



Aan de Gemeenteraad

Onderwerp:

1. Review Uitvoeringsagenda Vastgoed
2. Voortgang bestuursopdracht Toekomstbestendig sturen en begroten Vastgoed

Op welke gronden deze brief?/Waarom nu voorgelegd?

In 2016 kwam de kwestie Boompjeskade bij de afdeling SO Vastgoed aan het licht en deze kreeg ruime politiek-bestuurlijke en publieke aandacht. Er werd met een kritische blik naar het functioneren van de afdeling SO Vastgoed gekeken. Dit heeft onder meer geresulteerd in een raadsenquête, een Rekenkameronderzoek en een organisatieonderzoek van Twijnstra Gudde (TG). Hierin zijn vele constatering en aanbevelingen gedaan voor de verbetering van het functioneren van deze afdeling. De organisatiestructuur, -cultuur, werkwijzen, administratieve organisatie, professionaliteit, het personeelsbestand en het vastgoedbeheersysteem zijn daarbij onderzocht. De aanbevelingen zijn door de afdeling vertaald tot een concreet plan in de Uitvoeringsagenda. De afgelopen jaren is een belangrijk deel van de activiteiten en maatregelen uit deze Uitvoeringsagenda doorgevoerd. Wethouder Kurvers heeft u medio 2019 aangegeven onderzoek te gaan laten doen naar het effect van de doorgevoerde activiteiten en maatregelen uit de Uitvoeringsagenda. TG heeft dit onderzoek voor het cluster SO uitgevoerd. In bijgevoegd rapport staan de uitkomsten hiervan gepresenteerd. De Uitvoeringsagenda is hiermee afgerond.

Om in control te komen en een sluitende meerjarenbegroting op te stellen heeft het college daarnaast in juli 2019 de bestuursopdracht aan de directeur cluster SO "Toekomstbestendig sturen en begroten Vastgoed" vastgesteld. De bestuursopdracht dient twee doelen:

- Te komen tot een toekomstbestendige begroting vastgoed
- Het inrichten van (strategische) portefeuillesturing.

De resterende punten van de bovengenoemde Uitvoeringsagenda, zoals benoemd in de Review TG, worden meegenomen.



Tijdens de COR-vergadering van 5 november 2019 heeft wethouder Kurvers toegezegd u te informeren over de voortgang van de Bestuursopdracht Toekomstbestendig sturen en begroten Vastgoed.

Relatie met het coalitieakkoord/collegewerkprogramma/begroting/eerder aangenomen moties en gedane toezeggingen:

1. Review Uitvoeringsagenda

- Collegebrief 22 november 2017 inzake Uitvoeringsagenda Vastgoed (17bb8239)
- Collegebrief van 8 juni 2018 over Voortgangsrapportage Uitvoeringsagenda Vastgoed (18bb4359)
- Collegebrief van 2 juli 2019 over tweede Voortgangsrapportage Uitvoeringsagenda Vastgoed (19bb17962).

2. Tussenstand bestuursopdracht

In de Voorjaarsnota en de meerjarenbegroting zal het college voorstellen doen om de begroting aan te passen n.a.v. het eerste, al uitgevoerde, deel van de bestuursopdracht. Deze brief bevat een belangrijke tussenstand en gaat in op het eerste deel van de opdracht.

Toelichting:

1. Review Uitvoeringsagenda

Het doel van het onderzoek is *te toetsen of de acties, zoals genoemd in de Uitvoeringsagenda, daadwerkelijk hebben geleid – dan wel gaan leiden - tot de beoogde veranderingen en gewenste effecten op basis van deze maatregelen*. Op basis van het onderzoek, de documentstudie en interviews, is de conclusie van TG dat de acties leiden of gaan leiden tot de beoogde verandering. Men constateert dat de meeste acties een positief effect hebben op de beoogde veranderingen en gewenste effecten. In enkele gevallen is er meer tijd nodig om de effecten te kunnen zien. In andere gevallen blijkt na uitvoering van de acties vervolg noodzakelijk om volledig het gewenste niveau te behalen. Een flink aantal van de acties uit de Uitvoeringsagenda is afgerond en geborgd in de staande organisatie.

De afdeling SO Vastgoed heeft met de Uitvoeringsagenda een belangrijke verandering in gang gezet. Met het aanpassen van de organisatie naar accountgerichte teams, het herontwerp van de belangrijkste vastgoedprocessen en een cultuurprogramma is een verandering in gang gezet in zowel de harde als zachte elementen van de organisatie. De organisatie is als gevolg van deze acties klantgerichter, zakelijker en transparanter dan voorheen geworden. De mate waarin de gewenste effecten al zijn gerealiseerd, verschilt per deelonderwerp. Voor enkele belangrijke onderdelen is het van belang dat de acties uit de Uitvoeringsagenda die ingezet zijn, een vervolg krijgen.

In de review is geconcludeerd dat op onderdelen nog vervolg- of aanvullende acties nodig zijn. Dit wordt onderschreven door de afdeling. Hier vallen ook de acties onder die in de Uitvoeringsagenda Vastgoed waren opgenomen maar nog niet (helemaal) zijn opgepakt. Het gaat daarbij om:

- *Informatievoorziening* – ga door met de implementatie van het vastgoedbeheersysteem, conform plan.



- *Regierol extern* – er moet meer aandacht komen voor de sturing van externe leveranciers.

Voor enkele andere onderwerpen hebben de uitgevoerde acties en resultaten geleid tot nieuwe vragen voor vervolg. De aanbeveling van TG is om hier de komende periode actie op te ondernemen. Dat zijn:

- *Groeien in interne opdrachtgever/ –nemer rollen, samen met klanten* – Het is van belang om verder te groeien in de opdrachtgever-/opdrachtnemersrol tussen interne klant en Vastgoed. Dit zou een gezamenlijke actie moeten zijn, die leidt tot een betere samenwerking.
- *(Deel)processen uitwerken* – de hoofdprocessen zijn uitgewerkt. Nu is een verdiepingsslag nodig in deelprocessen op detailniveau zodat de processen beter en makkelijker toepasbaar zijn voor medewerkers. Het advies van TG is om vooral te kijken naar de meest risicovolle en cruciale activiteiten.
- *Processen naleven* – zorg voor extra aandacht vanuit het Managementteam Vastgoed voor naleving op de processen, ook op detailniveau. Dit is een belangrijk aandachtspunt voor de komende periode.

De review bevestigt dat met de Uitvoeringsagenda de afdeling SO Vastgoed het goede pad is ingeslagen. In een relatief korte periode is de afdeling opnieuw opgebouwd, zijn de taken en rollen scherper gemaakt en processen verbeterd. Ook de mensen van de afdeling hebben zich een transparante manier van werken eigen gemaakt en een zakelijke professionele houding aangenomen. Nu is het zaak dit alles te bevestigen en verder uit te bouwen. De genoemde restpunten van de Uitvoeringsagenda worden, zoals hiervoor aangegeven, opgenomen in de Bestuursopdracht Toekomstbestendig sturen en begroten Vastgoed.

Een van de aanbevelingen van de raadsenquête was de instelling van een klankbordgroep met externe deskundigen. De klankbordgroep is in totaal zo'n tien keer bijeen geweest. Er zijn diverse onderwerpen behandeld, waaronder de bedrijfsvoering van Vastgoed, de systematiek van kostendekkende huur, de ontwikkeling van het nieuwe vastgoedinformatiesysteem en het opzetten van een strategisch personeelsplan. De aanbevelingen van de externe klankbordgroep waren uiterst waardevol en zijn in diverse ontwikkeltrajecten ingebracht. Ook deze review is in de klankbordgroep besproken als afsluiting van haar werkzaamheden. De leden van de Klankbordgroep kunnen uiteraard ook in de toekomst benaderd worden voor advies en feedback.

2. Tussenstand bestuursopdracht

De opdracht was om voor de voorjaarsretraite 2020 te komen tot een toekomstbestendige meerjarenbegroting vastgoed: eenduidig opgebouwd, meerjarige doorrekening op basis van gemaakte afspraken en zonder stelposten.

De begroting van de afdeling SO Vastgoed is opgebouwd uit kostendragers (objecten), die allemaal baten en lasten hebben op diverse rekeningnummers. De begroting is hierdoor zeer complex en uitgebreid: het aantal individuele regels komt boven de 30.000 uit.

Bij elk moment in de Planning & Control-cyclus wordt er een uitvraag gedaan binnen de afdeling Vastgoed om cijfers in de meerjarenbegroting te actualiseren. Vanuit de bestuursopdracht, maar samen met belanghebbenden, is toegewerkt naar een realistische meerjarenbegroting en is de aanpak aangepast:

- Vanaf november is er intensief samengewerkt in een projectgroep “nieuwe begroting” waarin alle financiële afdelingen deelnamen (FR, DMC en team Bedrijfsvoering binnen afdeling SO Vastgoed).
- Een aantal onderwerpen (o.a. verzekeringen en belastingaanslagen) is centraal uitgezocht.
- Van tevoren is bepaald welke posten in de realisatie veel afweken van de begroting. Bij deze posten zijn extra werkzaamheden verricht om de begrotingscijfers zo actueel mogelijk te maken (o.a. baten veiling brandstofverkooppunten, baten verkoopopbrengsten en onderhoudslasten).

Nieuwe meerjarenbegroting

Belangrijkste aanpassingen in de meerjarenbegroting zijn de volgende:

- *Veilingopbrengsten brandstofverkooppunten*
Sinds 2009 organiseert de gemeente Rotterdam de veiling brandstofverkooppunten: bij de afloop van een huurovereenkomst van een brandstofverkooppunt (tankstation) wordt door middel van een veiling een nieuwe huurder geselecteerd. De winnaar van de veiling is de partij die de hoogste ‘entrance fee’ biedt. Naast deze ‘entrance fee’ betaalt de huurder vervolgens een jaarlijkse huurvergoeding. De afgelopen jaren blijken de opbrengsten van de veiling structureel hoger uit te vallen dan oorspronkelijk begroot. Om in de toekomst realistischer te begroten, hebben wij aan twee externe partijen gevraagd om een meerjarige prognose op te stellen voor toekomstige opbrengsten van de veiling van brandstofverkooppunten. Beide kwamen op vergelijkbare bedragen uit. In de nieuwe meerjarenbegroting is deze inschatting opgenomen als veilingopbrengsten¹. Daarnaast waren sommige veilingopbrengsten van stations niet begroot: alle stations die de komende 4 jaar geveild worden, zijn nu opgenomen in de meerjarenbegroting.
- *Verkopen*
Zoals afgesproken in het coalitieakkoord 2018 wordt de commerciële gemeentelijke vastgoedportefeuille versneld afgebouwd. De verkooplijst bestaat nu uit circa 437 objecten. De doelstelling is om deze portefeuille in 2024 vrijwel volledig te hebben afgebouwd (verkocht). De afgelopen jaren weken de gerealiseerde verkoopopbrengsten ernstig af van de oorspronkelijk begrote opbrengsten. In de nieuwe meerjarenbegroting zijn nu realistische bedragen opgenomen. Daarvoor zijn de volgende ingrepen doorgevoerd: Ten eerste is de gehele verkooplijst (door het team Verkoop) verdeeld over de jaren 2020 t/m 2024.

¹ De opbrengsten vallen onder “overige externe opbrengsten”.

Op die manier is er nu een verkoopplanning per jaar voor het realiseren van de afbouw van de verkooplijst.

Op basis daarvan zijn jaaropbrengsten en -kosten beter ingeschat en meerjarig verwerkt in de begroting op objectniveau. Ten tweede zijn de uitgangspunten voor de raming van verkoopopbrengsten herzien. Op dit moment wordt gewerkt met een bedrag op basis van of koopsom of bieding of taxatie om de opbrengsten in te schatten. Als deze informatie niet beschikbaar is, wordt er uitgegaan van een opbrengst gelijk aan 70% van de WOZ-waarde. Een analyse van de opbrengsten van de verkopen van de afgelopen 2 jaar laat zien dat de opbrengsten gemiddeld 105% van de WOZ-waarde zijn. Om dichter te begroten tegen de realisatie is er nu gerekend met 80% WOZ-waarde. Ten derde zijn de reguliere baten en lasten van de objecten nu na het jaar van verwachte verkoop uit de begroting gehaald.

- *Afschrijving en rente*

De afschrijving en rente zijn geactualiseerd voor bestaande panden en voor projecten die de komende jaren worden opgeleverd. Omdat er momenteel veel projecten in ontwikkeling zijn, stijgen de komende jaren de afschrijving en rente (zodra deze projecten af zijn worden namelijk de stichtingskosten geactiveerd). Deze worden doorbelast in de kdh (kostendekkende huur), vandaar dat de baten bij interne doorbelasting en opbrengsten externe verhuringen ook stijgen.

- *Onderhoud*

In de kdh worden alleen onderhoudskosten opgenomen voor het 1-op-1 in stand houden van het object (onderhoud opgenomen in het meerjarenonderhoudsplan (MOP) en daarom gelabeld onderhoud). Er bestaan echter ook werkzaamheden, die aan een gebouw verricht moeten worden die niet in de huurprijsberekening zijn meegenomen of geen onderdeel zijn van het gelabelde onderhoud, maar toch een verhuurders verplichting zijn. Dit noemt men niet-gelabeld onderhoud. Lasten voor niet-gelabeld onderhoud zijn heel moeilijk om vooraf te begroten: het gaat om zaken waar je van tevoren juist geen rekening mee kan houden, bijvoorbeeld nieuwe wet- en regelgeving. Voor 2020 zijn de uitgaven voor ongelabeld onderhoud voor concrete projecten begroot, maar zaken als asbest laten zich niet altijd voorspellen. Vanaf 2021 is er nu een standaardbedrag opgenomen in de begroting: deze uitgaven komen jaarlijks altijd voor.

De reguliere uitgaven voor het onderhoud stijgen in 2020 en laten daarna een daling zien. In het verleden is er een achterstand geweest in het uitvoeren van onderhoud. De laatste jaren is de afdeling Vastgoed gestart met het wegwerken van deze achterstanden; dit loopt nog door in 2020 en 2021. Daarna zakken de uitgaven terug naar het niveau dat je verwacht op basis van de opgestelde MOP's.



Deze en alle andere aanpassingen leiden tot de volgende meerjarenbegroting voor de periode 2020-2024:

Rekeninggroep (x € 1.000)	2020	2021	2022	2023	2024
Onttrekking bestemmingsreserve	6.712	2.298	2.273	2.273	2.273
Opbrengst externe verhuringen	67.507	68.154	69.627	67.572	63.857
Opbrengst projecten	1.500	0	0	0	0
Overige externe opbrengsten	15.819	15.850	16.627	17.008	8.500
Verkopen	38.876	36.255	26.042	36.250	4.654
Totaal Baten	130.413	122.557	114.570	123.103	79.285
Afschrijving boekwaarde verkopen	-18.531	-12.024	-2.510	-9.435	-1.441
Afschrijving en rente	-75.126	-79.814	-84.125	-86.196	-85.143
Apparaatslasten	-9.255	-9.321	-9.321	-9.321	-9.321
Dekking doorberekende uren	16.838	17.133	17.133	17.133	17.133
Doorberekende uren	-17.996	-18.490	-18.490	-18.486	-18.486
Energie, Gas, water	-4.208	-4.401	-3.894	-3.715	-3.588
Inhuur objecten	-40.270	-39.775	-40.089	-40.387	-40.727
Interne doorbelastingen (B)	116.230	116.686	120.043	122.827	128.070
Interne doorbelastingen (L)	-3.371	-3.371	-3.371	-3.125	-3.125
Onderhoud	-40.833	-30.433	-28.266	-26.723	-27.909
Onderhoud Incidenteel	-2.270	-1.000	-1.000	-1.000	-1.000
Overige kosten	-18.044	-14.988	-13.759	-13.271	-13.512
Projectkosten	-8.168	-3.598	-529	-529	-529
Toevoeging bestemmingsreserve	-200	-200	-200	-200	-200
Zakelijke lasten	-15.366	-15.370	-15.393	-15.282	-15.019
Totaal Lasten	-120.570	-98.965	-83.772	-87.710	-74.796
Eindtotaal	9.844	23.592	30.798	35.393	4.490

Bij het opstellen van de nieuwe meerjarenbegroting is rekening gehouden met de huidige informatie en met huidige besluitvorming:

- Op het moment dat ons college concrete afspraken maakt in het kader van Duurzaamheid kan dit direct gevolgen hebben voor de onderhoudskosten van objecten en de veilingopbrengsten van de brandstofverkooppunten.
- De opbrengsten van de verkopen en veiling brandstofverkooppunten blijven afhankelijk van de markt.
- De begroting is opgebouwd op basis van cijfers die zijn samengesteld uit uitvraag en inzicht bij medewerkers van de afdeling SO Vastgoed.
- In de tussentijd is de Corona-crisis in volle omvang zichtbaar geworden. Dit zal naar alle waarschijnlijkheid effect hebben op de meerjarenbegroting vastgoed. Deze effecten zijn echter op dit moment niet in te schatten en niet verwerkt in de meerjarenbegroting. Het kan dus dat het noodzakelijk is om gedurende de opdracht de financiële kaders te herzien.



Kostendekkendheid

Bij de uitwerking van de bestuursopdracht is gekeken welke taken de afdeling Vastgoed uitvoert en in hoeverre deze kostendekkend worden uitgevoerd:

- Uit analyse is gebleken dat de kostendekkende huur die berekend wordt voor maatschappelijk vastgoed op dit moment niet alle kosten dekt (tekort jaarlijks ca. € 6,7 mln.).
- Buiten maatschappelijk vastgoed houdt de afdeling vastgoed ook objecten aan in opdracht van GREX, Gebiedsontwikkeling en NPRZ. Ook is er nog een portefeuille strategisch vastgoed². Uit de analyse is gebleken dat de kosten nu niet geheel gedekt worden door de respectievelijke opdrachtgevers (tekort jaarlijks ca. € 3,7 mln.).
- Uit de bestuursopdracht blijkt dat er op dit moment objecten worden beheerd binnen het maatschappelijk vastgoed waarbij geen verantwoordelijke beleidsdirectie aanwezig is. Ook worden er taken uitgevoerd (zoals beheren van de grond portefeuille) waarbij kritisch gekeken kan worden of de afdeling SO Vastgoed daarvoor de meest aangewezen afdeling is.

Gedurende het verdere verloop van de bestuursopdracht werken wij het gehele onderwerp kostendekkendheid verder uit, zodat hierover bij de begrotingsbehandeling in september besluitvorming plaats kan vinden.

Spelregels

Voor een toekomstbestendige begroting moet niet alleen de financiële basis kloppen, maar moet ook de portefeuillesturing toekomstgericht worden ingevuld. De basiselementen daarvoor zijn:

- Invulling van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap;
- Heldere en effectieve spelregels;
- Instrumenten voor toekomstgerichte vastgoedkeuzes \Leftrightarrow vastleggen van meerjarige vastgoedopgaven.

Spelregels voor de samenwerking rondom vastgoed zijn vastgelegd in de Kadernota Vastgoed. Belangrijk uitgangspunt voor deze spelregels is dat bezit van maatschappelijke vastgoed voor de gemeente geen doel is, maar een middel om beleid te faciliteren. De huisvestingsbehoefte volgt dus altijd uit een beleidsvraag/-ambitie. De beleidsdirecties geven opdracht aan de afdeling SO Vastgoed voor inzet van bestaand vastgoed, of voor het tot uitvoering brengen van vastgoedontwikkeling en betalen daarvoor de kosten. In de besluitvormingsprocedure voor vaststelling van de inhoudelijke en financiële kaders, heeft de afdeling SO Vastgoed een belangrijke adviserende rol. Dit betreft met name het toetsen van de uitvoerbaarheid en toekomstbestendigheid van de opgaven binnen deze kaders.

² In de Kadernota Vastgoed is aangegeven dat er binnen de portefeuille commercieel vastgoed (niet maatschappelijk vastgoed) een kleine strategische portefeuille wordt behouden met objecten die een directe of indirecte beleidsdoelstelling hebben en die om strategische redenen niet kunnen worden afgestoten. De portefeuille heeft momenteel een tekort (geen dekking beheerfee en reguliere lasten zijn hoger dan de baten).



Tijdens de uitvoering van de bestuursopdracht is geconstateerd dat de spelregels onvoldoende consequent worden gehanteerd. Om het nu gevonden begrotingsevenwicht te behouden in de toekomst is het essentieel dat deze vanaf nu wel consequent gehanteerd worden.

Gedurende de verdere uitwerking van de bestuursopdracht worden spelregels uit de Kadernota Vastgoed opnieuw tegen het licht gehouden. Bijzondere aandachtspunten zijn:

- Strategische sturing en governance door opdrachtgevende beleidsdirecties.
- Tactische en operationele sturing en governance door afdeling SO Vastgoed.
- Procedures om te komen tot nieuwe kaders, afspraken en spelregels.
- Strategische rol van afdeling SO Vastgoed in besluitvormingstrajecten die raken aan de vastgoedportefeuille

Verwerking bestuursopdracht in Voorjaarsnota en Begroting

Door ontwikkelingen rond het Corona-virus wordt het Voorjaarsnotaproces anders aangevlogen dan oorspronkelijk gepland. Vanwege de onzekerheden die daar het gevolg van zijn en de noodzaak om nu aan andere zaken prioriteit te geven, zal de Voorjaarsnota in het teken staan van de onvermijdelijkheden in 2020. Voor de bestuursopdracht betekent dit dat de nieuwe, realistische begroting Vastgoed voor 2020 verwerkt wordt. Alle overige onderwerpen (en de meerjarenbegroting) schuiven daarmee door naar de begrotingsbehandeling in september. Een van de onderwerpen die nog verder uitgewerkt wordt, is het verduurzamen van het gemeentelijk vastgoed. Het doel is om de komende periode de opgave op het gebied van verduurzaming verder uit te werken en concretiseren. Eerste voorzichtige inschattingen lijken te duiden op forse benodigde investeringen.

Binnen de reguliere vergadering van de commissie BWB willen wij graag nader toelichten, middels een presentatie, op welke wijze de bestuursopdracht verwerkt is in de Voorjaarsnota. Hierbij kunnen wij u stap voor stap meenemen in de besluitvorming die in ons college heeft plaatsgevonden.

Wij zullen u bij de begroting opnieuw informeren over de verdere voortgang en uitkomsten van de bestuursopdracht.

Vervolg

Door de inzet van eenmalige incidentele opbrengsten (met name de verkoop van panden) lukt het om de stelposten de komende jaren op te lossen. Structureel blijft er echter een financieel probleem.

In het verleden is gesteld dat de afdeling Vastgoed ca. € 23 mln. bijdraagt aan het concernresultaat. In oenschouw nemend dat Vastgoed het merendeel van zijn portefeuille kostendekkend dient te verhuren, is zo'n hoge afdracht niet op zijn plaats. Het is niet meer goed te achterhalen hoe de begroting in het verleden is aangepast naar een dergelijke afdracht.

Maar omdat deze afdracht was opgenomen in de meerjarige begroting, is er bij de voorjaarsnota 2019 een totale stelpost van jaarlijks € 23 mln. verwerkt in de concernbegroting. De komende jaren (tot 2024) is het mogelijk deze stelpost weg te werken door incidentele verkoop van panden. In de toekomst is het echter onrealistisch om te verwachten dat Vastgoed structureel € 23 mln. kan bijdragen aan het concernresultaat. Het structureel knelpunt wordt vanuit ons college gezien als een concern brede opgave.

Financiële en juridische consequenties/aspecten:

De review van de Uitvoeringsagenda heeft zelf geen financiële consequenties.

In de Voorjaarsbrief zal ons college het voorstel doen om de begroting 2020 voor SO Vastgoed aan te passen zoals hierboven beschreven³.

Een integrale afweging van deze voorstellen en de vaststelling van een bijbehorend financieel meerjarig kader zal bij de begrotingsbehandeling in september plaatsvinden.

Burgemeester en Wethouders van Rotterdam,

De secretaris,

V.J.M. Roozen

De burgemeester,

A. Aboutaleb

Bijlage(n):

- Review Uitvoeringsagenda TG

³ De begroting van de afdeling Vastgoed maakt onderdeel uit van het taakveld "Beheer overige gebouwen en gronden".