



Rekenkamer
ROTTERDAM

onderzoeksopzet aankoop en beheer woningen

1 inleiding

1-1 aanleiding

Het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) beheert sinds juli 2009 al het gemeentelijk vastgoed. Hieronder valt ook het tijdelijk vastgoed. Dit zijn woningen en bedrijfspanden die de gemeente heeft gekocht om ruimtelijke ontwikkelingen en veiligheidsdoelen te realiseren.¹ Deze panden zijn eigendom van de gemeente totdat ze aangewend worden voor de ruimtelijke ontwikkeling of totdat ze doorverkocht of gesloopt worden. Het OBR heeft als doel om 'het zo kort mogelijk in bezit te hebben of de tijd tussen aankoop en sloop zo kort mogelijk te laten zijn.'² Het is immers niet de bedoeling dat de gemeente taken op zich neemt die de markt ook op zich kan nemen.

Uit eerder onderzoek van de Rekenkamer Rotterdam blijkt dat het voorkomt dat woningen tientallen jaren in het bezit van de gemeente zijn.³ Ook in de gemeenteraad zijn vragen gesteld over de duur van het eigendom van huurwoningen, in het bijzonder in Prins Alexander. Als gevolg hiervan heeft de raad via de griffie op 24 november 2009 de rekenkamer verzocht om het eerder gedane onderzoek naar de procedures rond de verhuur van woningen, uit te breiden. Dit verzoek is gedaan naar aanleiding van een brief van de heer Pastors aan de rekenkamer van 13 oktober 2009. Hierin geeft hij onder andere aan te willen weten waarom situaties van verhuur onder de marktprijs zo lang voortduren. De raad heeft besloten de brief door de commissie Bestuur, Veiligheid en Middelen te laten afdoen. Deze heeft het op 19 november 2009 besproken. Het verzoek aan de rekenkamer is door de leden breed gesteund. Dit verzoek is door de rekenkamer per brief van 2 december 2009 gehonoreerd, wat resulteerde in deze onderzoeksopzet.

1-2 leeswijzer opzet

In de volgende paragraaf van de onderzoeksopzet worden de betrokken beleidsvelden en de betrokken diensten geïntroduceerd en toegelicht. In de daaropvolgende paragrafen zijn de vraagstelling en de onderzoeksaanpak beschreven. De onderzoeksopzet eindigt met een korte paragraaf over de planning en organisatie van het onderzoek.

¹ Gemeente Rotterdam, 'Vastgoed, katalysator voor ontwikkeling: meerjaren perspectief Rotterdams vastgoed', 2009.

² Gemeente Rotterdam, 'Vastgoed, katalysator voor ontwikkeling: meerjaren perspectief Rotterdams vastgoed', 2009.

³ Rekenkamer Rotterdam, 'Ruimte in de verhuur: toewijzing van tijdelijke huurwoningen OBR', 2010.

2 tijdelijk vastgoed

2-1 maatschappelijke doelen

De gemeente kan panden aankopen om ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Voor het realiseren van een nieuwe ruimtelijke functie worden de aangekochte panden gesloopt of geschikt gemaakt voor deze nieuwe functie en vervolgens doorverkocht. Vaak zit er enige tijd tussen de verwerving van de gronden en het realiseren van de nieuwe functie. Gedurende deze tijd wordt het pand als tijdelijk vastgoed beheerd door het OBR.

Daarnaast worden panden aangekocht in het kader van het veiligheidsbeleid. De gemeente heeft in september 2007 het actieprogramma Maatschappelijke Integriteit geïntroduceerd. Dit richt zicht op het aanpakken van malafide exploitatie van panden, op basis van een inventarisatie van overlastgevende panden.⁴ Het doel van dit programma is onder andere om panden aan te kopen om te voorkomen dat die in handen vallen van criminelen die ze willen gebruiken voor malafide praktijken. In het kader hiervan zijn in 2007 in totaal 268 woningen aangekocht.⁵

2-2 woningen

Het OBR beheert ongeveer 640 woningen. Fluctuaties in dit aantal worden aan de ene kant veroorzaakt door het aankopen van vastgoed in het kader van het veiligheidsbeleid of gebiedsontwikkeling en aan de andere kant door het afstoten van panden door middel van verkoop of sloop. Zo heeft het OBR aan de hand van de heroriëntatie van het woningenbestand momenteel een derde van de totale portefeuille op de verkooplijst gezet.⁶

2-3 risico's tijdelijk vastgoed

De gemeente geeft aan dat het primaire doel is om panden zo kort mogelijk in bezit te hebben of de tijd tussen aankoop en sloop zo kort mogelijk te laten zijn.⁷ Bij panden die aangekocht worden in het kader van het veiligheidsbeleid spelen hierbij andere aspecten een rol dan bij panden die aangekocht worden voor een ruimtelijke ontwikkeling.

Bij ruimtelijke ontwikkelingen spelen verschillende onzekerheden mee. Zo kan de gemeente niet altijd op voorhand weten of zij bepaalde afspraken kan maken met marktpartijen, of er vraag blijft naar bepaalde functies en of alle vergunningen verkregen worden. De gemeente loopt hiermee het risico dat zij panden verwerft die later niet aangewend worden voor een ruimtelijke ontwikkeling of dat zij deze panden langere tijd moet beheren dan oorspronkelijk gewenst. Aan de andere kant, als de gemeente te lang wacht met aankopen, loopt zij het risico dat zij een hogere prijs

⁴ Gemeente Rotterdam, 'Actieprogramma Maatschappelijke Integriteit', september 2007.

⁵ Brief van B en W aan de gemeenteraad over het Actieprogramma Maatschappelijke Integriteit, 23 april 2008.

⁶ Interview directie OBR, 9 november 2009

⁷ Gemeente Rotterdam, 'Vastgoed, katalysator voor ontwikkeling: meerjaren perspectief Rotterdams vastgoed', 2009.

moet betalen of dat de panden helemaal niet verworven kunnen worden. Hierdoor kan de geplande ruimtelijke ontwikkeling vertragen of zelfs helemaal niet plaatsvinden.

Als panden aangekocht worden in het kader van het veiligheidsbeleid spelen dergelijke onzekerheden niet. Het doel van het beleid was om panden uit de handen te houden van criminelen. Dit doel is op het moment van aankoop gerealiseerd. Op het moment van aankoop is het echter niet altijd mogelijk om volledig zicht te hebben op de risico's die van invloed kunnen zijn op de doorverkoop van de woningen.

2-4 aankoop-, beheer- en afstootproces

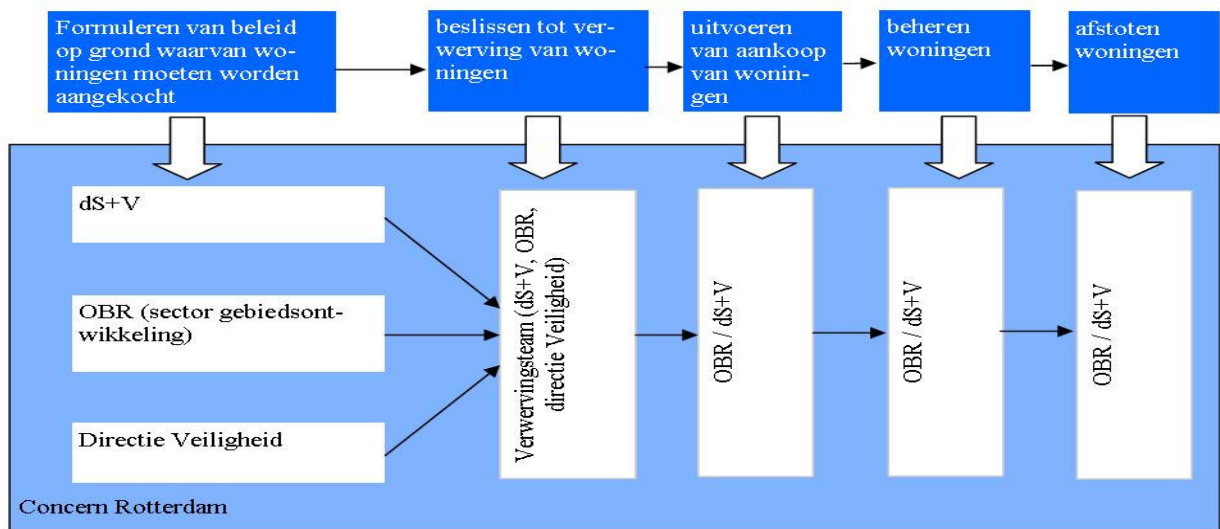
Het aankoop-, beheer- en afstootproces van tijdelijk vastgoed kan in vijf fases ingedeeld worden:

1. formuleren beleid op grond waarvan woningen moeten worden aangekocht
2. beslissen tot verwerving van woningen
3. uitvoeren van aankoop
4. beheren
5. afstoten

Het huidige proces staat omschreven in de processenmap van OBR Vastgoed uit april 2008, vastgesteld door de directie OBR op 23 december 2008. De processen vormen de basis van een vernieuwde werkwijze, die momenteel geïmplementeerd wordt.⁸

Er zijn verschillende diensten betrokken bij het aankoop-, beheer- en afstootproces van woningen. Figuur 2-1 laat dit proces en de centrale actoren per fase zien.

figuur 2-1: aankoop-, beheer- en afstootproces



⁸ Schriftelijke beantwoording door OBR van vragen van de rekenkamer, 9 oktober 2009; interview OBR, 5 november 2009

Er zijn drie diensten die beleid formuleren op grond waarvan woningen moeten worden aangekocht. Voor de ruimtelijke ontwikkelingen zijn dit de dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V) en de sector Gebiedsontwikkeling van het OBR en voor het veiligheidsbeleid is dit de directie Veiligheid van de Bestuursdienst. De sectoren Vastgoed en Gebiedsontwikkeling van het OBR zijn betrokken bij de aankoop, het beheer en het verkopen of slopen van de woningen. Zij hebben een Verwervingsteam ingesteld om de aankoop van vastgoed en de consequenties hiervan te overzien. Dit team werkt samen bij het aankopen van vastgoed en regisseert en coördineert dit.⁹ Naast het OBR hebben directie Veiligheid en de dS+V zitting in dit team.¹⁰

3 doel- en vraagstelling

3-1 doelstelling

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek inzicht te geven in en een oordeel te vellen over de mate waarin het huidige aankoop- en beheerproces van de woningen zo is ingericht dat wordt voorkomen dat de gemeente woningen te lang in eigendom heeft.

3-2 vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

In welke mate is het huidige aankoop- en beheerproces van de woningen zo ingericht dat wordt voorkomen dat de gemeente woningen te lang in eigendom heeft?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in deelvragen. Deze deelvragen kunnen onderverdeeld worden in twee groepen. De eerste drie vragen gaan over wat, als bepaalde woningen te lang in eigendom zijn, hiervoor de redenen zijn. De vragen 4 en 5 gaan over het huidige aankoop- en beheerproces. Aan de orde komt of de redenen van het onnodige woningbezit zoals die bij de vragen 1 tot en met 3 zijn vastgesteld, zich ook in het huidige proces kunnen voordoen.

De vragen zijn als volgt:

1. Met welk doel zijn woningen aangekocht?
2. Hoe lang zijn woningen in eigendom van de gemeente en is dit te lang?
3. Wat zijn de redenen waarom de woningen te lang in eigendom zijn?
4. Hoe is het huidige aankoop- en beheerproces georganiseerd?
5. Voorkomt het huidige aankoop- en beheerproces dat woningen te lang in eigendom blijven?

⁹ Interview OBR, 5 november 2009.

¹⁰ Interview OBR, 5 november 2009.

4 onderzoeksaanpak

4-1 analysekader

4-1-1 normen

In het onderzoek zal de rekenkamer normen hanteren ter beoordeling van het beleid en de uitvoering. Wij zullen ons hierbij in eerste instantie baseren op wet- en regelgeving en op het beleid van de raad en B en W. Aanvullend zullen wij normen toepassen die voortvloeien uit professionele opvattingen en relevante normen die de rekenkamer in eerdere onderzoeken heeft gehanteerd.

Hieronder volgt per deelvraag een aantal normen dat onder meer gehanteerd wordt:

1. Met welk doel zijn woningen aangekocht?
 - Er is een helder omschreven doel.
 - Het doel is tijdgebonden.
2. Hoe lang zijn woningen in eigendom van de gemeente en is dit te lang?
 - Het doel van verwerving is op dit moment actueel.
 - De oorspronkelijke aanleiding voor het doel bestaat nog steeds.
 - Er zijn uitvoerbare plannen voor desbetreffende woningen (er is een recente, reële inschatting van de afbreukrisico's, denk aan bestuurlijk draagvlak, juridische risico's, financiële risico's; er is een recente, reële inschatting van de realisatiedatum).
 - Er is bij de aankoop een termijn voor het beheer van de woning.
 - Deze termijn sluit aan bij het doel van de verwerving.
 - Deze termijn is nog niet verstreken.

De deelvraag 3 is verklarend en deelvraag 4 is puur beschrijvend. Hierbij wordt niet getoetst aan een norm.

5. Voorkomt het huidige aankoop- en beheerproces dat woningen te lang in eigendom blijven?
 - Het aankoop- en beheerproces is zo ingericht dat woningen niet te lang in eigendom gehouden kunnen worden.

Hierbij wordt getoetst of de redenen voor het te lang in eigendom houden van woningen zich nog steeds voor kunnen doen. In de navolgende subparagraaf staan enkele denkbare redenen genoemd.

4-1-2 redenen

In het onderzoek wordt gekeken naar de redenen voor het onnodig aanhouden van woningen. Als een gebiedsontwikkeling vanwege een besluit van de Raad van State niet doorgaat is het oorspronkelijke doel van de aankoop niet meer geldig. Als een woning na het besluit van de Raad van State in eigendom blijft, dient in het aankoop- en beheerproces gezocht te worden naar de redenen hiervoor. Zo kan het zijn dat er

geen opdracht aan de verantwoordelijk beheerder wordt gegeven om de woning op de verkooplijst te plaatsen.

De redenen van te lang woningbezit kunnen gelegen zijn in de verschillende fasen van het aankoop- en beheerproces (figuur 2-1). Hieronder staan per fase enkele tentatieve redenen. Gedurende het onderzoek is het mogelijk dat andere factoren een rol blijken te spelen.

Beslissen tot verwerving

- onvoldoende kwaliteit van het inzicht in factoren van invloed op verkoop
- onvoldoende haalbaarheid ontwikkelingsplannen en inzichten in afbreukrisico's
- geen reële inschatting van duur van project, noodzaak tijdelijk beheer

Uitvoeren van de aankoop

- te hoog aankoopbedrag (een hoog aankoopbedrag bemoeilijkt eventuele latere verkoop)
- contractvoorwaarden die doorverkoop bemoeilijken
- permanente huurovereenkomsten

Beheren niet afgestoten woningen

- gebrekkige communicatie voortgang doelen
- geen periodieke doorlichting woningbestand
- gebrekkig toezicht woninggebruik
- tussentijdse woningtoewijzingen zijn niet tijdelijk

Afstoten van woningen

- geen actuele verkooplijst
- gebrekkig toezicht op verkopen / sloop

Algemeen

- gebrekkige informering B en W
- gebrekkige sturing ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijken

4-1-3 beoordelingsmatrix

Woningen die de gemeente in eigendom heeft, kunnen in vier groepen worden verdeeld. Hierbij wordt onderscheiden naar de vraag of er nog een beleidsinhoudelijk maatschappelijk doel is en naar de vraag of de bij de verwerving gestelde termijn voor het tijdelijk beheer is verstreken. In tabel 4.1 staan de mogelijkheden gegeven.

tabel 4-1: beoordelingsmatrix

		uitvoering	
		bij verwerving vastgestelde termijn tijdelijk beheer verstreken	bij verwerving vastgestelde termijn tijdelijk beheer niet verstreken
beleid	geen actueel doel	A	B
	doel nog actueel	C	D

Per categorie is een afzonderlijke bestuurlijke conclusie en oordeel denkbaar. Indien woningen tot categorie D horen – het doel is nog actueel en de termijn voor tijdelijk beheer is niet verstreken – is het eigendom verdedigbaar. Dit geldt ook voor categorie C (het doel is nog actueel). Hierbij zijn wel fouten in het aankoop- en beheerproces gemaakt (de termijn voor het tijdelijk beheer is immers verstreken). Het beleid en de uitvoering sluiten onvoldoende aan.

Bij de categorieën A en B is het voortdurend eigendom niet verdedigbaar, omdat de doelen niet actueel zijn. In het geval van categorie B is het voortgaand eigendom tot op zekere hoogte te begrijpen, omdat de bij de verwerving vastgestelde termijn voor het tijdelijk beheer nog niet is verstreken. Op grond daarvan hoeft de woning niet afgestoten te worden. Niettemin zijn, net als bij C, in het aankoop- en beheerproces fouten gemaakt. Ook hier sluiten beleid (het doel) en de uitvoering (de termijn voor tijdelijk beheer) in onvoldoende mate aan. Deze relativeringen gelden niet voor categorie A: van deze woningen is én het doel van de verwerving niet meer actueel én de bij de termijn voor het tijdelijk beheer is verstreken.

4-2 afbakening

Voor het onderzoek worden de dossiers van woningen bestudeerd die nu in eigendom van de gemeente zijn. Het kan zijn dat het onderzoek hierdoor relatief ver terug in de tijd gaat, waarbij de toenmalig verantwoordelijken niet meer in functie zijn. Het onderzoek zal tot bestuurlijke conclusies leiden over de wijze waarop momenteel de aankoop en beheer van woningen plaatsvindt. Hierbij zal worden beoordeeld of de in het verleden ontstane situaties zich ook onder huidige omstandigheden en verantwoordelijkheden kunnen voordoen.

Dit onderzoek richt zich op het tijdelijk vastgoed, en dan specifiek op woningen. De conclusies en aanbevelingen kunnen echter ook van toepassing zijn op tijdelijke bedrijfspanden en commerciële panden van de gemeente.

4-3 methode

4-3-1 casusselectie

Voor het onderzoek zullen woningen uit het gehele woningenbestand van de gemeente worden geselecteerd. Het gaat hierbij om woningen die relatief lang en woningen die relatief kort in eigendom van de gemeente zijn. Er worden zowel woningen geselecteerd die voor veiligheidsbeleid als voor gebiedsontwikkeling zijn aangekocht. Binnen deze groepen wordt op een aselechte wijze een steekproef getrokken.

In de eerder besproken brief op basis waarvan de raad de rekenkamer om een onderzoek verzoekt, worden woningen in Prinsenland als voorbeeld genoemd. Het probleem bij deze woningen was dat toen in 1988 en 1990 de gemeente besloot om deze niet meer op jaarbasis tezamen met het omliggend agrarisch land te verpachten, de gemeente ervoor heeft gekozen om deze woningen niet aan de oorspronkelijke

eigenaren te verhuren, maar ze direct op de markt te verkopen. De centrale vraag in het verzoek is de vraag naar de redenen voor de lange duur van verhuursituaties onder de marktprijs. De desbetreffende woningen in Prinsenland zijn echter niet langdurig onder de marktprijs verhuurd. Om die reden vallen zij buiten de onderzoeksvraag. Bovendien betrof het een situatie van twintig jaar geleden, waar anderen bestuurlijk verantwoordelijk waren. De rekenkamer geeft daarentegen een oordeel over het huidige aankoop- en beheerprocesbeleid dat sinds 2008 geldt.

Dat neemt niet weg dat woningen in Prinsenland die nog wel in eigendom van de gemeente zijn, in het onderzoek worden meegenomen. Ook zullen de in het verzoek genoemde besluiten van B en W uit 1988 en 1990 in het onderzoek worden betrokken, aangezien zij van belang kunnen zijn voor andere woningen die in eigendom zijn van de gemeente.

4-3-2 bronnen

Er zullen verschillende documenten geraadpleegd worden. Hierbij valt te denken aan:

- relevante verslagen van de gemeenteraad, commissies, college;
- documentatie over het beleid en de uitvoering daarvan;
- relevante wet- en regelgeving.

Naast het documentenonderzoek zullen gesprekken met betrokkenen worden gevoerd. Het ligt in de verwachting dat worden geïnterviewd:

- de verantwoordelijk (meest recente oud-)wethouder;
- het hoofd van het OBR, dS+V en directeur Veilig van de Bestuursdienst;
- ambtenaren, betrokken bij beleid en uitvoering, van het OBR, de dS+V, de directie Veiligheid en de Bestuursdienst.

5 organisatie, planning en procedure van het onderzoek

5-1 organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door de volgende medewerkers van de Rekenkamer Rotterdam:

- mevrouw dr. mr. ir. Evelien van Rij;
- mevrouw dr. Barbara Brink;
- de heer dr. Rolf Willemse (teamleider).

5-2 planning en procedure

De uitvoering van het onderzoek start begin 2010. De bevindingen en conclusies zullen in een conceptonderzoeksrapport worden vastgelegd. De rekenkamer stelt de betrokken diensten in de gelegenheid hierop te reageren. Hiertoe zal de conceptnota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor worden aangeboden aan de diensten.

Na verwerking van de reacties stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de voornaamste conclusies van het onderzoek. Ook kan zij daarin aanbevelingen opnemen. De bestuurlijke nota zal, met de nota van



bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college worden voorgelegd. De reacties worden, samen met het nawoord van de rekenkamer, in de definitieve bestuurlijke nota opgenomen. De bestuurlijke nota en de nota van bevindingen vormen samen het gehele onderzoeksrapport. Aanbieding aan de raad is gepland voor de zomer.
