

BESTUURLIJK RAPPORT

Verkopen van vastgoed

Stadsdeel Zuidoost

juni 2012

Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

R a



BESTUURLIJK RAPPORT

Verkopen van vastgoed

stadsdeel Zuidoost

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

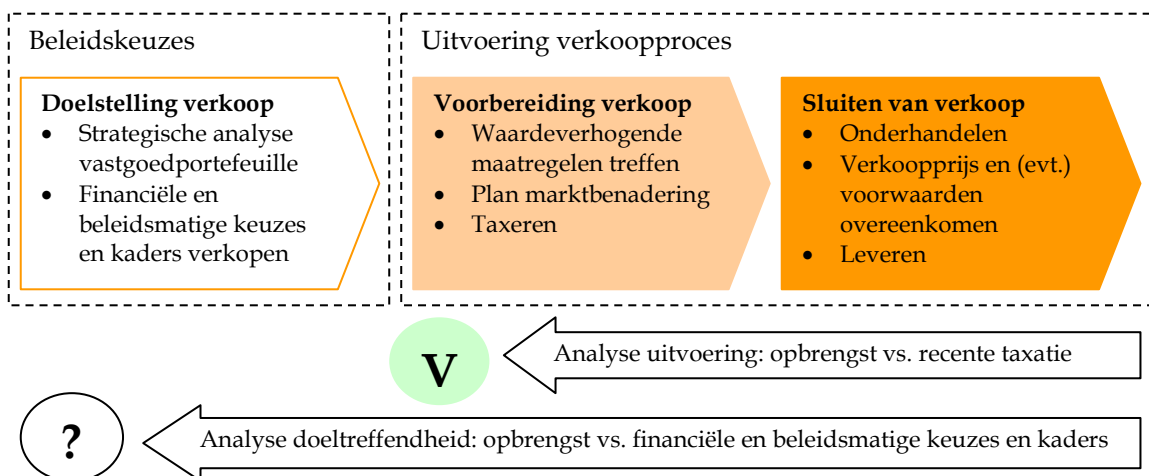
Samenvatting

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 Zuidoost 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 Zuidoost 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	25
Bijlage 1 - Onderzochte verkoop stadsdeel Zuidoost	27
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 vastgoed had 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 Zuidoost 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

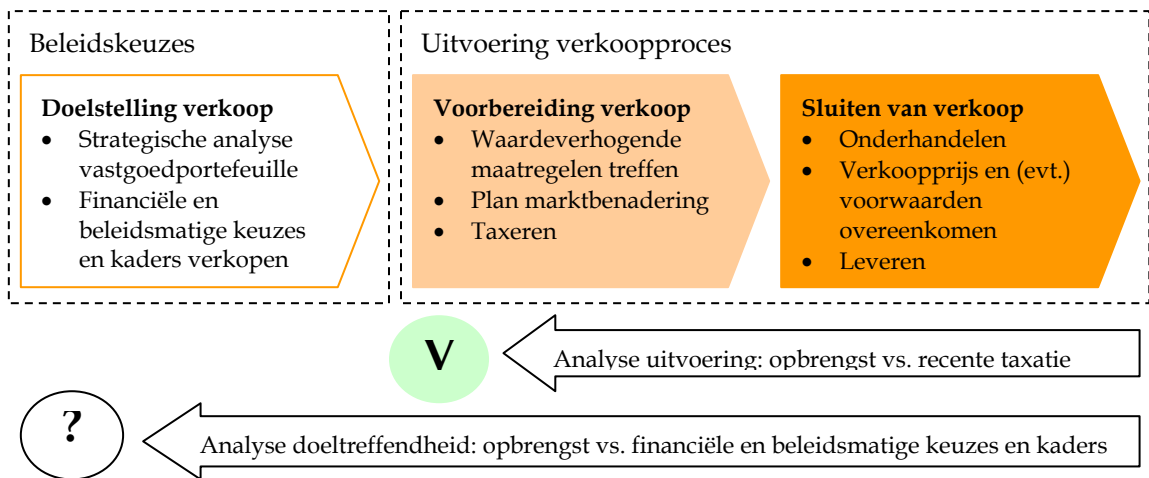
- Houd de vinger aan de pols bij het op orde brengen van gegevens over het vastgoedbezit
- Concentreer de administratie van vastgoed bij één afdeling
- Leer van elkaar door vergelijking

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 verkooppopbrengst.

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 Zuidoost. 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 10 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

Allereerst danken wij u voor het toezenden van het concept bestuurlijk rapport "Verkopen van vastgoed, stadsdeel Zuidoost, april 2012". Het Dagelijks Bestuur van Stadsdeel Zuidoost gaat graag in op uw verzoek om te reageren op de conclusies en aanbevelingen uit dit concept bestuurlijk rapport.

Het rekenkameronderzoek geeft een goed beeld van en inzicht in de verbeteringen binnen het vastgoedinformatiesysteem en het vastleggen van beleidsmatige en financiële kaders. Daarbij blijkt ook dat het onmisbaar is om vooraf de doelstellingen helder te hebben en duidelijk vast te leggen. Hierdoor zal de beoordeling over de doeltreffendheid van verkopen dan ook eenvoudiger zijn.

Overigens willen wij u nog verwijzen naar de incorrecte benaming van tabel B1.2 op bladzijde 27 "Oordeel doeltreffendheid verkoop maatschappelijk vastgoed Indische Buurt". Deze titel dient te worden veranderd in "Oordeel doeltreffend verkoop woningen Zuidoost".

De Rekenkamer stelt de volgende twee deelvragen, ter beantwoording van de centrale onderzoeksvraag "Is het verkoopbeleid van vastgoed van stadsdelen doeltreffend?":

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

De Rekenkamer geeft in haar rapport vijf aanbevelingen, waarbij wij per punt in willen gaan hoe wij de aanbeveling beoordelen en welke maatregelen- al dan niet op basis van de aanbeveling- wij reeds in gang hebben gezet.

Reactie op aanbevelingen

Wij onderschrijven alle vijf de aanbevelingen.

Op dit moment wordt voor elk te verkopen pand een dispositieplan opgesteld. Doelstelling van elk dispositieplan is om de financiële randvoorwaarden van de verkoopprocedure inzichtelijk te maken en een aantal verwachtingen te managen richting het Dagelijks Bestuur.

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

De stadsdeelraad heeft middels het "Beleidskader vastgoed, Stadsdeel Zuidoost, mei 2011" kaders vastgelegd voor het verkopen van vastgoed. In het algemene kader zijn voorwaarden aan de maatschappelijke voorzieningen verbonden die binnen de beleidsdoelen van stadsdeel Zuidoost passen.

Zoals eerder aangegeven wordt momenteel elk dispositieplan ter bespreking voorgelegd aan het Bestuur. Daarbij heeft het Dagelijks Bestuur (en uiteindelijk natuurlijk de stadsdeelraad) de kans om (financiële) kaders te stellen per te verkopen pand. Een in te zetten traject zal zijn om de te verwachten verkopen per jaar te clusteren en vast te leggen binnen welke kaders de uitvoering van de verkopen plaats kan vinden. Toetsing kan dan achteraf gebeuren. Mocht een nog te verkopen object buiten die eerder vastgestelde kaders dreigen te vallen, kan alsnog op dat moment aanvullend een dispositieplan worden opgesteld.

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

Deze aanbeveling is inmiddels in de werkprocessen verankerd en ook in de besluitvorming terug te lezen. Voordat een pand op een dispositielijst geplaatst zal worden, zal het alternatief "niet verkopen" al onderzocht moeten zijn. De analyses van alternatieven worden ter kennisgeving aan het Dagelijks Bestuur en/of de stadsdeelraad voorgelegd. In dit kader zal ook worden getoetst in hoeverre voor het te verkopen object (het handhaven van) een maatschappelijke doelstelling en de voorzieningen in de wijk voorwaarden moeten zijn voor de verkoop.

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

De beleidmatige kaders voor verkopen van vastgoed zijn vastgelegd in de "Beleidskader vastgoed, Stadsdeel Zuidoost", mei 2011. Hierin staan de kaders aangegeven welk vastgoed als strategisch vastgoed aangemerkt kan worden en welk vastgoed afgestoten kan worden. De financiële kaders worden op dit moment per te verkopen pand individueel per dispositieplan vastgelegd.

Aanbeveling 4: wees terughoudend met verkoopplannen tot vastgoedadministraties op orde zijn

Wij erkennen de noodzaak om de vastgoedadministraties voor de volle 100% op orde te hebben. Wij stellen vast dat de vastgoedadministraties van stadsdeel Zuidoost inmiddels in grote lijnen op orde is. Dat gegeven biedt het Dagelijks Bestuur en uiteindelijk de stadsdeelraad voldoende inzicht om een verantwoorde inschatting te kunnen maken van toekomstige ontwikkelingen en het aanhouden van een in dat kader noodzakelijke vastgoedportefeuille. Met dat inzicht kan dan ook een beslissing genomen worden over verkopen van vastgoed.

Aanbeveling 5: geef bij besluiten tot verkoop ook een houdbaarheidsdatum aan het besluit
Deze aanbeveling zal worden meegenomen en vastgesteld worden in een kader. Wij gaan dit in de toekomst per dispositieplan expliciet vermelden en in het vervolg een houdbaarheidsdatum opnemen, ter beoordeling van de gemaakte keuzes. Zo kunnen de gemaakte keuzes die niet meer actueel dan wel haalbaar zijn, bijgesteld worden.

4.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het dagelijks bestuur van stadsdeel Zuidoost voor zijn reactie en is verheugd dat het DB alle aanbevelingen overneemt.

Hoewel het DB zegt alle aanbevelingen over te nemen, gaat het bestuur niet diep in op wat dat concreet betekent. Het dispositieplan wat stadsdeel Zuidoost aan het opstellen is, wordt enkel voorgelegd aan het DB. Toetsing van het ingezette traject vindt pas achteraf plaats. De vraag is of dat past bij onze aanbevelingen.

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 Zuidoost

Provincialeweg 1, 35 en 50 en Lange Stammerdijk 22 (Zuidoost)

Wat heeft het stadsdeel verkocht?

Stadsdeel Zuidoost heeft in 2009 vier woningen verkocht. Het gaat om vrijstaande woonhuizen met bijgebouwen (oude boerderijen) in de omgeving Driemond. De boerderijen gevestigd aan de Provincialeweg 1,25 en 50 en Lange Stammerdijk 22 zijn waarschijnlijk onteigend om de oorspronkelijke start van de Bijlmer (1966) mogelijk te maken. De woningen kwamen toen in het bezit van de Centrale Stad en deze heeft de panden particulier verhuurd. Bij het ontstaan van het stadsdeel Zuidoost in 1987 zijn de woningen vanuit de centrale stad overgedragen aan het stadsdeel.

De omvang en staat van onderhoud varieert per woning (zie tabel 1 voor een overzicht). De totale WOZ-waarde van de woningen bedroeg €2.257.500.¹⁰ Bijzonder is dat de panden in verhuurde staat zijn verkocht.¹¹

Tabel B1.1 - Verkochte woningen Zuidoost

Pand	Staat van onderhoud	Perceeloppervlakte	Exploitatiesaldo ¹²
Provincialeweg 1	Goed	843 m ²	€ 6.600
Provincialeweg 35	Redelijk tot goed	4210 m ²	- € 1.000
Provincialeweg 50	Redelijk	1690 m ²	€ 5.900
Lange Stammerdijk 22	Matig	4015 m ²	€ 2.600



Met de klok mee beginnend bij rechtsboven: Provincialeweg 35, Provincialeweg 50, Lange Stammerdijk 22 en Provincialeweg 1

¹⁰ Provincialeweg 1: € 478.500; Provincialeweg 35: € 552.000; Provincialeweg 50: € 450.000 en Lange Stammerdijk 22: € 777.000. Peildatum 2009.

¹¹ De totale jaarhuur bedroeg ca. € 17.000 per jaar voor de vier woningen.

¹² Saldo geboekte kosten en opbrengsten in de periode 2008-2009.

Waarom zijn de panden verkocht?

De verkoop van de woningen is een uitvloeisel van een in opdracht van het dagelijks bestuur in 2005 gestart onderzoek naar het beheer van vastgoed. Onderdeel van dit onderzoek was een voorstel voor het aanhouden dan wel afstoten van vastgoedbezit.¹³ In oktober 2006 worden de uitkomsten van dit onderzoek aan het dagelijks bestuur voorgelegd in een eindrapport.¹⁴

Eén van de uitkomsten van dit onderzoek was dat het stadsdeel geen belang meer had bij het bezit van deze woningen en dat de woningen verkocht moesten worden. Expliciet wordt voorgesteld de woningen niet toe te voegen aan de sociale woningvoorraad: de woningen worden zonder huurbepanking verkocht om een zo hoog mogelijke verkoopopbrengst mogelijk te maken. Hierbij vermeldt het eindrapport dat het merendeel van de woningen in verhuurde staat zal worden verkocht. Een andere financiële doelstelling wordt niet geformuleerd, wél geeft het stadsdeel aan de opbrengsten van de verkoop te willen gebruiken als dekking van het nog op te stellen accommodatiebeleid en eventuele grond- en vastgoedaankopen.¹⁵ In hoeverre de (financiële) mogelijkheden voor het aanhouden van de woningen of verkopen in onverhuurde staat zijn verkend is niet bekend.

Voor de verkoop wordt in het eindrapport voorgesteld de woningen eerst aan woningcorporaties aan te bieden, vervolgens aan de zittende huurders en tot slot te verkopen op de vrije markt (eventueel via een veiling). De reden voor deze volgorde is dat verwacht wordt dat verkoop aan woningcorporaties het minste tijd kost en dat het daarom het beste is deze partijen het eerst te benaderen. In het voorstel is niet opgenomen wanneer de woningen verkocht moeten zijn.

In oktober 2006 stelt het dagelijks bestuur het eindrapport vast en stemt in met de voorgestelde verkoop van de woningen.¹⁶ Het is bij het stadsdeel niet bekend of de stadsdeelraad over dit besluit of over het eindrapport is geïnformeerd. In juni 2008 bespreekt de stadsdeelraad een nieuwe notitie vastgoed: *'het opruimen van de zolder'*.¹⁷ Deze notitie vermeldt dat de woningen in bezit van het stadsdeel in 2008 en 2009 verkocht zullen worden.¹⁸ In deze notitie worden geen nadere redenen of verwachte resultaten voor deze verkopen beschreven.

Hoe is de verkoop verlopen?

Het stadsdeel kan slechts met grote moeite een beperkt inzicht geven in het verloop van het verkoopproces. Door personele wijzigingen en het ontbreken van integrale dossiers van deze verkopen is de kennis over deze verkopen bij de huidige organisatie erg

¹³ Brief dagelijks bestuur aan stadsdeelraad, d.d. 9 februari 2006.

¹⁴ Eindrapport beheer onroerend goed, 5 oktober 2006.

¹⁵ Eindrapport beheer onroerend goed, 5 oktober 2006.

¹⁶ Besluit dagelijks bestuur, 10 oktober 2006.

¹⁷ Besproken op 24 juni 2008.

¹⁸ Notitie vastgoed 'het opruimen van de zolder', mei 2008. p.11.

beperkt en fragmentarisch. Onbekend is welke activiteiten het stadsdeel heeft ondernomen om de woningen te verkopen in de periode tussen het besluit van het dagelijks bestuur uit oktober 2006 en het voorjaar van 2009.¹⁹

In maart 2009 laat het stadsdeel de woningen taxeren ter voorbereiding op verkoop. De totale taxatiewaarde van de panden wordt (in verhuurde staat) bepaald op ruim € 1,1 miljoen. Nog tijdens de voorbereiding van de verkopen kreeg het stadsdeel een bod op alle vier de woningen van een private partij. In totaal wilde deze partij € 1,6 miljoen betalen voor de woningen. In mei 2009 wordt in een notitie aan het dagelijks bestuur het aanbod gedetailleerd beschreven. Hierbij wordt uitgebreid stilgestaan bij de door de private partij berekende grondwaarden en opstalwaarden. Omdat het bod van € 1,6 miljoen aanzienlijk hoger ligt dan de taxatiewaarde van € 1,1 miljoen wordt voorgesteld het bod (met enkele kleine wijzigingen) te accepteren.²⁰ Op 19 mei 2009 stemt het dagelijks bestuur in met dit voorstel.²¹ In dit voorstel is de voorwaarde opgenomen dat de rechten van de zittende huurders worden gewaarborgd.²²

Benaderen woningcorporaties en zittende huurders

Volgens dezelfde notitie heeft het stadsdeel al in eerder stadium onderzocht of verkoop aan woningcorporaties of zittende huurders tot de mogelijkheden behoorde. In het geval van woningcorporaties bleek dit niet het geval te zijn. Ook de zittende huurders hebben niet positief gereageerd op de aanbieding de woningen te kopen.

Navraag bij de makelaar door het stadsdeel leverde op dat de huurders van Provincialeweg 35 en 50 later toch interesse toonden. In oktober 2009 is aan beide huurders een aanbieding gedaan. Onbekend is wanneer de woningcorporaties zijn benaderd.

De verkoop van de vier woningen voor € 1,6 miljoen is niet doorgegaan. Bij het stadsdeel was niet meer bekend wat hier de reden voor was. Na navraag bij de begeleidend makelaar geeft het stadsdeel aan dat de koper zich terugtrok nadat hij zich bewust werd van de consequenties van de erfpachtbepalingen.²³ Het is niet bekend bij het stadsdeel of het dagelijks bestuur van deze uitkomst op de hoogte is gesteld. Het bod van € 1,6 miljoen heeft niet geleid tot het laten uitvoeren van een nieuwe taxatie van de vier woningen.

In het najaar van 2009 worden drie van vier woningen aangeboden op de vastgoedveiling. Het stadsdeel heeft bij de verkoop het recht van gunning ingebouwd, waardoor het kon afzien van verkoop bij een te lage verkoopopbrengst.²⁴ Eén woning wordt aangeboden aan de zittende huurder tegen de taxatiewaarde uit maart 2009.²⁵

¹⁹ Interview, 10 januari 2012.

²⁰ Notitie verkoop woningen, d.d. 5 mei 2009.

²¹ DB190509 Vgb/293.

²² Notitie verkoop woningen, d.d. 5 mei 2009.

²³ Email stadsdeel, d.d. 13 januari 2012.

²⁴ Email stadsdeel, d.d. 13 januari 2012 waarin wordt verwezen naar een email van de makelaar van 5 september 2011.

²⁵ Aanbiedingsbrief, d.d. 26 oktober 2009.

Voor de aangeboden woningen op de veiling had het stadsdeel het recht van gunning bedongen: als de verkoopopbrengst tegenviel kon de verkoop worden teruggedraaid. De aanbidding aan de zittende huurder was gemaakt onder voorbehoud van goedkeuring van het dagelijks bestuur.²⁶

Wat leverde de verkoop op?

Op de veiling van 14 december 2009 verkoopt het stadsdeel drie woningen. Dit levert in totaal een verkoopopbrengst van € 877.000 op. De verkoop van de woning aan de zittende huurder levert een opbrengst op van € 263.000, waarmee de totale verkoopopbrengst ruim € 1,1 miljoen bedraagt. Omdat de woningen al geheel zijn afgeschreven is het verkoopresultaat ook € 1,1 miljoen.²⁷ Aan de verkopen zijn geen aanvullende voorwaarden door het stadsdeel verbonden. In het bijzonder heeft het stadsdeel geen anti-speculatiebeding opgenomen bij de verkoop aan de zittende huurder.²⁸ Het is bij het stadsdeel niet bekend of het dagelijks bestuur een besluit heeft genomen om deze verkopen goed te keuren (of: om af te zien van het invoeren van het recht van gunning).

Is het doel van de verkoop bereikt?

In 2008 heeft de stadsdeelraad ingestemd met het voornemen tot verkoop van de woningen in het bezit van het stadsdeel. Met de verkopen van deze vier woningen geeft het stadsdeel uitvoering aan dit beleid. Of het verkoopresultaat voldoet aan de verwachtingen is niet te beoordelen omdat heldere verwachtingen ontbreken. Het is onbekend of afwegingen zijn gemaakt tussen de verwachte opbrengsten van verkoop of andere mogelijkheden voor verdere exploitatie van de woningen. Waarom de verkopen in 2009 afgerond moesten zijn is niet te achterhalen evenals de overwegingen om de panden in verhuurde staat te verkopen.

De verkoopopbrengst van € 1,1 miljoen komt overeen met de taxatiewaarden uit maart 2009. Dit wijst erop dat het stadsdeel (gegeven de keuze te verkopen in verhuurde staat op een veiling) een goede prijs heeft gekregen voor de woningen. Dit blijkt ook uit het feit dat er geen gebruik is gemaakt van het recht van gunning. Onduidelijk is echter of het eerdere bod van € 1,6 miljoen een aanwijzing is dat een hogere prijs mogelijk was geweest. Doordat het stadsdeel geen nieuwe taxatie heeft laten uitvoeren kan hier geen uitsluitsel over worden gegeven. Tot slot heeft het stadsdeel geen antispeculatiebeding opgenomen bij de verkoop aan de zittende huurder. Dit biedt de zittende huurder de ruimte om de woning in onverhuurde staat door te verkopen en de bijbehorende winst volledig op te strijken. De kans bestaat dat het stadsdeel zichzelf hierdoor tekort heeft gedaan. Een antispeculatiebeding had het stadsdeel de mogelijkheid gegeven om dit risico uit te sluiten.

²⁶ Aanbiedingsbrief, d.d. 26 oktober 2009.

²⁷ Email stadsdeel, 16 september 2011. Deze verkoopopbrengst is inclusief grondwaarden.

²⁸ Zonder een dergelijk beding staat het de koper (de zittende huurder) theoretisch vrij om direct de woning in onverhuurde staat door te verkopen. Het verschil tussen de door de huurder betaalde prijs op basis van verhuurde staat en de hogere prijs in onverhuurde staat komt dan volledig ten gunste aan de koper (zittende huurder).

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

Object	Doelstelling	Resultaat	Opmerkingen
Provincialeweg 1,35 en 50 en Lange Stammer- dijk 22	Financieel	?	<ul style="list-style-type: none"> • Verwachting vooraf voor financieel resultaat verkoop ontbreekt. • Verkoopopbrengst van € 1,1 miljoen komt overeen met taxatiewaarde • Onduidelijk of tussentijds bod van € 1,6 miljoen betekent dat een hogere verkoopprijs mogelijk was geweest. • Geen antispeculatiebeding opgenomen bij verkoop aan zittende huurder • Voor de uiteindelijke levering voor €1,1 miljoen in 2009 is geen DB besluit.
	Overig	n.v.t.	n.v.t.

● : 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 Laurierdwarsstraat 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