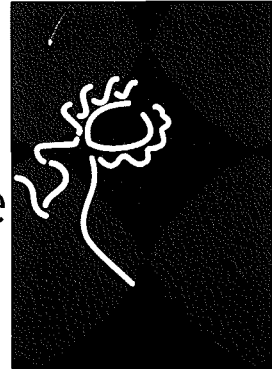


Punt 8 : Aanbevelingen onderzoek
Rekenkamer West Twente:
Onroerende zaken

Gemeente
Hellendoorn



Aan de raad

Samenvatting:

De Rekenkamer West Twente heeft onderzoek gedaan naar het beleid over – en het beheer van – onroerende zaken (gebouwen en gronden) in de gemeente Hellendoorn.

De centrale conclusie van de Rekenkamer is dat de gemeente op doelmatige wijze vorm geeft aan het beheer van onroerende zaken. Wel concludeert de rekenkamer dat de gemeente er niet in slaagt om op doeltreffende wijze vorm te geven aan haar beleidsvorming en –uitvoering ten aanzien van onroerende zaken. De Rekenkamer geeft drie aanbevelingen, één gericht op het college en de andere twee gericht op het college en de raad.

De Rekenkamer geeft een nawoord op de bestuurlijke reactie van het college.

In kaderstellende zin adviseert de Rekenkamer om in actuele beleidskaders vast te leggen welke maatschappelijke effecten de raad wil bereiken met onroerende zaken.

In controlerende zin adviseert de Rekenkamer dat de raad zichzelf in de gelegenheid stelt om periodiek na te gaan of de beoogde maatschappelijke effecten zijn bereikt.

De Rekenkamer adviseert de raad om het college opdracht te geven alle doelstellingen uit het accommodatiebeleid en de Nota Grondbeleid expliciet op te nemen in de planning-en-control-documentatie, waarbij weergegeven wordt in hoeverre de gemeente in de uitvoering van deze doelstellingen op koers ligt.

Aanleiding:

Jaarlijks doet de Rekenkamer West Twente onderzoek naar de doelmatige en doeltreffende uitvoering van vastgesteld beleid. Op aangeven van zowel de ambtelijke organisatie als de raad is dit jaar het beleid over en het beheer van onroerende zaken onderzocht.

Doelstelling:

De centrale vraag in het onderzoek is: In hoeverre slaagt de gemeente Hellendoorn er in om op doelmatige en doeltreffende wijze vorm te geven aan het beleid en het beheer van haar onroerende zaken (gebouwen en gronden)?

Onder doelmatigheid verstaat de Rekenkamer de mate waarin de gemeente er in slaagt om het beheer van onroerende zaken met inzet van zo weinig mogelijk tijd en middelen vorm te geven. Hiervoor is met name de interne organisatorische en administratieve afstemming van belang.

Onder doeltreffendheid verstaat de Rekenkamer in hoeverre college en/of raad zicht hebben op de vraag of beoogde doelen ten aanzien van onroerende zaken zijn behaald.

Oplossing:

De centrale vraagstelling is uitgewerkt in acht deelvragen:

Administratie en organisatie

1. In hoeverre heeft de gemeente haar administratie van deze zaken op eenduidige wijze ingericht?

Aard en omvang

2. Wat is de aard en omvang van de onroerende zaken van de gemeente?

Verhuur en onderhoud

3. Welke juridische en financiële afspraken zijn met de gebruikers van onroerende zaken gemaakt?

4. Op welke wijze heeft de gemeente het onderhoud van onroerende zaken in de praktijk georganiseerd?
Beleid en uitgangspunten
5. Welk beleid hebben raad en college opgesteld over onroerende zaken?
6. In hoeverre bevat dit beleid meetbare, specifieke en tijdgebonden doelen/beoogde resultaten?
Rol van raad en college
7. Welke rol hebben het college en de raad in het formuleren van de kaders van onroerende zaken?
8. Hoe vindt verantwoording naar de raad plaats over het beleid ten aanzien van onroerende zaken?

Conclusies Rekenkamer:

In de eerste plaats concludeert de Rekenkamer dat de gemeente op doelmatige wijze vorm geeft aan het beheer van onroerende zaken. De ambtelijke organisatie hanteert een administratief systeem (softwarepakket Planon) dat inzicht geeft in alle onroerende zaken waart de gemeente over beschikt. Kanttekening hierbij is dat verantwoordelijke teams naast Planon gescheiden administraties bijhouden. Omdat de teams zorgvuldig met elkaar overleggen over mutaties, komen er in de praktijk geen wezenlijke verschillen voor tussen deze administraties. Uit een oogpunt van doelmatigheid en risicobeperking beter met één centrale administratie te werken.

In de tweede plaats concludeert de Rekenkamer dat de gemeente er niet in slaagt om op doeltreffende wijze vorm te geven aan haar beleidsvorming en-uitvoering ten aanzien van onroerende zaken. Volgens de Rekenkamer hebben het college en de raad geen actueel beleid en geen eenduidige doelen geformuleerd die antwoord geven op de vraag wat zij met gemeentelijke onroerende zaken willen bereiken.

De Rekenkamer heeft de centrale conclusies uitgewerkt in **vijf deelconclusies**:

Deelconclusie 1: Administratie is op orde, maar kan efficiënter worden ingericht.

Deelconclusie 2: Organisatorische samenwerking tussen teams verloopt goed.

Wel is er binnen de teams soms onduidelijkheid over wie voor welke taak verantwoordelijk is.

Deelconclusie 3: Contractbeheer en onderhoud op orde, wens tot verdere uniformering contracten

De gemeente heeft de beleidslijn ingezet om de nog bestaande gebruikersovereenkomsten zoveel mogelijk om te zetten in huurovereenkomsten. Het is de wens deze uniformering de komende jaren af te ronden.

Deelconclusie 4: Geen (overkoepelend) actueel beleid en doelen ten aanzien van onroerende zaken

Deelconclusie 5: Geen afspraken tussen college en raad over onderlinge rolverdeling

Aanbevelingen

De Rekenkamer komt met drie aanbevelingen. De eerste aanbeveling is gericht op het college. De tweede en derde aanbeveling zijn gericht op het college en de raad.

1. Integreer de gescheiden administraties voor het beheer van onroerende zaken in één centrale administratie. Planon biedt reeds de mogelijkheid om mutaties door meerdere teams door te laten voeren, zonder dat hiervan gebruik wordt gemaakt.
2. Formuleer overkoepelend beleid voor onroerende zaken. Dit kan bijvoorbeeld door de Nota grondbeleid te herzien en een Nota Accommodatiebeleid of een Nota Vastgoed op te stellen. Maak in deze nota's duidelijk welke doelen (maatschappelijke effecten) de gemeente met de aankoop, het beheer, het onderhoud en de verkoop van gronden en gebouwen wil bereiken. Ons inziens moeten daarin ook de kaders over beheer en onderhoud expliciet gemaakt worden. Wil de gemeente bijvoorbeeld het gewenste onderhoudsniveau overlaten aan specialisten, of wil zij hier zelf uitgangspunten voor formuleren?
De Rekenkamer beveelt daarbij aan het formuleren van specifieke, meetbare en tijdgebonden doelen en het expliciet maken hoe en op welke momenten geëvalueerd wordt in hoeverre deze doelen zijn gerealiseerd.
3. Maak afspraken over de rolverdeling tussen raad en college in de kaderstelling en controle op het beleid en beheer van onroerende zaken. Is het stellen van kaders van onroerende zaken

(grondbeleid en vastgoedbeleid) met name een taak van het college of wil de raad hierin ook een rol hebben? Hoe vindt verantwoording plaats over de mate waarin inhoudelijke doelstellingen zijn bereikt?

Bestuurlijke reactie college

In de bestuurlijke reactie op het rapport geeft het college van burgemeester en wethouders aan het met de tweede conclusie en enkele deelconclusies niet eens te zijn. Zij brengen daarbij een aantal beleidsdocumenten op het gebied van het accommodatiebeleid onder de aandacht. Zij constateren daarbij dat de conclusie dat er geen actueel beleid aanwezig is ten aanzien van onroerende zaken (deelconclusie 4) niet klopt. Ook klopt volgens het college de constatering niet, dat er geen doelen ten aanzien van onroerende zaken zijn benoemd. Er worden - zo stelt het college - wel degelijk doelen geformuleerd ten aanzien van ons vastgoed in de verschillende programma's van de begroting. Het college is het ook niet eens met aanbeveling 2, waarin de Rekenkamer in het verlengde van deelconclusie 4 adviseert om overkoepelend beleid op te stellen. Het college geeft aan bewust te hebben gekozen voor accommodatiebeleid op onderdelen. Dit omdat aard en omvang van de verschillende accommodaties maatwerk noodzakelijk maakt.

Volgens het college is het omzetten van gebruiksovereenkomsten naar huurovereenkomsten (deelconclusie 3) inmiddels afgerond.

Het college is het ook niet eens met deelconclusie 5 en (bijbehorende) aanbeveling 3. De stelling dat er geen specifieke afspraken zijn gemaakt over de verantwoording is volgens het college niet juist. Het college heeft er voor gekozen om de raad te informeren middels de verantwoordingsinstrumenten uit de P&C cyclus. Daarmee wordt naar de mening van het college voldaan aan het voldoende verantwoording afleggen over het handelen met betrekking tot onroerend goed. Het college vervolgt: In het te actualiseren grondbeleid zullen wij bekijken of en hoe de rolverdeling tussen raad en college meer expliciet vastgelegd kan worden, *waarbij niet op voorhand gezegd kan worden dat de wijze van verantwoording anders zou moeten dan in de huidige situatie.* (cursivering door ons).

Wij constateren dat het college zich wel erg defensief en weinig coöperatief opstelt. Zou het niet wijs zijn samen met de raad te bepalen op welke wijze voldoende verantwoording kan worden afgelegd?

Het college besluit zijn reactie met:

"In paragraaf 5.2 van uw rapport zegt u dat "de raad niet betrokken is geweest bij de besluiten ten aanzien van aan- en verkoop van onroerende zaken in de periode 2009-2011 en dat dit een aangelegenheid van het college is geweest". Hierover willen wij opmerken dat het college op basis van de Gemeentewet ook bevoegd is te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen (artikel 160, lid, sub e). Hieronder valt ook de aan- en verkoop van onroerende zaken. Alleen indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente, dient het college de raad vooraf inlichtingen over de uitoefening van de hier bedoelde bevoegdheid te geven (artikel 169 lid 4 van de Gemeentewet)."

Wij merken op, dat wat het college schrijft over de genoemde artikelen uit de Gemeentewet, juist is. Er is in een aantal gevallen een **plicht** voor het college om de raad vooraf inlichtingen te geven over de uitoefening van hun bevoegdheden. Dat neemt niet weg, dat **bij de aan- en verkoop van onroerende zaken geen sprake is van een exclusieve bevoegdheid van het college, waarbij de raad geen kaders kan stellen of geen controlerende functie heeft.** Juist op het gebied van onroerende zaken heeft de uitoefening van de bevoegdheden aanzienlijke financiële consequenties. Dan komt het budgetrecht van de raad in het vizier.

Het college verwijst verder naar artikel 169 lid 4 Gemeentewet.

De hoofdregel is echter opgenomen in artikel 169 leden 1 en 2:

Lid 1: Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur.

Lid 2: Zij geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.

Het ligt dunkt ons in de rede, dat het college de raad regelmatig eigener beweging goed informeert over de uitoefening van zijn bevoegdheden, zeker als dit aanzienlijke financiële consequenties kan hebben! Dat goed informeren door het college is een voorwaarde voor het goed kunnen uitoefenen van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Nawoord rekenkamer

De Rekenkamer spreekt in een nawoord zijn ongenoegen uit over het feit dat het college de bestuurlijke reactie gebruikt voor het onder de aandacht brengen van een aantal beleidsnota's. In meerdere gesprekken met betrokkenen uit de ambtelijke organisatie is gevraagd om alle relevante documentatie op het gebied van accommodatiebeleid aan te reiken. Daarbij is vanuit de ambtelijke organisatie expliciet aangegeven dat de gemeente (met uitzondering van de Nota Sportbeleid) geen accommodatiebeleid kent. Daarnaast heeft de ambtelijke organisatie de gelegenheid gehad om gespreksverslagen te accorderen en om te reageren op de feitelijke juistheid van het rapport. Die gelegenheden zijn - aldus de Rekenkamer - niet aangegrepen om de Rekenkamer te voorzien van de benodigde informatie en documenten.

De Rekenkamer benadrukt dat het voor komende onderzoeken van groot belang is dat zij alle beschikbare informatie tijdig aangeleverd krijgt. Alleen dan kunnen Rekenkameronderzoeken op doelmatige wijze worden uitgevoerd en kan op een juiste wijze worden geoordeeld over geleverde prestaties door organisatie, college en raad.

Slotadvies Rekenkamer

1. In kaderstellende zin adviseert de Rekenkamer om in actuele beleidskaders vast te leggen welke maatschappelijke effecten de raad wil bereiken met onroerende zaken.
2. In controlerende zin adviseert de Rekenkamer dat de raad zichzelf in de gelegenheid stelt om periodiek na te gaan of de beoogde maatschappelijke effecten zijn bereikt. De Rekenkamer is het met het college eens dat de planning-en-control-cyclus daarvoor het meest geschikt is. Het is -aldus de Rekenkamer - *aan de raad* (cursivering van ons) om vast te stellen welke informatie over onroerende zaken hij in de planning-en-control-documentatie (begroting, bestuursrapportage, jaarrekening) minimaal naar voren wil zien komen.
3. De Rekenkamer adviseert de raad om het college opdracht te geven alle doelstellingen uit het accommodatiebeleid en de Nota Grondbeleid expliciet op te nemen in de planning-en-control-documentatie, waarbij weergegeven wordt in hoeverre de gemeente in de uitvoering van deze doelstellingen op koers ligt.

Planning:

Toelichting en behandeling van het onderzoek in de commissie Algemene bestuurlijke zaken en middelen van 11 oktober en de raadsvergadering van 5 november a.s.

Voorstel:

Instemmen - in lijn van de aanbevelingen 2 en 3 - met de onder het Slotadvies Rekenkamer vermelde drie adviezen.

Voorts adviseren wij u het college te vragen wanneer het denkt aanbeveling 1 (de enige aanbeveling waarvan zij niet hebben aangegeven het daarmee niet eens te zijn) te hebben geïmplementeerd alsmede hoe zij denken te bevorderen dat in de toekomst de Rekenkamer vanaf het begin van een onderzoek over alle beschikbare informatie kan beschikken.

Nijverdal, 26 september 2012

Op verzoek, de voorzitter en griffier van de commissie Algemene bestuurlijke zaken en middelen,

De griffier van de commissie,

de voorzitter,

Mr W.J.C. Knopper

M.M.T. Knobben-Tijhaar

Advies commissie(s):

De commissie ABZM stemt ermee in dat het voorstel wordt voorgelegd aan de raad.

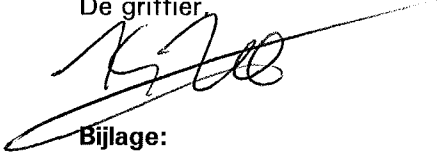
Nr. 12INT01863

Nijverdal, 5 november 2012

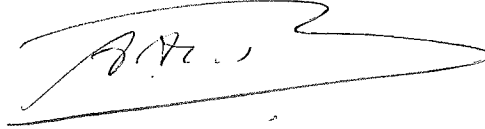
Aldus besloten,

De raad van Hellendoorn,

De griffier,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'K. J. B.', written over a horizontal line.

de voorzitter,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A. H. J.', written over a horizontal line.

Bijlage:

Rapport Rekenkamer