte het bureau de marktwaarde op totaal € 10,1 miljoen.²⁷ Het verwachte financiële effect op de exploitatie van de vastgoedportefeuille van het stadsdeel is naar verwachting ongeveer € 0,6 miljoen negatief.²⁸ Het stadsdeel heeft ervoor gekozen om één op één te onderhandelen met de drie corporaties. Wanneer er meer partijen waren betrokken, had de prijs wellicht hoger kunnen zijn maar dit was in strijd geweest met de gedachte om de

²⁵ Bijvoorbeeld over de beschikbaarheid van het maatschappelijk vastgoed en de maximale prijs en kwaliteit. vierkante meter op een andere locatie in de Indische Buurt veilig te stellen. Op deze manier blijven de maatschappelijke vierkante meters gewaarborgd.

²⁶ Het stadsdeel geeft aan dat indien de kopende corporatie een niet-ijzeren-voorraad pand wenst te herontwikkelen tot een niet maatschappelijk functie, dat de kopende partij dan op grond van de borgingsovereenkomst gebonden is deze vierkante meter op een andere locatie in de Indische Buurt veilig te stellen. Op deze manier blijven de maatschappelijke vierkante meters gewaarborgd.

²⁷ Fakton, resultaten onderhandeling verkoop vastgoed Indische Buurt, 21 januari 2010. Fakton taxeert 26 panden op € 10,8 miljoen, inclusief een pand dat binnengemeentelijk wordt overgedragen aan OGA (€ 0,7 miljoen).

²⁸ Dit saldo bestaat uit € 1,0 miljoen minder huur en servicekosten tegenover het vervallen van € 0,3 miljoen aan exploitatiekosten en € 0,1 miljoen aan kapitaallasten (raadsbesluit 16 februari 2010, p.11).

woningcorporaties mede verantwoordelijk te maken.²⁹ De biedingen van de woningcorporaties komen, gemiddeld genomen, goed overeen met de taxaties.³⁰

Hoewel het uitgangspunt was om alle panden te verkopen aan woningcorporaties is één pand aan de zittende huurders verkocht. Voor dit laatste pand (Celebesstraat 80) lag er eerst een bieding van Ymere. De gebruikers van het pand, de Purperreiger, hebben echter gelobbyd bij de stadsdeelraad om hun pand te behouden en dit is hen gelukt. Dit is het enige pand wat niet aan een woningbouwcorporatie is verkocht.³¹ Bij dit particuliere proces zijn ook borgingsafspraken gemaakt ten aanzien van de bestemming van het pand. Er is geen antispeculatiebeding opgenomen.

Tabel B1.1 - Overzicht biedingen per koper

Koper	Aantal panden	Categorie borging	Totale bieding	Taxatiewaarde
Eigen Haard	9	- 5 maatschappelijk vastgoed - 3 ijzeren voorraad - 1 kleinschalige bedrijvigheid	€ 3.033.752	€ 3.033.752
De Alliantie	11	- 6 overig vastgoed - 4 ijzeren voorraad - 1 kleinschalige bedrijvigheid	€ 4.782.500	€ 4.746.126
Ymere	4	- 2 maatschappelijk vastgoed - 2 overig vastgoed	€ 1.952.837	€ 1.952.779
Purperreiger	1	- 1 kleinschalige bedrijvigheid	€ 664.433	€ 374.197

Wat leverde de verkoop op?

Uiteindelijk zijn de 25 panden voor in totaal € 10,4 miljoen verkocht. De meeste panden zijn in 2010 geleverd, vier panden moeten nog worden geleverd.³² De reden dat deze vier panden nog niet zijn geleverd hangt volgens het stadsdeel samen met aanvullende specifieke voorwaarden die aan de levering zijn verbonden. De koopprijs voor deze vier panden is daarentegen met de verkoopovereenkomst wel definitief bepaald.³³

Het stadsdeel geeft aan dat in het algemeen de aanvullende voorwaarden de levering bemoeilijkte.³⁴ Ook bleek in sommige gevallen de bestaande (en voor de toekomst geborgde) functie formeel niet te zijn toegestaan volgens het bestemmingsplan. Levering

²⁹ Raadsbesluit 16 februari 2010, p.10-11.

³⁰Hoewel er verschil is op pandniveau, wordt de totale taxatiewaarde per woningbouwcorporatie benaderd. Drie corporaties bieden meer dan de taxatiewaarde, een biedt hetzelfde bedrag.

³¹ Raadsbesluit 16 februari 2010, p.8 Er was ook sprake van andere geïnteresseerden voor verschillende andere panden, echter deze biedingen zijn niet geaccepteerd.

³² p.11 van het definitieve raadsbesluit van 16 februari 2010/interview 22 december 2011.

³³ Interview 22 december 2012.

³⁴ Eén pand moest bijvoorbeeld nog verbouwd worden en in een ander geval voelt het stadsdeel zich verplicht het pand in verhuurde staat te leveren: dit betekende dat een nieuwe huurder moest worden gezocht toen de zittende huurder vertrok (bron: interview 22 december 2011).

van dergelijke panden kon pas plaatsvinden nadat voldoende voortgang bij het wijzigen van de bestemming was gerealiseerd.³⁵ Het stadsdeel geeft aan dat, achteraf gezien, bij het overeenkomen van de aanvullende voorwaarden meer rekening had moeten worden gehouden met de uitvoerbaarheid.³⁶

De gezamenlijke boekwaarden van de verkochte panden bedroeg €1,5 miljoen. De verkoop leverde het stadsdeel hierdoor (na volledige levering) een incidenteel resultaat op van ongeveer € 8,9 miljoen.³⁷ Naast een incidenteel resultaat heeft de verkoop ook een structureel resultaat opgeleverd. Het negatieve structurele effect op de exploitatie van de vastgoedportefeuille is, conform verwachting, € 587.586.³⁸

Het stadsdeel heeft gelijktijdig met de verkoopovereenkomsten ook de borgingsovereenkomst getekend. In deze overeenkomst zijn (onder andere) gedetailleerde afspraken over kwalitatieve en kwantitatieve beschikbaarheid van maatschappelijk vastgoed gemaakt. Naleving van deze afspraken moet tweejaarlijks door een onafhankelijke deskundige worden getoetst.³⁹ Het stadsdeel heeft aangegeven dat de toetsing nog niet heeft plaatsgevonden en er vooralsnog geen onafhankelijke deskundige is aangewezen.⁴⁰

Daarnaast is met de borgingsovereenkomst ook de programmaraad ingesteld. Deze programmaraad is verantwoordelijk voor de bestuurlijke en beleidsmatige uitvoering van de overeenkomst tussen het stadsdeel en de woningcorporaties. Hiervoor komt de programmaraad tenminste tweemaal per jaar bijeen. Tot nu toe is de programmaraad echter slechts één keer bijeengekomen: op 19 mei 2011.⁴¹ Naar aanleiding van vragen van de rekenkamer geeft het stadsdeel in een interne notitie aan dat met ingang van 2012 een ambtelijke projectgroep de naleving van de borgingsovereenkomst te volgen en de bijeenkomsten van de programmaraad voor te bereiden.⁴²

Is het doel van de verkoop bereikt?

Het stadsdeel streefde met de verkoop van 25 panden in de Indische Buurt zowel een maatschappelijk als een financieel doel na. Met de verkoop realiseert het stadsdeel een eenmalig financieel resultaat van ongeveer € 8,9 miljoen. Structureel kost verkoop het stadsdeel geld: een kleine € 6 ton op jaarbasis door het verlies van huuropbrengsten. Deze financiële resultaten zijn overeenkomstig de verwachtingen vooraf. Wel moeten eerst alle panden daadwerkelijk zijn geleverd voordat dit financieel resultaat volledig is gerealiseerd.

³⁵ Interview 22 december 2011.

³⁶ Interview 22 december 2011.

³⁷ Dit is exclusief proceskosten begroot op € 350.000 (raadsbesluit 16 februari 2010, p.9).

³⁸ Perspectievennota stadsdeel Oost 2011, p.15.

³⁹ Borgingsovereenkomst, art.5 en bijlage 5 (afsprakenchema)..

⁴⁰ Interview 22 december 2011.

⁴¹ Verslag programmaraad Maatschappelijk Vastgoed Indische Buurt, 19 mei 2011.

⁴² Interne notitie, 14 januari 2012.

Vertragingen bij de levering van panden hangt samen met de soms complexe aanvullende afspraken die bij de verkoop zijn overeengekomen. De uitvoerbaarheid van deze afspraken heeft volgens het stadsdeel bij de voorbereiding van de verkoop te weinig aandacht gekregen.

Door het sluiten van een borgingsovereenkomst met de nieuwe eigenaren van de panden heeft het stadsdeel wél een belangrijke voorwaarde gerealiseerd om haar maatschappelijk doel te realiseren: het borgen van maatschappelijk vastgoed in de Indische Buurt. Sommige afspraken laten echter ruimte voor interpretatie. Of deze afspraken daadwerkelijk leiden tot het behalen van de maatschappelijke doelstellingen van het stadsdeel hangt dan ook af van het toezien op de naleving van deze overeenkomst. In dit licht is het belangrijk dat de programmaraad en het toezicht op de gemaakte afspraken ook volgens plan functioneert. Vooralsnog is de programmaraad echter niet volgens plan bijeengekomen. Ambtelijk wordt nu een projectgroep geformeerd om toezicht te houden op de naleving van de borgingsovereenkomst.

Tabel B1.2 - Oordeel doeltreffendheid verkoop maatschappelijk vastgoed Indische Buurt

Object	Doelstelling	Resultaat	Opmerkingen
Maatschappelijk vastgoed Indische Buurt	Financieel	●	<ul style="list-style-type: none"> Het financieel resultaat van de verkoop komt overeen met de verwachtingen vooraf
	Overig	● / ●	<ul style="list-style-type: none"> Nog niet alle panden geleverd door problemen met uitvoering aanvullende afspraken. Voorwaarden gecreëerd voor borging maatschappelijk vastgoed Toezicht op naleving afspraken verloopt nog niet volgens plan

● : 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