

Emmeloord, 15 oktober 2024.

Onderwerp

Rekenkameronderzoek Voorzien in Vastgoed (VIV)

Advies raadscommissie

Hamerstuk

Aan de raad.

Status: ter besluitvorming

Voorgesteld besluit

1. De conclusies van het rapport te onderschrijven en de gedane aanbevelingen over te nemen.
2. Het college op te dragen een plan van aanpak op te stellen voor de uitwerking van de aanbevelingen en dit binnen 6 maanden voor te leggen ter besluitvorming aan de gemeenteraad.

Doelstelling

Het rekenkameronderzoek VIV (Voorzien in Vastgoed) aanbieden aan de gemeenteraad ter behandeling en besluitvorming. De focus van de vraag van de rekenkamer ligt op het beoordelen van het beleid en de financiën aangaande het onderwerp voorzien in vastgoed. Een belangrijk aandachtspunt is of de gemeenteraad voldoende zijn kaderstellende en controlerende rol kan invullen en grip heeft op de doelen, ambities en financiën.

Inleiding

Dit onderzoek richt zich op het VIV. De gemeente Noordoostpolder heeft een diversiteit aan vastgoed, wegen en bruggen in haar bezit en/of in gebruik. Voor vastgoed geldt dat het beleid is gevat in het accommodatiebeleid VIV, met daarmee samenhangend het Uitvoeringsprogramma VIV. De raad ervaart onvoldoende inzicht in de benodigde middelen voor instandhouding en vervanging van het vastgoed, wegen en bruggen. Daarom is verzocht een onderzoek uit te voeren naar inzicht in en grip op de inzet van middelen voor vastgoed en infrastructuur. Tijdens het onderzoek is gebleken dat het beleidsdocument VII (Voorzien in Infrastructuur) nog in ontwikkeling is. Dit geldt ook voor Voortgangsrapportage Majeure Projecten.

Om de kwaliteit van het onderzoek te borgen en om te zorgen dat het onderzoek van waarde is voor de gemeenteraad, is besloten deze twee onderdelen separaat en op een later moment nader te onderzoeken. De verwachting is dat het onderzoek met betrekking tot VII en Majeure Projecten in het vierde kwartaal van 2024 kan worden opgeleverd. Dit is afhankelijk van de afronding van de beleidsdocumenten VII en majeure projecten.

Argumenten

1.1. Conclusies

Voor de gemeente Noordoostpolder zijn de volgende conclusies opgesteld:

1. Voorzien in Vastgoed geeft zicht op de vervangingsopgave, maar de opgave is daarmee niet volledig in beeld.
2. Het waarborgen van doelen en ambities versus het waarborgen van de financiële houdbaarheid op de middellange- en lange termijn wordt niet expliciet meegenomen in het samenspel raad en college.
3. Financiële dekking opgave VIV wordt op termijn kwetsbaarder, waardoor beter financieel inzicht van belang is.
4. De raad is onvoldoende in staat om zijn controlerende rol opgevegericht in te vullen doordat informatie over de gehele portefeuille niet inzichtelijk is.
5. Werkwijze VIV is niet vastgelegd.

Op basis van de bevindingen en conclusies doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen aan het:

- i. **College: Zorg dat het ambitieniveau VIV goed geborgd blijft in de begroting en heb oog voor de leeftijd van de portefeuille en voer daarover het gesprek met de raad.** In de gemeentebegroting is nog niet voorzien in voldoende middelen voor de vervanging van de huidige vastgoedportefeuille, volgens het huidige ambitieniveau zoals is vastgelegd in het beleid VIV. Maak inzichtelijk welke hiaten er zijn. Probeer die hiaten zo concreet mogelijk te maken met benodigde bedragen. Het stramien van het VIV is goed en biedt voldoende ruimte om de hiaten een plek te geven. Stel een einddatum vast voor deze actualisatie en rapporteer hierover aan de gemeenteraad. Besef daarbij als gemeenteraad dat voor eventuele extra wensen aanvullende financiële ruimte gevonden moet worden.
- ii. **College: Bewaak de relatie tussen de opdracht uit de startnotitie en de uitvoering van VIV.** Het VIV is van start gegaan met een opdracht van de raad. De opdracht in deze Startnotitie richt zich op een beleidsplan met de focus op onder andere efficiënte, toekomstbestendige huisvesting die duurzaam geëxploiteerd kan worden. In de Beleidsvisie wordt nader ingegaan op deze begrippen. In het Uitvoeringsprogramma, de Uitvoeringsjaarplannen en de bijbehorende Raadsbesluiten zijn deze begrippen echter niet expliciet gemaakt.
 - Maak termen als efficiënt, toekomstbestendig en duurzame exploitatie concreet en meetbaar. Rapporteer over de voortgang op deze onderdelen, zodat de raad kan toetsen of de uitvoering van het beleid doelmatig en doeltreffend is.
 - Eén van de beoogde resultaten is zicht op investeringen in vastgoed voor de komende jaren. Dit is van belang vanwege het langjarig effect op de gemeentefinanciën (rentelasten), risicobeheersing en waardeontwikkeling. Met de herijking van het Uitvoeringsprogramma wordt invulling gegeven aan het opnieuw vooruitkijken. Het is aan te raden deze herijking vaker dan eens in de vijf jaar uit te voeren, zodat de lange termijn vooruitblik beschikbaar blijft.
- iii. **College: Zorg dat de scope van het VIV en Uitvoeringsplan navolgbaar en helder is en leg in werkafspraken de procedures vast.** Neem alle separate projecten en Majeure Projecten (aangaande vastgoed) niet alleen functioneel, maar ook financieel op in het VIV. Dit geeft een compleet beeld van het maatschappelijk vastgoed van de gemeente. Hiermee wordt verwarring over de scope in relatie tot financiën voorkomen. Hanteer voor de Majeure Projecten de door de raad gevraagde aanvullende verantwoordingsrapportage. Vanwege voortschrijdend inzicht is het mogelijk dat scope van het VIV wijzigt. Stel een wijzigingsprocedure vast en maak wijzigingen definitief door middel van een wijzigingsformat. Maak hierbij ook inzichtelijk wat de impact op totale vastgoedportefeuille en gehele VIV-budget is. Hiermee zijn scopewijzigingen navolgbaar en is helder wanneer en op welke wijze scopewijzigingen doorgevoerd kunnen worden. Het is verstandig (proces)afspraken meer vast te leggen. Vastleggen kan voorkomen dat afwegingen persoonsafhankelijk worden en daarmee lastig overdraagbaar zijn. Neem daar ook de positie van de concerncontroller in mee.
- iv. **College: Zorg voor integraal inzicht in de vastgoedportefeuille in relatie tot financiën.** Met de Beleidsvisie en het Uitvoeringsplan is oorspronkelijk een langjarig inzicht gemaakt met daarbij structurele dekking voor de opgave in de (maatschappelijke) vastgoedportefeuille. Het vooruitkijken en structureel reserveren van middelen is voor een gemeente zeer verstandig en waardevol. Door de aanpassing van het normbedrag en de vertaling daarvan naar een generieke PM-post is de dynamiek van structureel vooruitkijken en het reserveren van middelen, waar VIV ooit mee begon, veranderd. Het zou goed zijn de voorspelbaarheid van investeringen en opgave weer te verhogen. Wat kost het nu om alle geplande objecten te vervangen/onderhouden en hoe verhoudt dit zich tot de middelen die daarvoor gereserveerd zijn? Daarmee zou duidelijk moeten zijn welk deel van de scope wel uitgevoerd kan worden met de beschikbare middelen en welk deel niet. Als budget bijgesteld wordt, maak dan inzichtelijk wat dit betekent voor de totale scope van het VIV. Nu is het zo dat 'aanvullende dekking' als oplossing wordt gehanteerd, terwijl het lijkt alsof de impact van die keuzes voor de lange termijn opgave niet inzichtelijk is. Het is raadzaam om in elk Uitvoeringsjaarplan structureel een doorkijk en terugblik op de totale portefeuille en financiering op te nemen. Dit in aanvulling op de update van projecten en

financiën. De impact van eventuele scopewijzigingen en keuzes op projectniveau wordt hiermee inzichtelijk. Op deze manier heeft de gemeenteraad een totaaloverzicht en wordt zij in staat gesteld haar controlerende taak naar behoren uit te voeren.

- v. College: Neem structureel een risicoparagraaf op in de Uitvoeringsjaarplannen**
Neem standaard in het Uitvoeringjaarplan een risicoparagraaf op met daarin beheersmaatregelen met de focus op het effect van keuzes op de totale portefeuille. Denk hierbij aan risico's op het gebied van kosten, planning, kwaliteit, duurzaamheid en organisatie. Hiermee worden de risico's op de totale portefeuille inzichtelijk en expliciet gemaakt. Risico's op grote toekomstige investerings- en/of onderhoudsopgaven worden onderkend, maar zijn niet altijd voorzien van beheersmaatregelen. Grotere opgaven zijn bijvoorbeeld wel in beeld, maar zijn financieel opgenomen met PM-posten. Formuleer voor benoemde risico's altijd toepasbare beheersmaatregelen.
- vi. College en raad: Voer het gesprek over het onderscheid tussen beleidsvrije en wettelijke taak**
De huidige systematiek waarin onderscheid wordt gemaakt tussen de 'opgave waar een wettelijke verplichting ligt' en de 'beleidsvrije opgave' (dekking van investeringen vanuit incidentele middelen) zorgt niet altijd voor meer helderheid. De gedachte hierachter is navolgbaar, maar in de praktijk blijkt deze scheiding echter niet zo hard. De wettelijke taak van de gemeente in het voorzien van vastgoed, zoals bij onderwijs, is op papier beperkt. Het zijn echter de eigen gemeentelijke doelen in andere beleidsvelden die maken dat de raad het niet altijd voor het kiezen heeft als het gaat om de 'beleidsvrije opgave'. Maatschappelijk vastgoed is vaak een noodzakelijke randvoorwaarde om inhoudelijke doelen op het gebied van sport, welzijn of cultuur te kunnen realiseren.
Bij een herijking van de Beleidsvisie is het aan te bevelen om een fundamenteel gesprek te voeren over het genoemde onderscheid en of hieraan moet worden vastgehouden.
- vii. College: Hanteer een navolgbare onderbouwing van de normbedragen**
Het gehanteerde normbedrag heeft een grote impact op de beschikbare middelen voor het VIV. De opbouw van het huidige normbedrag is niet goed navolgbaar. Het is daarom aan te raden in het vervolg een duidelijkere opbouw van het normbedrag te hanteren. Wat betreft de jaarlijkse indexering kan het de gemeente houvast geven wanneer aangesloten wordt bij de daadwerkelijke ontwikkeling van bouwkosten (bijvoorbeeld op basis van BDB-index). Dit zorgt uiteindelijk voor meer grip op de kosten. Daarnaast kan het een overweging zijn om met een bandbreedte te werken voor de normbedragen, waarin rekening wordt gehouden met verschillende functies van het vastgoed.

Kanttekeningen

Rekenkamerrapporten zijn er om de controlerende rol van de gemeenteraad te versterken en het beleid en bestuur van de gemeente Noordoostpolder te helpen verbeteren. Dat vraagt van alle betrokkenen een kritische, onderzoekende en lerende houding. Voorgesteld wordt de gedane aanbevelingen, zoals deze in het raadsvoorstel staan beschreven en nader zijn gespecificeerd, over te nemen. Aan het eind van het rapport is de bestuurlijke reactie van het college opgenomen en het sluit af met een nawoord van de voorzitter.

Planning/uitvoering

In de beeldvormende behandeling op 15 oktober 2024 krijgt u gelegenheid de opstellers van het rapport vragen te stellen. Op 2 december 2024 is vervolgens de oordeelsvormende bespreking tussen commissie en college. Tijdens de raadsvergadering van 16 december 2024 dient u zich uit te spreken over de conclusies en aanbevelingen. Voorgesteld wordt de conclusies te onderschrijven en de gedane aanbevelingen, zoals deze in het raadsvoorstel staan beschreven over te nemen.

Bijlage

Rekenkameronderzoek VIV

De Rekenkamer Noordoostpolder.

Portefeuillehouder : W. Jansen

Steller : namens de rekenkamer Noordoostpolder

Esther Fogl (secretaris rekenkamercommissie); 06 30 92 69 65;

Esther.fogl@mac.com;

De raad van de gemeente Noordoostpolder,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 15 oktober 2024, no. 24.0001406;

gelet op artikel 81 Gemeentewet

B E S L U I T:

1. De conclusies van het rapport te onderschrijven en de gedane aanbevelingen over te nemen.
2. Het college op te dragen een plan van aanpak op te stellen voor de uitwerking van de aanbevelingen en dit binnen 6 maanden voor te leggen ter besluitvorming aan de gemeenteraad.

Aldus besloten in de openbare vergadering
van 16 december 2024.

De griffier,

de voorzitter,

