

Rekenkamercommissie Borger-Odoorn

Gemeenteraad van Borger-Odoorn
Postbus 3
7875 ZG EXLOO

Uw bsn

Uw brief

Ons kenmerk
16.05402
Behandeld door
F. Koenders
Telefoonnummer
14 0591
Bijlage

Datum
24 februari 2016
Onderwerp
Quick scan "Maatschappelijk Vastgoed"

Geachte leden van de raad,

Hierbij bieden wij u als Rekenkamercommissie de Quick Scan "Maatschappelijk Vastgoed" met bijlagen aan.

De Rekenkamercommissie van de gemeente Borger-Odoorn (hierna: RKC) heeft in de periode juni tot en met oktober 2015 een onderzoek uitgevoerd naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het vastgoedbeleid in de gemeente Borger-Odoorn.

Onderzoek bij gemeenten heeft uitgewezen dat door professionalisering van het vastgoedbeleid bij elke gemeente financiële voordelen te behalen zijn. Daarbij werd ook geconstateerd dat tweederde van de onderzochte gemeenten niet beschikt over de exacte kosten en opbrengsten per vierkante meter vastgoed

Ook in Borger-Odoorn staat dit onderwerp in de belangstelling. In reactie op het jaarlijkse verzoek van de RKC om onderwerpen aan te dragen voor onderzoek hebben diverse fracties en burgers het onderwerp vastgoed voorgesteld, een onderwerp dat ook reeds op de shortlist van de RKC stond.

Op grond van bovenstaande is de RKC tot de conclusie gekomen dat onderzoek naar gemeentelijk vastgoedbeleid zinvol is.

De RKC heeft het onderzoek, in de vorm van een uitgebreide quick scan, zelf uitgevoerd. Zij heeft zich daarbij om redenen die in de quick scan benoemd worden, beperkt tot het zogenaamde Maatschappelijk Vastgoed.

Maatschappelijk vastgoed wordt hierbij geduid als vastgoed dat ingezet wordt om maatschappelijke effecten mee te bereiken zoals scholen, sportgebouwen/terreinen, zwembaden, dorpshuizen, peuterspeelzalen etc.

In hoofdstuk 1 van bijgaand rapport vindt u de inleiding en aanleiding van deze quick scan.

In hoofdstuk 2 worden de vragen beantwoord en de verbeterpunten en aanbevelingen verwoord.

Alle relevante onderzoeksgegevens vindt u vervolgens in de bijlagen I en II.

De quick scan is vervolgens voor hoor- en wederhoor voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders en de ambtelijke organisatie.

Hun gezamenlijke reactie op het rapport en het nawoord van de RKC daarop zijn tevens bijgevoegd.

Wij adviseren u als Raad de aanbevelingen in het rapport en de reactie daarop van het college mee te nemen in uw toekomstige overwegingen en besluiten ten aanzien van het realiseren, aankopen, privatiseren of afstoten van vastgoed in de toekomst.

Hoogachtend,
Namens de rekenkamercommissie Borger-Odoorn,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Fred Assen', with a large initial 'F' and 'A'.

Fred Assen, voorzitter

Maatschappelijk vastgoed in Borger-Odoorn

Een quickscan naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid

door de Rekenkamercommissie

van de gemeente Borger-Odoorn.

Exloo, december 2015

Inhoudsopgave	pagina	
1	Inleiding, aanleiding en onderzoeksvraag	3
1.1	Inleiding en aanleiding	3
1.2.	Taak rekenkamercommissie	3
1.3	Vraagstelling	4
1.3	Onderzoekvorm- en proces	4
1.4	Leeswijzer	5
2	Beantwoording van de vragen, conclusies en aanbevelingen	6
2.1	Inleiding	6
2.2	Beantwoording van de deelvragen	6
2.3	Verbeterpunten en aanbevelingen	12
2.4	Beantwoording van de hoofdvraag	15
Bijlage I		
	Beleidskaders (maatschappelijk) vastgoed Borger-Odoorn	16
I.I	Kadernota vastgoedbeleid	16
I.II	Deelnota gebouwen	17
I.III	Kern & Kader	18
I.IV	Programmabegroting 2015	20
I.V	Kadernota 2016 en Vastgoed & Geld	21
I.VI	Bestuursrapportage I 2015	21
Bijlage II		
	Maatschappelijk vastgoed in de praktijk – uitkomsten interviews	22
II.I	Vaststellen van het beleid	22
II.II	Uitvoering van het beleid	23
II.III	Maatschappelijke ontwikkelingen	23
II.IV	Omvang en waarde van de totale vastgoedportefeuille	24
II.V	Kosten en opbrengsten	24
II.VI	Staat van onderhoud	24
II.VII	Bijdrage vastgoed en/of verstrekte subsidies aan (effectief en doelmatig)	24
II.VIII	Informatie- en sturingsmogelijkheden raad	26
II.IV	Kritische factoren/voorwaarden om te kunnen sturen op vastgoed	26
II.X	Wat heeft kern & kader opgeleverd	26
II.XI	Strategisch vastgoed	27
II.XII	Afstoten van vastgoed	27
II.XIII	Financiële aspecten	29
Bijlage III		
	Gebouwenlijst	31

Hoofdstuk 1. Inleiding, aanleiding en onderzoeksvraag

1.1 Inleiding en aanleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Borger-Odoorn (hierna: rkc) heeft in de periode juni tot en met oktober 2015 een onderzoek uitgevoerd naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van maatschappelijk vastgoedbeleid in de gemeente Borger-Odoorn.

Gemeentelijk vastgoedbeleid is een zeer relevant onderwerp voor rekenkameronderzoek volgens Schonau¹, mits duidelijke keuzes worden gemaakt. Het financieel belang is groot, omdat het vastgoed gemiddeld een kwart van de balanswaarde vertegenwoordigt. De risico's op de exploitatiebegroting zijn echter vaak onbekend. Veel gemeenten blijken de basale vastgoedinformatie niet op orde te hebben.

Uit onderzoek door Twynstra Gudde onder 56 gemeenten blijkt dat door professionalisering van het vastgoedbeleid bij elke gemeenten miljoenen zijn te winnen². Een van de belangrijkste resultaten van het onderzoek was dat twee derde van de gemeenten niet beschikt over de exacte kosten en opbrengsten per vierkante meter vastgoed. Prestaties van vastgoedobjecten zijn daardoor onderling niet te vergelijken.

Ook in Borger-Odoorn staat dit onderwerp in de belangstelling. In reactie op het jaarlijkse verzoek van de rkc om onderwerpen aan te dragen voor onderzoek hebben diverse fracties en burgers het onderwerp vastgoed voorgesteld, een onderwerp dat ook reeds op de shortlist van de rkc stond.

Op grond van bovenstaande is de rkc tot de conclusie gekomen dat onderzoek naar gemeentelijk vastgoedbeleid zinvol is. De rkc heeft hierin, met inachtneming van de aanbevelingen uit bovengenoemde onderzoeken, aanleiding gezien voor een onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van maatschappelijk vastgoedbeleid in de gemeente Borger-Odoorn. De rkc heeft het onderzoek, in de vorm van een uitgebreide quickscan, zelf uitgevoerd.

Maatschappelijk vastgoed wordt hierbij gedefinieerd als vastgoed dat ingezet wordt om maatschappelijke effecten mee te bereiken zoals scholen, sportgebouwen/terreinen, zwembaden, dorpshuizen, peuterspeelzalen etc.

1.2 Taak Rekenkamercommissie

De taak van de rkc is het onderzoeken van de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door de gemeente gevoerde beleid en bestuur. De rkc beoordeelt de:

- *rechtmatigheid* door te onderzoeken of de gemeente handelt overeenkomstig de bestaande wet- en regelgeving.
- *doeltreffendheid*, die blijkt uit de mate waarin activiteiten het doel daadwerkelijk effectief bereiken.

¹ W.F. Schonau, Rekenkameronderzoek naar gemeentelijk vastgoed? Maak keuzen, 28 augustus 2014 vertaald naar NVVR Handvatten voor rekenkameronderzoek naar vastgoed

² Onderzoek Professioneel Maatschappelijk Vastgoed, 2009. Twynstra Gudde

- *doelmatigheid* door te onderzoeken of middelen zo efficiënt mogelijk worden ingezet om het gestelde doel te bereiken.

1.3 Vraagstelling

De hoofdvraag is als volgt geformuleerd:

Hoe doelmatig en doeltreffend is het maatschappelijk vastgoedbeleid van de gemeente Borger-Odoorn?

De rechtmatigheid van het maatschappelijk vastgoedbeleid maakt geen integraal deel uit van het onderzoek. Indien dit toch aan de orde komt, zal dit expliciet worden aangegeven.

De deelvragen:

1. Wat zijn kaders en ontwikkelingen op het terrein van het gemeentelijk vastgoed?
2. Waaruit bestaat de vastgoedportefeuille? Naar aanleiding van dit overzicht zal het onderzoek verder worden afgebakend.
3. Wat zijn de kosten en opbrengsten? (met inachtneming van subsidies, fiscaliteit, (groot) onderhoud en andere omwegen)
4. Wat is de staat van onderhoud en wat is de planning?
5. Aan welke beleidsdoelstellingen draagt het maatschappelijk vastgoed bij? Is dit doeltreffend en doelmatig?
6. Heeft de raad voldoende informatie en sturingsmogelijkheden?
7. Wat zijn kritische factoren/voorwaarden om te kunnen sturen op vastgoed?
8. Wat zijn verbeterpunten?

1.3 Onderzoekvorm en -proces

Zoals hierboven reeds aangegeven heeft de rkc het onderzoek uitgevoerd in de vorm van een quickscan: een snel onderzoek op hoofdlijnen. Het onderzoek is verkennend (exploratief) van aard. Het doel van het onderzoek is inzicht krijgen in en een overzicht verschaffen van de verschillende onderwerpen en problemen die spelen met betrekking tot (maatschappelijk) vastgoed.

Mocht het uitgevoerde onderzoek aanleiding geven tot nadere vragen die verder onderzoek rechtvaardigen, dan zal de rkc in een volgend onderzoek meer diepgang betrachten.

Voor het onderzoek heeft de rkc gebruik gemaakt van:

- interviews met inhoudsdeskundige medewerkers van de gemeente; en
- deskresearch.

In de periode juli tot en met september 2015 heeft de rkc de volgende deskundigen, allen werkzaam bij de gemeente Borger-Odoorn, geïnterviewd:

- Jaap Gorseling, programmamanager en afdelingsmanager Grondgebiedszaken;
- Gerrie Ruitenbergh, specialist grondzaken;
- Vera van Kesteren, beleidsadviseur maatschappelijke ontwikkeling

- Gerard Strabbing medewerker Maatschappelijke Ontwikkeling (50%) en Vastgoed (50%); en
- Bert Timmerman financieel consulent/beleidsmedewerker planning & control.

Daarnaast heeft de rkc een bureaustudie gedaan naar beleidsnota's, financiële stukken en een aantal publicaties van onderzoeksbureaus en andere Rekenkamercommissies.

Aanvullend heeft de rkc op 21 september 2015 de quickscan kort gepresenteerd aan de fracties. Zij hebben hierop een reactie gegeven.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geeft de rkc een antwoord op de deelvragen en trekken we een aantal conclusies. Op basis van de risico's doen we aanbevelingen. Hoofdstuk 2 is gebaseerd op het onderzoek. De resultaten van het onderzoek kunt u lezen in de bijlagen:

- Bijlage I: beleidskaders Borger Odoorn
- Bijlage II: praktijksituatie/uitvoering van het maatschappelijk vastgoed beleid in Borger-Odoorn op basis van interviews en deskresearch.

Hoofdstuk 2 Beantwoording van de vragen, Conclusies & Aanbevelingen

2.1 Inleiding

Maatschappelijk vastgoed is een breed onderwerp dat vanuit veel invalshoeken onderzocht kan worden. Een quickscan kan de breedte en diepgang van dit onderwerp geen recht doen. Bij eventueel vervolgonderzoek is afbakening van het onderwerp noodzakelijk, bijvoorbeeld:

- Inhoudelijk: scholen, sportaccommodaties, multifunctionele accommodaties (hierna: mfa's), dorpshuizen, sporthallen. Onderzoek naar een deelportefeuille.
- Gaat het om beleid of uitvoering? Op welk niveau is onderzoek gewenst: strategisch (vastgoedportefeuille/portfoliomanagement), tactisch (asset management) of operationeel (property management)?
- Financieel: hoe gaat de gemeente om met het vaststellen van boekwaardes.
- Strategisch of niet-strategisch vastgoed.
- Leegstand en strategieën om hiermee om te gaan

Bovenstaande onderwerpen zijn ieder afzonderlijk al een onderzoek waard.

In dit hoofdstuk focust de rkc op de beantwoording van de onderzoeksvraag. Hiertoe beantwoorden we eerst de deelvragen. De onderbouwing van de beantwoording kunt u in de interviews en de beleidskaders in de bijlagen vinden.

2.2 Beantwoording van de deelvragen

Om de hoofdvraag te beantwoorden en deze beantwoording goed te onderbouwen heeft de rkc ervoor gekozen eerst de deelvragen te behandelen.

1. *Wat zijn kaders en ontwikkelingen op het terrein van het gemeentelijk vastgoed?*

In de afgelopen jaren is de verhouding tussen overheid en samenleving veranderd. Een aantal ontwikkelingen heeft gevolgen voor de wijze waarop de gemeente het maatschappelijk vastgoed organiseert. Dit betekent dat de gemeente een andere rol moet spelen dan in het verleden; meer gelijkwaardig, als verbinder en werkend aan maatwerk om aan te sluiten bij individuele initiatieven.

In 2003 is Borger Odoorn al gestart met het saneren van de vastgoedvoorraad. De economische en vastgoedcrisis en demografische ontwikkelingen (krimp) versterkten de noodzaak om maatschappelijk vastgoed te saneren. Door bezuinigingen en een andere taakopvatting treedt de overheid terug. Mensen krijgen meer eigen verantwoordelijkheid bij het oplossen van hun problemen. Door de veranderde maatschappelijke en economische omstandigheden is het uitgaan van eigen kracht van burgers en organisaties het uitgangspunt van het rijks- en gemeentelijke beleid geworden.

De beleidskaders zijn beschreven in bijlage 1. De Kadernota vastgoed is het vertrekpunt geweest. Met de projecten Kern & Kader en Vastgoed & Geld heeft de gemeente invulling gegeven aan het afstoten van maatschappelijk vastgoed met een gezamenlijke waarde van 6,9 miljoen. Na dorpshuizen, bibliotheken, mfa's en peuterspeelzalen zijn in (het momenteel in voorbereiding zijnde) Kern & Kader 4 de sportaccommodaties aan de beurt.

2. Waaruit bestaat de totale vastgoedportefeuille?

Kern	Oppervlakte m ² Bvo	Aantal
Borger	10.504	21
Buinen	467	1
Buinerveen	138	1
Drouwenermond	311	1
Ees	917	2
2e Exloërmond	7.204	4
Exloo	10.013	9
Klijndijk	0	0
Nieuw-Buinen	3.475	7
Odoorn	1.703	4
Odoornerveen	0	0
Valthe	887	2
Valthermond	1.263	5
Totaal	36.882	57

exclusief onderwijs, inclusief in verkoop zijnde panden

De portefeuille van gemeentelijke gebouwen/accommodaties is vanaf 2003 van 120 naar 57 teruggebracht (zie bijlage 3). Hiervan zijn 15 aangemerkt als strategisch vastgoed (zie kruisjes in bijlage 3), 5 meterkasten en 7 begraafplaatsen. Op sommige begraafplaatsen staat een klein gebouwtje, maar soms ook niet. De 10 onderwijsgebouwen van OPO en CONOD staan niet op de gemeentelijke lijst.

De rekenkamercommissie constateert dat Borger Odoorn een goed inzicht in haar vastgoedportefeuille heeft en tijdig is begonnen om dit inzicht te verkrijgen. Het aantal vierkante meters (m²) bruto vloer oppervlak (bvo), de kostprijs van de exploitatie van het gebouw en het aantal gebouwen heeft Borger Odoorn goed in het vizier. De gemeente loopt hierin in vergelijking met andere gemeenten voorop.

Er zijn per kern maatwerktrajecten in gang gezet, waarbij geïnventariseerd is hoeveel inwoners er zijn, welke voorzieningen er zijn. Deze gegevens zijn vervolgens getoetst aan de vastgestelde norm uit Kern & Kader. Per kern heeft dit geresulteerd in een maatwerkbesluit van de gemeenteraad.

De vastgoedportefeuille heeft een totale boekwaarde (per 31 december 2014) van ongeveer 30 miljoen euro³ op een balanstotaal van ongeveer 70 miljoen euro. Gemiddeld vertegenwoordigt

³ Jaarstukken 2014 Gemeente Borger-Odoorn, pagina 79. Overigens zijn de schoolgebouwen niet meegenomen in de tabel, waardoor de genoemde 30 miljoen dan afneemt met 7,3 miljoen. Om met Kern en Kader te kunnen vergelijken, zouden ook de gemeentelijke huisvesting en de brandweerkazerne niet meegenomen moeten worden. Dat betreft samen zo'n 11,7 miljoen, zodat er nog 11 miljoen boekwaarde resteert. Daarvan is 4,1 miljoen als strategisch aan te merken, zodat Kern en Kader zich nog bezig houdt met vastgoed met een waarde van 6,9 miljoen.

vastgoed een kwart van de balanswaarde van een gemeente (zie hoofdstuk 1). In Borger-Odoorn ligt dit percentage rond de 43%. Een stuk hoger dus.

Om de benchmarkgegevens goed te kunnen vergelijken met de landelijke cijfers is de volledige vastgoedportefeuille van de gemeente hierbij als uitgangspunt genomen.

De uitgangspunten van Kern & Kader zijn sanering/afstoten van maatschappelijk vastgoed, het waarborgen van de functies en het faciliteren van de ontmoetingsfunctie. De ontmoetingsfunctie hoeft daarbij niet per definitie in een eigen gebouw vorm te krijgen. Waar mogelijk is vastgoed afgestoten (herinvulling, gesloopt of verkocht).

Woningcorporatie Lefier heeft twee mfa's gerealiseerd (mfa Noorderbreedte in Nieuw- Buinen en Het Hunzehuys in Borger) en woningcorporatie Woonservice heeft het Brughuus Valthermond gerealiseerd. Hierin zijn ook de dorpshuisfuncties van deze kernen gevestigd.

Dorpshuizen zijn geprivatiseerd: overgedragen van de gemeente naar de bevolking (stichting). De bevolking koopt het gebouw voor €1 en krijgt een bruidsschat mee voor achterstallig onderhoud. De gemeente behoudt een terugkooprecht (geen plicht) bij het vervallen van de functie. De stichting ontvangt jaarlijks een genormeerde subsidie op basis van de vierkante meterprijs. De stichting stelt jaarlijks een rapportage op, waarin zij aangeeft wat de openingstijden en het aantal gebruikers waren. Subsidieverstrekking vindt plaats op basis van vertrouwen. De gemeente toetst wel aan het Bouwbesluit. De verantwoordelijkheid voor onderhoud en exploitatie ligt bij nieuwe eigenaar.

3. Wat zijn de kosten en opbrengsten? (met inachtneming van subsidies, fiscaliteit, (groot) onderhoud en andere omwegen)

Bij de start van Kern & Kader is uitgegaan van het bedrag dat in begroting stond voor verschillende functies versus het genormeerde kader uit Kern & Kader. Het genormeerde bedrag was hoger (€ 216.000 extra) dan de totale kosten in de oude situatie. Een van de beweegredenen/positieve effecten is dat het (niet begrote) achterstallig onderhoud (volgens interviews geraamd op € 10 miljoen) hiermee sterk verminderd is.

We kunnen constateren dat de kosten toegenomen zijn, maar of dit ook geleid heeft tot hogere opbrengsten (bijvoorbeeld in de vorm van maatschappelijk rendement) is niet te zeggen. Dit wordt namelijk niet bijgehouden. Er wordt wel beleid gevoerd op het beheer van vastgoed maar niet op de maatschappelijke doelstellingen. Door deze geconstateerde knip zijn kosten en maatschappelijke effecten/opbrengsten niet met elkaar verbonden in de begroting. Voor een verdere beantwoording van/meer diepgang met betrekking tot deze vraag is aanvullend onderzoek nodig.

4. Wat is de staat van onderhoud en wat is de planning?

De gemeente heeft een regulier onderhoudsbudget van €530.000 per jaar. Er is sprake van achterstallig onderhoud. Door de afname van de in bezit zijnde gebouwen komt de verhouding benodigde gelden en beschikbare budgetten meer in balans. Het tekort is echter nog steeds aanwezig en prioritering blijft daarom noodzakelijk.

De benodigde gelden zijn gebaseerd op het Meerjarenonderhoudsprogramma. Met name de werkzaamheden die op termijn een toename van kosten geven bij inadequaat onderhoud zullen hoog geprioriteerd staan in de meerjarenplanning om te worden uitgevoerd. De gemeente hanteert verder voornamelijk een piepsysteem, doet dus vooral correctief in plaats van preventief onderhoud. Dit brengt financiële risico's met zich mee op het moment dat er onvoorzien onderhoud nodig is (zie voor de risico's vraag 8).

In de overgedragen gebouwen is het onderhoud een verantwoordelijkheid van het stichtingsbestuur. De gebruikers van het vastgoed zijn verantwoordelijk voor het gebruikersonderhoud (zoals binnenschilderwerk, vloeren, plafonds et cetera).

Hoewel er destijds bewust voor gekozen is om geen zicht meer te hebben op de onderhoudsplannen van de gebruikers, kan dit leiden tot veiligheidsrisico's.(zie vraag 8). De rkc vindt deze beleidskeuze dan ook onverstandig.

5. Aan welke beleidsdoelstellingen draagt het maatschappelijk vastgoed bij? Is dit doeltreffend en doelmatig?

Zoals reeds eerder opgemerkt zijn er wel vastgoed beleidsdoelstellingen geformuleerd maar geen beleidsdoelstellingen ten aanzien van de maatschappelijke effecten, behalve het faciliteren van de ontmoetingsfunctie. Op basis van de interviews constateert de rkc dat de gemeente veronderstelt dat dit bijdraagt aan zaken als sociale cohesie, welzijn, gezondheid en eigen kracht. Hoewel de rkc deze veronderstelling waarschijnlijk acht, is het aan te raden een weloverwogen afweging te maken tussen verschillende alternatieven voor het bereiken van maatschappelijke beleidsdoelstellingen/effecten. Verder constateert de rkc dat de gemeente slechts zeer beperkt bijhoudt in hoeverre de gekozen instrumenten ook daadwerkelijk bijdragen aan het behalen van deze maatschappelijke beleidsdoelstelling (meting/monitoring). De gemeente stelt tenslotte geen eisen aan het inhoudelijk programma, omdat uitgegaan wordt van eigen kracht van bewoners.

Uit de interviews bleek dat ambtenaren een zelfde opvatting hebben over vastgoedbeheer: het is dienend aan de maatschappelijke opgave van de gemeente (de primaire taak), maar geen doel op zich. Vastgoed dat niet meer dienend is aan een primaire taak, kan daarom worden afgestoten, tenzij dit om andere redenen (zoals een monumentenstatus) niet mogelijk is.

De te bereiken primaire doelen van de gemeente worden omschreven in visie- en beleidsstukken, maar er wordt daarbij niet in beeld gebracht in hoeverre vastgoedbeleid kan en moet bijdragen aan het realiseren van de maatschappelijke opgave. Daardoor is onbekend in welke mate het vastgoedbeleid en -beheer bijdraagt aan het realiseren van gemeentelijke doelen zoals op het gebied van wonen, zorg en welzijn. Dit wordt niet inzichtelijk gemaakt in de verschillende plannings- en verantwoordingsstukken.

Er zijn twee subsidielijnen in de gemeente. Eén voor de dorpshuisfunctie, via kern en kader, waarbij er een norm is ontwikkeld voor het aantal vierkante meters (m²) per inwoner en aantal €/m². Dit is een exploitatiesubsidie voor de huisvesting.

De tweede lijn is een subsidie voor activiteiten. Dit subsidiebeleid van de gemeente is onlangs herijkt en vastgelegd in de nota "Anders maatschappelijk Investeren". Het doel is investeren in en bijdragen aan de leefbaarheid. Belangrijke uitgangspunten zijn daarbij zelfredzaamheid,

participatie en eigen kracht. Voor wie dat niet zelf kan, of zelf niet kan betalen, doet de gemeente iets. De gemeente faciliteert wel een ontmoetingspunt - voor als mensen zaken zelf willen organiseren.

De dorpshuizen hebben de plicht een inhoudelijk verslag (rapportage)aan te leveren met daarin de openingstijden en het aantal bezoekers/gebruikers. Zij hoeven financieel geen verantwoording af te leggen over waar zij de genormeerde subsidie aan besteden. Ook factoren als de evenwichtigheid in de samenstelling, tevredenheid en leefbaarheid worden niet gerapporteerd. De rapportages hebben geen plek in de planning- en control cyclus van de gemeente. Er heeft geen nulmeting plaatsgevonden en ook worden de maatschappelijke effecten niet structureel gemonitord.

De stichtingen die de dorpshuisfunctie in de mfa's exploiteren, moeten echter wel financieel verantwoording afleggen voor de door de gemeente gesubsidieerde dorpshuisfunctie (huisvesting) binnen deze mfa's.

De vraag of het gemeentelijk vastgoedbeleid doeltreffend en doelmatig is, is op basis van de aanwezige informatie niet te beantwoorden.

6. Heeft de raad voldoende informatie en sturingsmogelijkheden?

De raad heeft alle beleidskaders (Kadernota, Vastgoed en Geld, Kern en Kader) vastgesteld.

De raad neemt per kern een maatwerkbesluit over de voorzieningen en over de genormeerde subsidie voor de dorpshuisfunctie. De geïnterviewden geven aan dat de risico's benoemd worden in de maatwerkbesluiten. De vraag is of hiermee werkelijk alle risico's in beeld zijn.

De raad krijgt geen prestatie-informatie van de voorzieningen, omdat deze niet beschikbaar is (zie vraag 5).

Op het aanmerken van vastgoed als strategisch⁴ of niet-strategisch heeft de raad geen invloed, dit is een ambtelijk proces en de besluitvorming hierover is gemandateerd aan het college. Wel wordt de raad regelmatig geïnformeerd over de stand van zaken. Soms krijgt de raad tijdens een informele bijeenkomst informatie over verkooptrajecten (informeel vanwege onderhandelingsgevoelige informatie over boekwaarden etc.).

Vóór de economische crisis heeft de gemeente strategisch vastgoed verworven met de verwachting dat daar economische renderende herontwikkeling ging plaatsvinden. Door tegenvallende economie is deze verwachting niet uitgekomen. Met als gevolg leegstand en verpaupering. Strategisch vastgoed drukt bovendien op de begroting en gaat ten laste van de post nieuw beleid. Ambtelijk wordt aangegeven dat er soepel met (toekomstige) bestemmingen wordt omgegaan, politiek wordt dit soms anders beleefd.

4 Er is sprake van strategisch vastgoed als vastgoed dient om activiteiten die tot de gemeentelijke kerntaak behoren uit te oefenen en voor toekomstige(her)ontwikkelingslocaties.

Leegstand is een aandachtspunt. De wijze waarop de gemeente omgaat met leegstand en de bestemmingsplannen is een thema waarop de raad minder sturing lijkt te hebben.

7. *Wat zijn kritische factoren/voorwaarden om te kunnen sturen op vastgoed?*

Gemeente Borger-Odoorn kiest voor een voorwaardenscheppende rol. De gemeente creëert ruimte voor partijen om zelfstandig initiatieven te nemen en stuurt via het beschikbaar stellen van ruimte/budgetten. Hierdoor stuurt zij niet op de inhoud. Uit de interviews blijkt dat de gemeente de volgende voorwaarden belangrijk vindt om te sturen op vastgoed:

- ◆ Een goed Inzicht in de vastgoedportefeuille. Aantal m2 bvo, gebruik, kosten etc
- ◆ Maatwerkproces: de ene kern is de andere niet. Aansluiten bij de cultuur in de kernen
- ◆ Draagvlak
- ◆ Bestuurlijke en politieke moed
- ◆ Professionaliteit van vrijwilligers
- ◆ Eigen kracht van de samenleving aanspreken
- ◆ Erkennen dat vastgoed op het platteland is anders dan vastgoed in de Randstad

Uit bureau-onderzoek naar literatuur en onderzoek van andere Rekenkamercommissies naar maatschappelijk vastgoed⁵ komt ook een aantal andere of aanvullende voorwaarden naar voren, namelijk:

- ◆ Rolscheiding in de ketensamenwerking maatschappelijk vastgoed: gescheiden en heldere rollen binnen en buiten de gemeente ontwikkelen.
- ◆ Eenduidige huur- en subsidiesystematiek: Door op een eenduidige manier huur door te berekenen aan de gebruiker van maatschappelijk vastgoed worden de kosten en huur van maatschappelijk vastgoed transparant gemaakt.
- ◆ Programmatisch beheer, gericht op het verhogen van de bezettingsgraad van maatschappelijk vastgoed
- ◆ Inzicht in prestaties van maatschappelijk vastgoed: gedetailleerd inzicht in de kosten en opbrengsten van maatschappelijke vastgoed
- ◆ Kaders voor besturing: vastgoed- en subsidiebeleid
- ◆ Professionalisering van de vastgoedorganisatie, eventueel uitbesteden en/of intergemeentelijk samenwerken
- ◆ Verduurzaming van de vastgoedvoorraad

De rkc constateert verschillen tussen kritische factoren om te kunnen sturen op vastgoed zoals die enerzijds uit de interviews van de gemeente Borger-Odoorn naar voren komen en anderzijds uit de literatuur en andere onderzoeken blijken. Deze verschillen kunnen volgens de rkc niet louter verklaard worden door te erkennen dat vastgoed op het platteland anders is dan vastgoed in de Randstad.

⁵ Genoemde onderzoeken zijn: Inrichtingsprincipes ten behoeve van prestatieverbetering op maatschappelijk vastgoed gemeente Haarlem, Onderzoek professioneel maatschappelijk vastgoed Twynstra en Gudde, G25-gemeenten aan het woord Verduurzaming gemeentelijk vastgoed. Deloitte en Agentschap.nl, juni 2012

Waar de gemeente Borger-Odoorn de nadruk legt op bestuurlijke en politieke processen, aansluiten bij vrijwilligers en hun eigen cultuur, wordt in de literatuur en andere onderzoeken een meer zakelijke aanpak aanbevolen. Van deze meer zakelijke aanpak kan de gemeente Borger Odoorn voordeel hebben volgens de rkc , mede gelet op de grote financiële belangen.

2.3 Verbeterpunten en Aanbevelingen (deelvraag 8)

In deze paragraaf staat deelvraag 8 centraal: *Wat zijn verbeterpunten en aanbevelingen?*

De rkc heeft tijdens haar onderzoek een aantal mogelijke risico's gesignaleerd. De verbeterpunten en aanbevelingen van de rkc spitsen zich vooral toe op het inzicht krijgen in de omvang van de risico's en deze beter beheersbaar te maken.

2.3.1 Risico's

De rkc heeft de volgende mogelijke risico's gesignaleerd:

Financieel: In onderdeel 4 (niet geraamde risico's) van de jaarstukken 2014 is geïnventariseerd op welke onderdelen de gemeente financiële risico's loopt die niet door begrotingsramingen zijn afgedekt. Risico's met betrekking tot overgedragen dorpshuizen komen niet in de lijst voor. Dit betekent dat de kans dat zich een risico voordoet met betrekking tot een overgedragen dorpshuis volgens de gemeente niet bestaat of kleiner is dan 10%. De rkc plaatst hier de volgende kanttekeningen bij:

- De gemeente heeft de dorpshuizen juridisch en economisch overgedragen aan de nieuwe eigenaren. De gemeente krijgt al signalen dat in sommige gevallen de toegekende genormeerde subsidie niet voldoende is.
- De gemeente heeft ondanks het toekennen van structurele subsidie geen inzicht in de financiën en de besteding van de subsidie binnen de dorpshuizen die niet in mfa's gevestigd zijn. Dit kan ertoe leiden dat de nieuwe eigenaren de subsidie niet aanwenden voor de beoogde beleidsdoelstellingen of bijvoorbeeld het onderhoud verwaarlozen.
- De stichtingen die de dorpshuisfuncties in mfa's hebben ondergebracht, geven het signaal af dat de kosten van huisvesting harder oplopen dan de vergoeding die het genormeerde subsidiekader biedt. Dit geldt ook voor scholen in mfa's. De gemeente past de tekorten bij onderwijs bij (in het kader van de zorgplicht onderwijs). De exploitatie van de dorpshuisfuncties in mfa's staat onder druk en het is de vraag of deze toekomstbestendig is.
- De genormeerde subsidie kent geen einddatum waarop herijkt, afgebouwd of gestopt kan worden. Hiervoor is gekozen om rust en stabiliteit te waarborgen, maar dit geeft de subsidie een open einde karakter.
- Het is mogelijk dat verschillende panden 'onder water' staan. Dit houdt in dat de marktwaarde of WOZ-waarde lager ligt dan de boekwaarde. Als het aan de orde is dat er

grote afwijkingen in deze waarden zitten is het de vraag wat de gevolgen zijn in positieve (financiële ruimte) en negatieve (afboekingen) zin.

Organisatorisch: binnen de ambtelijke organisatie zijn rollen, taken en verantwoordelijkheden rond maatschappelijk vastgoed niet altijd even transparant c.q. vastgelegd. Idealiter werken de *beleidsafdelingen* met maatschappelijk vastgoed als middel om beleidsdoelen te halen en is de *afdeling Vastgoed* eigenaar en beheerder van maatschappelijk vastgoed. De beleidsafdelingen formuleren dan de huisvestingsvraag, toetsen deze aan de beleidskaders en zijn opdrachtgever voor huisvesting. In de huidige praktijk lijkt de afdeling vastgoed meer leidend. Verder blijkt uit de interviews dat bij vragen of meldingen uit de samenleving niet duidelijk is wie verantwoordelijk is voor bepaalde beheersaspecten van maatschappelijk vastgoed (maaieren voetbalvelden, zwembaden).

Beleidsmatig: De rkc constateert dat er een knip zit tussen de maatschappelijke effecten die nagestreefd worden met vastgoed en het beheer van het vastgoed in Borger-Odoorn. De te bereiken primaire doelen van de gemeente (wonen, zorg, welzijn, leefbaarheid, ontmoeting) worden omschreven in visie- en beleidsstukken, maar er wordt daarbij niet in beeld gebracht in hoeverre vastgoedbeleid kan en moet bijdragen aan het realiseren van de maatschappelijke opgave. Onbekend is dan ook in welke mate het vastgoedbeheer bijdraagt aan het realiseren van maatschappelijke gemeentelijke doelen. Er is een gebrek aan informatie ten aanzien van het rendement van het maatschappelijk vastgoed. De gemeente heeft weinig zicht op hoe het met de stichting gaat, die zij onderdak verlenen of subsidiëren en wat die in de toekomst wil. Ook gebruikerstevredenheid wordt maar weinig of niet gemeten⁶. Kortom er is geen zicht op de mate waarin:

- de georganiseerde activiteiten in het maatschappelijk vastgoed daadwerkelijk bij dragen aan het realiseren van de beoogde maatschappelijke beleidsdoelstellingen en de behoefte van de bewoners waar de accommodatie gevestigd is
- de verstrekte subsidies aan instellingen effectief ingezet worden om de beoogde maatschappelijke doelstellingen te realiseren

2.3.2. Verbeterpunten en aanbevelingen

De rkc adviseert:

- ◆ De gemeente bovenstaande risico's te onderzoeken of in te schatten.
- ◆ Ten aanzien van de genormeerde subsidie van de dorpshuisfunctie:
- ◆ Financiële verantwoording te vragen aan de eigenaren van de dorpshuizen/ gesubsidieerde instellingen over de besteding van de genormeerde subsidie.
- ◆ De genormeerde subsidie van de dorpshuizen te evalueren op doeltreffendheid en houdbaarheid.

⁶ In 2011 is er wel een onderzoek gedaan naar leefbaarheid

- ◆ Voortbordurend op bovenstaande adviezen. Laat vrijwilligers leren van elkaar: stichtingsbesturen met ondernemingszin en een succesvolle exploitatie kunnen lessen doorgeven aan vrijwilligers die hier moeite mee hebben. Organiseer kruisbestuiving.
- Aandacht voor verduurzaming van de gebouwenvoorraad. Het viel de rkc op dat geen van de geïnterviewden sprak over verduurzaming van de huidige gebouwenvoorraad. Ook in de beleidskaders lijkt dit geen speerpunt van de gemeente zijn. In 2020 moet Nederland 20% minder CO₂ uitstoten ten opzichte van 1990, 20% minder energie verbruiken en 16% duurzame energie opwekken. Kortom, de overheid heeft ambitieuze doelen gesteld. Gemeenten hebben een belangrijke voorloperfunctie bij het behalen van deze doelstellingen. Met het Rijk is afgesproken dat zij jaarlijks 1,5% energie besparen. Veel gemeenten zijn al druk bezig met het verduurzamen van hun vastgoed, waarbij de nadruk vooral ligt op nieuwbouw. Onderzoek van Deloitte en Agentschap.nl⁷ wijst uit dat de kansen vooral liggen in het verduurzamen van bestaand gemeentelijk vastgoed.
- Organiseer de rollen en verantwoordelijkheden binnen de ambtelijke organisatie zodanig dat de maatschappelijke effecten centraal staan en dus de beleidsafdelingen leidend/opdrachtgevend zijn voor de huisvestingsvraag. Ook rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden duidelijker scheiden en beschrijven.
- Waardering van maatschappelijk vastgoed: er is mogelijk behoefte aan inzicht in de balanswaarderingen van het maatschappelijk vastgoed ten opzichte van de huidige WOZ- en marktwaardes, zodat duidelijk wordt in hoeverre vastgoed 'onder water' staat.
- Ontwikkel visie op leegstand: de gemeente heeft al te maken met maatschappelijk vastgoed dat zijn huidige maatschappelijke functie heeft verloren. Leegstand is een complexe opgave, waarbij er geen eenvoudige oplossingen zijn. Leegstand is weliswaar afhankelijk van externe omstandigheden, maar het is tevens een afgeleide van het gemeentelijke vastgoedbeleid in samenhang met de (subsidie)afspraken met maatschappelijke partners en verenigingen. Ook dient de gemeente dan flexibel om te gaan met bestemmingsplannen voor maatschappelijk vastgoed en een visie op dreigende leegstand van maatschappelijk vastgoed te ontwikkelen.
- Maak duidelijk wat de beleidsdoelstellingen zijn en welke instrumenten (maatschappelijk vastgoed) de gemeente heeft gekozen om de doelstellingen te behalen. Geef hierbij aan wat de verschillende alternatieven waren die in overweging zijn genomen en waarom juist gekozen is voor deze instrumenten. Probeer vervolgens jaarlijks aan te geven in hoeverre de gekozen instrumenten bijdragen aan het behalen van de doelstellingen door ze onderdeel te maken van de planning & control cyclus. Periodiek zou er tenslotte geëvalueerd moeten worden of bijstelling van beleidsdoelstellingen en/of bijbehorende instrumenten wenselijk is (noodzakelijk, doeltreffend of doelmatig). Kortom: weet wat je wilt bereiken en zorg voor deugdelijke meting van de maatschappelijke effecten van vastgoed. Alleen zo kun je beter inzicht krijgen en sturen op prestaties en maatschappelijk rendement van vastgoed.

⁷ G25-gemeenten aan het woord Verduurzaming gemeentelijk vastgoed. Deloitte en Agentschap.nl, juni 2012

2.4 Beantwoording van de hoofdvraag

Hoe doelmatig en doeltreffend is het maatschappelijk vastgoedbeleid van de gemeente Borger-Odoorn?

De Rekenkamercommissie ziet in de beleidsstukken en de interviews onvoldoende relatie tussen de vragen:

- Wat willen we (maatschappelijk) bereiken met vastgoed?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Hoe meten/zien/monitoren we of het gelukt is?
- Wat mag het kosten?

De rkc constateert dat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het maatschappelijk vastgoedbeleid van de gemeente Borger Odoorn onvoldoende toetsbaar is. Hierdoor is de hoofdvraag niet te beantwoorden.

Ten eerste is het doel van het hebben van vastgoed (vaak) onbekend. Het uitgangspunt van de gemeente is dat het hebben van vastgoed geen doel op zich is. Een uitgangspunt dat de rkc steunt. Door de knip tussen vastgoedbeleid en maatschappelijk beleid is het echter onduidelijk in hoeverre (de kosten van) vastgoed daadwerkelijk bijdragen aan de verschillende beleidsdoelstellingen als wonen, zorg, leefbaarheid en welzijn.

Verder zijn er voor de meeste beleidsdoelstellingen geen prestatie-indicatoren vastgesteld aan de hand waarvan de doeltreffendheid van het gekozen instrument kan worden vastgesteld. Er heeft ook geen nulmeting plaatsgevonden vanaf welk punt verbeteringen kunnen worden waargenomen. Toetsing van de doelmatigheid van beleid vindt voornamelijk plaats op gevoel van de betrokken medewerkers van de gemeente.

Nu de doeltreffendheid van het gekozen instrument niet is vast te stellen, is de (maatschappelijke) opbrengst eveneens onbekend. Of de kosten in verhouding staan tot de opbrengst is dan ook niet te beantwoorden. De rkc stelt vast dat de financiële knip tussen vastgoedbeleid en maatschappelijk beleid uitspraken over de doelmatigheid van de gekozen instrumenten onmogelijk of op zijn minst zeer complex maken, ook als er in de toekomst prestatie-indicatoren worden vastgesteld. Dit maakt een goede afweging tussen alternatieve instrumenten om het gewenste beleidsdoel te bereiken onmogelijk. De rkc acht deze situatie ongewenst en adviseert de gemeente het verband inzichtelijk te maken.

BIJLAGEN

BIJLAGE I BELEIDSKADERS

Beleidskaders (maatschappelijk) vastgoed Borger Odoorn

In deze bijlage 1 worden de beleidskaders met betrekking tot (maatschappelijk) vastgoed in Borger-Odoorn geschetst aan de hand van de meest relevante gemeentelijke documenten.

I.1 Kadernota vastgoedbeleid

In de kadernota vastgoedbeleid⁸ worden de specifieke elementen van vastgoed beschreven. De kadernota diende houvast te bieden om op een gestructureerde wijze tot een lange termijnvisie, beleid en beheer van vastgoed te komen. Daarnaast dient de kadernota als een paraplu voor de verschillende deelnota's voor de afzonderlijke vastgoedcategorieën.

Vanwege de grote oppervlakte had de gemeente erg veel vastgoed in bezit. In 2007 kampte een groot deel hiervan met onderhoudsachterstanden, naar aanleiding waarvan de projecten Kern & Kader en Vastgoed & Geld zijn opgestart. Vastgoed & Geld gaat om het afstemmen van de benodigde budgetten op het aanwezige vastgoed. Kern & Kader richt zich vooral op het maatschappelijk vastgoed en dan met name op de gebouwen. Daarbij gaat het om het afstemmen van het vastgoed op de gewenste voorzieningen of functies.

Binnen de gemeente wordt uitgegaan van vijf vastgoedcategorieën.

1. Vastgoed behorend tot het publieke domein (wegen, kanalen, fietspaden, openbare verlichting, riool, plantsoenen, etc.).
2. Vastgoed ten behoeve van de publieke dienst (gemeentehuis, centrale werf, afvalbrengpunt, brandweerkazernes, etc.).
3. Maatschappelijk vastgoed (scholen, sportgebouwen/terreinen, zwembaden, dorpshuizen, peuterspeelzalen, etc.).
4. Commercieel/strategisch vastgoed (vastgoed met ook op toekomstige ontwikkelingen, bouwgrond).
5. Overig vastgoed (verspreid woningbezit, garageboxen).

Het *vastgoedbeleid* is de uitwerking van de beleidsuitgangspunten, dus van de voorwaarden voor het bezit van het vastgoed. Het gaat er daarbij om de voorwaarden concreet te maken. De relatie tussen visie en beleid moet daarbij duidelijk zichtbaar blijven. Een beleidsplan omvat tevens een financiële paragraaf waarin de financiële consequenties staan verwoord, met dekkingsplan.

⁸ Vastgesteld door de gemeenteraad op 13 september 2007: https://www.borger-odoorn.nl/fileadmin/_migrated/content_uploads/Vastgoedbeleid_-_Kadernota.pdf

In het *vastgoedbeheer* komt de praktijk aan bod. Afhankelijk van de beleidsuitgangspunten en de concretisering daarvan wordt in detail beschreven hoe het beleid wordt uitgevoerd. Ook hier is het van belang dat de relatie tussen beleid en beheer zichtbaar blijft. Beheer moet altijd een relatie hebben met een van de beleidsuitgangspunten. Het beheer moet bovendien leiden tot concrete resultaten per beleidsuitgangspunt, waaraan getoetst kan worden of het beleid erin is geslaagd om de visie te bereiken.

Het is van belang inzicht te hebben in de *vastgoedportefeuille* die in bezit is. Over het algemeen is dit inzicht ook aanwezig, los van het feit of er een visie, beleid of beheer is. De basis is een beschrijving van het bezit (wat/waar). Als meer gedetailleerde gegevens bekend zijn kunnen die ook worden vermeld (werkelijke en gewenste onderhoudstoestand of kosten per eenheid).

Jaarlijks wordt in de programmabegroting ook een overzicht van de *vastgoedbezittingen* gegeven (kapitaalgoederenparagraaf). Voor zover bekend moeten kosten en budgetten worden aangegeven, zo mogelijk in een meerjarenplanning.

I.II Deelnota gebouwen

De deelnota gebouwen⁹, de eerste van een aantal deelnota's, sluit aan op de kadernota vastgoedbeleid. Het doel van het vastgoedbeleid voor de gebouwen is dat er eerst een *vastgoedstrategie* wordt bepaald. Waarom heeft de gemeente eigenlijk gebouwen en wil ze dat ook naar de toekomst toe? Vervolgens gaat het er om te bepalen hoe de gemeente met de gebouwen die ze bezit wil omgaan, wat is het beleid voor nu en in de toekomst?

De visie is dat het in eigendom en beheer hebben van gebouwen niet een kerntaak is van de gemeente. Er zijn alleen gebouwen in eigendom indien:

- a. Het noodzakelijk is om daardoor wettelijke verplichtingen te kunnen uitvoeren.
- b. Het uit oogpunten van doelmatigheid en gemeentelijke regie wenselijk is.
- c. Het strategisch of wenselijk is in verband met toekomstige ontwikkelingen.

Gebouwen die in eigendom en beheer zijn van de gemeente dienen op een kostendekkende wijze in stand te worden gehouden. Risico's dienen te worden afgedekt. De gebouwen moeten voldoen aan wet- en regelgeving en ze moeten op een doelmatige wijze gebruikt kunnen worden. De daarvoor benodigde organisatorische en financiële middelen dienen op een adequaat niveau te zijn.

In samenwerking met de betrokken beleidsafdelingen moeten de gebouwen worden doorgelicht op de redenen voor het in bezit hebben en de kosten- en risicodekking.

Gebouwen waarvoor de noodzaak of de wenselijkheid niet aanwezig is zullen na besluitvorming worden afgestoten. Daarbij zijn kostendekkendheid (marktwaarde en boekwaarde) en afdekken van risico's uitgangspunten.

⁹ Vastgesteld door de gemeenteraad op 13 september 2007: https://www.borger-odoorn.nl/fileadmin/_migrated/content_uploads/Vastgoedbeleid_-_Deelnota_Gebouwen.pdf

I.III Kern & Kader

De daling van het aantal inwoners leidde ertoe dat de gemeente zich genoodzaakt haar kosten te verlagen door het afstoten van voorzieningen in de verschillende kernen van de gemeente. De gemeente bezat relatief veel vastgoed. Dit is nader uitgewerkt in Kern & Kader.

Kern en Kader is opgezet als een project. Met een projectleider, een stuurgroep, projectgroep en werkgroep maatwerk. Hierin zijn alle betrokken beleidsafdelingen vertegenwoordigd.

I.III.1 Kern & Kader 1

In de nota *Kern & Kader 1*¹⁰ is de kernenstructuur voor de gemeente vastgesteld. Uitgangspunt was dat binnen de hoofdkernen goede voorzieningen aanwezig moesten zijn. De nota geeft daarvoor een raamwerk door een indeling van kernen in de volgende categorieën als instrument voor toekomstig beleid.

1. Kleine kernen (buitengebied)

Bronneger, Bronnegerveen, Eesergroen, Eeserveen, Ellertshaar, Exloërveen, 2e Valthermond, Westdorp, Zandberg

2. Kleine kernen

Buinen, Buinerveen, Drouwen, Drouwenermond, Drouwenerveen, Ees, 1e Exloërmond, Klijndijk, Odoornerveen, Valthe

3. Hoofdkernen met lokale functies

Exloo, Odoorn

4. Hoofdkernen met bovenlokale functies

Nieuw-Buinen, 2e Exloërmond, Valthermond

5. Hoofdkern met subregionale functies

Borger

I.III.2 Kern & Kader 2

*Kern & Kader 2*¹¹ geeft vervolgens een toetsingskader voor diverse beleidsterreinen. De criteria per beleidsterrein verschillen. De vastgestelde kernstructuur en de toetsingscriteria sámen vormen 'gereedschap' voor toedeling van voorzieningen aan de diverse kernen en voor het kiezen voor beheer en onderhoud.

Voor peuterspeelzalen, scholen, bibliotheken en dorpshuizen zijn criteria vastgesteld:

- Een peuterspeelzaal wordt gekoppeld aan een hoofdkern en is minimaal 6 dagdelen in gebruik.
- Waar mogelijk wordt een dorpshuis gekoppeld aan een multifunctionele accommodatie (hierna: mfa), meer dan 50 % van de gebruikers komt uit eigen kern en een dorpshuis is minimaal 10 dagdelen in gebruik. Dit criterium is aangepast naar aanleiding van

¹⁰ Vastgesteld op 24 april 2003: https://www.borger-odoorn.nl/fileadmin/migrated/content/uploads/Kern_en_Kader_-_Nota_1.pdf

¹¹ Vastgesteld op 25 maart 2004: https://www.borger-odoorn.nl/fileadmin/migrated/content/uploads/Kern_en_Kader_-_Nota_2.pdf

zienswijzen: ook in de kernen de volgens de criteria geen recht hebben wordt gestreefd naar behoud van de dorpsfunctie

- Een mfa heeft recht op een bibliotheek voor 0-12 jarigen. Op basis van de kerngrootte hebben Borger, Nieuw-Buinen, 2e Exloërmond en Valthermond recht op een volwaardige bibliotheek. Dit resulteert in 2 jeugdbibliotheken en 4 volwaardige bibliotheken. Gemeente is met de bibliotheken in gesprek over een bibliotheekvisie.
- Een onderwijsvoorziening wordt gekoppeld aan een hoofdkern en een school moet minimaal uit 4 groepen bestaan. Voor de scholen heeft de gemeenteraad ondertussen een ander criterium vastgesteld. Het uitgangspunt is niet langer 4 groepen, maar de criteria die zijn opgesteld door de Bestuurscommissie Openbaar Onderwijs (circa 50 leerlingen). Dit heeft er toe geleid dat er 1 school gesloten is in Drouwenerveen.

I.III.3 Kern & Kader 3

In *Kern & Kader 3*¹² vond een uitwerking van deze criteria plaats, waarbij onder andere de volgende uitgangspunten werden gehanteerd.

- In principe wordt in alle (6) hoofdkernen een mfa gevestigd. In deze kernen blijven voorzieningen in principe behouden, maar deze worden wel getoetst aan de criteria. Als ze hieraan niet voldoen dient in eerste instantie gekeken te worden naar mogelijke oplossingen.
- Voor de andere kernen geldt dat op basis van de toetsing een uitspraak kan worden gedaan over het wel of niet behouden van de voorziening(en).
- In een mfa zijn in ieder geval een onderwijsvoorziening en een peuterspeelzaal gehuisvest. Afhankelijk van de grootte van de kern, de plaatselijke behoefte en de beschikbare middelen kunnen andere voorzieningen aanhaken.
- Als mogelijkheid wordt aangegeven dat elke mfa de beschikking krijgt over een bibliotheek voor 0 -12 jarigen.
- Elke mfa heeft de beschikking over een gym- of sportzaal. Deze kan aangebouwd zijn of in de directe omgeving staan.

I.III.4 Kostprijs gemeentelijke gebouwen

De nota *Kern en Kader - Kostprijs gemeentelijke gebouwen, huisvestingsnormen en subsidiesystematiek*¹³ gaat over de kostprijs van gemeentelijke gebouwen, de huisvestingsnormen en de subsidiesystematiek.

Het volledige onderhoud (en beheer) wordt in de kostprijs verwerkt. Hierdoor wordt inzichtelijk wat de gebouwen de gemeente maximaal kosten. Vanwege uniformiteit is het gewenst met een gemiddelde kostprijs te werken in plaats van voor elk gebouw een andere prijs per m². De

¹² https://www.borger-odoorn.nl/fileadmin/migrated/content_uploads/Kern_en_Kader_-_Nota_3.pdf

¹³ https://www.borger-odoorn.nl/fileadmin/migrated/content_uploads/Kern_en_Kader_-_Beleidsnotitie_kostprijs_gemeentelijke_gebouwen_huisvestingsnormen_en_subsidiesystematiek.pdf

berekening van de kostprijs per m² gebeurt op basis van de bruto vloeroppervlakte (BVO) van de accommodaties. Dat is namelijk de totale oppervlakte die onderhouden moet worden.

Een goede kostprijs geeft inzicht in de kosten en daarmee sturingsmogelijkheden. Als men naast de kostprijs de inkomsten zet, wordt duidelijk dat er sprake is van een groot gat met als gevolg een probleem. Het zichtbaar maken van de kostprijs lost dus geen problemen op, maar maakt deze inzichtelijk.

Als duidelijk is hoeveel iets kost dan is ook bekend wat een accommodatie moet opbrengen om goed te kunnen worden onderhouden. Nu geldt voor veel gebouwen dat er sprake is van sociaal maatschappelijke voorzieningen. Deze instellingen/gebruikers hebben vaak een relatief laag huisvestingsbudget.

Het is van belang om voor een aantal belangrijke functies op dit moment een uitspraak te doen over wat deze instellingen/voorzieningen van de gemeente kunnen verwachten.

Om hier duidelijkheid over te geven zijn er normen geformuleerd. Op basis van deze normen kan er verder worden gediscussieerd en maatwerk per dorp tot stand komen.

Een onderscheid wordt gemaakt tussen het betalen/subsidiëren van activiteiten en het dragen van (gedeeltelijke) huisvestingslasten van de instelling. In deze notitie gaat het over normen t.a.v. huisvestingslasten.

Als uitgangspunt wordt gehanteerd dat een functie geen recht heeft op een eigen accommodatie, maar eventueel wel recht heeft op een aantal gesubsidieerde m².

I.III.5 Nota leefgebied 1

In Kern & Kader 1 werd er nog uitgegaan van zes hoofdkernen. Uit een op verzoek van de gemeente uitgevoerde enquête viel op te maken dat de bewegingen van mensen, oftewel hun ervaren leefbaarheid, kan worden ingedeeld in vier leefgebieden. Door krimp en schaarste van financiële middelen kwam de leefbaarheid onder druk te staan in een plattelandsgemeente als Borger-Odoorn. Daardoor liep de gemeente tegen de grenzen aan van het beleid van zes hoofdkernen. Om de kwaliteit te kunnen behouden, was de overgang van zes hoofdkernen naar vier leefgebieden noodzakelijk.

I.III.6 Kern & Kader 4

Er worden nu kaders gemaakt voor sport (Kern & Kader 4).

I.IV Programmabegroting 2015

De programmabegroting 2016 was ten tijde van het door de rkc uitgevoerd onderzoek nog niet beschikbaar. De rkc heeft zich daarom gebaseerd op de programmabegroting 2015.

Per 1 januari 2015 werd een verdere afname van het gemeentelijk bezit verwacht (per 1-1-2015: 57 gebouwen, excl. onderwijscomplexen). Deze verwachting was gebaseerd op de ontwikkelingen binnen het project Kern & Kader. Door de afname van het bezit komt de verhouding benodigde gelden en beschikbare budgetten meer in balans.

I.V Kadernota 2016 en Vastgoed & Geld

Kern en Kader 3 wordt afgerond. "Minder maar Beter" blijft het uitgangspunt voor de voorzieningen. Het vier leefgebiedenbeleid wordt voor de voorzieningen verder uitgewerkt. Mogelijk kunnen voorzieningen gebundeld worden.

De komende jaren wordt samen met de sportverenigingen het beleid voor binnen- en buitensportaccommodaties verder ingevuld. Voor zover mogelijk streeft de gemeente naar het overdragen van accommodaties aan verenigingen.

Voor het onderdeel Kern & kader is een reserve Kern & Kader ingesteld. Voeding van de reserve vindt plaats door het storten in de reserve van exploitatievoordelen en boekwinsten als gevolg van afstoting of verkoop van de voorzieningen. De reserve wordt aangewend als sprake is van boekverliezen.

Een eventueel (tijdelijk) nadelig verschil tussen de betaalde subsidie voor de huisvesting van scholen in mfa's en de vrijgevallen exploitatieruimte van afgestoten schoolgebouwen wordt uit deze reserve gedekt. Te realiseren besparingen uit het project Kern & Kader worden gereserveerd voor kwaliteitsverbetering van de overige gemeentelijke voorzieningen.

Het huidig onderhoudsbudget voor al onze voorzieningen is structureel te laag. De te realiseren besparingen uit Kern & kader (bijv. door afstoting of verkoop) zullen worden gereserveerd voor kwaliteitsverbetering van de overige gemeentelijke voorzieningen.

Het doel van het project Vastgoed & Geld om uiterlijk 2018 de onderhoudsbudgetten kwalitatief op orde te hebben staat onder druk. Door bezuinigingsmaatregelen is dit verschoven naar uiterlijk 2023.

I.VI Bestuursrapportage I 2015

In deze bestuursrapportage zijn grote incidentele mutaties te zien. Dit betreft onder andere de ophoging van de reserve Kern & Kader (nadelig) en de verkoop van gemeentelijke panden (voordelig). Per saldo wordt de vrije reserve aangesproken om het budget voor incidenteel nieuw beleid op een aanvaardbaar niveau te brengen voor de rest van het boekjaar 2015.

Verder is de berekening van mogelijke onttrekkingen in 2015 geactualiseerd, waarbij de conclusie is, dat een aanvulling van de reserve Kern & Kader met € 325.000 wenselijk is, om in dit jaar de zich aandienende voorzieningen te kunnen realiseren.

Eind 2014 is besloten om de complexen gemeentelijke garageboxen te koop aan te bieden. Er is een aanvaardbaar bod ontvangen voor het gehele bezit (97 garages). De opbrengst kan worden toegevoegd aan het budget voor incidenteel nieuw beleid. Wel vervalt de huuropbrengst die in de programmabegroting was geraamd; dit betekent een structureel nadeel.

Er is overeenstemming bereikt over de verkoop van het Bebinghehoes te Exloo. De opbrengst komt - na aftrek van de gemaakte verkoopkosten en de resterende boekwaarde - ten gunste van incidenteel nieuw beleid.

Bijlage II Maatschappelijk vastgoed in de praktijk - uitkomsten van de interviews

Dit hoofdstuk is gebaseerd op de door de Rekenkamercommissie gehouden interviews met medewerkers van de gemeente. Zie paragraaf 1.3 voor een overzicht van de gehouden interviews.

II.1 Vaststellen van het beleid

In 2003 is het Kern & Kader 1 beleid ingezet: de vaststelling van een gemeentelijke kernstructuur. De gemeente heeft ervoor gekozen om te differentiëren in het aanbod van voorzieningen in: hoofdkernen, kleine kernen (tot ongeveer 250 inwoners) en kleine kernen buitengebied. De gemeente heeft normen vastgesteld op basis waarvan qua voorzieningen een hiërarchie in de kernen optreedt. Zie paragraaf 2.3.1 voor de indeling in kernen.

Aanleiding voor dit beleid was dat er te weinig beschikbaar budget was voor zowel regulier onderhoud als voor groot onderhoud en renovatie van het vastgoed. Dit is overigens nog steeds het geval. Veel gebouwen zijn gerealiseerd met incidenteel rijksgeld in de jaren '70. Daarnaast werden en worden er steeds meer eisen gesteld aan de veiligheid, kwaliteit en functionaliteit van deze gebouwen. Kortom: de gebouwen in het gemeentelijk vastgoed hadden in 2003 veel achterstallig onderhoud (orde grootte € 295.000 structureel voor jaarlijks onderhoud € 10 miljoen incidenteel voor groot onderhoud) en voldeden niet meer aan de eisen van deze tijd.

In Kern & Kader 2 zijn vervolgens de toetsingscriteria per beleidsterrein vastgesteld. Deze notitie geeft uitgangspunten en criteria waaraan de verschillende gemeentelijke voorzieningen, zoals scholen, dorpshuizen en sportaccommodaties, kunnen worden getoetst. Samen met de gemeentelijke kernstructuur uit kern en kader 1 vormen zij 'gereedschap' voor toedeling van voorzieningen aan de diverse kernen en voor het kiezen voor beheer en onderhoud; waar en wanneer.

In Kern & Kader 3 zijn de kernen en voorzieningen getoetst aan de criteria. De gemeente had 100 voorzieningen in 25 kernen, en was financieel niet in staat dit toekomstbestendig en duurzaam in stand te houden. De gemeente werd gedwongen pijnlijke keuzes te maken. Wat opvalt, is de getoonde politieke moed en duidelijkheid die dat biedt. Dit neemt niet weg dat er veel weerstand ontstond en dat sommige criteria aangepast werden op basis van de dialoog met de inwoners.

Vervolgens is een nota Kern & Kader gemaakt met een prioriteitstelling voor mfa's en de gevolgen daarvan voor het primair onderwijs en de peuterspeelzalen. De gedachte was vooral om veel vierkante meters af te stoten en waar mogelijk functies in één gebouw te combineren (door nieuwbouw mfa of sanering van bestaand gebouw).

In 2006 verscheen de laatste beleidsnota Kern & Kader over de kostprijs van gemeentelijke gebouwen, de huisvestingsnormen en de subsidiesystematiek van de functies peuterspeelzalen,

dorpshuizen, jeugdsozen, bibliotheken en scholen. Hierin staat een kostprijsberekening per vierkante meter.

Borger Odoorn was één van de eerste gemeenten die zijn vastgoed duidelijk en goed in beeld heeft gebracht en die een prijs per vierkante meter heeft vastgesteld, namelijk € 100/m². Ook werd in deze nota bepaald waar iedere inwoner recht op heeft (hoeveel vierkante meter per kern, per functie etc.).

II.II Uitvoering van het beleid

Na de vaststelling van het beleid is de gemeente gestart met de uitvoering.

- Er zijn per kern maatwerktrajecten in gang gezet, waarbij geïnventariseerd is hoeveel inwoners en welke voorzieningen er waren met toetsing aan de norm etc. Per kern heeft dit geresulteerd in een *maatwerkbesluit* van de gemeenteraad.
- De uitgangspunten waren: sanering / afstoten vastgoed, functies waarborgen en ontmoetingsfunctie faciliteren. De ontmoetingsfunctie hoefde niet per definitie in een eigen gebouw vorm te krijgen. Zo huurt de bevolking van Buinen een ruimte in een plaatselijk café.
- Waar mogelijk is vastgoed afgestoten, herinvulling, gesloopt of verkocht
- Woningcorporaties Lefier (mfa Noorderbreedte in Nieuw Buinen en Het Hunzehuys in Borger) en Woonservice (Brughuus Valthermond) hebben mfa's gerealiseerd.
- Dorpshuizen zijn geprivatiseerd: overgedragen van gemeente naar bevolking (in de vorm van een stichting). De bevolking kocht hierbij het gebouw voor €1 en kreeg een bruidsschat mee voor achterstallig onderhoud. De gemeente heeft hierbij een terugkooprecht behouden (geen plicht) bij het vervallen van de functie. De stichting in kwestie ontvangt jaarlijks subsidie op basis van de vierkante meterprijs. De stichting stelt ook jaarlijks een rapportage op, waarin zij aangeeft wat de openingstijden waren, wat het aantal gebruikers waren, etc. Subsidieverstrekking vindt plaats op basis van vertrouwen. De gemeente toetst wel aan het Bouwbesluit. De verantwoordelijkheid ligt bij de nieuwe eigenaar. Dit sluit naadloos aan bij eigen kracht / participatiesamenleving.

II.III Maatschappelijke ontwikkelingen

De vastgoedcrisis en demografische krimp versterkten de noodzaak om maatschappelijk vastgoed te saneren. Door de veranderde maatschappelijke en economische omstandigheden is het uitgaan van eigen kracht van burgers en organisaties het uitgangspunt van het rijks- en gemeentelijk beleid geworden.

Een aantal maatschappelijke ontwikkelingen zijn relevant voor maatschappelijk vastgoed:

- Ruimtebehoefte neemt af (bijvoorbeeld bibliotheken)
- Demografische krimp (minder inwoners en scholieren) en meer vergrijzing
- Financieel beperkte ruimte

Borger-Odoorn is een plattelandsgemeente met een enorm oppervlak. Van oudsher is er een groot aantal basisscholen. Dit was niet meer houdbaar, dus men is samen met het OPO bezig

scholen te clusteren en eventueel vervoer te regelen, want die kleine voorzieningen zijn niet allemaal afzonderlijk in stand te houden.

II.IV Omvang en waarde van de totale vastgoedportefeuille

De gemeente heeft uitstekend inzicht in de omvang en de waarde van haar vastgoedportefeuille. Vanaf 2003 is de gemeente van 120 naar 67 gebouwen gegaan.

II.V Kosten en opbrengsten

De gemeente heeft een goed inzicht in de kostprijs per vierkante meter en verstrekt een genormeerde subsidie gebaseerd op inwoneraantallen en vierkante meterprijs (dorpshuizen). Bewoners zijn na overdracht/privatisering zelf eigenaar geworden en daarmee verantwoordelijk voor de exploitatie. Voor schoolgebouwen ligt de situatie iets gecompliceerder. Oude schoolgebouwen zijn ooit overgenomen van de rijksoverheid met een afschrijvingstermijn van 60 jaar, waardoor de boekwaarde nog hoog is. De marktwaarde is echter vele malen lager. Dat maakt verkoop lastig en de verliezen groot.

II.VI Staat van onderhoud

De gemeente hanteert een zogenoemd 'piepsysteem': onderhoud vindt plaats op het moment dat er problemen geconstateerd worden en er correctief onderhoud moet plaatsvinden. Gemeente hanteert dus geen preventief onderhoudssysteem. Het reguliere onderhoudsbudget bedraagt € 530.000 euro per jaar. Tegelijkertijd wordt er hard gesaneerd, zodat de bouwvoorraad (en het daarmee gepaard gaande onderhoud) afneemt.

II.VII Bijdrage vastgoed en/of verstrekte subsidies aan (effectief en doelmatig) behalen beleidsdoelstellingen

De gemeente faciliteert de ontmoetingsfunctie, waarbij er vanuit wordt gegaan dat dit cruciaal is voor de leefbaarheid in de kernen en bijdraagt aan de sociale cohesie en eigen kracht, maar meet dit niet. Daar is niet per definitie maatschappelijk vastgoed voor nodig. De gemeente stelt geen eisen aan het inhoudelijk programma, omdat uitgegaan wordt van eigen kracht van bewoners.

Er zit een knip tussen de opdracht van Vastgoed en de opdracht van Maatschappelijke Ontwikkeling. "Ontwikkeling vastgoed" zit in de begroting als product 109 in programmalijn 1 Politiek Bestuur & Burgers¹⁴. De beoogde maatschappelijke effecten zitten in Programmalijn 6: Het bevorderen van zelfredzaamheid en participatie van alle burgers, jong en oud, in onze gemeente.

¹⁴ Missie van het programma Politiek, Bestuur en Burgers luidt: De raad en het college van burgemeester en wethouders zijn samen verantwoordelijk voor daadkrachtig bestuur. De griffie en bestuursondersteuning faciliteren daarbij. Het gemeentebestuur maakt zich sterk voor het realiseren van de strategische projecten van de Toekomstvisie 2018, het coalitieakkoord en de

De verbinding tussen programmalijn 1 en programmalijn 6 wordt beleidsmatig en financieel niet gemaakt.

Er zijn twee subsidielijnen in de gemeente.

1. Eén voor de dorpshuisfunctie, via kern en kader: er is een norm ontwikkeld voor aantal m² per inwoner en aantal € / m². Dit is een exploitatievergoeding voor de dorpshuisfunctie.

2. De tweede lijn is een subsidie voor activiteiten. Dit subsidiebeleid van de gemeente is onlangs herijkt en vastgelegd in de nota *Anders maatschappelijk Investeren*¹⁵. Het doel is investeren in en bijdragen aan de leefbaarheid. Belangrijke uitgangspunten zijn daarbij

- Zelfredzaamheid, participatie en eigen kracht, gemeente trekt zich steeds meer terug
- Voor wie dat niet zelf kan, of zelf niet kan betalen, doet de gemeente iets
- Gemeente faciliteert wel een ontmoetingspunt - voor als mensen zaken zelf willen organiseren.

Monitoring is moeilijk in het maatschappelijk domein. Hoe meet je maatschappelijk rendement, leefbaarheid, sociale cohesie? Dat is heel moeilijk te meten. Dit wordt in de praktijk opgelost door enerzijds initiatieven te faciliteren en anderzijds initiatieven te bezoeken. Zo krijgt men een indruk van de maatschappelijke opbrengst. Een mooi voorbeeld is de goederenruilbank in Nieuw Buinen.

Een goed voorbeeld voor hoe het in de toekomst moet gaan werken als het gaat om meedoen, eigen kracht en dichtbij is 'de loods' in Nieuw Buinen. In deze loods, de 'ruilgoederenbank' kunnen mensen terecht die in de schulden zitten. In ruil voor een tegenprestatie (bv. het opruimen en bijhouden van de spullenvoorraad in de loods) kunnen zij spullen meenemen voor eigen gebruik. De loods is gevestigd in een overbodig geworden pand van Lefier. De gemeente betaalt huur uit de regenboogbudgetten. De gebruiker redt zich vervolgens met de exploitatie. De maatschappelijke opbrengst is groot: naast ontmoeting, verbinding, zijn kwetsbare mensen ook echt geholpen met de spullen die ze krijgen. En er ontstaat vervolgens een netwerk van mensen die elkaar helpen.

Door het afstoten van maatschappelijk vastgoed heb je als gemeente minder sturing over wat er binnen een gebouw gebeurt. Bijvoorbeeld bij mfa's die van de corporaties zijn. Willen sturen is overigens geen reden voor bezit van vastgoed. Uiteindelijk gaat het om de functie.

De gemeente stuurt door bepaalde voorwaarden te stellen, zoals openingstijden, laagdrempeligheid van de voorziening, alcoholgebruik, etc.

De gemeente stelt ook een contract op bij het verstrekken van de exploitatiesubsidie over laagdrempeligheid, toegankelijkheid en openingstijden, en de besturen moeten daarover rapporteren.

De dorpshuizen hebben de plicht een inhoudelijk verslag (rapportage) aan te leveren met daarin de openingstijden, aantal bezoekers/gebruikers. Zij hoeven financieel geen verantwoording af te

(meerjaren)programmabegroting. We willen onze rol als efficiënte, betrouwbare en transparante overheid waarmaken

¹⁵ https://www.borger-odoorn.nl/fileadmin/files/borger-odoorn/Nieuws/2015/3/Anders_maatschappelijk_investeren_notitie.pdf

leggen. Ook kunnen zij in het verslag aangeven of er knelpunten zijn. De gemeente bespreekt het verslag vervolgens met de gebiedscoördinator, zodat die ook weet wat er speelt. De rapportages krijgen verder geen plek in de planning- en control cyclus.

De dorps huisfuncties binnen de mfa's moeten wel financieel verantwoording afleggen aan de gemeente.

Er is nooit een tevredenheidsonderzoek of nulmeting gedaan. Men vindt de tijd om breder te gaan monitoren. Het zou een goed idee zijn de effecten van het beleid te monitoren, en dan breder dan alleen op het aantal bezoekers en de openingstijden. Factoren als: evenwichtigheid in de samenstelling, tevredenheid, leefbaarheid, etc.

De voorzieningen zijn nu geclusterd en afgestemd op de vier leefgebieden. In de nieuwe situatie zijn de kosten niet per definitie lager. Wat heeft het dan wel opgeleverd?

- Dorpen weten waar ze aan toe zijn.
- Subsidies staan niet onder druk, dat geeft rust.
- Eigen kracht: bewoners realiseren zich dat ze het zelf moeten doen.

Het succes van een dorps huis(functie) valt en staat met de kwaliteit van het bestuur. Het bestuur bestaat uit vrijwilligers, dus de gemeente heeft geen invloed op samenstelling en kwaliteit van het bestuur.

De gemeente kan niet sturen op de keuze van de vrijwilligers die het dorps huis exploiteren. Het zijn vaak hoogopgeleide mensen die goed kunnen organiseren. Dat andere inwoners zich daarbij buitengesloten kunnen voelen is bijna niet te voorkomen en moet je als gemeente loslaten.

II.VIII Informatie- en sturingsmogelijkheden raad

De raad heeft alle beleidsnota's en deelnota's rond vastgoed vastgesteld. Kern & Kader leidt per kern tot een maatwerkbesluit, dat de raad vaststelt.

Strategisch vastgoed is gemandateerd aan het college: dit betreft uitvoering van beleid. Soms krijgt de raad tijdens een informele bijeenkomst informatie over verkooptrajecten (informeel vanwege onderhandelingsgevoelige informatie over boekwaarden etc.).

II.IX Kritische factoren/voorwaarden om te kunnen sturen op vastgoed

Om goed te kunnen sturen op vastgoed is volgens de geïnterviewden het volgende vereist:

- Inzicht in de feiten (wat heb je in je vastgoedportefeuille zitten)
- Proces per kern en draagvlak
- Bestuurlijke en politieke moed
- Professionaliteit van vrijwilligers
- Eigen kracht van vrijwilligers
- Erkennen dat vastgoed op het platteland is anders dan vastgoed in de Randstad.
- Aansluiten bij de cultuur in de kernen

II.X Wat heeft kern & kader opgeleverd?

Uit de interviews blijkt dat door Kern & Kader minder ambtelijke inzet nodig is: de afdeling bouwkunde is afgeslankt. Kern & Kader heeft verder geleid tot een afname van tekorten op het onderhoudsbudget. De tekorten zijn (nog) niet verdwenen. Er is inmiddels veel vastgoed afgestoten (zie ook paragraaf 3.4). Tenslotte zijn de dorpen in hun eigen kracht gaan geloven.

II.XI Strategisch vastgoed

De beoordeling of vastgoed al dan niet strategisch van aard is of afgestoten moet worden, is gemandateerd aan het college. Borger Odoorn loopt voorop in het inzicht in de eigen vastgoedportefeuille en het afstoten van vastgoed. Strategische aankopen uit het verleden drukken nu zodanig op de begroting dat de raad vrijwel geen ruimte heeft voor nieuw beleid.

In Borger-West heeft de gemeente bijvoorbeeld vóór de krediet- en vastgoedcrisis strategisch vastgoed aangekocht. De verwachting was dat hier kansen lagen voor recreatie, wellness, een transferium of een zorghotel. Deze verwachting is niet uitgekomen. Er bestaan zorgen over de invulling van leegstaande panden en gronden in dit gebied. Al geruime tijd is getracht de beoogde ontwikkeling te realiseren, echter niet met het gewenste resultaat. Met als doel om uit deze impasse te komen zal in het komende jaar een heroverweging van Borger-West plaatsvinden met als uitgangspunt om een passende ontwikkeling van Borger-West van de grond zien te krijgen.

De vastgoedmarkt is moeilijk in Borger-Odoorn. Er zijn verschillende pogingen gedaan om vastgoed op een creatieve manier in de markt te zetten (via makelaars in de Randstad, prijsvragen etc.), maar vooralsnog zonder resultaat.

Een voorbeeld van tijdelijk (her)invulling zien we bij de oude gemeentewerf. Deze wordt gesloopt. Er is sprake van bodemverontreiniging. Er is nu voor gekozen om dit terrein netjes in te zaaien en er een natuurlijk hek omheen te zetten. In betere tijden kan de bodem wellicht gesaneerd worden en kunnen nieuwe plannen tot ontwikkeling komen.

Het plaatsen van zonnepanelen vindt plaats op gronden die ooit aangekocht zijn in het kader van Daalkampen 4.

II.XII Afstoten van vastgoed

De volgende stappen moeten steeds worden doorlopen (volgorde afhankelijk van situatie):

Stap 1 Ambtelijk advies strategisch of afstoten (met medeparaaf van financiën en beleid)
Maatschappelijk vastgoed is bijna nooit meer strategisch, strategisch is meestal in verband met bestemmingsplan (er komt bijvoorbeeld een fietspad op die plek). Het advies luidt dus bijna altijd: afstoten.

Het advies strategisch of afstoten is doorslaggevend. Periodiek wordt dit opnieuw beoordeeld. Er is geen objectief toetsingskader, maar wel een integrale afstemming met alle relevante onderdelen van de gemeente (bestemmingsplan, woonvisie, grondnota (vigerende beleidskaders)).

Stap 2 Welke mogelijkheden heeft de gemeente? (RO, stedenbouwkundig en bestemming)
Gemeente werkt mee aan speciale procedure wijziging bestemming.

Stap 3 Besluitvorming door college

Afstoten + bestemming + taxatie + boekwaarde. Soms wordt besluitvorming opgesplitst in 2 besluiten.

Stap 4 Dekking verlies op boekwaarde

Hiervoor in beginsel de reserve Kern & Kader aanwenden. Bij strategisch eventueel dekking uit betreffende beleidsdoel.

Stap 5 Makelaar inschakelen

Indien afstoten: ambtenaar schakelt makelaar in (onder aanbestedingsdrempel). College besluit over de verkoopprijs op basis van de taxatie van de makelaar. Verkoop onder taxatiewaarde is lastig in verband met rechtmatigheid.

II.XII.1 Wanneer afstoten?

Het is onduidelijk waar het omslagpunt ligt voor restboekwaarde. Misschien bij negatieve exploitatielasten? De insteek van de gemeente is altijd zo snel mogelijk verkopen, maar wel voor redelijke prijzen. Je weet nooit precies wat een redelijke prijs is. De gemeente heeft goed contact met makelaars in de omgeving.

Het college is bevoegd voor de verkoop van vastgoed. Indien ingrijpend moet de raad geïnformeerd worden.

Er is een herziene versie van het Besluit begroting en verantwoording (BBV) op komst, waarin mogelijk de waardering van vastgoed wordt aangepast naar werkelijke waarde. Dit zou grote consequenties kunnen hebben voor het vastgoedbeleid van gemeenten.

II.XII.2 Alternatieven

Met verhuren heeft de gemeente geen goede ervaringen. Dergelijke trajecten kosten erg veel tijd. Incidenteel wordt hiertoe besloten. Meestal wordt een dergelijk voorstel afgewezen, omdat het verkoop belemmerend werkt.

Borger-Odoorn heeft geen anti-kraakbeleid.

De gemeente heeft een aantal probleempanen in bezit. Deze staan al lang te koop. De taxatiewaarde hiervan wordt periodiek bijgesteld en de verkoopprijzen geactualiseerd.

II.XII.3 Overdracht dorpshuizen

De dorpshuizen zijn destijds gewaardeerd op maatschappelijke waarde (doorgaans tussen de 40.000 en 50.000 euro). Bij een taxatie op woonbestemming had de waarde vele malen hoger kunnen zijn.

Vervolgens zijn de dorpshuizen overgedragen voor 1 euro, waarbij de gemeente altijd een terugkooprecht heeft bedongen.

II.XIII Financiële aspecten

De beleidsmedewerkers zijn tegenwoordig zelf verantwoordelijk voor de budgetten/ financiën. Er vindt geen centrale sturing vanuit financiën plaats.

Het uitgangspunt van Kern & Kader was “minder maar beter”. Er is gekozen voor genormeerd subsidiëren (hoeveel m2, hoeveel geld, voor uitoefening dorps huis-, peuterspeelzaal-, jeugdsoos-, onderwijs- en bibliotheekfunctie). Liever subsidiëren (afstoten) dan faciliteren (pand in gemeenteeigendom). Niet alles is dus overgedragen. In het geval van faciliteren wordt het budget overgeheveld binnen de gemeente van de afdeling MO naar bouwkunde. Meestal zijn dorps huizen overigens wel voor 1 euro overgedragen (met terugkooprecht). De gemeente heeft, mede hierdoor, nu minder gebouwen in eigendom.

Bij de start van Kern & Kader is gekeken naar wat in de begroting stond voor de verschillende functies versus het genormeerde kader uit Kern & Kader. Het genormeerde bedrag was groter (€ 216.000 extra) dan in de oude situatie. Het voordeel voor de gemeente zit dan ook vooral in besparingen op groot onderhoud in de toekomst. Er was namelijk sprake van € 10 miljoen achterstallig onderhoud.

De gemeente is bezig met het omvormen van de begroting. Kosten van het sociaal domein komen niet meer tot uiting in producten, maar in de zogenoemde regenboog, waarin de subsidiëring van activiteiten tot uitdrukking komt. Vroeger zat vastgoed in programma 6 (sociaal domein), nu in programma 1 (vastgoed). GZ is daarvoor verantwoordelijk. Er is gekozen voor een herindeling in regenboogkleuren om goed te kunnen monitoren en sturen. In de kadernota is dit reeds aangekondigd.

Er zijn nog geen prestatie-indicatoren/kennis stuurgetallen in de begroting aanwezig. De nog draaiende Projecten Sociaal Domein en BORG zijn hier mee bezig. Daaruit moet een systeem voor het werken met deze indicatoren/stuurgetallen voortkomen.

Er heeft geen meting van effectiviteit plaatsgevonden. De afnamen van vierkante meters en aantallen gebouwen wordt uiteraard bijgehouden en kan gezien worden als efficiency. Er is wel overduidelijk sprake van een kostenbesparing. De (niet geraamde) omvang van achterstallig onderhoud liep op tot € 10 miljoen: daar is de gemeente nu vanaf.

Na verloop van tijd zijn de genormeerde bedragen (basisbedrag dorps huisfunctie) uit Kern & Kader geïndexeerd na klachten van dorpen over oplopende kosten. Achterstallig onderhoud is meegenomen bij de berekening van de normbedragen per vierkante meter.

Problemen ontstaan er op dit moment bij mfa's. De genormeerde bedragen blijken daar soms te laag te zijn om de kosten aan de beheersstichting te voldoen. Alleen voor onderwijs past de gemeente bij vanwege de zorgplicht die gemeente heeft.

De gemeente bemoeit zich niet met de begrotingen van de stichtingen dorps huizen. Er wordt weleens een voorschot gegeven op nog te ontvangen subsidietermijnen. Risico's met betrekking tot de toekomst worden altijd met name genoemd in de maatwerkbesluiten voor de gemeenteraad.

De aanwezige knip tussen vastgoed en beleid in de begroting blijft.

Een paar keer per jaar wordt de stand van zaken in een oriënterende raadsvergadering gepresenteerd. De lasten van strategisch bezit drukken op de begroting.

De taken/verantwoordelijkheden/bevoegdheden van budgethouders zouden duidelijker gemaakt moeten worden in verband met de knip beleid/vastgoed (componententheorie). Dit is al in gang gezet. Bijvoorbeeld: Maatschappelijke Ontwikkeling is budgethouder van zwembaden, maar Bouwkunde is verantwoordelijk voor het gebouw. Wie gaat er over maaien gras sportverenigingen, is dat sport, MO of openbaar groen?

Bij afstoten van Kern & Kader vastgoed wordt dit af- of bijgeboekt op de reserve Kern & Kader. Strategisch vastgoed staat in de begroting afhankelijk van de beleidsdoelstelling. Er worden ook panden met winst verkocht.

De komende BBV-wijziging heeft onder andere betrekking op het verdelen van economisch (afschrijven) en maatschappelijk (in exploitatie) vastgoed. Maatschappelijk vastgoed wordt nu zo snel mogelijk in exploitatie meegenomen. Door de wijziging in het BBV moet dit weer geactiveerd worden. Het doel is onder andere het beter mogelijk maken van vergelijkbaarheid tussen gemeenten (functionele indeling CBS).

BIJLAGE 111 Gebouwenlijst

versie 18-11-2015

Locatiegegevens

kostenplaats	Strategisch	gebouw/accommodatie/object	Adres	Postcode	plaats	aantal
	x	VVV-kantoor	Achter de Brink 2a		Borger	
	x	viswinkel	Achter de Brink 2b		Borger	
	x	winkel	Achter de Brink 2c		Borger	
	x	winkel	Achter de Brink 2d		Borger	
		historische pomp	Hunebedstraat bij nr. 17		Borger	
50316	x	vml. OMC	Hoofdstraat 32	9531 AG	Borger	
		Van slag (Willibrordkerk)	Hoofdstraat 34	9531 AG	Borger	
		openluchttheater	Hunebedstraat 24 DIV		Borger	
		marktkast Bloemdijk	Bloemdijk by 1	9531 JL	Borger	
		marktkast Torenlaan	Torenlaan by 12	9531 JJ	Borger	
		marktkast Marktplein	Hoofdstraat omg		Borger	
50292		vml. Bibliotheek	Brinkstraat 5a	9531 JB	Borger	
50332		sporthal "de Koel"	Molenstraat 3	9531 CH	Borger	
50332		spelzaal "de Koel"	Molenstraat 3	9531 CH	Borger	
50344		brandweerpost	IJzertijdstraat 1	9531 PS	Borger	
		begraafplaats	Westdorperstraat 1d	9531 BH	Borger	
50300		tennisvereniging	De Drift 1	9532 TK	Borger	
50304		kleedacc./kantine "De Drift"	De Drift 6	9532 TK	Borger	
50296	x	accommodatie Buinerstraat	Buinerstraat 2, 4, 4b	9531 CG	Borger	
50340	x	vml. Glasblazerij	Nuisveen 1 en 5	9531 TB	Borger	
	x	woning (H. Moes)	Nuisveen 11	9532 TB	Borger	
	x	woning vml. burgemeester	Nuisveen 15	9532 TB	Borger	

BIJLAGE 111 Gebouwenlijst

versie 18-11-2015

Locatiegegevens

kostenplaats	Strategisch	gebouw/accommodatie/object	Adres	Postcode	plaats	aantal
	x	woning vml. pand Koops	Nuisveen 10	9531 TB	Borger	24
50348		Woonwagendstandplaatsen	De Slieten 3,5,7,9,11	9531 ME	Borger	
	x	school-gebouw Buinen	Schoolstraat 8	9528 RC	Buinen	2
50360		sportcomplex "de Woerd"	Molenstraat 2a	9528 RB	Buinen	
50364		kleedacc. Buinerveen	Noorderstraat 7a	9524 PB	Buinerveen	1
50372		dorpshuis "Assekolke"	Zuiderdiep 37	9523 TA	Drouwenermond	1
50376		kleedacc / kantine "de Dillen"	Schoolstraat 13	9536 PN	Ees	2
		Daltonschool	Schoolstraat 4	9536 PN	Ees	
50396		sporthal "De Hunsowhal"	Zuiderdiep 33	9571 BB	2e Exloërmond	5
		begraafplaats	Noorderdiep 119/Kerkhoflaan	9571 CS	2e Exloërmond	
		kleedacc. " de Treffers" (tot 01-01-2016)	Noorderdiep 33	9571 AP	2e Exloërmond	
50392		gemeentewerf + brandweerpost	Noorderkijl 14	9571 AR	2e Exloërmond	
50392		afvalbrennpunt	Zuiderkijl 9		2e Exloërmond	
50412		OBS /sportzaal/kleedkamers/kantine	Hoofdstraat 58a en 62	7875 AD	Exloo	
50402		gemeentehuis	Hoofdstraat 50	7875 ZG	Exloo	
50424		zwembad "de Leewal"	Zuideinde 36	7875 CD	Exloo	
		marktkast Schoolstraat	Zuiderhoofdstraat 4b	7875 BX	Exloo	

BIJLAGE 111 Gebouwenlijst

versie 18-11-2015

Locatiegegevens

kostenplaats	Strategisch	gebouw/accommodatie/object	Adres	Postcode	plaats	aantal
50420		dorpshuis "de Smidswal" + woning	Hoofdstaat 58c	7875 AD	Exloo	9
50404		schapeninfocentrum + woning	Hoofdstraat 55	7875 AB	Exloo	
50408		schaapskooi	Hoofdstraat 57	7875 AB	Exloo	
50428		vml. dorpsploeggebouw	Hoofdstraat 48	7875 AD	Exloo	
		woonwagenstandplaatsen	de Wissel 1,2,3,4,5	7875 TD	Exloo	
50480		sporthal "de Splitting"	Noorderdiep 123a	9521 BC	Nieuw-Buinen	8
50452	x	gras vml. voetbalveld	Noorderdiep 526	9521 BS	Nieuw-Buinen	
	x	OBS school 24	Wilgenlaan 1	9521 HA	Nieuw-Buinen	
50711		sportcomplex "De Buuner Drome"	Zuiderdiep 156	9521 AX	Nieuw-Buinen	
50476		zwembad "de Buiner Streng"	Zuiderdiep 114	9521 AW	Nieuw-Buinen	
50473		gym.zaal 75	Zuiderdiep 3	9521 AA	Nieuw-Buinen	
		begraafplaats 32	Kerklaan 11		Nieuw-Buinen	
		begraafplaats 42	Zuiderdiep 309a	9521 AH	Nieuw-Buinen	
50512		gym. Lokaal Odoorn	de Goorns 26	7873 AM	Odoorn	5
		kindcentrum Odoorn	de Goorns 28	7873 AM	Odoorn	
50492		kleedacc/kantine HOC	Hammeersweg 17	7873 BR	Odoorn	
50516	x	vml. Bibliotheek + woning Eendekuil	Eendekuil 1 + 3	7873 BM	Odoorn	
		marktkast	nabij Boshof 1		Odoorn	
50528		gym. Lokaal Valthe	Hoofdstaat 54i	7872 PL	Valthe	
50524		sportcomplex "Duurshof"	Brinkweg 6	7872 PB	Valthe	

BIJLAGE 111 Gebouwenlijst

versie 18-11-2015

Locatiegegevens

kostenplaats	Strategisch	gebouw/accommodatie/object	Adres	Postcode	plaats	aantal
	x	vml. School "De Bark"	Hoofdstraat 86	7872 PL	Valthe	4
		begraafplaats	Odoornerweg 3	7872 PA	Valthe	
50552		kleedacc./ kantine "De Meent"	Noorderdiep 348	7876 CR	Valthermond	
50544		dorpshuis "de Wenakker"	Gildeweg 11	7876 HP	Valthermond	6
50556		tennisvereniging	Noorderdiep 350	7876 HP	Valthermond	
50564		PSZ "de Speulstee"	Wilhelminalaan 4a	7876 HA	Valthermond	
		begraafplaats oost	Valtherdijk 2	7876 TR	Valthermond	
		begraafplaats west	Vrijheidslaan 68	7876 GL	Valthermond	
						67



Rekenkamercommissie
Borger-Odoorn

Uw bsn

Uw brief

Ons kenmerk
16.03250
Behandeld door
G. Strabbing
Telefoonnummer
14 0591
Bijlage

Datum

9 februari 2016

Onderwerp

Reactie op rapport rekenkamer over het maatschappelijk vastgoed

Geachte commissie,

Door middel van uw brief van 17 december 2015 heeft u ons de quick scan van Maatschappelijk vastgoed aangeboden met het verzoek om een reactie te geven op de inhoud en het rapport. Hieronder vindt u onze opmerkingen.

Algemeen.

In uw rapport staat een definitie van maatschappelijk vastgoed. Wij onderschrijven deze definitie. Echter, wij zien gemeentelijk gebouwenbezit niet als een instrument om maatschappelijke effecten te bereiken. Het beheren en verhuren van vastgoed(gebouwen) is geen gemeentelijke kerntaak. Daarom is in het Kern en Kader beleid, Leefgebieden en Sport en Vastgoedbeleid er voor gekozen om vastgoed zoveel mogelijk af te stoten.

Als een gebouw uit het maatschappelijk vastgoed vrij gespeeld wordt (bijvoorbeeld door vervallen onderwijsfunctie of een maatwerktraject), dan vervalt formeel de maatschappelijke functie. Wij beoordelen dan nog wel of de gemeente dit bezit om strategische ontwikkelingen (bijvoorbeeld toekomstige woningbouw) tijdelijk wil behouden. Zo ja, dan valt dit gebouw onder de categorie strategisch vastgoed. Zo nee, dan wordt het gebouw overdragen aan Grondzaken en vindt verkoop plaats. Omdat niet altijd nauwkeurig kan worden voorzien wanneer strategisch vastgoed wordt benut en wanneer een verkoop wordt gerealiseerd, kan het voorkomen dat deze gebouwen tijdelijk leegstaan. Wij realiseren ons dat dit een ongewenste situatie is.

Er zijn dus drie soorten vastgoed (gebouwen):

- Maatschappelijk vastgoed (in gebruik)
- Strategisch vastgoed (in gebruik of leeg)
- Overige, te verkopen, vastgoed (functie vrij)

Wij realiseren ons dat dit onderscheid tijdens de interviews niet helder is aangegeven. Daarom hebben wij een nieuwe bijlage met vastgoed (locatiegegevens) bijgevoegd, waarop deze indeling zichtbaar is.



In de beleidsnotities Kern en Kader, Leefgebieden en Sport en Vastgoed (kadernota en deelnota gebouwen) is het beleid met betrekking tot deze drie soorten gebouwen door de raad vastgesteld. Op deze 3 soorten vastgoed (gebouwen) zullen we nu ingaan en reageren op de opmerkingen van de rekenkamercommissie.

1. Maatschappelijk vastgoed en Kern en Kader/Leefgebieden en Sport

In 2003 zijn we begonnen om het gemeentelijk vastgoed eens goed onder de loep te nemen. Dit is integraal opgepakt. Vanuit *maatschappelijk oogpunt* werd een aantal richtinggevend beleidlijnen uitgezet:

- Het is voor onze dorpen van belang, dat er invulling kan worden gegeven aan de ontmoetingsfunctie.
- Dorpen worden in staat gesteld om de ontmoeting zelf te organiseren in het kader van 'eigen kracht' van burgers.
- Er wordt een normering ontwikkeld voor wat per dorp minimaal nodig is om de leefbaarheid op peil te houden.
- Uiteindelijk heeft dit, mede door een uitgebreid leefbaarheidsonderzoek in 2011, geleid tot een indeling van de gemeente in 4 gebieden die alle 4 een aantal basisvoorzieningen zouden moeten hebben.
- Deze voorzieningen hoeven niet in gemeentelijk vastgoed plaats te vinden. Het gaat er alleen om, dat bepaalde maatschappelijk functies ingevuld kunnen worden (bv. sportmogelijkheden, ontmoeting in café of dorps huis, culturele activiteiten).

Er wordt niet uitgebreid gemonitord hoe de ontmoetingsfunctie in dorps huizen uiteindelijk wordt uitgevoerd. Van de dorps huisbesturen wordt alleen een beperkt, inhoudelijk verslag verwacht over het gebruik en de openingsuren. Dit wordt marginaal getoetst. Het inhoudelijk verslag van de dorps huizen is gekoppeld aan het ontvangen van een structurele huisvestings subsidie. Dit geldt dus niet voor de besturen van geprivatiseerde sportcomplexen, omdat zij geen structurele subsidie ontvangen.

In het kader van de ontwikkelingen in het sociaal domein en bijbehorende monitoringsbehoefte, zou het monitoren nu veel beter en veel integraler mogelijk zijn: door eenvoudige formats in te laten vullen door de uitvoerders kunnen we regelmatig monitoren of we met de ingezette middelen onze doelen voldoende bereiken. De dorps huizen zullen in het vervolg daarin worden meegenomen.

Wel geeft het onderzoek door Stamm naar leefbaarheid in 2011 enigszins een beeld van de tevredenheid van inwoners over hun dorp op een aantal aspecten.

Eind 2013 is de nota Kern en Kader: kostprijs gemeentelijke gebouwen, huisvestingsnormen en subsidiesystematiek door ons geëvalueerd. De uitkomsten zijn gedeeld en vastgesteld door de gemeenteraad. In de evaluatie is gesteld: "Als betrouwbare overheid is het niet wenselijk om tijdens het spel de spelregels te veranderen. Dat betekent dat we eerst het traject Kern en Kader 3 moeten afronden en dan opnieuw moeten gaan kijken naar het normenkader in relatie tot eigen kracht" (pagina 4 evaluatie). Kern en Kader 3 (w.o. de dorps huizen) is nog niet afgerond. Over de kernen Drouwenermond en Valthermond-Oost moeten nog maatwerkbesluiten worden genomen. Wij hopen dit in 2016 af te ronden. Tot dit tijd willen wij het bestaande beleid niet wijzigen. Wel zijn wij in overleg met het dorps huis in Nieuw-Buinen omdat zich daar problemen voordoen. Het is echter de vraag of deze problemen voortkomen uit de Kern en Kader-systematiek.

Financiën.

In hoofdstuk 2.3 Verbeterpunten en Aanbevelingen noemt de RKC risico's en aanbevelingen. Er zou geen inzicht zijn in de besteding van de gelden van de dorpshuizen. Echter, het is een bewuste keuze geweest om bij de toekenning van subsidiebedragen lager dan € 50.000,- geen financiële verantwoording te verlangen. Wel dient ieder dorpshuis een inhoudelijk verslag aan te leveren. Ook wordt het waarderen van het vastgoed voorgesteld om te kunnen beoordelen of er vastgoed “onder water” staat. Dit onderwerp wordt opgepakt in de nog op te stellen nota Waarderen en Afschrijven.

De door u genoemde risico's zullen in het vervolg worden opgenomen in de paragraaf “Weerstandsvermogen, risicobeheersing” van de Programmabegroting.

2. Strategisch vastgoed

Dit vastgoed wordt ondergebracht in een grondexploitatie of in een project. Bijvoorbeeld de pleinwinkels in Borger zijn onderdeel van het project Borger- Centrum. Periodiek worden deze projecten geëvalueerd. Momenteel wordt Borger-West onder de loep genomen. Het strategisch vastgoed op het Strijkijzer wordt nu bezien in het licht van de komst van een AZC. Gezien onze financiële mogelijkheden proberen wij het bezit van strategisch vastgoed zoveel mogelijk te beperken.

3. Overige, te verkopen, vastgoed

Als vastgoed wordt afgestoten (door bijvoorbeeld verkoop aan een dorp, vereniging) of op de markt wordt verkocht dan wordt – indien mogelijk - flexibel om gegaan met het bestemmingsplan. Dit betekent, dat indien een plan (stedenbouwkundig) inpasbaar is, medewerking wordt verleend aan de te volgen procedure. De afgelopen periode zijn bijvoorbeeld een aantal scholen verkocht die nu in gebruik zijn als woning (soms met bedrijvigheid), zorginstelling, ambachtelijk bedrijf/dansschool/dienstverlening met wonen etc.

Bij langdurige leegstand wordt per object gekeken naar oplossingen, zoals verlaging vraagprijs, sloop en verkoop als bouwterrein en in enkele gevallen tijdelijke verhuur. De afgelopen periode zijn meerdere panden in prijs verlaagd om tot verkoop te kunnen overgaan. Maar er is de afgelopen jaren ook een periode geweest dat er geen enkele beweging was op de vastgoedmarkt.

Aandacht voor verduurzaming van de bouwvoorraad.

We zijn de afgelopen jaren zorgvuldig bezig om onze bouwvoorraad te verduurzamen, behoudens de op korte termijn af te stoten gebouwen. Dit realiseren we voornamelijk door bestaande gebouwen, indien vervanging van een bepaald onderdeel noodzakelijk is, te voorzien van duurzame technieken en/of bouwmaterialen.

We zijn momenteel bezig om energiebesparingsonderzoeken op te stellen van de grootste energie slurpende gebouwen om de verschillende mogelijkheden inzichtelijk te maken.

Vanzelfsprekend hanteren we bij nieuwbouw/verbouw gelijk al, zoveel als mogelijk is, duurzame en energiebesparende maatregelen.

In het jaarprogramma Duurzaamheid 2016 worden maatregelen opgenomen voor het verduurzamen van gemeentelijke gebouwen, die ook op de langere termijn in ons bezit zullen blijven. Daarvoor dienen echter wel extra middelen door de gemeenteraad beschikbaar te worden gesteld.

4. Beantwoording hoofdvraag/conclusie

Zoals wij al bij algemeen hebben uiteengezet zien wij maatschappelijk vastgoed niet als een instrument om maatschappelijke effecten te bereiken. Wij streven ernaar al ons vastgoed te privatiseren of te verkopen indien dit vastgoed geen strategisch belang heeft.

Ook het strategisch vastgoed wordt bij het realiseren van een project afgestoten.

Wij hopen naar behoren te hebben gereageerd op uw bevindingen en een aantal zaken te hebben verduidelijkt.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Borger-Odoorn,
de secretaris, de burgemeester,



Mr. P. Post



Mr. J. Seton

Exloo, 24 februari 2016.

Nawoord van de Rekenkamercommissie op de reactie van het college van burgemeester en wethouders van 9 februari 2016.

De Rekenkamercommissie constateert dat het college uitgebreid gereageerd heeft op de Quick scan Maatschappelijk Vastgoed. Waarvoor dank.

Het college stelt het deels eens te zijn met de conclusies en aanbevelingen maar plaatst ook een aantal kanttekeningen.

Zij ziet gemeentelijk gebouwenbezit en de inzet en uitnutting daarvan, in tegenstelling tot de Rekenkamercommissie, niet als een instrument om maatschappelijke effecten te bereiken. Zij is van mening dat het beheren en verhuren van vastgoed(gebouwen) geen gemeentelijke kerntaak is.

Dit laatste onderschrijft de Rekenkamercommissie. De Rekenkamercommissie blijft echter van mening dat alle handelingen van de gemeente gericht dienen te zijn op het bereiken van een maatschappelijk effect. Ook al is een deel van het vastgoed tegen wil en dank in eigendom van de gemeente gekomen of wordt in stand gehouden door een gemeentelijke subsidie.

Het college stelt vervolgens dat het een bewuste keuze is geweest om bij de toekenning van subsidiebedragen tot 50.000 euro geen financiële verantwoording te vragen. En dat van de dorpsbesturen daarom alleen een beperkt, inhoudelijk, verslag gevraagd wordt.

De Rekenkamercommissie vindt dit minder wenselijk maar legt zich neer bij dit uitgangspunt, mits duidelijk is dat het bij “slecht weer” soms tot ongewenste en niet bekende verrassingen kan leiden. Waarbij hoogstwaarschijnlijk de gemeente opnieuw gevraagd wordt met een (financiële) oplossing voor het ontstane probleem te komen.

Wel zegt het college dat de dorpshuizen in de toekomst, door ontwikkelingen in het sociaal domein en bijbehorende monitoringsbehoefte regelmatig gemonitord zullen worden om te kunnen zien of met de ingezette middelen de beoogde doelen voldoende bereikt worden. Dit door de inzet van eenvoudige formats.

Een initiatief dat de Rekenkamercommissie van harte toejuicht.

Volgens de Rekenkamercommissie wordt daardoor echter gebouwenbezit of juist het afstoten of overdragen daarvan aan plaatselijke initiatieven wel degelijk als instrument ingezet om maatschappelijke effecten te bereiken. Hetgeen de Rekenkamercommissie ook een goede zaak vindt.

Ook is de Rekenkamercommissie blij met de toezegging van het college om de in de quick scan onder hoofdstuk 2.3 Verbeterpunten en aanbevelingen, genoemde risico's ten aanzien van de mogelijkheid dat het vastgoed “onder water” staat op te pakken in de nog op te stellen nota: Waarden en afschrijven.

En dat de door de Rekenkamercommissie genoemde risico's in het vervolg opgenomen zullen worden in de paragraaf “Weerstandvermogen, risicobeheersing” van de Programmabegroting.

Zoals al eerder opgemerkt ziet het college het hebben van beheren van vastgoed tenslotte niet als een kerntaak maar een afgeleide taak en streeft er derhalve naar al het vastgoed, dat geen strategisch belang kent, te privatiseren of te verkopen.
Een uitgangspunt dat de Rekenkamercommissie onderschrijft.

Gezien de lange lijst van gemeentelijke gebouwen/accommodaties/objecten die nog in bezit zijn en de “krimp” zal dit de komende tijd nog veel aandacht en inzet van het gemeentelijk apparaat en politiek bestuur vragen.

De Rekenkamercommissie is tot slot verheugd over de aandacht die het college besteedt aan verduurzaming van de bouwvoorraad.

GEMEENTERAAD

Onderwerp: Quick scan rekenkamercommissie Borger-Odoorn: "Maatschappelijk Vastgoed"

Registratienummer: 16.07939

De raad van de gemeente Borger-Odoorn;

Gelezen het door de rekenkamercommissie aan de raad aangeboden quick scan "Maatschappelijk Vastgoed"

Gehoord de beraadslagingen over deze quick scan in de oriënterende raadsbijeenkomst van 10 maart 2016;

BESLUIT:

Onder dankzegging aan de rekenkamercommissie voor de aangeboden quick scan "Maatschappelijk Vastgoed", de daarin opgenomen bevindingen en adviezen bij de toekomstige werkzaamheden van de gemeenteraad op het domein van dit onderzoek te betrekken.

Vastgesteld in de openbare vergadering d.d. 31-03-2016.

Hoogachtend,
De gemeenteraad van Borger-Odoorn,
de griffier, de voorzitter,

H.J. van Olst

mr. J. Seton