

een cultuur van vast goed

*bedrijfsvoering en organisatie rondom
beheer en onderhoud van culturele panden*



Rekenkamer
ROTTERDAM

voorwoord

Cultuur is een onverbreekelijk en onmisbaar aspect van een grootstedelijke gemeenschap. De stedelijke verantwoordelijkheid voor het creëren van een klimaat waarin cultuuruitingen zich kunnen ontwikkelen is dan ook groot. Dat houdt onder meer in dat het culturele vastgoed dat in handen is van de gemeentelijke overheid in optimale staat dient te zijn om die ambitie ook daadwerkelijk waar te kunnen maken. Het onderhavige rekenkamerrapport heeft aangetoond dat de gemeente Rotterdam op dat punt de nodige steken heeft laten vallen en haar verantwoordelijkheid voor een goed beheer en onderhoud van haar culturele panden onvoldoende heeft genomen. Het feit dat de meeste grote cultuurpanden er nog goed bijstaan is vooral te danken aan de instellingen zelf en niet aan de eigenaar van de panden.

De oorzaak voor het achterblijven van de gemeentelijke verantwoordelijkheid is complex maar heeft vooral te maken met het niet goed functioneren van de afdeling vastgoed als gevolg van haperende ICT systemen en een onaanvaardbare hoge werkdruk. Dit heeft naar het oordeel van de rekenkamer tevens de omstandigheden gecreëerd waarin de casus Boompjeskade kon voortduren.

Het stemt tot tevredenheid dat het college alle aanbevelingen van de rekenkamer heeft overgenomen, waarbij wel moet worden opgemerkt dat gezien alle ervaringen tot nu toe serieus zou moeten worden overwogen om het eigendom van de panden op termijn over te dragen aan de instellingen zelf. Dat zou het cultuurbeleid van de gemeente Rotterdam wellicht zeer ten goede komen.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Yiman Fung (projectleider), Willem Gordijn, Annemijn Cazander en Milou Giesen.

Paul Hofstra
Directeur Rekenkamer Rotterdam

	voorwoord	3
	bestuurlijke nota	9
1	inleiding	11
	1-1 aanleiding	11
	1-2 doel- en vraagstelling	11
	1-3 leeswijzer	12
2	conclusies en aanbevelingen	13
	2-1 hoofdconclusies	13
	2-2 toelichting hoofdconclusies	14
	2-3 aanbevelingen	19
3	reactie en nawoord	23
	3-1 reactie college	23
	3-2 nawoord rekenkamer	27
	nota van bevindingen	29
1	inleiding	31
	1-1 aanleiding	31
	1-2 verantwoordelijkheden culturele panden	32
	1-3 doel- en vraagstelling	32
	1-3-1 doelstelling	32
	1-3-2 vraagstelling	33
	1-4 selectie van casussen	33
	1-5 leeswijzer	34
2	beleidsmatige en organisatorische context	35
	2-1 inleiding	35
	2-2 Rotterdamse vastgoedbeleid	35
	2-2-1 vooraf	35
	2-2-2 Meerjaren Perspectief Rotterdams vastgoed	35
	2-2-3 meerjarenperspectief grond & vastgoed	36
	2-3 organisatie en reorganisatie afdeling Vastgoed	37
	2-3-1 directie Vastgoed tot 2014	37
	2-3-2 reorganisatie naar afdeling Vastgoed in 2014	39
	2-3-3 huidige bezetting afdeling Vastgoed	41
	2-4 Rotterdamse cultuurbeleid	43
	2-4-1 wijze van subsidiëring	43
	2-4-2 verzelfstandigingen	45
3	beheer en onderhoud	47
	3-1 inleiding	47
	3-2 werkwijze beheer en onderhoud	47
	3-2-1 werkwijze op hoofdlijnen	47
	3-2-2 demarcatie	48
	3-2-3 meerjarenonderhoudsplan	48
	3-2-4 uitvoeringsplan	50
	3-2-5 onderhoud (laten) uitvoeren	51

	3-3	ontwikkelingen werkwijze beheer en onderhoud	53
	3-3-1	inleiding	53
	3-3-2	verzelfstandiging kunst- en cultuurpanden eind 2005	54
	3-3-3	evaluatie verzelfstandiging door Gemeentewerken in 2009	54
	3-3-4	maincontracting vanaf 2012	54
	3-3-5	werkwijze beheer en onderhoud Kunsthal sinds 2014	56
	3-3-6	toekomstige werkwijze beheer en onderhoud kunst- en cultuurobjecten	57
4		uitvoering beheer en onderhoud	59
	4-1	inleiding	59
	4-2	demarcatie	59
	4-2-1	inleiding: adequate demarcatie voor elk object	59
	4-2-2	aanwezigheid demarcatielijst	60
	4-2-3	afgestemde demarcatie	61
	4-2-4	volledige en eenduidige demarcatielijsten	62
	4-3	meerjarenonderhoudsplan	64
	4-3-1	inleiding: adequate MOP voor elk object	64
	4-3-2	voor elk object een actueel MOP	65
	4-3-3	MOP op basis van een adequate demarcatie	66
	4-3-4	MOP gebaseerd op de NEN 2767-norm	66
	4-4	uitvoeringsplan	66
	4-4-1	inleiding: adequaat uitvoeringsplan voor elk object	67
	4-4-2	jaarlijks een uitvoeringsplan	67
	4-5	onderhoud (laten) uitvoeren	69
	4-5-1	inleiding: adequate uitvoering van onderhoud	69
	4-5-2	onderhoud op basis van het uitvoeringsplan	69
	4-5-3	uitvoering, afstemming en verloop onderhoud	69
	4-5-4	controle op onderhoudswerkzaamheden	74
	4-6	staat van de objecten	75
5		administratie en financiën	77
	5-1	inleiding	77
	5-2	gemeentelijke vastgoedadministratie	77
	5-2-1	administratiesystemen vastgoed	78
	5-2-2	vastlegging basisgegevens en vastgoeddossiers	81
	5-3	inzicht in onderhoudskosten	83
	5-3-1	inleiding	84
	5-3-2	onderhoudskosten casussen	84
	5-3-3	sturing en beheersing op onderhoudskosten	86
	5-3-4	onderhoudskosten maatschappelijk vastgoed	89
6		huurprijs en cultuursubsidie	93
	6-1	inleiding	93
	6-2	huurprijs	93
	6-2-1	vooraf	93
	6-2-2	initiële huurprijs	94
	6-2-3	invoering kostendekkende huur	94
	6-2-4	berekening kostendekkende huur	94
	6-2-5	financiële risico's kostendekkende huur	95
	6-3	relatie huurprijs en cultuursubsidie	96
	6-3-1	vooraf	96
	6-3-2	kostendekkende huur cultuurportefeuille	97
	6-3-3	huurlasten in relatie tot subsidie	98

	bijlagen	101
bijlage 1	onderzoeksverantwoording	103
bijlage 2	literatuurlijst	107
bijlage 3	onderhoudskosten casussen	110
bijlage 4	huurbedragen en cultuurplansubsidies	113
bijlage 5	lijst van afkortingen	114

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 aanleiding

De gemeente Rotterdam is eigenaar van circa 2.300 vastgoedobjecten met een totale waarde van circa € 1,6 mld.¹ Het gemeentelijk vastgoed wordt onderverdeeld in drie portefeuilles: commercieel vastgoed, maatschappelijk vastgoed en bijzonder vastgoed.² De grootste portefeuille bestaat uit het maatschappelijk vastgoed met 1.431 objecten met een totale waarde van circa € 1,2 mld.³ Maatschappelijk vastgoed betreft gebouwen waarin maatschappelijke activiteiten plaatsvinden. Voorbeelden zijn sportaccommodaties, schoolgebouwen, voorzieningen voor maatschappelijke opvang, theaters en museale gebouwen.⁴

In dit rekenkameronderzoek ligt de focus op de deelportefeuille kunst en cultuur met de zogeheten culturele panden. De deelportefeuille kunst & cultuur kent een relatief hoge boekwaarde in de totale waardering van het maatschappelijk vastgoed, ondanks het feit dat het aantal objecten hiervan gering lijkt in vergelijking met de andere deelportefeuilles.⁵ In dit onderzoek vervult de gemeente verschillende rollen. Als eigenaar van het vastgoed vervult zij de eigenaarsrol en bij verhuur aan culturele instellingen (huurders) neemt de gemeente tevens de rol van de verhuurder op zich. Daarnaast heeft de gemeente vanuit het realiseren van haar beleidsdoelstellingen via de subsidievertrekkende rol contacten met een aantal culturele instellingen.

De gemeente heeft een grote verantwoordelijkheid op het gebied van deze culturele panden. Deze gebouwen dienen in een goede staat te zijn en op een bepaald niveau onderhouden te worden zodat ze geschikt zijn voor de uitoefening van de beoogde culturele functies. In 2015 bedroegen de onderhoudskosten van het gehele maatschappelijk vastgoed € 31,9 mln. Hiervan was € 8 mln. besteed aan de deelportefeuille kunst en cultuur.

1-2 doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

- te beoordelen of de gemeente Rotterdam adequaat inzicht heeft in de kwaliteit van de deelportefeuille kunst en cultuur als onderdeel van het maatschappelijk vastgoed;
- te beoordelen of de gemeente Rotterdam haar rol als eigenaar/verhuurder van panden waarin culturele instellingen zijn gevestigd op adequate wijze vervult;

¹ Gemeente Rotterdam, 'Meerjaren Perspectief Rotterdamse Grondexploitaties & Vastgoed 2016', april 2016.

² Onder bijzonder vastgoed valt bijvoorbeeld de concernhuisvesting.

³ Gemeente Rotterdam, 'Meerjarenperspectief Rotterdamse Grond & Vastgoed', april 2016.

⁴ Gemeente Rotterdam, 'Meerjaren Perspectief Rotterdams Vastgoed', 2009.

⁵ In de onderzoeksverantwoording (bijlage 1) staat de volledige beargumentatie voor de keuze voor deelportefeuille kunst en cultuur.

- te beoordelen of de gemeente Rotterdam doelmatig omgaat met de financiële middelen die bedoeld zijn voor het beheer en onderhoud in de deelportefeuille kunst en cultuur.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre heeft de gemeente adequaat inzicht in de kwaliteit van de deelportefeuille kunst en cultuur als onderdeel van het maatschappelijk vastgoed, vervult de gemeente haar rol als eigenaar/verhuurder adequaat en gaat de gemeente doelmatig om met de betreffende financiële middelen?

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamer zich gericht op de volgende instellingen:

- Poppodium Baroeg;
- Museum Boijmans van Beuningen;
- Centrale bibliotheek;
- De Doelen;
- Maritiem Museum;
- Nieuwe Luxor theater;
- Oude Luxor theater;
- Rotterdamse Schouwburg.

De Kunsthal is oorspronkelijk in de selectie opgenomen, maar omdat de beheer en onderhoudswerkwijze van de Kunsthal afwijkend is ten opzichte van de andere instellingen is de Kunsthal buiten beschouwing gelaten. ⁶

1-3 leeswijzer

De bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. In de nota van bevindingen staan de feitelijke bevindingen uit het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

⁶ De beheer- en onderhoudswijze van de Kunsthal is separaat toegelicht in paragraaf 3-3-5 van de nota van bevindingen.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 De gemeente heeft haar verantwoordelijkheid voor een goed beheer en onderhoud van haar culturele panden onvoldoende genomen. Zo zijn cruciale documenten (demarcatielijsten, meerjarenonderhoudsplannen en uitvoeringsplannen) onvolledig of afwezig. Hierdoor kan de gemeente niet garanderen dat ze al haar onderhoudsverplichtingen nakomt. Desondanks verkeren de meeste panden in een redelijke onderhoudsstaat.
- 2 De bedrijfsvoering ten aanzien van het beheer en onderhoud van de culturele panden schiet ernstig tekort. Interne controle op en verantwoording over de uitvoering van onderhoud vindt niet structureel plaats binnen de verantwoordelijke afdeling Vastgoed. Daarnaast is er een zeer gebrekkige dossiervorming over en registratie van het vastgoedonderhoud. Dit alles heeft tot gevolg dat de afdeling Vastgoed onvoldoende inzicht heeft in de gerealiseerde onderhoudswerkzaamheden.
- 3 Er zijn ook grote tekortkomingen in de kennis van, interne controle op en verantwoording over de kosten van het onderhoud per pand. Hierdoor kan de gemeente niet waarborgen dat het beheer en onderhoud van de culturele panden op een doelmatige wijze plaatsvindt. Sterker, het kan niet worden uitgesloten dat er te veel geld is uitgegeven aan het onderhoud van de culturele panden.
- 4 Het college heeft een goede uitvoering van het beheer en onderhoud van het maatschappelijk vastgoed belemmerd door concernbrede ontwikkelingen als de invoering van Oracle en de reorganisatie in 2014. De met de reorganisatie gepaard gaande afslanking van het ambtenarenapparaat, heeft impact gehad op de werkdruk op de afdeling Vastgoed.
- 5 De eerder genoemde tekortkomingen met betrekking tot de bedrijfsvoering en de interne controle en verantwoording hebben de omstandigheden gecreëerd waarin de casus Boompjeskade kon ontstaan. De ontwikkeling van het dashboard is een eerste stap in de verbetering van de interne controle en verantwoording.
- 6 De afdeling Vastgoed loopt financiële risico's. Zo is de kostendekkende huur niet kostendekkend voor het beheer en onderhoud. Daarnaast kent de onderhoudsplanung van panden een grillig kostenverloop (dure en minder dure jaren). Door het ontbreken van een onderhoudsreserve moest de afdeling Vastgoed tot 2015 afwijken van de ideale onderhoudsplanung. Het gevolg was dat het onderhoud niet alleen werd uitgesteld, maar dat de gemeente hiermee ook het risico liep meer aan onderhoudskosten kwijt te zijn dan nodig is.
- 7 De gemeente vervult steeds meer een regierol in het beheer en onderhoud van haar maatschappelijk vastgoed en komt hiermee op grotere afstand te staan van haar

eigen vastgoed. De gemeente wil de rol van regisseur nu ook invoeren in de deelpartefeuille kunst en cultuur. Bij een regierol zijn een goede administratie, toezicht en controle onontbeerlijk. Dit zijn zaken die de gemeente nu onvoldoende heeft geborgd, waarmee ze het risico loopt geen inzicht te hebben in de kwaliteit van haar vastgoed.

- 8 De kostendeekkende huur bij de onderzochte instellingen heeft in de cultuurplanperiode 2013-2016 het beschikbare budget voor culturele activiteiten niet verminderd. Dit betekent echter niet dat het beschikbare budget voor culturele activiteiten in de afgelopen jaren gelijk is gebleven. Andere (exploitatie) lasten in de bedrijfsvoering zoals bijvoorbeeld personeels- en energiekosten nemen namelijk wel toe. Voor de toekomst worden verder toenemende (exploitatie) lasten verwacht.

2-2 toelichting hoofdconclusies

- 1 *De gemeente heeft haar verantwoordelijkheid voor een goed beheer en onderhoud van haar culturele panden onvoldoende genomen. Zo zijn cruciale documenten (demarcatielijsten, meerjarenonderhoudsplannen en uitvoeringsplannen) onvolledig of afwezig. Hierdoor kan de gemeente niet garanderen dat ze al haar onderhoudsverplichtingen nakomt. Desondanks verkeren de meeste panden in een redelijke onderhoudsstaat.*

demarcatie:

- Tussen de huurder en verhuurder moet een demarcatielijst overeen zijn gekomen. Zo'n lijst bevat een verdeling van de onderhoudsverantwoordelijkheden, zodat er geen discussies c.q. misverstanden kunnen ontstaan over wie wat moet onderhouden. Hiertoe dient de demarcatielijst volledig en eenduidig te zijn en ook te zijn ondertekend door huurder en verhuurder.
- Hoewel de verantwoordelijkheid voor het opstellen van een demarcatielijst tot aan 2016 niet was belegd binnen de gemeente, bleken deze in de praktijk vaak wel opgesteld te zijn. Bij alle onderzochte instellingen, met uitzondering van het Oude Luxor theater, was een demarcatielijst aanwezig.
- De demarcatielijsten zijn niet volledig en eenduidig. Hierdoor hebben zich in de praktijk situaties voorgedaan waarbij het niet altijd duidelijk was wie verantwoordelijk is voor bepaalde onderhoudskosten. In het geval van het museum Boijmans van Beuningen heeft dit bovendien geleid tot het niet plegen van onderhoud aan een gedeelte van het gebouw. Bij het Maritiem Museum heeft de onduidelijkheid geleid tot het niet onderhouden van de buitengelegen pontons.
- In het geval van poppodium Baroeg is de demarcatielijst niet ondertekend door huurder en verhuurder.
- In het geval van het museumgebouw van Boijmans van Beuningen wordt de demarcatielijst niet door het museum erkend.
- Er zijn drie gevallen (Centrale bibliotheek, Maritiem Museum en Nieuwe Luxor theater) waarbij de instellingen hebben aangegeven de demarcatielijst niet te kennen dan wel te bezitten. Dit is opmerkelijk, omdat deze instellingen wel ooit een huurcontract hebben afgesloten waarbij de demarcatielijst als bijlage was opgenomen.
- Bij veel instellingen (De Doelen, Boijmans van Beuningen, Luxor theaters, Maritiem Museum, Rotterdamse Schouwburg) is de demarcatielijst tijdens de zelfstandiging in 2005 opgesteld. Deze lijsten hadden in 2009 geëvalueerd moeten

worden. De gemeente heeft echter nagelaten om de evaluatie uit te voeren, waardoor de onvolledigheid en onduidelijkheid in stand is gebleven.

MOP (meerjarenonderhoudsplan):

- Het is belangrijk dat de gemeente voor haar panden meerjarenonderhoudsplannen opstelt, omdat ze hiermee invulling geeft aan haar verantwoordelijkheid om het benodigde verhuurdersonderhoud uit te voeren. Het MOP dient gebaseerd te zijn op een adequate demarcatie.
- Hoewel er voor alle onderzochte instellingen een MOP is opgesteld, is niet vast te stellen of al het verhuurdersonderhoud erin is opgenomen. De demarcatielijsten zijn immers niet volledig en eenduidig.
- Eerder is aangegeven dat het museum Boijmans van Beuningen de demarcatielijst niet erkent. Het gevolg hiervan is dat het museum ook het MOP niet erkent.

uitvoeringsplan:

- Jaarlijks dient de gemeente voor elk pand een uitvoeringsplan op te stellen. Hierin worden de werkzaamheden voortvloeiend uit het verhuurdersonderhoud voor een bepaald jaar opgenomen. Dit plan is gebaseerd op het MOP en bevat een planning en begroting. Over de uitvoering van het onderhoud dient de instelling te worden geïnformeerd.
- De rekenkamer heeft het merendeel van de uitvoeringsplannen (60 van de 64) niet ontvangen, omdat geen enkele functionaris deze uitvoeringsplannen kon aanleveren.
- Uit gesprekken met de instellingen blijkt dat er over de uitvoering van het onderhoud niet altijd wordt gecommuniceerd.

onderhoudsstaat:

- De staat van een pand is grotendeels afhankelijk van het uitgevoerde onderhoud. Om te beoordelen of de gemeente op adequate wijze onderhoud pleegt is het noodzakelijk dat het onderhoud wordt uitgevoerd conform het uitvoeringsplan.
- Door het niet kunnen inzien van de uitvoeringsplannen heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen of de gemeente de voorgenomen onderhoudswerkzaamheden heeft uitgevoerd. De gemeente zelf controleert niet altijd of de onderhoudswerkzaamheden conform opdracht zijn uitgevoerd.
- Desalniettemin blijkt uit de op regelmatige basis uitgevoerde conditiemetingen dat de meeste panden in redelijke conditie verkeren (van het museumgebouw Boijmans van Beuningen is er geen recente conditiemeting).

2 De bedrijfsvoering ten aanzien van het beheer en onderhoud van de culturele panden schiet ernstig tekort. Interne controle op en verantwoording over de uitvoering van onderhoud vindt niet structureel plaats binnen de verantwoordelijke afdeling Vastgoed. Daarnaast is er een zeer gebrekkige dossiervorming over en registratie van het vastgoedonderhoud. Dit alles heeft tot gevolg dat de afdeling Vastgoed onvoldoende inzicht heeft in de gerealiseerde onderhoudswerkzaamheden.

interne controle en verantwoording:

- Betrokken functionarissen hebben veel vrijheid in de uitvoering van hun werkzaamheden ten aanzien van het beheer en onderhoud. Een algemene integrale beschrijving van een voorgeschreven werkwijze voor het beheer en onderhoud van culturele panden ontbreekt namelijk. Ook aan de totstandkoming en inhoud van de MOP's en uitvoeringsplannen zijn niet of nauwelijks eisen gesteld. Hierdoor kunnen

functionarissen moeilijk worden aangesproken op de kwaliteit van hun werkzaamheden.

- Er vindt bovendien geen goede informatiedeling plaats op de afdeling Vastgoed. Alle onderhoudskennis is geconcentreerd bij één functionaris en zijn kennis over het onderhoud van de panden is niet vastgelegd en daarmee niet toegankelijk gemaakt voor anderen.
- De functionarissen die het onderhoud van de panden regelen dienen te worden gecontroleerd door een teamleider, maar deze kan dit niet goed doen. De teamleider heeft namelijk geen toegang tot de afzonderlijke uitvoeringsplannen van de panden en weet derhalve niet welk onderhoud per jaar, per pand gepland staat. Hierdoor is het voor hem onmogelijk om te monitoren en te controleren in hoeverre de onderhoudsplannen worden uitgevoerd.

dossiervorming en registratie:

- Zoals eerder aangegeven kon de gemeente slechts vier (van 64) uitvoeringsplannen aan de rekenkamer aanleveren.
- De uitvoeringsplannen zijn niet opgenomen in het gemeentelijke vastgoedregistratiesysteem Horizon.
- Er ontbreekt een administratie waarin wordt bijgehouden welk onderhoud is uitgevoerd en welk onderhoud is ingesteld.
- Er is geen administratie waarin de uitgaven aan onderhoud op objectniveau worden geregistreerd.

- 3 *Er zijn ook grote tekortkomingen in de kennis van, interne controle op en verantwoording over de kosten van het onderhoud per pand. Hierdoor kan de gemeente niet waarborgen dat het beheer en onderhoud van de culturele panden op een doelmatige wijze plaatsvindt. Sterker, het kan niet worden uitgesloten dat er te veel geld is uitgegeven aan het onderhoud van de culturele panden.*
 - In de periode waarin het financieel systeem Decade door de afdeling Vastgoed werd gebruikt (tot medio 2013), was het niet gebruikelijk om de uitgaven op objectniveau uit te draaien en op managementniveau te bespreken, hoewel dat technisch wel mogelijk was.
 - Vanaf medio 2013 tot medio 2015 was het door de invoering van Oracle voor de afdeling Vastgoed echter uitermate moeilijk geworden om de uitgaven op objectniveau in te zien.
 - Om weer inzicht op objectniveau te verkrijgen heeft de afdeling Vastgoed zelf het zogenaamde dashboard laten ontwikkelen. Sinds medio 2015 is dit dashboard in gebruik genomen.
 - Tot 2015 was het gedurende het boekjaar moeilijk overzicht te houden van de onderhoudsbudgetten per pand. Budgetten werden namelijk gedurende het jaar doorgeschoven naar panden waar overschrijdingen hebben plaatsgevonden. Deze verschuivingen werden niet gedocumenteerd.
 - De interne controle werd tot medio 2015 ernstig belemmerd door het gebrek aan inzicht in de uitgaven op objectniveau. Verantwoordelijke functionarissen konden hierdoor immers niet controleren welke uitgaven daadwerkelijk per pand zijn gedaan.
 - Er is een mandaatregeling, aan de hand waarvan een factuur door meerdere mensen moet worden gecontroleerd. Ook dit heeft niet geleid tot een goede interne controle en verantwoording van de juistheid van gefactureerde onderhoudswerkzaamheden, omdat:

- het niet (in bijvoorbeeld werkinstructies) is vastgelegd dat naast de financiële toets ook een inhoudelijke toets moet worden uitgevoerd;
 - de functionarissen die volgens de mandaatregeling bepaalde uitgaven moeten goedkeuren niet op de hoogte waren van de uitvoeringsplannen en de financiële wijzigingen in de onderhoudsbudgetten op objectniveau;
 - er bij de mandatering binnen Oracle in de praktijk een bepaalde knop verkeerd kan worden gebruikt door betrokkenen waardoor de tekenbevoegdheid onbedoeld wordt overgedragen. Hierdoor kunnen factuurbedragen toch worden goedgekeurd door medewerkers die volgens de mandatering daartoe niet tekenbevoegd zijn.
- 4 *Het college heeft een goede uitvoering van het beheer en onderhoud van het maatschappelijk vastgoed belemmerd door concernbrede ontwikkelingen als de invoering van Oracle en de reorganisatie in 2014. De met de reorganisatie gepaard gaande afslanking van het ambtenarenapparaat, heeft impact gehad op de werkdruk op de afdeling Vastgoed.*
- Zoals eerder gemeld werd medio 2013 Oracle ingevoerd bij de afdeling Vastgoed. Hierdoor kon de afdeling Vastgoed niet meer beschikken over de benodigde (sturings)informatie. Bij de aanschaf van Oracle was het volgens medewerkers reeds bekend dat dit voor de afdeling Vastgoed een suboptimaal systeem was. Het is de rekenkamer niet bekend of er (beheers)maatregelen door de (concern)directie zijn genomen voor de specifiek door de medewerkers aangedragen problemen. Pas in 2015 is er op initiatief van de afdeling Vastgoed een alternatief in de vorm van een concern dashboard ontwikkeld.
 - De voormalige directie Vastgoed bestond op 1 december 2012 uit 121,7 fte en moest oorspronkelijk per 1 januari 2016 gekrompen zijn naar 69 fte, later is dit bijgesteld naar 74 fte in 2018. Per eind 2016 kent de afdeling Vastgoed een bezetting van circa 80 fte. Het aantal gemeentelijke panden is niet evenredig verminderd.
 - Daarnaast werd besloten om in het kader van de reorganisatie de directie Vastgoed per april 2014 om te vormen tot de afdeling Vastgoed binnen de directie Ruimtelijke Economische Ontwikkeling.
 - Tegelijkertijd werd de afdeling Vastgoed van een functiegerichte indeling omgevormd naar een gebiedsgerichte indeling. Dit had als gevolg dat de medewerkers moesten omschakelen van specialisten naar generalisten. Zo moesten bijvoorbeeld medewerkers die voorheen alleen schoolgebouwen onder hun beheer hadden, ook andere soorten vastgoed gaan beheren. Daarnaast vond een grote wisseling van objecten plaats tussen medewerkers.
 - Er zijn signalen dat er sprake is van een capaciteitsgebrek bij de afdeling Vastgoed en dat hierdoor de werkdruk (te) hoog is. De afdeling Vastgoed heeft middels een notitie medio 2015 aan de directie van Stadsontwikkeling geïnformeerd over de ontstane disbalans tussen de omvang van het werkpakket en de formatie omvang.
 - De rekenkamer heeft deze signalen ook bijna zonder uitzondering gekregen in de gesprekken met functionarissen binnen de gemeente.
 - Deze signalen zijn niet alleen afkomstig van de gemeente zelf, maar werden ook aangegeven door de culturele instellingen die in de praktijk hiervan hinder en last ervaren.
- 5 *De eerder genoemde tekortkomingen met betrekking tot de bedrijfsvoering en de interne controle en verantwoording hebben de omstandigheden gecreëerd waarin de casus Boompjeskade kon ontstaan. De ontwikkeling van het dashboard is een eerste stap in de verbetering van de interne controle en verantwoording.*

- Onder hoofdconclusies 2 en 3 is reeds geconstateerd dat er geen interne controle en verantwoording over de uitvoering en kosten van onderhoud plaatsvond bij de afdeling Vastgoed.
 - Uit de casus Boompjeskade blijkt dat de gemeente fors meer aan onderhoud heeft uitgegeven dan is begroot, voorzien en opgedragen in de periode 2010-2015. Dit wijst erop dat er onvoldoende interne controle en verantwoording heeft plaatsgevonden.
 - Door de invoering van Oracle was het voor de afdeling Vastgoed van medio 2013 tot medio 2015 uitermate moeilijk om de uitgaven op objectniveau in te zien. Hiermee was ook cruciale sturingsinformatie voor Boompjeskade niet onmiddellijk voor handen.
 - Medio 2015 heeft de afdeling Vastgoed het dashboard in gebruik genomen. Hierdoor zijn de kosten op objectniveau weer inzichtelijk gemaakt is de casus Boompjeskade ontdekt.
- 6 *Het uitgangspunt van de gemeente is om een kostendekkende huur in rekening te brengen. Dit levert financiële risico's op voor de afdeling Vastgoed. De kostendekkende huur dekt namelijk niet alle kosten voor het beheer en onderhoud. Daarnaast kent de onderhoudsplanning van panden een grillig kostenverloop (dure en minder dure jaren). Door het ontbreken van een onderhoudsreserve moest de afdeling Vastgoed tot 2015 afwijken van de ideale onderhoudsplanning. Het gevolg was dat het onderhoud niet alleen werd uitgesteld, maar de gemeente liep hiermee ook het risico meer aan onderhoudskosten kwijt te zijn dan nodig is.*
- In het door het college vastgestelde rekenmodel voor het berekenen van de kostendekkende huur zijn niet alle kostencomponenten meegenomen. Het betreft kosten die mogelijk kunnen optreden zoals asbestverwijdering en kosten als gevolg van veranderende regelgeving (bijvoorbeeld op het gebied van brandveiligheid).
 - Het onderhoudsbudget voor de uitvoering van de ideale onderhoudsplanning is gebaseerd op de mogelijk niet volledige MOP's (zie conclusie 1). Omdat deze onderhoudskosten in de huur zijn verwerkt, zal de huurprijs niet alle onderhoudskosten volledig dekken.
 - De afdeling Vastgoed hanteert een werkwijze waarbij het onderhoud wordt gepleegd net voordat een gebouwelement vervangen moet worden. De ideale onderhoudsplanning kon tot 2015 niet altijd worden uitgevoerd wegens het ontbreken van een onderhoudsreserve. Hierdoor kon het gebeuren dat onderhoudswerkzaamheden werden uitgesteld. Hiermee liep de gemeente het risico dat gebouwonderdelen in plaats van onderhouden vervangen moeten worden. Op deze extra kosten was de kostendekkende huur niet berekend en de afdeling Vastgoed had hier ook geen dekking voor.
 - In 2015 heeft de afdeling Vastgoed besloten om de ideale onderhoudsplanning te volgen, ook wanneer dit tot gevolg heeft dat het totale onderhoudsbudget overschreden wordt. Om de duurdere jaren van onderhoud aan panden op te vangen is de gemeente bezig met de ontwikkeling van een onderhoudsreserve.
- 7 *De gemeente vervult steeds meer een regierol in het beheer en onderhoud van haar maatschappelijk vastgoed en komt hiermee op grotere afstand te staan van haar eigen vastgoed. De gemeente wil de rol van regisseur nu ook invoeren in de deelpartefeuille kunst en cultuur. Bij een regierol zijn een goede administratie, toezicht en controle onontbeerlijk. Dit zijn zaken die de gemeente nu onvoldoende heeft geborgd, waarmee ze het risico loopt geen inzicht te hebben in de kwaliteit van haar vastgoed.*

- In 2012 is de gemeente gestart met de transitie naar een regierol voor het beheer en onderhoud van haar maatschappelijk vastgoed. Sinds 2012 is maincontracting geleidelijk ingevoerd in de maatschappelijke vastgoedportefeuille.
- Maincontracting houdt in dat er integrale prestatiecontracten tussen de gemeente en één marktpartij (de maincontractor) worden afgesloten voor het beheer en onderhoud van panden.
- Door maincontracting komt de gemeente steeds verder af te staan van de daadwerkelijke onderhoudswerkzaamheden aan haar eigen panden; dit wordt nu immers gedaan door de maincontractant.
- De gemeente is door deze vorm van uitbesteding in grote mate afhankelijk van de informatie (waaronder het vastgoeddossier) van de maincontractor. Het blijkt dat de gemeente contractueel niet goed heeft geborgd wat de maincontractor moet administreren en communiceren aan de gemeente.
- De gemeente heeft onvoldoende eigen capaciteit om de werkzaamheden van de maincontractoren te controleren en om toezicht uit te oefenen. Bovendien zijn de taken m.b.t contractmanagement voor veel medewerkers nieuw.
- De gemeente is in 2016 gestart met de ontwikkeling van een nieuwe werkwijze van beheer en onderhoud voor de kunst- en cultuurgebouwen middels een contractbeheersingsmodel. De voorkeur van de afdeling Vastgoed gaat uit naar een beheermodel via maincontracting.

- 8 *De kostendekkende huur bij de onderzochte instellingen heeft in de cultuurplanperiode 2013-2016 het beschikbare budget voor culturele activiteiten niet verminderd. Dit betekent echter niet dat het beschikbare budget voor culturele activiteiten in de afgelopen jaren gelijk is gebleven. Andere (exploitatie) lasten in de bedrijfsvoering zoals bijvoorbeeld personeels- en energiekosten nemen namelijk wel toe. Voor de toekomst worden verder toenemende (exploitatie) lasten verwacht.*
- In de cultuurplanperiode 2013-2016 werd het verschil tussen de contracthuur en kostendekkende huur van € 1,4 mln. eenmalig gecompenseerd door de gemeente.
 - Over de periode 2013-2015 is gemiddeld 5% meer subsidie besteed aan de huur in vergelijking met 2012. Dit wordt echter grotendeels veroorzaakt door de bezuinigingen op cultuur. Hierdoor hebben de onderzochte instellingen gemiddeld circa 3% minder subsidiegeld ontvangen in vergelijking met voorgaande cultuurplanperiode.
 - Voor de cultuurplanperiode 2017-2020 zijn geen compensaties voor de kostendekkende huur aan de subsidiebedragen toegevoegd. Het merendeel van de onderzochte instellingen krijgt een even hoog of hoger subsidiebedrag dan het bedrag dat zij in 2015 inclusief de compensatie ontvingen.
 - Naar verwachting zal de druk van de (exploitatie) lasten van de instellingen op het cultuurplanbudget toenemen. Hierdoor zal er minder budget over blijven voor de culturele programmering als het subsidiebedrag gelijk blijft. Het is vooralsnog onbekend hoe groot de stijging van de lasten zal zijn.

2-3 aanbevelingen

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot verschillende aanbevelingen aan het college van B en W. De verschillende aanbevelingen worden (al dan niet groepsgewijs) geïntroduceerd met een korte toelichting.

Vanaf 2012 is maincontracting geleidelijk ingevoerd in de maatschappelijke vastgoedportefeuille. Voor de deelportefeuille kunst en cultuur is de gemeente in 2016 gestart

met de ontwikkeling van een nieuwe werkwijze voor het beheer- en onderhoud van kunst- en cultuurpanden. Ook voor deze panden gaat de voorkeur van de gemeente uit naar een beheermodel via maincontracting. De onderzochte instellingen hebben aangegeven dat zij zelf graag het beheer van het pand op zich willen nemen. Er is hierover nog geen besluit genomen door het college. Bij het inrichten van de nieuwe werkwijze voor beheer en onderhoud is het, ongeacht welke constructie gekozen wordt, noodzakelijk dat het college de volgende aanbevelingen voor de korte termijn opvolgt:

- 1 Draag er zorg voor dat de demarcatielijsten afgestemd, volledig en eenduidig zijn, zodat duidelijk is hoe de onderhoudsverantwoordelijkheden zijn verdeeld.
- 2 Leg de taken en verantwoordelijkheden van medewerkers van de gemeente vast in werkinstructies en zorg ervoor dat het werkproces van het beheer en onderhoud expliciet is beschreven. Leg hierin ook de controle- en verantwoordingsprocedures vast.
- 3 Zorg ervoor dat er dossiers per pand worden gevormd die volledig, up to date en centraal geadministreerd worden zodat deze toegankelijk zijn voor de verantwoordelijke medewerkers.
- 4 Controleer periodiek en zie erop toe dat de afgesproken prestaties worden geleverd.
- 5 Ga in gesprek met primair de grote culturele instellingen en zorg voor een op 'maatwerk' toegesneden beheermodel.⁷

De gemeente kan niet waarborgen dat het beheer en onderhoud van de culturele panden op een doelmatige wijze plaatsvindt. Met de invoering van het dashboard beschikt de afdeling Vastgoed weer over het inzicht in de onderhoudskosten per pand. Om te kunnen waarborgen dat het beheer en onderhoud van haar (cultureel) vastgoed doelmatig is dient het college de volgende aanbevelingen op te volgen:

- 6 Zorg dat er naast financiële ook inhoudelijke controle plaatsvindt op basis van het vier ogen principe bij het aanbesteden van onderhoudswerkzaamheden.
- 7 Organiseer op structurele basis een (management)overleg om de uitgaven per pand te bespreken en leg afwijkingen van planning en budget vast in het vastgoeddossier.
- 8 Ga door met de ontwikkeling van een onderhoudsreserve zodat onderhoud kan plaatsvinden volgens de ideale onderhoudsplanning.

Bovenstaande aanbevelingen doen een beroep op de capaciteit van de afdeling Vastgoed. De afdeling Vastgoed is in de periode 2013-2016 gekrompen van 121,7 fte naar circa 80 fte. De formatie moet per 1 januari 2018 verder krimpen naar 74 fte, terwijl zij reeds te maken heeft met een hoge werkdruk door capaciteitsgebrek.

- 9 Ga na hoe groot de formatie van de afdeling Vastgoed moet zijn om haar taken en verantwoordelijkheden op het gebied van beheer en onderhoud goed uit te voeren. Stel op basis van de uitkomsten de benodigde formatie vast.

Eerder is geconstateerd dat de gemeente haar verantwoordelijkheid voor een goed beheer en onderhoud van haar culturele panden onvoldoende heeft genomen. Daarnaast hebben de onderzochte instellingen aangegeven zelf het beheer van het pand op zich te willen nemen. Daarnaast bestaat er tussen de culturele instellingen en gemeente een dubbele relatie, namelijk een huurders- en een subsidierelatie. Dit leidt

⁷ Met grote culturele instellingen wordt bedoeld: het Wereldmuseum, het Maritiem Museum, het Natuurhistorisch Museum, museum Boijmans van Beuningen, de Rotterdamse Schouwburg, het Oude Luxor, het Nieuwe Luxor, de Doelen en de Centrale Bibliotheek.

tot het enerzijds verstrekken van gemeentelijk geld aan de instellingen en anderzijds het via de huur weer terug ontvangen van middelen. De rekenkamer komt tot de volgende aanbeveling aan het college:

- 10 Overweeg op termijn of het wenselijk is de dubbele relatie met culturele instellingen (d.w.z., die subsidie ontvangen én van de gemeente huren) te ontvlechten, bijvoorbeeld door de panden in eigendom aan de betreffende instellingen (al dan niet tegen een bepaalde vergoeding) over te dragen.



3 reactie en nawoord

3-1 reactie college

Op 23 maart jl. hebben wij uw conceptrapport over maatschappelijk vastgoed ontvangen voor bestuurlijk wederhoor. Wij hebben uw conclusies en aanbevelingen nauwgezet en met belangstelling gelezen.

Uw onderzoek komt op een moment dat we met de afdeling Vastgoed een aantal verbetertrajecten zijn ingegaan. Uw aanbevelingen nemen wij dan ook grotendeels over. Wij ervaren uw conclusies als een bevestiging dat wij de juiste trajecten hebben ingezet.

Het beheer en onderhoud van maatschappelijk vastgoed, als onderdeel van de werkzaamheden van deze afdeling, is een bijzondere taak die vraagt om een kundige en goed toegeruste organisatie. De aandachtspunten die naar voren komen uit uw analyse zijn in lijn met de vragen die wij gesteld hebben in oktober naar aanleiding van het dossier Boompjeskade. Uw aandachtspunten betreffen wij in het onderzoek naar de professionaliteit van de afdeling. Het onderzoek is in onze opdracht eind vorig jaar gestart en wordt uitgevoerd door Twynstra Gudde.

Vanuit de wetenschap over waar de afdeling nu staat en wat er eventueel nog moet gebeuren verwachten wij dat de resultaten van uw onderzoek en dat van Twynstra Gudde eraan zullen bijdragen om tot een goed werkende organisatie te komen. Met deze brief reageren wij op uw conclusies en aanbevelingen.

(re)organisatie en personele taakstelling van de afdeling

In een relatief korte periode hebben zich veel veranderingen voltrokken in de vastgoed-organisatie van de gemeente, van de vorming in 2009 van een Centrale Vastgoed Organisatie, naar een directie van Stadsontwikkeling in 2011 en uiteindelijk nu een afdeling van de directie Ruimtelijk Economische Ontwikkeling van het cluster Stadsontwikkeling. Vanaf 2013 werd de organisatie tevens omgevormd naar een gebiedsgerichte eenheid. Dit gold echter voor het commercieel- en bijzonder vastgoed, de maatschappelijk vastgoedportefeuille was toen al gebiedsgericht georganiseerd. Dit bracht tevens een reorganisatie en veranderingen van processen en systemen met zich mee. Op deze plaats merken wij op dat de (door)ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie op de gehele organisatie van toepassing was.

Clustervorming, centralisatie van ondersteunende taken bij RSO/BCO en vermindering van het aantal ambtenaren door afstoting van taken en verbetering van de efficiency waren overstijgende doelstellingen die ook golden voor de inrichting van Stadsontwikkeling en Vastgoed. Wij erkennen dat deze besluiten hebben geleid tot fricties en aanpassingsproblemen bij de afdeling Vastgoed, maar wij onderschrijven niet dat hier sprake zou zijn van belemmering door het college. Het beleid van de gemeente was er op gericht om meer aan de markt over te laten en terug te gaan naar de kerntaken. De krimpopgave bij Vastgoed was hier op gebaseerd. De manier waarop Vastgoed kon krimpen werd bepaald door twee belangrijke wegen: afstoten van de commerciële portefeuille en het beheer meer uitbesteden aan de markt. De

krimpopgave is daarom gefaseerd ingevoerd. De in uw rapport geschetste krimp van Vastgoed gaat eraan voorbij dat ook sprake is geweest van overdracht van taken en mensen aan andere organisatieonderdelen zoals het Project Management Bureau (PMB) en BCO. In de nieuwe organisatorische setting bleven die medewerkers grotendeels hun werkzaamheden voor- en in opdracht van Vastgoed uitvoeren. De geplande verkoop van objecten uit de niet-kern portefeuille lag echter een stuk lager dan verwacht werd. Dit bemoeilijkt de opdracht van de afdeling. Toen dit in de loop van 2015 duidelijk werd, is besloten tot een uitbreiding van de begrote formatie met in totaal 9,4 fte, waarvan 5 fte tijdelijk tot 1 januari 2018. Of dit voldoende capaciteit is voor de taken van de afdeling en of dit leidt tot adequate controle en verantwoording van het beheer en onderhoud, is één van de vragen waarop het onderzoek naar de professionaliteit van de afdeling antwoord moet geven. Hierbij merken wij op dat de jaarcijfers over 2016 laten zien dat de uitvoeringskracht van de afdeling verminderd is, waarschijnlijk ligt hier een relatie met de gevolgen van de persoonsgerichte onderzoeken.

organisatie van beheer en onderhoud

De gemeente draagt als eigenaar verantwoordelijkheid voor haar eigendommen. Dat geldt dus ook voor culturele panden. Deze gebouwen dienen in een goede staat te zijn en op een vooraf bepaald niveau onderhouden te worden, zodat ze geschikt zijn voor de uitoefening van de beoogde culturele functies. Wij zijn ons ervan bewust dat de culturele instellingen die de panden van de gemeente huren, voor een succesvolle uitvoering van hun programma's mede afhankelijk zijn van de kwaliteit van het werk van de afdeling Vastgoed. Dit is één van de redenen dat de gemeente regelmatig conditiemetingen uitvoert. U constateert dat de meeste panden weliswaar in een redelijke onderhoudsstaat verkeren, maar dat de organisatie van het beheer en onderhoud te wensen over liet.

Ook wij hebben onderkend dat op de door u genoemde onderdelen verbetering noodzakelijk was. Wij zijn het met u eens dat het voor een consistent en controleerbaar beheer en onderhoud een vereiste is dat een eenduidige en voorgeschreven werkwijze is vastgesteld, en wordt nageleefd en dat de kritieke documenten zoals demarcatielijsten, meerjarenonderhoudsplannen (MOP of MJOP) en uitvoeringsplannen voor alle objecten zijn vastgesteld en gearriveerd. Om deze opgave ter hand te nemen is medio 2015 'Vastgoed fit for the job' gestart, met het oog op ontwikkeling naar een professionele vastgoedorganisatie.

Om de mate van control en professionaliteit te verhogen op het gebied van beheer en onderhoud zijn de afgelopen twee jaar de rollen, taken en verantwoordelijkheden en bevoegdheden herijkt. Op basis hiervan is het proces Onderhoud (AO Onderhoud) herschreven en opgenomen in een 'handboek Onderhoud' dat februari jl. is vastgesteld; de afdeling schenkt veel aandacht aan de implementatie van het handboek. Alle medewerkers volgen verplichte trainingssessies. De afdeling Vastgoed werkt daarnaast op dit moment aan een beheer- en onderhoudsstrategie voor de culturele panden, waarbij de afdeling wordt bijgestaan door het bureau ToornendPartners, een bedrijf met specifieke kennis over onderhoud van panden met een culturele functie. Vorig jaar is de demarcatielijst gestandaardiseerd, in de cultuursector worden de lijsten aangevuld met maatwerk passend bij de afzonderlijke panden.

We zijn nog niet klaar. Demarcatielijsten worden gearriveerd in Horizon (het vastgoedadministratiesysteem) maar zitten – behalve in de sportportefeuille - nog niet

bij ieder huurcontract. De nieuwe gestandaardiseerde demarcatielijsten worden bij nieuwe of vernieuwde huurcontracten gevoegd. Wij schatten daarnaast in dat ongeveer de helft van de MJOP's aanwezig is voor de maatschappelijke vastgoedportefeuille. Als het beheer is uitbesteed zijn de MJOP's echter voornamelijk gearhiveerd bij de (main)contract partijen. De afdeling is momenteel bezig om deze gegevens weer allemaal in eigen systemen vast te leggen en inzichtelijk te krijgen.

controle en verantwoording

Net als u hebben wij geconstateerd dat maatregelen en verbeteringen in de controle op bedrijfsvoering noodzakelijk waren. In het laatste deel van uw onderzoeksperiode (2015 en 2016) is het grootste deel van het Meerjarenverbeterplan (MVP) Vastgoed uitgevoerd. 'Bedrijfsvoering op orde' was hier onderdeel van. Er is nu een helder raamwerk van kritische prestatie-indicatoren (KPI's), een op vastgoed toegesneden dashboard, er zijn actuele procesbeschrijvingen op deelprocessen, dossierinstructies, heldere werkverdelingen, een actueel overzicht van (onder)mandaatregelingen, risicoanalyses met beheersmaatregelen. Dit jaar zijn de systeemaanpassingen tussen Horizon en Oracle grotendeels afgerond.

U constateert dat uitvoering van beheer en onderhoud en de financiële controle daarop belemmerd werd door de invoering van Oracle. Wij zijn dat ten dele met u eens. Het in één systeem onderbrengen van de gehele gemeentelijke (financiële c.a.) administratie heeft veel voordelen. In Oracle werden vanaf het begin per object de kosten en opbrengsten geregistreerd. Na invoering was managementinformatie niet direct eenvoudig uit het systeem te halen. De gegevens werden in de periode half 2013 tot half 2015 door Financial Reporting (FR) periodiek uit Oracle gehaald en opgenomen een groot Excel-bestand dat werd aangeleverd aan Vastgoed. Hierna was nog wel een analyse en nadere selectie nodig om bijvoorbeeld de panden met de grootste afwijking van de begroting eruit te halen. FR leverde naast het Excel-bestand tevens een informatieblad met managementinformatie geaggregeerd op het niveau van de verschillende vastgoedportefeuilles. Deze geaggregeerde informatie had als consequentie dat onderliggende elkaar opheffende onder- en overschrijdingen niet zichtbaar waren. Dit informatieblad werd door het management gebruikt voor controle en sturing.

In 2015 is een grote stap gezet met de lancering van een specifiek dashboard voor Vastgoed. Daarmee is duidelijk te zien waar de afwijkingen ontstaan en hoe deze worden veroorzaakt. Uitgevoerd onderhoud wordt financieel geregistreerd in Oracle. De gecontroleerde prestatieverklaringen zijn eveneens in het systeem opgenomen en maken duidelijk welk onderhoud is uitgevoerd. Uitgesteld onderhoud wordt nog niet gestructureerd bijgehouden.

Controle vindt plaats met behulp van een foto bij aanvang en bij oplevering. Op locatie wordt steekproefsgewijs gecontroleerd door een extern bureau. Het onderzoek naar de professionalisering van de afdeling richt zich ook op de vraag of dit nog verder geïntensiveerd moet worden.

cultuur van de afdeling

Met het verbeteren van procedures, systemen en werkwijzen zijn we er nog niet. De professionaliteit van management en medewerkers moet een vanzelfsprekend onderdeel zijn van de cultuur van de afdeling. Op basis van Strategische Personeelsplanning zijn aanvullende competenties vastgesteld voor diverse functies binnen de afdeling Vastgoed. Het betreft competenties gericht op klant- en

omgevingsbewustzijn en bedrijfsvoering. Sinds 2016 worden in samenwerking met de Hogeschool Utrecht opleidingen verzorgd die de deskundigheid binnen de afdeling vergroten.

Zoals wij ook in onze brief naar aanleiding van het dossier Boompjeskade hebben gemeld bouw je een sterke organisatie met een open en vrij gesprek over regels, procedures en afspraken. Wij werken aan een organisatie waarin dilemma's van medewerkers serieus worden genomen en bespreekbaar zijn. In het onderzoek naar de professionalisering van de afdeling (Twynstra Gudde) is dit verwoord in twee onderzoeksvragen: in hoeverre past de cultuur binnen de afdeling bij de vastgoedsector? En in hoeverre zijn werkwijzen bij de medewerkers doorleefd?

tot slot: onderzoek naar de professionaliteit van de afdeling Vastgoed

Naar aanleiding van het dossier Boompjeskade hebben wij de opdracht gegeven tot een onderzoek naar de professionalisering van de afdeling Vastgoed. Naar dit toekomstgericht organisatieonderzoek hebben wij in deze reactie eerder verwezen. Het moet leiden tot aanbevelingen die een structurele verbetering van de professionaliteit van de afdeling mogelijk maken. De centrale onderzoeksvraag luidt 'waar en hoe staan de afdeling Vastgoed en haar medewerkers qua professionaliteit in de interne en externe omgeving waar zij mee te maken hebben en waar en hoe zouden de organisatie en de medewerkers daar in moeten staan?' Dit onderzoek richt zich op de gehele afdeling, waar het maatschappelijk vastgoed natuurlijk onderdeel vanuit maakt. Wij verwachten de aanbevelingen te gebruiken voor een verbeteraanpak waarin wij ook uw analyse en bevindingen mee laten wegen.

uw aanbevelingen

Ongeacht het beheermodel dat de gemeente kiest voor haar maatschappelijk vastgoed, adviseert u ons om op korte termijn te zorgen voor demarcatielijsten (aanbeveling 1), vastlegging van taken en verantwoordelijkheden in werkinstructies en beschrijving van werkprocessen (aanbeveling 2), vorming van dossiers per pand (aanbeveling 3), periodieke controle op prestaties (aanbeveling 4) en een op maatwerk toegesneden beheermodel (aanbeveling 5). Wij nemen deze aanbevelingen over. Zij sluiten goed aan bij de in gang gezette verbeteringen zoals in deze brief is beschreven. De komende maanden worden in Horizon verbeteringen doorgevoerd op gebied van onderhoudsbudgetten, contracten en controle en registratie van het gewenste- en huidige kwaliteitsniveau en van de geldigheid van de technische documenten (zoals de MJOP's).

Uw aanbevelingen voor het waarborgen dat het beheer en onderhoud van culturele panden op een doelmatige wijze plaats vindt (aanbevelingen 6 en 7), nemen wij grotendeels over. Met de aanbeveling om het vier-ogen principe ook bij de inhoudelijke controle bij aanbesteding van onderhoudswerkzaamheden (aanbeveling 6) toe te passen zijn wij het in beginsel eens. Het gebeurt vaak al via externe adviseurs. Uw advies om op structurele basis een (management)overleg te organiseren om uitgaven per pand te bespreken (aanbeveling 7) sluit goed aan bij het overleg dat plaatsvindt tussen de contractmanager en de assetmanager over de uitputting van het onderhoud (planning en uitgaves).

U stelt terecht in uw conclusie dat de kostendekkende huur niet alle kosten voor beheer en onderhoud dekt en dat het kostenverloop grillig kan zijn, wat zich uit in dure en minder dure jaren. Sinds 2015 is een onderhoudsreserve 'Voorziening groot onderhoud Vastgoed (MJOP)' ingesteld. In 2016 hebben wij tevens aan de clusters

Stadsontwikkeling en Maatschappelijke Ontwikkeling de opdracht gegeven om met een voorstel te komen om het fundament onder de bestuurlijke keuzes voor financiering, ontwikkeling en inzet van maatschappelijk vastgoed te versterken. Het voorstel moet behalve het voorkomen van tekorten en claims, ook leiden tot een duurzaam en toekomstbestendig accommodatiebestand. Binnenkort bespreken wij een door beide clusters opgesteld voorstel. Uw aanbeveling om door te gaan met de onderhoudsreserves (aanbeveling 8) nemen wij dan ook over. Daarnaast merken wij op dat de invoering van de kostprijsdekkende huur niet ten koste is gegaan van het beschikbare budget voor culturele activiteiten bij de instellingen. U constateert dat andere exploitatielasten zullen toenemen en dat daarmee het budget dat te besteden is aan culturele activiteiten zal verminderen. Subsidies worden om die reden iedere vier jaar opnieuw afgewogen en toegekend. Bovendien geldt deze situatie voor alle gesubsidieerde instellingen, niet alleen de instellingen die bij de gemeente huren en te maken hebben met een kostprijsdekkende huur.

Uw aanbeveling om na te gaan hoe groot de formatie van de afdeling Vastgoed moet zijn (aanbeveling 9) voeren wij momenteel al uit. Dit is onderdeel van het onderzoek dat nu uitgevoerd wordt door Twynstra Gudde.

In uw laatste aanbeveling (aanbeveling 10) geeft u de overweging mee om de dubbele relatie met culturele instellingen te ontvlechten door bijvoorbeeld de panden in eigendom over te dragen. Eigendomsoverdracht is ons inziens echter een te kostbaar middel om te komen tot andere verhoudingen. Met elkaar komen tot een beheermodel dat zowel voor de gemeente als eigenaar, als voor de instelling als exploitant van het pand interessant is, zoals u formuleert in uw vijfde aanbeveling, zou wellicht wel haalbaar en minder complex zijn. Uw aanbeveling om de relatie opnieuw tegen het licht te houden, zullen wij wel overnemen.

Wij hebben alles in het werk gesteld om onze vastgoedafdeling beter toe te rusten voor haar veelomvattende taken en verantwoordelijkheden en verwachten dat na een moeilijke periode de professionele weg naar boven weer gevonden gaat worden. Dank voor uw bijdrage daaraan.

3-2 nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college van B en W voor de reactie op het rapport. De rekenkamer is verheugd dat het college alle aanbevelingen overneemt. Het college onderschrijft bijna alle conclusies en geeft aan reeds verbetertrajecten op het gebied van organisatie en personeel, controle en verantwoording, dossiervorming en registratie in gang te hebben gezet.

Het college geeft echter aan één punt niet te onderschrijven, namelijk dat er sprake is van belemmering door het college van een goede uitvoering van beheer en onderhoud van het maatschappelijk vastgoed, door invoering van concernbrede ontwikkelingen. De rekenkamer heeft echter wel degelijk vastgesteld dat de concernbrede ontwikkelingen, zoals de reorganisatie en implementatie van Oracle, een negatieve impact hebben gehad op de organisatie en bedrijfsvoering van de afdeling Vastgoed. Medewerkers binnen de gemeente en betrokkenen vanuit de culturele instellingen hebben aangegeven belemmeringen te ondervinden van het ontstane capaciteitsgebrek bij de afdeling Vastgoed en de suboptimale situatie die ontstond door de implementatie van Oracle. Deze signalen zijn ook intern binnen de gemeente

gemeld en desondanks werden er geen (beheers)maatregelen genomen door de (concern)leiding.

Het college geeft aan alle aanbevelingen mee te nemen in de besluitvorming over het toekomstige beheermodel voor het maatschappelijk vastgoed. Dit ziet de rekenkamer als een verstandige keuze en zal dit nauwlettend volgen.

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

De gemeente Rotterdam is eigenaar van circa 2.300 vastgoedobjecten⁸ met een totale waarde van circa € 1,6 mld.⁹ Het gemeentelijk vastgoed wordt onderverdeeld in drie portefeuilles: commercieel vastgoed, maatschappelijk vastgoed en bijzonder vastgoed.¹⁰ De grootste portefeuille bestaat uit het maatschappelijk vastgoed met 1.431 objecten met een totale waarde van circa € 1,2 mld.¹¹ Maatschappelijk vastgoed betreft gebouwen waarin maatschappelijke activiteiten plaatsvinden. Voorbeelden van deze gebouwen zijn sportaccommodaties, schoolgebouwen, voorzieningen voor maatschappelijke opvang, theaters en museale gebouwen.¹² De gemeente heeft het maatschappelijk vastgoed onderscheiden in een aantal categorieën. Tabel 1-1 laat de verdeling zien per categorie.¹³

tabel 1-1: overzicht aantal gemeentelijke objecten maatschappelijk vastgoed per categorie (stand april 2016)

maatschappelijk vastgoed	aantal gemeentelijke objecten
kunst & cultuur	57
onderwijs	597
parkeren	78
sport & recreatie	593
welzijn & zorg	106
totaal	1.431

In dit rekenkameronderzoek ligt de focus op de deelportefeuille kunst en cultuur met de zogeheten culturele panden. Hiervoor is gekozen vanwege de financiële component (onderhoudskosten en subsidies) en het maatschappelijk belang ervan. Daarnaast kent de deelportefeuille kunst & cultuur een relatief hoge boekwaarde in de totale waardering van het maatschappelijk vastgoed, ondanks het feit dat het aantal objecten hiervan gering lijkt in vergelijking met de andere deelportefeuilles.¹⁴

Bij de deelportefeuille kunst & cultuur vervult de gemeente verschillende rollen. Als eigenaar van het vastgoed vervult zij de eigenaarsrol en bij verhuur aan culturele instellingen (huurders) neemt de gemeente tevens de rol van de verhuurder op zich.

⁸ Dit aantal objecten is exclusief het aantal objecten grond en water.

⁹ Gemeente Rotterdam, 'Meerjaren Perspectief Rotterdamse Grondexploitaties & Vastgoed 2016', april 2016.

¹⁰ Onder bijzonder vastgoed valt bijvoorbeeld de concernhuisvesting.

¹¹ Gemeente Rotterdam, 'Meerjarenperspectief Rotterdamse Grond & Vastgoed', april 2016.

¹² Gemeente Rotterdam, 'Meerjaren Perspectief Rotterdams Vastgoed', 2009.

¹³ Gemeente Rotterdam, 'Meerjaren Perspectief Rotterdamse Grondexploitaties & Vastgoed 2016', bijlagen, april 2016.

¹⁴ In de onderzoeksverantwoording (bijlage 1) staat de volledige beargumentatie voor de keuze voor deelportefeuille kunst en cultuur.

Daarnaast heeft de gemeente vanuit het realiseren van haar beleidsdoelstellingen via de subsidievertrekkende rol contacten met een aantal culturele instellingen.¹⁵

De gemeente heeft een grote verantwoordelijkheid op het gebied van deze culturele panden. Deze gebouwen dienen in een goede staat te zijn en op een bepaald niveau onderhouden te worden zodat ze geschikt zijn voor de uitoefening van de beoogde culturele functies. In 2015 bedroegen de onderhoudskosten van het gehele maatschappelijk vastgoed € 31,9 mln.¹⁶ Hiervan was € 8 mln. aan onderhoudskosten besteed aan de deelportefeuille kunst en cultuur.

Tijdens het rekenkameronderzoek is bekend gemaakt dat er rond een pand aan de Boompjeskade miljoenenfraude is gepleegd. Op 22 april 2016 is een feitenreconstructie, uitgevoerd door Concern Auditing van de gemeente Rotterdam, gepresenteerd aan de raad. Het betreft een object in de deelportefeuille kunst en cultuur van het maatschappelijk vastgoed waarbij er fors meer aan onderhoud is uitgegeven dan is begroot, voorzien en opgedragen in de periode 2010-2015. Dit voorval heeft geleid tot verbreding van de scope van dit onderzoek. Hierdoor zijn aanpassingen doorgevoerd in de doel- en vraagstelling zoals oorspronkelijk opgenomen in de onderzoeksopzet van december 2015. Daarnaast zijn de deelvragen aangepast. Een uitgebreide toelichting hierover is opgenomen in de onderzoeksverantwoording (bijlage 1).

1-2 verantwoordelijkheden culturele panden

Ten aanzien van de gemeentelijke vastgoedportefeuille ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid bij de wethouder Stedelijke Ontwikkeling en Integratie.¹⁷ De ambtelijke verantwoordelijkheid voor het effectief en efficiënt exploiteren van de totale gemeentelijke vastgoedportefeuille is neergelegd bij de Algemeen Directeur Stadsontwikkeling, de uitvoering is neergelegd bij afdeling Vastgoed. De bestuurlijke verantwoordelijkheid ten aanzien van het cultuurbeleid ligt bij de wethouder Mobiliteit, Duurzaamheid en Cultuur.¹⁸ De directie Sport & Cultuur van het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling (MO), specifiek de afdeling Cultuur, is betrokken bij het maatschappelijk vastgoed in de sector kunst en cultuur.

1-3 doel- en vraagstelling

1-3-1 doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

- te beoordelen of de gemeente Rotterdam adequaat inzicht heeft in de kwaliteit van de deelportefeuille kunst en cultuur als onderdeel van het maatschappelijk vastgoed;
- te beoordelen of de gemeente Rotterdam haar rol als eigenaar/verhuurder van panden waarin culturele instellingen zijn gevestigd op adequate wijze vervult;

¹⁵ Uit ambtelijk wederhoor is gebleken dat dit 18 panden betreft.

¹⁶ Gemeente Rotterdam, Excel bestanden ontvangen van afdeling Vastgoed SO, 18 juli 2016.

¹⁷ Momenteel vervult de heer Schneider deze functie.

¹⁸ Momenteel vervult de heer Langenberg deze functie.

- te beoordelen of de gemeente Rotterdam doelmatig omgaat met de financiële middelen die bedoeld zijn voor het beheer en onderhoud in de deelportefeuille kunst en cultuur.

1-3-2 vraagstelling

centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre heeft de gemeente adequaat inzicht in de kwaliteit van de deelportefeuille kunst en cultuur als onderdeel van het maatschappelijk vastgoed, vervult de gemeente haar rol als eigenaar/verhuurder adequaat en gaat de gemeente doelmatig om met de betreffende financiële middelen?

deelvragen

De centrale onderzoeksvraag zal worden beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

vragen met betrekking tot beheer en onderhoud:

- 1 Wat is de beoogde werkwijze voor het beheer en onderhoud van de panden uit de deelportefeuille kunst en cultuur?
- 2 Wordt er in de praktijk op adequate wijze uitvoering gegeven aan het beheer en onderhoud van de panden in de deelportefeuille kunst en cultuur?
- 3 Is de basisinformatie en dossiervorming over onderhoud van de objecten (gebouwen) op orde?
- 4 Vinden de voorgenomen onderhoudsactiviteiten binnen budget plaats, wordt de uitputting van het onderhoudsbudget geadministreerd en heeft de gemeente hier adequaat zicht op?

vragen met betrekking tot de huurprijs en cultuursubsidie:

- 5 Hoe komt de berekening van de huurprijs voor culturele panden tot stand?
- 6 Wat is de relatie tussen de huurprijs voor culturele panden en de cultuursubsidie?

1-4 selectie van casussen

Voor dit onderzoek heeft de rekenkamer uit de deelportefeuille kunst en cultuur een selectie van negen culturele panden gemaakt.¹⁹ Bij de onderzoeksvragen wordt aan de geselecteerde casussen getoetst. Hierbij wordt waar mogelijk de scope uitgebreid naar de gehele deelportefeuille kunst en cultuur.

Bij de geselecteerde kunstinstituten dient er sprake te zijn van een subsidierelatie tussen de instelling en de gemeente. De selectie van casussen dient om voldoende diepvang van onderzoek en grondigheid te waarborgen. Het gaat om de volgende geselecteerde casussen:

- Baroeg;
- Museum Boijmans van Beuningen;
- Centrale bibliotheek;
- De Doelen;
- Kunsthal;

¹⁹ De selectie is bekend gemaakt door een brief aan de gemeenteraad op 16 februari 2016.

- Maritiem Museum;
- Nieuwe Luxor theater;
- Oude Luxor theater;
- Rotterdamse Schouwburg.

De selectie is tot stand gekomen op basis van de volgende criteria:

- maatschappelijk belang (aantal bezoekers, type monument);
- financieel belang (WOZ-waarde; huurbedrag; subsidiebedrag).

1-5 leeswijzer

Deze nota van bevindingen is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 bevat de beleidsmatige en organisatorische context van het Rotterdamse vastgoedbeleid en cultuurbeleid. In hoofdstuk 3 wordt de werkwijze voor het beheer en onderhoud nader toegelicht, waarna in hoofdstuk 4 verder wordt ingegaan op de uitvoering hiervan. Hoofdstuk 5 behandelt de administratie en financiën. Tenslotte gaat hoofdstuk 6 verder in op de huurprijs en cultuursubsidierelatie.

In bijlage 1 is een uitgebreide onderzoeksverantwoording opgenomen. Bijlage 2 bevat een lijst met aangehaalde documentatie. Bijlage 3 geeft de onderhoudskosten van de casussen grafisch weer. Bijlage 4 bevat het overzicht van de huurbedragen en cultuurplansubsidie van de casussen. Bijlage 5 bevat een lijst met gebruikte afkortingen.

schuingedrukte teksten

In de nota begint elke paragraaf met een cursieve tekst. Deze cursieve tekst vormt de korte conclusie van de betreffende (sub)paragraaf aan de hand van de gebruikte normen. Bij afwezigheid van normen kan de cursieve tekst een samenvatting zijn van de gevonden informatie.

gekleurde kaders

In de nota zijn geelgekleurde en groengekleurde tekstblokken te vinden. De geelgekleurde tekstblokken bevatten aanvullende informatie die voor de oordeelsvorming niet essentieel is, maar een nadere toelichting geven over bijvoorbeeld gebruikte begrippen en instrumenten. De groengekleurde tekstblokken bevatten nadere informatie of uitleg over feiten waarover in het rapport wordt geoordeeld.

2 beleidsmatige en organisatorische context

2-1 inleiding

De culturele instellingen die centraal staan in dit onderzoek hebben twee relaties met de gemeente. Zo hebben zij enerzijds een huurrelatie met de afdeling Vastgoed (SO) en anderzijds een subsidierelatie met de afdeling Cultuur (MO). De twee relaties kunnen niet los van elkaar gezien worden. Om de culturele doelstellingen te kunnen verwezenlijken is de onderhoudsstaat van het gebouw belangrijk. “Een schilderij kan namelijk niet op straat hangen”.²⁰

In dit hoofdstuk wordt eerst het gemeentelijk beleid rondom vastgoed toegelicht in paragraaf 2-2. De panden waarin de culturele instellingen zijn gevestigd vallen onder dit vastgoedbeleid en maken onderdeel uit van de portefeuille maatschappelijk vastgoed. In paragraaf 2-3 wordt ingegaan op de organisatie van de afdeling Vastgoed die o.a. zorg dient te dragen voor het beheer en onderhoud. Het cultuurbeleid met betrekking tot de subsidiëring van culturele instellingen komt in paragraaf 2-4 aan de orde.

2-2 Rotterdamse vastgoedbeleid

Het gemeentelijk vastgoedbeleid is vastgelegd in het Meerjaren Perspectief Rotterdams Vastgoed (MPRV) uit 2009. Het gemeentelijk vastgoed is verdeeld in verschillende portefeuilles, waaronder het maatschappelijk vastgoed. Voor het maatschappelijk vastgoed gelden de volgende uitgangspunten: voor het onderhoud geldt conditieniveau 5 als minimumkwaliteit en het maatschappelijk vastgoed wordt kostendekkend verhuurd. De kwaliteit waar de gemeente naar streeft is conditieniveau 3 of 4 ('sober en doelmatig'). Deze uitgangspunten zijn nog steeds van toepassing hoewel er in 2015 en in 2016 een meerjarenperspectief 'Rotterdams Grondexploitatie & Vastgoed' is opgesteld.

2-2-1 vooraf

Het gemeentelijk vastgoedbeleid is vastgelegd in het Meerjaren Perspectief Rotterdams Vastgoed (MPRV) dat in 2009 is vastgesteld door de raad. Na het uitkomen van dit beleidskader zijn in 2015 en 2016 ook beleidsstukken uitgekomen over de grondexploitatie en het vastgoed. In de volgende paragrafen worden de voor dit onderzoek relevante passages uit deze stukken kort beschreven.

2-2-2 Meerjaren Perspectief Rotterdams vastgoed

Het gemeentelijk beleid rondom vastgoed is vastgelegd in het Meerjaren Perspectief Rotterdams Vastgoed (MPRV). Dit beleidskader is door de raad vastgesteld in 2009. Het MPRV geeft richting aan het vastgoedbeleid en bevat uitgangspunten bij het uitvoeren van het beleid. Een uitgangspunt is dat vastgoedbezit geen doel op zich is voor de gemeente, maar een instrument om haar beleidsdoelen te halen en daarmee maatschappelijk effect te hebben.

²⁰ Ambtelijk interview, 11 januari 2016.

De gemeente stelt dat door de concentratie van vastgoedbezit de mogelijkheden tot gebiedsgericht sturen en een efficiënte inzet van vastgoed worden vergroot. De gemeente heeft haar vastgoed ingedeeld in de portefeuilles maatschappelijk vastgoed, commercieel vastgoed en bijzonder vastgoed. Onder maatschappelijk vastgoed worden de gebouwen verstaan die zijn toegewezen aan een maatschappelijke activiteit. Als doel voor dit vastgoed wordt het “doelmatig en doeltreffend vertalen van de doelstellingen van het college naar de juiste vastgoedvraag” genoemd. Uitgangspunten voor het vastgoed zijn dat er een minimum voor het onderhoudsniveau wordt gehanteerd en dat het maatschappelijk vastgoed kostendekkend wordt verhuurd.

Het is voor de gemeente van belang om te weten wat de kwaliteit van het vastgoed is en op welk niveau er wordt beheerd. Voor het bepalen van de onderhoudsstaat hanteert zij een inspectiemethodiek op basis van de zogeheten NEN 2767-norm.²¹ Met deze norm wordt door middel van metingen de conditie van verschillende onderdelen van het gebouw in beeld gebracht. De condities worden weergegeven op een schaal van 1 (goed) tot 6 (zeer slechte staat).²² De gemeente hanteert als minimumkwaliteit voor gebouwen conditie 5, want bij conditie 6 komt de naleving van de wet- en regelgeving en veiligheid van het gebouw in het geding. De kwaliteit waar de gemeente Rotterdam naar streeft is conditieniveau 3 of 4 (‘sober en doelmatig’).²³ Het gewenste kwaliteitsniveau zou met de toenmalige dienst (college) of de toenmalige deelgemeente (dagelijks bestuur) worden bepaald, waarna de onderhoudskosten die daaruit voortvloeien in de huur werden doorgerekend. Voor de huur is dan ook de stelregel dat deze kostendekkend in rekening wordt gebracht. Wel wordt aangegeven dat indien een huurder de kostendekkende huur niet kan betalen, mogelijk kan worden bijbetaald door de beleidsverantwoordelijke (eerder was dat de dienst of deelgemeente, inmiddels betreft dit de afdeling Cultuur). De gemeente kiest voor dit systeem om te voorkomen dat er een niet transparante vorm van subsidiëring plaatsvindt via lage huurprijzen.²⁴ Over de subsidie aan de kunst- en cultuurstellingen wordt in paragraaf 2-4 en 6-3 meer informatie gegeven.

2-2-3 meerjarenperspectief grond & vastgoed

In 2015 en in 2016 is er een meerjarenperspectief ‘Rotterdamse Grondexploitaties & Vastgoed’ ontwikkeld. In deze documenten wordt de vastgoedportefeuille in combinatie met de grondexploitatieportefeuille behandeld. Naast passages over de marktvrage naar vastgoed en het aanbod, worden ook risico’s en beheersmaatregelen voor het vastgoed uitgelicht. De genoemde risico’s in 2015 komen overeen met die in 2016.

Voor het maatschappelijk vastgoed zijn de volgende algemene risico’s benoemd: structurele leegstand met daardoor tegenvallende huuropbrengsten, nadelige wet- en regelgeving, risico’s uit regulier (technisch) beheer en onderhoud, ontwikkelrisico’s van nieuwe vastgoedprojecten en exploitatie van nieuw vastgoed.²⁵ Hoewel leegstand een groot risico voor maatschappelijk vastgoed is, geldt dit niet zozeer voor het kunst-

²¹ Gemeente Rotterdam, ‘Meerjaren Perspectief Rotterdams Vastgoed’, bijlagen, 2009.

²² Meer toelichting over deze norm volgt in hoofdstuk 3.

²³ Gemeente Rotterdam, ‘5 jaar katalysator voor ontwikkeling van Rotterdam’, 2014.

²⁴ Gemeente Rotterdam, ‘Meerjaren Perspectief Rotterdams Vastgoed’, 2009.

²⁵ Gemeente Rotterdam, Stadsontwikkeling, ‘Meerjarenperspectief Rotterdamse grondexploitaties & vastgoed 2016’, april 2016.

en cultuurvastgoed. Hierbij wordt het aanbod namelijk niet door de maatschappelijke vraag bepaald, maar door het gevoerde overheidsbeleid.²⁶

Over de risico's met betrekking tot het onderhoud wordt toegelicht dat in de kostendekkende huurprijs wordt uitgegaan van een gemiddelde onderhoudsbehoefte over een periode van vijftig jaar. Incidentele excessieve onderhoudskosten (zoals asbestsanering), als gevolg van nieuwe wet- en regelgeving (zoals brandveiligheid en mutatieonderhoud)²⁷ zijn hierbij niet inbegrepen.²⁸ De aanbeveling in het meerjarenperspectief luidt om mede hiervoor een structurele risicovoorziening op te nemen. Deze aanbeveling werd gedaan door de Directie Ruimtelijk Economische Ontwikkeling richting het college van B en W en de gemeenteraad.²⁹

2-3 organisatie en reorganisatie afdeling Vastgoed

De directie Vastgoed kwam in 2009 tot stand na centralisatie van al het gemeentelijk vastgoed. De structuur van deze directie was functiegericht. Na de reorganisatie en inkrimping werd de directie omgevormd tot afdeling Vastgoed die gebiedsgericht is ingericht. Voor de deelportefeuille kunst & cultuur zijn met betrekking tot de werkwijze beheer en onderhoud met name de assetmanager en projectmanager technisch beheer van belang. De uitvoering van beheer en onderhoud van de culturele panden vindt echter nog plaats conform de werkwijze die vóór de reorganisatie gehanteerd werd. Dit is in tegenstelling tot de rest van de maatschappelijke vastgoedportefeuille waar maincontracting (inmiddels) wordt toegepast. Er is volgens de afdeling Vastgoed sprake van een disbalans tussen de omvang van het werkpakket en de formatie omvang bij die afdeling.

2-3-1 directie Vastgoed tot 2014

Om efficiënter en effectiever te kunnen sturen op de inzet van vastgoed besloot het college van B en W op 19 december 2006 het beheer van al het gemeentelijk vastgoed onder één dak te brengen.³⁰ Vóór 2006 werd het vastgoed beheerd door verschillende gemeentelijke diensten. In 2009 kwam de directie Vastgoed tot stand. De directie Vastgoed werd ondergebracht binnen het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR), welke bestond uit drie sectoren: Economie, Ontwikkeling en Vastgoed. Het traject om het vastgoed te concentreren en professioneler te beheren moest in 2013 zijn afgerond.³¹

De indeling van de vastgoedportefeuille vormde de basis voor de organisatiestructuur van de directie Vastgoed. Het vastgoed was verdeeld over de categorieën maatschappelijk, bijzonder en commercieel. Het maatschappelijk vastgoed bestond uit de deelportefeuilles onderwijs, sport en recreatie, kunst en cultuur, welzijn, zorg en veiligheid. Naast deze drie portefeuilleafdelingen bestond er ook een afdeling Technisch Beheer die de verantwoordelijkheid had over het onderhoud van het vastgoed. Ook bestonden er nog een beleidsafdeling en een afdeling vastgoedontwikkeling. Met betrekking tot het beheer en onderhoud zijn de afdeling

²⁶ Gemeente Rotterdam, 'Meerjarenperspectief Rotterdamse grondexploitaties & vastgoed 2015', april 2015.

²⁷ Betreft aanpassingen aan het object op verzoek van de huurder. De kosten hiervan worden doorberekend in de huurprijs.

²⁸ Gemeente Rotterdam, Stadsontwikkeling, 'Meerjarenperspectief Rotterdamse grondexploitaties & vastgoed 2016', april 2016.

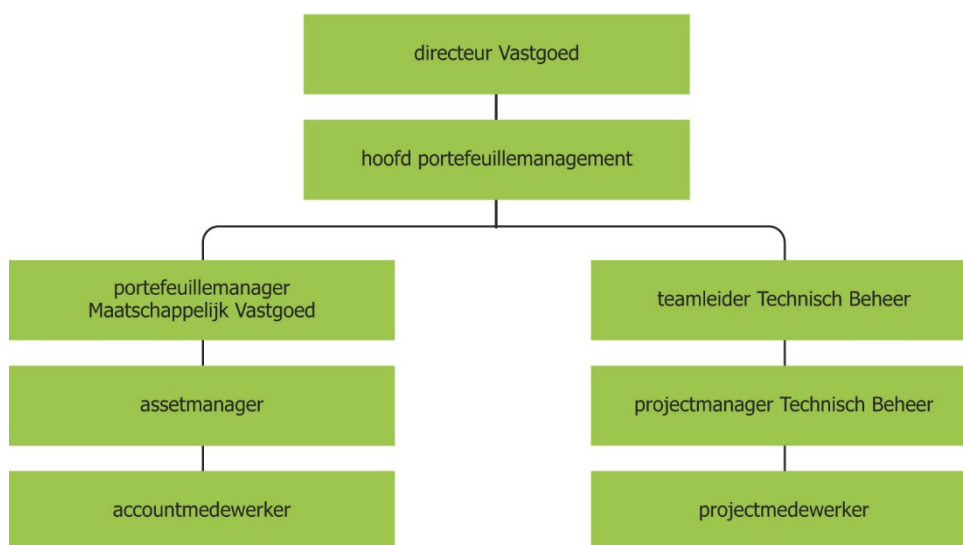
²⁹ Gemeente Rotterdam, 'Meerjarenperspectief Rotterdamse grondexploitaties & vastgoed 2015', april 2015.

³⁰ Gemeente Rotterdam, 'Een professioneel vastgoedbedrijf binnen het OBR, Reorganisatieplan Sector Vastgoed', 26 september 2007.

³¹ Rekenkamer Rotterdam, 'Tijd om te verkopen: onderzoek naar aankoop, beheer en afstoot van woningen OBR', 2010.

Maatschappelijk Vastgoed en de afdeling Technisch Beheer betrokken. In figuur 2-1 staan de voor dit onderzoek relevante functies weergegeven.³²

figuur 2-1 structuur afd Maatschappelijk Vastgoed en Technisch Beheer (tot medio 2014)



In dit onderzoek zijn met name de rollen die de assetmanager en de projectmanager technisch beheer vervullen van belang. Een assetmanager is (budget)verantwoordelijk voor een deel van de vastgoedportefeuille, bijvoorbeeld de deelportefeuille kunst & cultuur.³³ Tot de verantwoordelijkheden van een assetmanager behoren het leveren van adequate huisvesting, zorgen voor optimaal ruimtegebruik, kwaliteit van (huur)contracten en uitvoeringsplannen, de kwaliteit van alle objecten en de klanttevredenheid van gebruikers. De projectmanagers technisch beheer zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het planmatige en service onderhoud. Daarnaast kan de projectmanager de assetmanager ook adviseren over onderhoudsbehoeften van instellingen.³⁴ De leidinggevende van de projectmanager technisch beheer is de teamleider technisch beheer. De rekenkamer heeft geconstateerd dat in gemeentelijke stukken voor deze functie ook de term manager technisch beheer wordt gehanteerd. De rekenkamer heeft, ook voor de leesbaarheid van het rapport, besloten de term teamleider technisch beheer te hanteren.

uitvallen projectmanager technisch beheer

Zoals in hoofdstuk 1 is vermeld, kwam ten tijde van het onderzoek van de rekenkamer het bericht naar buiten over de Boompjeskade 10-14. Bekend werd dat er aan dit gemeentelijk pand fors meer geld is uitgegeven dan begroot, voorzien en opgedragen. Uit het rapport van de afdeling Concern

³² Gemeente Rotterdam, 'Een professioneel vastgoedbedrijf binnen het OBR, Reorganisatieplan Sector Vastgoed', 26 september 2007. Bij ambtelijk wederhoor is gebleken dat er boven de Teamleider technisch beheer nog een Afdelingshoofd technisch beheer stond. De rekenkamer heeft dit echter in geen van de stukken aangetroffen.

³³ Gemeente Rotterdam, 'Een professioneel vastgoedbedrijf binnen het OBR, Reorganisatieplan Sector Vastgoed', 26 september 2007.

³⁴ Gemeente Rotterdam, 'Een professioneel vastgoedbedrijf binnen het OBR, Reorganisatieplan Sector Vastgoed', 26 september 2007.

Auditing bleek dat voor een pand waarvoor in een vaststellingsovereenkomst was vastgelegd dat de verhuurder maximaal € 340.000 excl. BTW beschikbaar stelde voor de overeengekomen werkzaamheden, € 2.114.497 aan opdrachten is verstrekt en voor een bedrag van € 8.825.407 is gefactureerd. In totaal is er € 7.776.065 uitbetaald.³⁵

Naar aanleiding van dit bericht heeft de gemeente Rotterdam twee ambtenaren van de dienst Stadsontwikkeling op non-actief gezet.³⁶ Eén van deze ambtenaren is een projectmanager technisch beheer.³⁷ Het merendeel van de objecten die centraal staan in dit onderzoek valt onder de verantwoordelijkheid van deze ambtenaar. Op welke wijze de rekenkamer is omgegaan met het uitvallen van deze voor dit onderzoek belangrijke ambtenaar, is vermeld in de onderzoeksverantwoording (zie bijlage 1).

2-3-2 reorganisatie naar afdeling Vastgoed in 2014

Naar aanleiding van de gemeentebrede reorganisatie en afslanking van het ambtenarenapparaat moest ook de directie Vastgoed per 1 januari 2014 gaan reorganiseren. Dit besluit is genomen, ondanks dat de directie Vastgoed in principe een financieel gesloten systeem is door de kostprijsdekkende huurbedragen die de gemeente int van haar huurders.³⁸

De directie Vastgoed bestond op 1 december 2012 uit 121,7 fte en moest per 1 januari 2016 gekrompen zijn naar 69 fte. Tevens werd besloten om de directie Vastgoed per 1 april 2014 op te heffen en verder te laten gaan als afdeling Vastgoed binnen de directie Ruimtelijke Economische Ontwikkeling (REO).³⁹ Verder werd er van een functiegerichte indeling overgeschakeld naar een gebiedsgerichte indeling, vanuit de wens om integraal te werken.⁴⁰ De structuur van de afdeling Vastgoed ziet er vanaf 2014 als volgt uit (zie figuur 2-2):

³⁵ College van B en W, Raadsbrief over de casus Boompjeskade 10+14, 22 april 2016.

³⁶ Rijnmond nieuws, Rotterdam zet twee ambtenaren op non-actief in verband met fraude onderzoek, geraadpleegd op 27 oktober van <<<http://www.rijnmond.nl/nieuws/142568/Rotterdam-zet-twee-ambtenaren-op-non-actief-in-verband-met-fraude-onderzoek>>>.

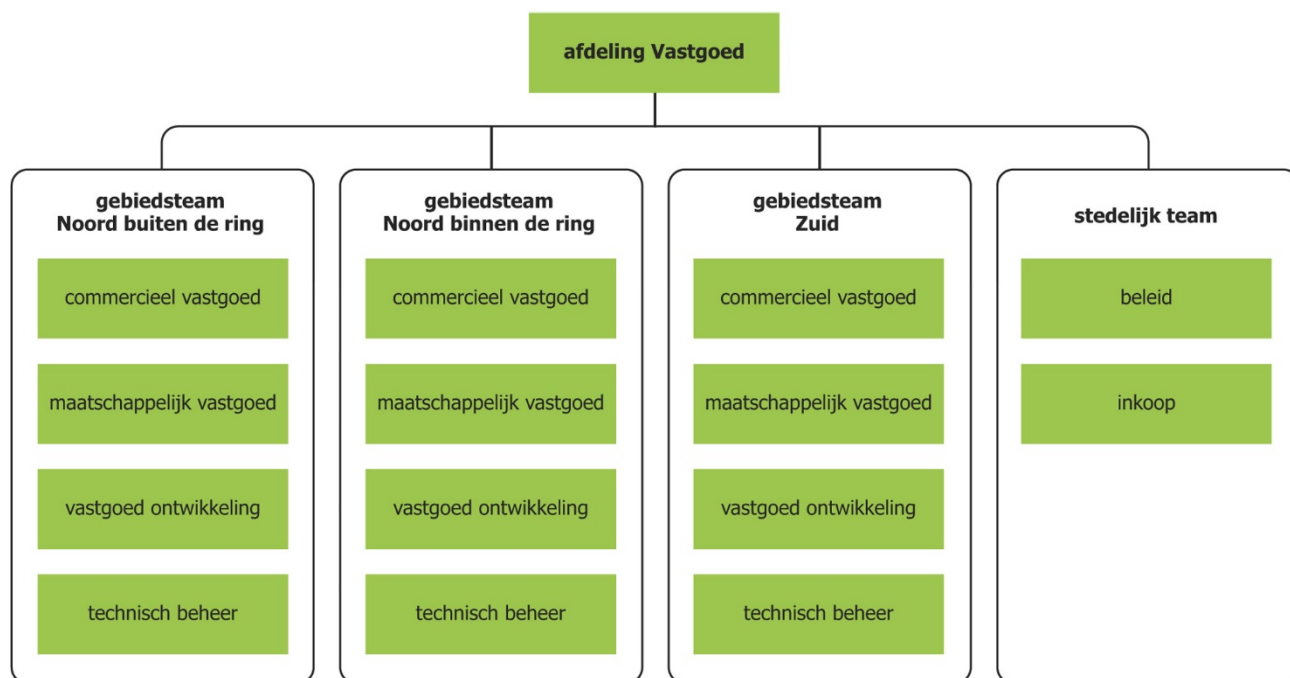
³⁷ Algemeen Dagblad, 'Non-actief', 6 oktober 2016.

³⁸ Ambtelijk interview, 17 en 22 juni 2016.

³⁹ Gemeente Rotterdam, 'Plan van Aanpak Organisatieaanpassing cluster Stadsontwikkeling, 2013-2016, concept – versie 1.0', ongedateerd.

⁴⁰ Gemeente Rotterdam, 'Plan van Aanpak Organisatieaanpassing cluster Stadsontwikkeling, 2013-2016, concept – versie 1.0', ongedateerd.

figuur 2-2 gebiedsgerichte indeling afdeling Vastgoed vanaf 2014



De omslag naar een nieuwe indeling betekende dat de voormalige portefeuilles verdeeld werden over de gebieden. Dit heeft als gevolg dat medewerkers die voorheen bijvoorbeeld alleen schoolgebouwen onder hun beheer hadden, nu ook alle andere soorten vastgoed moesten gaan beheren (commercieel vastgoed, cultuur, zorg, welzijn, etc.). Dit betekende niet alleen dat medewerkers zich moesten omvormen van specialisten naar generalisten, maar ook dat veel objecten wisselden van ‘functionaris(sen)’. Medewerkers van de afdeling geven aan dat het omvormen van specialisten naar generalisten en het gelijktijdig overdragen van dossiers gepaard ging met veel tijd en energie.⁴¹

In de drie gebiedsteams vindt de uitvoering van het commerciële, financieel/administratieve en technisch beheer van de maatschappelijke portefeuille plaats. In elk gebiedsteam zijn assetmanagers en accountmedewerkers (zie figuur 2-3) actief die zich vooral met commercieel en financieel/administratief beheer bezig houden.⁴² Daarnaast bevindt zich in elk gebiedsteam een adviseur technisch beheer. Deze adviseurs waren voorheen actief op de afdeling Technisch Beheer. De adviseur technisch beheer is, net als in de situatie voor 2014, verantwoordelijk voor het vaststellen van het benodigde onderhoud aan objecten, maar hij is niet meer verantwoordelijk voor de inkoop van het onderhoud. De gemeente geeft aan dat de inkoop van het onderhoud al sinds enige tijd anders wordt ingezet.⁴³ Anders dan voorheen wordt nu voor hele assets meerjarig onderhoud ingekocht, waarbij de markt prestaties levert in plaats van een bestek uitvoert. Dit wordt maincontracting

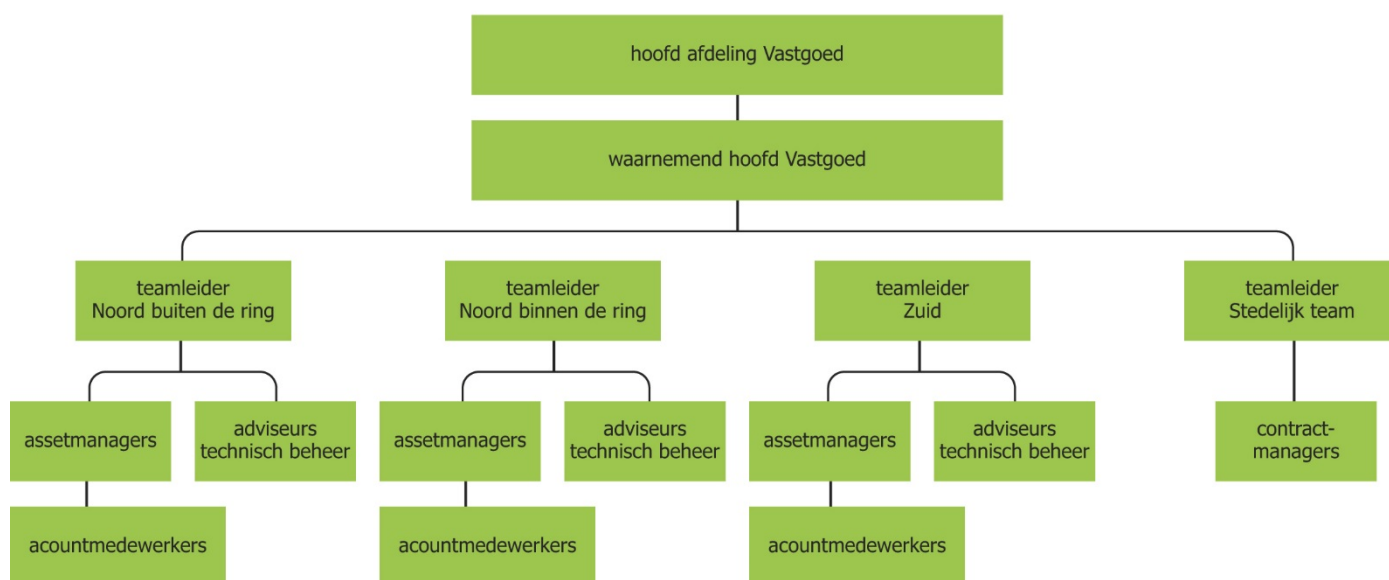
⁴¹ Ambtelijk interview, 18 juli 2016.

⁴² Gemeente Rotterdam, ‘Plan van Aanpak Organisatieaanpassing cluster Stadsontwikkeling, 2013-2016, concept – versie 1.0’, ongedateerd.

⁴³ Gemeente Rotterdam, ‘Plan van Aanpak Organisatieaanpassing cluster Stadsontwikkeling, 2013-2016, concept – versie 1.0’, ongedateerd.

genoemd. Het contractbeheer van meerjarig onderhoud (maincontracten) wordt uitgevoerd door het stedelijk team.⁴⁴ Het stedelijk team bewaakt ook de kwaliteit van de vastgoedorganisatie en de administratieve vastgoedbeheersystemen. De gebiedsteams zijn verantwoordelijk voor het op orde hebben van dossiers in systemen. Het overall kwaliteitsbeheer is gebiedsoverstijgend en is daarom belegd in het stedelijk team.⁴⁵ Deze werkwijze geldt overigens (nog) niet voor de deelportefeuille kunst & cultuur, omdat de culturele gebouwen relatief complex van aard zijn. Er wordt voor de deelportefeuille kunst en cultuur nog gewerkt volgens de functie-indeling zoals weergegeven in figuur 2-1. De beheer- en onderhoudswerkwijze voor de kunst- en cultuurportefeuille en ontwikkelingen inzake maincontracting worden nader toegelicht in hoofdstuk 3.

figuur 2-3 organogram afdeling Vastgoed vanaf 2014



2-3-3 huidige bezetting afdeling Vastgoed

De bedoeling was dat de afdeling Vastgoed per 1 januari 2016 zou slinken naar circa 69 fte. Op het moment van schrijven van dit rapport (november 2016) kent de afdeling Vastgoed een bezetting van circa 80 fte. Dit betekent dat de afdeling Vastgoed er nog niet in is geslaagd de krimporgave te realiseren.

De afdeling Vastgoed geeft in een notitie (gedateerd 14 juli 2015) aan de directie van Stadsontwikkeling aan dat ze te maken heeft met een disbalans tussen de omvang van de vastgoedportefeuille (omvang van het werkpakket) en de omvang van de formatie. Volgens de afdeling Vastgoed is er meer tijd nodig voor de doorontwikkeling tot het beoogde professionele vastgoedbedrijf en moet er op korte termijn een aantal maatregelen worden getroffen. Het betekent een uitbreiding van de toegestane

⁴⁴ Veuger, J. et al., 'Barometer Maatschappelijk Vastgoed 2015'. Koninklijke Van Gorcum: Assen, 2015.

⁴⁵ Gemeente Rotterdam, 'Plan van Aanpak Organisatieaanpassing cluster Stadsontwikkeling, 2013-2016, concept – versie 1.0', ongedateerd.

formatie met 10 fte, waarvan 5 fte structureel zal zijn.⁴⁶ De directie Stadsontwikkeling stemde op 14 juli 2015 in met dit voorstel.⁴⁷ De opgave om te krimpen naar een bezetting van 74 fte⁴⁸ is hiermee uitgesteld tot 1 januari 2018.

Tegen de achtergrond van een reorganisatie en inkrimping die gepaard ging met een transformatie naar een gebiedsgerichte organisatie, werd door de afdeling Vastgoed reeds een disbalans tussen de omvang van het werkpakket en de formatie omvang opgemerkt. Zoals eerder vermeld zijn met name de assetmanager en de projectmanager technisch beheer van belang in dit onderzoek. Om een beeld te krijgen van de omvang van het werkpakket van deze functionarissen heeft de rekenkamer gegevens hierover opgevraagd.⁴⁹ Uit deze gegevens blijkt dat een assetmanager dan wel projectmanager technisch beheer tussen de 200 en 300 panden onder hun hoede hebben. Zoals eerder vermeld is bij de reorganisatie de functie projectmanager technisch beheer vervangen door de functie adviseur technisch beheer. Bij de kunst- en cultuurpanden doet zich de situatie voor dat de persoon die voor zijn gebied technisch adviseur is, ook nog de functie projectmanager technisch beheer vervult voor deze panden. Deze functionaris vervult hiermee een dubbelfunctie.

capaciteitsgebrek

Signalen over de disbalans tussen de omvang van het werkpakket en de omvang van de formatie van de afdeling Vastgoed heeft de rekenkamer niet alleen ontvangen vanuit de gemeente, maar ook culturele instellingen hebben in gesprekken aangegeven dat zij vermoeden dat de gemeente niet voldoende capaciteit heeft. Hieronder wordt een aantal citaten van buiten de afdeling Vastgoed weergegeven.

Zo wordt bij de afdeling Cultuur aangegeven dat *"het merkbaar is dat de capaciteit van de afdeling Vastgoed veel minder is geworden, veel mensen zijn vertrokken of moesten vertrekken. Een gemiddelde assetmanager heeft zo'n 100 tot 200 panden onder zijn hoede. Dit is veel werk."*⁵⁰

Bij een culturele instelling wordt aangegeven: *"De afdeling Vastgoed is met steeds minder mensen gaan werken en steeds meer in de regio's gedoken. Voor de opdracht die de afdeling Vastgoed moet uitvoeren heeft ze te weinig mensen. Het is onwaarschijnlijk hoeveel gebouwen de technisch beheerders en assetmanagers onder hun hoede hebben. Merkbaar is dat de gemeente weinig/geen tijd heeft om inhoudelijk mee te denken over het vastgoed, ze kijken eigenlijk alleen naar het vastgoed in financiële zin."*⁵¹

Een andere cultuurinstelling merkt op dat *"het contact met de gemeente op onregelmatige basis is en bovendien worden afspraken vaak afgezegd"*.⁵²

⁴⁶ Afdeling Vastgoed, 'Notitie aan directie-overleg Stadsontwikkeling inzake Vastgoed fit for the job', 14 juli 2015.

⁴⁷ Cluster Stadsontwikkeling, brief aan de Ondernemingsraad Stadsontwikkeling betreffende doorontwikkeling afdeling Vastgoed, 15 juli 2015.

⁴⁸ Namelijk oorspronkelijke 69+5=74.

⁴⁹ Gemeente Rotterdam, e-mail ontvangen van afdeling Vastgoed SO, 21 december 2016.

⁵⁰ Ambtelijk interview, 11 januari 2016.

⁵¹ Interview culturele instelling, 13 juli 2016.

⁵² Interview culturele instelling, 13 april 2016.

2-4 Rotterdamse cultuurbeleid

Alle onderzochte culturele instellingen, uitgezonderd de bibliotheek, worden gesubsidieerd uit het Rotterdamse cultuurplan. De inhoudelijke beoordeling en de bedrijfsmatige toets van de subsidieaanvragen wordt verricht door de RRKC. De subsidiëring van de bibliotheek volgt hetzelfde tijdpad als het cultuurplan. De Bibliotheek Rotterdam is in 2013 verzelfstandigd. De onderzochte musea en theaters zijn allemaal in 2006 verzelfstandigd, met uitzondering van Kunsthal en poppodium Baroeg.

2-4-1 wijze van subsidiëring

De door de rekenkamer onderzochte instellingen hebben allemaal een subsidierelatie met de gemeente. Dit maakt dat deze instellingen zowel geld ontvangen van de gemeente (subsidie) als geld betalen aan de gemeente (huur). Deze paragraaf gaat in op de wijze van subsidiëring en de (subsidie)relatie tussen de instellingen en de afdeling Cultuur.

subsiëring theaters, musea en poppodia

Zoals aangegeven worden alle voor dit onderzoek bestudeerde casussen, uitgezonderd de Centrale bibliotheek, gesubsidieerd vanuit het Rotterdams cultuurplan. Het Rotterdams cultuurplan bevat de beleidsinhoudelijke voornemens en doelen op het gebied van kunst en cultuur (uitgangspunten), het beschikbare budget en het voorstel voor de verdeling van de subsidies aan de culturele instellingen.⁵³ Eens per vier jaar stelt de gemeenteraad het cultuurplan vast. Ten tijde van dit onderzoek was het cultuurplan 2013-2016 van toepassing. Met ingang van 1 januari 2017 is er een nieuwe cultuurplanperiode van start gegaan.

Op basis van de uitgangspunten in het door de gemeenteraad vastgestelde beleidskader en de aan de subsidieaanvraag verbonden inrichtingseisen dienen culturele instellingen een aanvraag in om in aanmerking te komen voor subsidiëring vanuit het cultuurplan. Instellingen moeten in het kader van hun aanvraag verscheidene documenten indienen, waaronder een meerjarenbeleidsplan, een jaarverslag, een begroting, balansgegevens en een formulier bedrijfsvoering. De afdeling Cultuur verlangt van instellingen dat ze inzicht geven in de huisvestingslasten van hun instelling, zoals bijvoorbeeld de kale huurprijs van het gehuurde pand en de hoogte van de servicelasten.⁵⁴ De gemeente vraagt deze informatie om een beeld te verkrijgen van de algemene huisvestingslasten van instellingen. Met deze informatie kan de gemeente bijvoorbeeld een benchmark uitvoeren.⁵⁵

De inhoudelijke beoordeling en de bedrijfsmatige toets van de subsidieaanvragen wordt verricht door de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur (RRKC). Het college van B en W vraagt de RRKC iedere vier jaar middels een opdrachtbrief tot een (inhoudelijk) gemotiveerd advies te komen voor een passend subsidieniveau per instelling. In de opdrachtbrief voor de komende cultuurplanperiode 2017-2020 heeft de RRKC de opdracht gekregen om in de beoordeling te kijken naar de volgende elementen: artistieke kwaliteit, de consistentie van het plan, het realisatieperspectief, het financiële beeld (waaronder de financieringsmix), het ondernemerschap, de

⁵³ Gemeente Rotterdam, 'Cultuurplanprocedure', geraadpleegd op 12 februari 2015 van www.rotterdam.nl/cultuurplanprocedure.

⁵⁴ Gemeente Rotterdam, 'Inrichtingseisen subsidieaanvragen cultuurplan 2017-2020', november 2015.

⁵⁵ Beantwoording schriftelijke vragen van de rekenkamer door de afdeling Cultuur, 23 september 2016.

positie van de aanvragende organisatie in het culturele veld, publieksbereik, vernieuwing en innovatie, samenwerking, cultuureducatie en internationalisering.⁵⁶

Op basis van de adviezen van de RRKC heeft de wethouder voor Cultuur op 7 september 2016 het verdelingsvoorstel gepresenteerd voor de te verlenen subsidies aan instellingen. Het verdelingsvoorstel voor de aankomende cultuurplanperiode 2017-2020 is door de gemeenteraad vastgesteld op 24 november 2016.⁵⁷

ontwikkeling cultuurplanbudget periode 2009-2020

In de cultuurplanperiode 2009-2012 bedroeg het verdeelbare cultuurplanbudget circa € 91 mln. (zie tabel 2-2). De musea en theaters die in dit onderzoek centraal staan, hebben in deze periode voor circa 35% aanspraak gemaakt op het cultuurplanbudget.⁵⁸ Met ingang van 1 januari 2013 ging de cultuurplanperiode 2013-2016 van start. Het verdeelbare cultuurplanbudget voor deze periode was verminderd; het budget nam met circa 19% af. De verlaging van het cultuurplanbudget was een van de maatregelen om de gemeentebegroting sluitend te houden.⁵⁹ De subsidie die de geselecteerde culturele instellingen in de periode 2013-2016 ontvangen is met circa 16% afgenomen.⁶⁰ Het cultuurplanbudget voor de periode 2017-2020 is hoger dan het cultuurplanbudget voor de periode 2013-2016. Dit komt onder andere voort uit de afspraak in het collegeprogramma⁶¹ dat het cultuurplanbudget niet verlaagd zal worden en om in deze cultuurplanperiode extra geld beschikbaar te stellen voor het Wereldmuseum, zodat het Wereldmuseum een intensieve samenwerking kan aangaan met het Nationaal Museum van Wereldculturen.⁶² In tabel 2-1 is zichtbaar dat de aanspraak op het cultuurplanbudget 2017-2020 door de in dit onderzoek centraal staande theaters en musea marginaal toeneemt ten opzichte van de twee eerdere cultuurplanperiodes. Het totale subsidiebedrag van deze instellingen neemt daarentegen wel met circa 11% toe.⁶³

tabel 2-1: overzicht cultuurplan budget en verdeling

	CP 2009-2012	CP 2013-2016*	CP 2017-2020
cultuurplanbudget (verdeelbaar)	€ 91 mln.	€ 73,7 mln.	€ 80,5 mln.**
aantal gesubsidieerde instellingen	93	77	83
cultuurplansubsidie instellingen waar de gemeente eigenaar is van het pand	€ 43,4 mln.	€ 36,6 mln.	€ 41,4 mln.
cultuurplansubsidie casussen	€ 31,7 mln.	€ 26,6 mln.	€ 29,5 mln.
aandeel casussen i.r.t. het totale cultuurplanbudget	35%	36%	37%

*verdeelbaar cultuurplanbudget exclusief de compensatie voor kostprijsdekkende huur

**5 miljoen euro van dit budget is bestemd voor het Wereldmuseum

⁵⁶ College van B en W, Brief aan de RRKC betreffende advisering Cultuurplan 2017-2020, 24 november 2015.

⁵⁷ Gemeente Rotterdam, 'Reikwijdte & Armslag, Cultuurplan 2017-2020; reactie op advies RRKC en verdelingsvoorstel', vastgesteld op 24 november 2016.

⁵⁸ € 31,7 mln. van € 91 mln. is circa 35%.

⁵⁹ Rekenkamer Rotterdam, 'Werelden van verschil: onderzoek naar verzelfstandigingsafspraken Wereldmuseum', 2015.

⁶⁰ De rekenkamer heeft dit als volgt berekend: $((26,6 - 31,7) / 31,7) * 100\% = -15,9\%$.

⁶¹ College van B en W, tweede herziene raadsvoorstel, 'Uitgangspuntennota 2017-2020 'Reikwijdte & Armslag', 29 september 2015.

⁶² Gemeente Rotterdam, Persbericht, 'Rotterdam verdeelt 80,5 miljoen in Cultuurplan 2017-2020, 7 december 2016.

⁶³ De rekenkamer heeft dit als volgt berekend: $((29,5 - 26,6) / 26,6) * 100\% = 10,57\%$. Afgerond 11%

subsidie Centrale bibliotheek

Voor de bibliotheek stelt de gemeente ook eens in de vier jaar een uitgangspuntennota op voor het meerjaren-bibliotheekbeleid. De subsidiëring van de bibliotheek volgt hetzelfde tijdpad als het cultuurplan. Het huidige meerjaren-bibliotheekbeleid 2013-2016 is de eerste uitgangspuntennota die de gemeente heeft opgesteld voor de Stichting Bibliotheek Rotterdam. Daarvoor maakte de bibliotheek Rotterdam nog onderdeel uit van het concern Rotterdam. Met ingang van 1 januari 2013 is de bibliotheek verzelfstandigd. Het meerjarenbeleidsplan dat de bibliotheek opstelt toetst de gemeente aan deze uitgangspuntennota en aan het meerjarig financieel kader. Vervolgens formuleert de gemeente samen met de bibliotheek een set prestatieafspraken die de grondslag vormen voor de jaarlijkse subsidieverlening.⁶⁴ In tabel 2-2 staan de jaarlijkse subsidiebedragen voor de Stichting Bibliotheek Rotterdam weergegeven voor de periode 2013-2016.⁶⁵ In de (concept)begroting 2017 is voor de Stichting Bibliotheek Rotterdam een subsidiebedrag opgenomen van € 19,9 mln.⁶⁶ Bij ambtelijk wederhoor is gebleken dat dit is gewijzigd naar € 18,9 mln.

tabel 2-2: subsidie Stichting Bibliotheek Rotterdam

2013	2014	2015	2016
€ 20.132.000	€ 19.958.500	€ 18.630.351	€ 18.933.805

2-4-2 verzelfstandigingen

Bijna alle instellingen uit de casusselectie, behalve de Kunsthall en poppodium Baroeg, waren voorheen gemeentelijke diensten en zijn inmiddels verzelfstandigd. In deze paragraaf wordt ingegaan op de verzelfstandigingen van de theaters, musea en de bibliotheek.

verzelfstandiging theaters en musea

In 2006 zijn de Rotterdamse Schouwburg, De Doelen, het Luxor theater, het Maritiem Museum en het Museum Boijmans van Beuningen verzelfstandigd. Er is gekozen voor verzelfstandiging van deze voormalige takken van dienst vanuit de bestuurlijke filosofie dat de uitvoering van kunst en cultuur geen kerntaak van de gemeente is. De gemeentelijke theaters en musea moesten dezelfde positie krijgen als andere cultuurinstellingen in de stad, wat betekent dat ze meer op afstand van de gemeente moesten komen te staan. Een andere reden voor de verzelfstandiging was de reorganisatie van de Bestuursdienst, waarbij beleidsvormende taken werden afgestoten. Dit betekende onder andere dat de toenmalige afdeling Culturele Zaken van de Bestuursdienst een andere positie binnen de gemeente moest krijgen.⁶⁷

Bij de verzelfstandiging van de gemeentelijke theaters en musea zijn de afspraken tussen de instellingen en de gemeente vastgelegd in verzelfstandigingsovereenkomsten. Daarnaast zijn er diverse documenten waarin de

⁶⁴ Gemeente Rotterdam, 'Uitgangspunten meerjaren-bibliotheek beleid', 22 maart 2016.

⁶⁵ Wethouder Mobiliteit, Duurzaamheid en Cultuur, brief betreffende Afdoeining toezeggingen ZOCS 30-3 Meerjaren bibliotheekbeleid, kenmerk: 16MO04283 - 16bb2595, 4 april 2016. Met aanvulling van de Bibliotheek uit ambtelijk wederhoor.

⁶⁶ Gemeente Rotterdam, Annotatie aan de raadscommissie ZOCS betreffende 'Meerjarenbeleidsplan Stichting Bibliotheek Rotterdam 2017-2020', 9 november 2016.

⁶⁷ College van B en W, brief aan de raad betreffende 'Herstructurering kunstsector', 3 september 2004.

in de verzelfstandigingsovereenkomsten gemaakte afspraken nader zijn uitgewerkt. Dit betreft bijvoorbeeld een huurovereenkomst, een onderhoudsplan aangaande de panden die de gemeente aan de instellingen verhuurt, (indien van toepassing) een overeenkomst met betrekking tot de gemeentelijke collectie die het museum beheert, subsidiebeschikkingen en een sociaal plan voor de overgang van personeel.⁶⁸

verzelfstandiging bibliotheek

Op 1 januari 2013 is de Bibliotheek Rotterdam verzelfstandigd. Voor het college van B en W was het primaire doel van deze verzelfstandiging om de bibliotheek beter te positioneren voor de majeure ontwikkelingen in het medialandschap en de bibliotheekbranche. Volgens het college zou de hiervoor benodigde innovatieslag het beste kunnen worden vormgegeven wanneer de Bibliotheek Rotterdam als zelfstandige stichting kan opereren.⁶⁹ De bibliotheek is een stichting geworden met een Raad van Toezicht-model, waarvan de voorzitter en leden worden benoemd door de gemeente.

De Bibliotheek Rotterdam is gehuisvest in panden die in eigendom zijn van de gemeente dan wel van derden. Bij de verzelfstandiging is ervoor gekozen deze constructie te continueren. Het pand waarin de Centrale Bibliotheek is gehuisvest is in eigendom van de gemeente. Op 1 januari 2010 is er een kostendekkende huurovereenkomst voor de duur van twintig jaar afgesloten tussen Stadsontwikkeling en de Bibliotheek Rotterdam.⁷⁰



⁶⁸ Rekenkamer Rotterdam, 'Werelden van verschil: onderzoek naar verzelfstandigingsafspraken Wereldmuseum', 2015.

⁶⁹ College van B en W, Ontwerpbesluit inzake verzelfstandiging Bibliotheek Rotterdam, 24 april 2012.

⁷⁰ College van B en W, Ontwerpbesluit inzake verzelfstandiging Bibliotheek Rotterdam, 24 april 2012.

3 beheer en onderhoud

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

Wat is de beoogde werkwijze voor het beheer en onderhoud van de panden uit de deelportefeuille kunst en cultuur?

In paragraaf 3-2 zal de werkwijze voor het beheer en onderhoud van de kunst- en culturele panden in beeld worden gebracht. Daarna zullen in paragraaf 3-3 de ontwikkelingen beschreven worden die in de periode 2005-2016 hebben plaatsgevonden op het gebied van het beheer en onderhoud van kunst- en culturele panden. Dit hoofdstuk is beschrijvend van aard. Dit betekent dat de rekenkamer in dit hoofdstuk niet aan normen toetst.

3-2 werkwijze beheer en onderhoud

De gemeente heeft voor de werkwijze beheer en onderhoud geen integrale werkwijze beschreven. De rekenkamer heeft daarom voor de kunst- en cultuurportefeuille de werkwijze gereconstrueerd. Deze werkwijze bestaat uit de onderdelen demarcatie, meerjarenonderhoudsplan (MOP), uitvoeringsplan en onderhoud (laten) uitvoeren. Hoewel de verantwoordelijkheden voor de verschillende onderdelen van de werkwijze beheer en onderhoud toebedeeld zijn aan functionarissen, ontbreekt het vaak aan een beschrijving van of vereisten aan de wijze waarop zij invulling dienen te geven aan deze werkzaamheden. Hierdoor hebben de functionarissen veel vrijheid in de uitvoering van hun werkzaamheden.

3-2-1 werkwijze op hoofdlijnen

Een integrale beschrijving van de werkwijze voor het beheer en onderhoud van kunst- en cultuurpanden ontbreekt.⁷¹ Wel staan er in verschillende documenten relevante uitgangspunten en aspecten beschreven.⁷² Met behulp van deze informatie heeft de rekenkamer de beoogde beheer- en onderhoudswerkwijze voor de deelportefeuille kunst en cultuur gereconstrueerd, welke later ook is bevestigd door de gemeente.⁷³ Hieronder volgt een schematische weergave van de beoogde werkwijze beheer en onderhoud (zie figuur 3-1).

⁷¹ Ambtelijk interview, 19 januari 2016.

⁷² Stukken zoals het meerjarenperspectief, het verslag Vastgoed, 5 jaar katalysator voor ontwikkeling van Rotterdam, plannen van het technisch beheer, concept AO uitvoeren onderhoudsplannen en de huurcontracten van de verschillende kunst en cultuurinstellingen.

⁷³ Telefonisch gesprek ambtenaar, 16 september 2016.

figuur 3-1 werkwijze beheer en onderhoud deelpartefeuille kunst en cultuur



Tot voor kort gold de gereconstrueerde werkwijze voor alle gemeentelijke panden. Dit is nu niet meer het geval. Voor het beheer en onderhoud van veel gemeentelijke panden is de gemeente namelijk overgestapt op maincontracting (dit zal nader besproken worden in paragraaf 3-3-4). Voor de kunst- en cultuurpanden heeft de gemeente de overstap naar maincontracting, zoals vermeld in hoofdstuk 2, (nog) niet gemaakt.

De werkwijze beheer en onderhoud, zoals gepresenteerd in figuur 3-1, wordt in de hierna volgende paragrafen per onderdeel nader toegelicht.

3-2-2 demarcatie

Een demarcatie is een verdeling van de onderhoudsverantwoordelijkheden tussen de huurder en de verhuurder. Deze verdeling wordt gemaakt om te bepalen welk onderhoud de gemeente in haar onderhoudsplannen moet opnemen.⁷⁴ Over het algemeen geldt dat de verhuurder verantwoordelijk is voor het casco (gebouw) en de gebouwgebonden installaties. De huurder is vaak verantwoordelijk voor de niet-gebouwgebonden installaties, inrichting en de afwerking van het gebouw, zoals vloerbedekking en schilderwerk.⁷⁵

De verantwoordelijkheid voor het opstellen van de demarcatielijst was tot aan 2016 aan niemand binnen de gemeente toebedeeld. De 'AO verhuur' heeft hier verandering in gebracht. In de notitie 'AO verhuur' (administratieve organisatie), in gebruik sinds 2016, staat dat de demarcatielijst een standaard onderdeel is van het huurcontract. Vanuit de afdeling Vastgoed zijn de accountmedewerker en assetmanager betrokken, evenals de (nieuwe) huurder, bij het opstellen en ondertekenen van het huurcontract.⁷⁶ De wijze waarop een demarcatielijst tot stand komt heeft de gemeente in geen van de bestudeerde documenten beschreven. De gemeente heeft ook geen model demarcatielijst of standaard format voor een demarcatielijst.

3-2-3 meerjarenonderhoudsplan

Een meerjarenonderhoudsplan (MOP) is een document waarin de gemeente voor een bepaald pand en per gebouwonderdeel opneemt wanneer welk verhuurdersonderhoud gepland is en wat de verwachte kosten hiervan zijn. Het MOP bevat verschillende soorten onderhoud. Het betreft niet alleen vervangings-, herstel- en jaarlijks onderhoud, maar ook keuringen, preventief onderhoud en storingsonderhoud.⁷⁷ Een MOP beslaat vaak een onderhoudsperiode van circa 25

⁷⁴ Gemeente Rotterdam, 'Jaarplan Technisch beheer 2012', 1 december 2011; 'Jaarplan Technisch beheer 2013', 17 december 2012.

⁷⁵ Gemeente Rotterdam, 'Jaarplan Technisch beheer 2012', 1 december 2011; 'Jaarplan Technisch beheer 2013', 17 december 2012.

⁷⁶ Afdeling Vastgoed, 'AO Nieuwe Verhuur', 8 december 2015.

⁷⁷ Gemeente Rotterdam, 'Jaarplan Technisch beheer 2012', 1 december 2011.

jaar.⁷⁸ Op basis van de verwachte onderhoudskosten in die periode, worden de gemiddelde jaarlijkse onderhoudskosten berekend.⁷⁹

Een MOP is gebaseerd op de demarcatielijst en een conditiemeting van de onderhoudsstaat van het pand.⁸⁰ Om de conditie van het gebouw te bepalen gebruikt de gemeente de NEN 2767-norm.⁸¹ De NEN 2767-norm is een vastgestelde Nederlandse norm die dient als referentiekader om de onderhoudsstaat van een gebouw te kunnen vaststellen.⁸² Deze norm hanteert een zespuntsschaal (zie tabel 3-1).⁸³ De gemeente hanteert voor haar panden conditieniveau 3 à 4 als ondergrens, omdat deze conditieniveaus volgens de afdeling Vastgoed het meest kostenefficiënt zijn.⁸⁴

tabel 3-1: conditieniveau's volgens NEN 2767-norm

conditieniveau	omschrijving
1	een zeer goede onderhoudsstaat, nieuwbouwkwaliteit of met nieuwbouw te vergelijken kwaliteit
2	een goede onderhoudsstaat, kenmerken van beginnende veroudering
3	een redelijke onderhoudsstaat, verouderingsproces is duidelijk op gang gekomen
4	een matige onderhoudsstaat, sterk onderhevig aan veroudering
5	een slechte onderhoudsstaat, veroudering is onomkeerbaar
6	een zeer slechte onderhoudsstaat, zo slecht dat de staat niet meer te classificeren is onder 5. Dit niveau komt overeen met 'rijp voor de sloop'

Door middel van de conditiemeting wordt per gebouwonderdeel in kaart gebracht in welke staat het verkeert en welke score hierbij hoort. De onderhoudstoestand wordt onder andere gerelateerd aan de technische levensduur van een bepaald onderdeel. Zo gaat schilderwerk bijvoorbeeld zes jaar mee. De behaalde scores worden vervolgens naast de door de gemeente gestelde ondergrens gelegd, waardoor inzichtelijk wordt wanneer welke onderhoudsacties uitgevoerd moeten worden. Indien het conditieniveau 3 of lager is (4, 5 of 6), moet er (vrijwel) direct onderhoud uitgevoerd worden. Bij gebouwonderdelen met hogere conditieniveaus (1 of 2) zal het onderhoud in latere jaarschijven worden ingedeeld, gerelateerd aan de verwachte technische levensduur van dat onderdeel.⁸⁵

Een conditiemeting is een momentopname en zegt dus alleen iets over de technische staat van het pand op dat moment. Daarom wordt er één keer per vijf jaar een

⁷⁸ Ambtelijk interview, 5 november 2016.

⁷⁹ Ambtelijk interview, 5 november 2016.

⁸⁰ Gemeente Rotterdam, 'Jaarplan Technisch beheer 2013', 17 december 2012.

⁸¹ Gemeente Rotterdam, 'Jaarplan Technisch beheer 2012', 1 december 2011; 'Jaarplan Technisch beheer 2013', 17 december 2012; Deloitte, Hoofdproces CVO opstellen MOP, december 2007.

⁸² Deze methodiek is sinds 2010 leidend voor alle MOP's, zowel voor de objecten van de verzelfstandigde culturele instellingen als voor de overige culturele instellingen. Ten tijde van de verzelfstandiging werd er nog niet gewerkt met de NEN-2767 methodiek. Dit betekent dat de MOP's uit die tijd niet op deze wijze zijn ingericht.

⁸³ Rekenkamer Rotterdam, 'Onderhoud in de steigers, onderzoek naar de onderwijshuisvesting in het primair en speciaal onderwijs', oktober 2013.

⁸⁴ Gemeente Rotterdam, 'Jaarplan Technisch beheer 2012', 1 december 2011; 'Jaarplan Technisch beheer 2013', 17 december 2012.

⁸⁵ Gemeente Rotterdam, 'Jaarplan Technisch beheer 2013', 17 december 2012.

volledige conditiemeting uitgevoerd.⁸⁶ Daar het MOP is gebaseerd op de conditiemeting, geldt de periodiciteit van vijf jaar ook voor het MOP. De gemeente streeft ernaar om eens per vijf jaar een nieuw MOP op te stellen. De verantwoordelijkheid voor het opstellen van het MOP is belegd bij de aan het object toegewezen projectmanager technisch beheer.⁸⁷ Aan de MOP's en de wijze waarop deze moeten worden opgesteld zijn, naast het gebruik van de NEN-2767, in gemeentelijke stukken geen verdere eisen gesteld.

3-2-4 uitvoeringsplan

De volgende stap in de gemeentelijke beheer- en onderhoudswerkwijze is het maken van een jaarlijks uitvoeringsplan per pand. Dit plan bevat alle werkzaamheden die in dat jaar uitgevoerd zullen worden. De verantwoordelijkheid voor het maken van een uitvoeringsplan is belegd bij de voor het object verantwoordelijke projectmanager technisch beheer.⁸⁸ De projectmanager technisch beheer doet dit in samenspraak/afstemming met de voor het object verantwoordelijke assetmanager.⁸⁹

Het uitvoeringsplan is geen kopie van de desbetreffende jaarschijf uit het MOP. Uit verschillende bronnen blijkt namelijk dat een MOP een te statisch beeld van het onderhoud geeft. In de jaarplannen Technisch Beheer staat bijvoorbeeld dat “onderhoud plaatsvindt indien het basisniveau is gepasseerd, niet omdat het in een bepaald jaar in het MOP vermeld staat.”⁹⁰ Het MOP is een scenario, geen status quo.⁹¹ Dit betekent dat een MOP voordat het uitgevoerd kan worden, nog een verfijning nodig heeft. Door middel van een gerichte conditiemeting wordt nagegaan of het geplande onderhoud voor een bepaald jaar, daadwerkelijk nodig is. Ook moet bij elementen van het gebouw waarbij over één of twee jaar onderhoud gepland staat, gekeken worden of het noodzakelijk is om het onderhoud eerder uit te voeren. Er kan immers sneller slijtage optreden dan in het MOP voorzien was. Het MOP fungeert dus als handvat voor het maken van een jaarlijks uitvoeringsplan per pand.⁹² Ook kan er nog onderhoud ingepland worden aan de hand van klachten van de huurder of andere inspecties.⁹³

Nadat de projectmanager technisch beheer de voorstellen voor het benodigde onderhoud met bijbehorend budget op papier heeft gezet, worden alle onderhoudsbudgetten van de maatschappelijke vastgoedobjecten samengevoegd in het jaarplan Technisch Beheer Maatschappelijk Vastgoed. Dit plan werd vervolgens ter goedkeuring aan de voormalige directie OBR voorgelegd.⁹⁴ Aan het uitvoeringsplan en de wijze waarop dit plan moet worden opgesteld zijn, in gemeentelijke stukken, geen verdere eisen gesteld.

⁸⁶ Gemeente Rotterdam, 'Jaarplan Technisch beheer 2013', 17 december 2012.

⁸⁷ Ambtelijk interview, 16 augustus 2016.

⁸⁸ Gemeente Rotterdam, 'Een professioneel vastgoedbedrijf binnen het OBR. Reorganisatieplan Sector Vastgoed', 26 september 2007.

⁸⁹ Gemeente Rotterdam, 'Een professioneel vastgoedbedrijf binnen het OBR. Reorganisatieplan Sector Vastgoed', 26 september 2007.

⁹⁰ Gemeente Rotterdam, 'Jaarplan Technisch beheer 2012', 1 december 2011; 'Jaarplan Technisch beheer 2013', 17 december 2012.

⁹¹ Gemeente Rotterdam, 'Jaarplan Technisch beheer 2013', 17 december 2012.

⁹² Ambtelijk interview, 16 augustus 2016.

⁹³ Ambtelijk interview, 16 augustus 2016.

⁹⁴ Gemeente Rotterdam, 'Een professioneel vastgoedbedrijf binnen het OBR. Reorganisatieplan Sector Vastgoed', 26 september 2007.

3-2-5 onderhoud (laten) uitvoeren

Het laatste onderdeel van de werkwijze beheer en onderhoud betreft het daadwerkelijk uitvoeren van onderhoud conform planning en budget zoals opgenomen in de uitvoeringsplannen. Voor de uitvoering van onderhoudswerkzaamheden is bij de afdeling Vastgoed een verdeling in verantwoordelijkheden en taken gemaakt. De projectmanagers technisch beheer zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het onderhoud dat is opgenomen in de uitvoeringsplannen. Dit houdt onder andere in dat ze de externe aannemers aansturen, de planning en het budget bewaken, de uitvoering van de onderhoudswerkzaamheden coördineren en controleren en voortgangsrapportages opstellen.⁹⁵ De projectmanagers sturen ook de projectmedewerkers aan. Deze leveren inhoudelijke ondersteuning bij het uitvoeren en aansturen van de onderhoudsprojecten. Dit betreft o.a. het voorbereiden en bewaken van budgetten, planningen en opdrachten aan derden, het opstellen van benodigde documenten, het uitvoeren van deelprojecten en het verzorgen van de projectadministratie.⁹⁶ De eindverantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de onderhoudsprojecten en het daarbij behorende budget ligt bij de teamleider technisch beheer.

Het onderhoud dient ingekocht te worden conform het Rotterdamse inkoop- en aanbestedingsbeleid. Dit proces bestaat uit drie fasen: de voorbereiding, de aanbesteding en opdrachtuitvoering. In de voorbereidingsfase wordt de inkoopbehoefte bepaald, een inkoopplanning en budget opgesteld, een keuze gemaakt voor de beste marktbenadering, aanbestedingsdocumenten opgesteld en technische en functionele specificaties beschreven. In de aanbestedingsfase vindt de daadwerkelijke aanbesteding plaats. Dit betekent dat de opdracht in de markt wordt gezet met het verzoek aan uitgenodigde leverancier(s) om een bieding te doen. Na ontvangst van de aanbiedingen vindt beoordeling plaats van de offertes, waarna tot gunning wordt overgegaan. Tussen opdrachtgever en de gegunde partij(en), de opdrachtnemer(s), wordt een overeenkomst gesloten.

In de laatste fase wordt de ingekochte opdracht uitgevoerd. Alvorens de gemeente overgaat tot betaling van het ingekochte onderhoud, moet er bewijs zijn dat het onderhoud is uitgevoerd conform de opdracht.⁹⁷ er moet een zogeheten prestatieverklaring zijn. Dit is een document, waaruit blijkt dat de leverancier het ingekochte product, de dienst of het werk ook daadwerkelijk heeft geleverd. De verklaring dient te zijn ondertekend door een medewerker van de gemeente die aanwezig was bij de oplevering.⁹⁸

Het werken met prestatieverklaringen is niet altijd gemeengoed geweest bij de gemeente Rotterdam.⁹⁹ In het handboek prestatieverklaringen, daterend uit december 2015, wordt de ontwikkeling omtrent verantwoording als volgt omschreven: “De ontwikkeling wordt omschreven door “trust me – tell me – show me – prove me”. Waar we heel lang geleden op onze blauwe ogen werden vertrouwd (trust me), moesten we daarna vertellen hoe het zat met een bepaalde inkoop (tell me). Nog later

⁹⁵ Gemeente Rotterdam, 'Een professioneel vastgoedbedrijf binnen het OBR. Reorganisatieplan Sector Vastgoed', 26 september 2007.

⁹⁶ Gemeente Rotterdam, 'Een professioneel vastgoedbedrijf binnen het OBR. Reorganisatieplan Sector Vastgoed', 26 september 2007.

⁹⁷ Gemeente Rotterdam, 'Algemene Regeling Inkoop gemeente Rotterdam', februari 2014.

⁹⁸ Gemeente Rotterdam, 'Handboek prestatieverklaringen', 8 december 2015.

⁹⁹ Dit punt kwam ook naar voren in het rekenkamer rapport 'Kwetsbaar vertrouwen, onderzoek naar integriteitsrisico's in het inkoop- en aanbestedingsproces', maart 2016.

moesten we het ook nog kunnen laten zien (show me) en nu moeten we het zelfs bewijzen (prove me).” ¹⁰⁰

werkafspraken verzelfstandigde instellingen

Overigens is voor de verzelfstandige cultuurinstellingen de uitvoering van het verhuurdersonderhoud volgend uit het uitvoeringsplan geregeld via (specifieke) werkafspraken in de huurovereenkomst. Hier is destijds voor gekozen vanuit de gedachte dat deze instellingen over kennis en ervaring beschikken voor optimaal beheer en onderhoud van de panden. Zoals uit figuur 3-2 blijkt zijn over het uitvoeren van het verhuurdersonderhoud ¹⁰¹ met de huurder afspraken gemaakt. ¹⁰² Hierbij is onderscheid gemaakt in de taken zoals van advies tot bestek, selectie van aannemers, aanbesteding, opdrachtverstrekking, begeleiding en toezicht. De verdeling van deze taken tussen huurder en verhuurder verschillen enigszins per object.

figuur 3-2: voorbeeld werkafspraken

Taken	Gebouwonderhoud Art 5.4 huurovereenkomst	Service Onderhoud Art 5.5 huurovereenkomst
Opstellen begroting	Huurder/externe adviseur	Huurder
Vaststellen begroting	Verhuurder	Huurder met goedkeuring Verhuurder
Voorbereiding	In overleg tussen Verhuurder en Huurder jaarlijks plan van aanpak op stellen. Hierbij tevens taken en bevoegdheden per project vaststellen	Huurder zorgt voor engineering, uitvoering en beheer
Van advies tot bestek	In overleg tussen Verhuurder en Huurder jaarlijks plan van aanpak op stellen. Hierbij tevens taken en bevoegdheden per project vaststellen	Huurder iom Verhuurder
Selectie aannemers	Verhuurder/iom huurder c.q. externe adviseur	Huurder met goedkeuring Verhuurder
Aanbesteding	Verhuurder	Huurder
Opdrachtverstrekking	Verhuurder	Idem "aanbesteding"
Begeleiding en toezicht	Huurder/externe adviseur	Huurder
Storingen en klachten	Huurder	Huurder
Betaling	Verhuurder	Huurder
Administratie	Huurder c.q. externe adviseur	Huurder iom Verhuurder
Beheer documentatie/gegevens	Huurder. Verhuurder legt vastgoed dossier aan	Huurder iom Verhuurder

TABEL 1.

De werkafspraken bevatten een taakverdeling tussen huurder en verhuurder die in essentie dezelfde processtappen doorlopen als het gemeentelijk inkoopbeleid. Grosso modo kan uit bovenstaande werkafspraken en nadere toelichting opgemaakt worden

¹⁰⁰ Gemeente Rotterdam, 'Handboek prestatieverklaringen', 8 december 2015.

¹⁰¹ Er wordt in de werkafspraken onderscheid gemaakt tussen gebouwonderhoud en serviceonderhoud. Gebouwonderhoud betreft groot onderhoud en verbouwingen, waarvan de investeringen zijn opgenomen in het MOP en het onderhoud een projectmatige aanpak kent. Serviceonderhoud betreft het preventief en curatief onderhoud, veelal geborgd in onderhoudscontracten aan gebouw en gebouw gebonden installaties.

¹⁰² Gemeente Rotterdam en stichting Maritiem Museum Rotterdam, 'huurovereenkomst', december 2005.

dat de huurder in alle fases wordt betrokken door de gemeente, zowel in de voorbereidingsfase, de aanbestedingsfase als de uitvoeringsfase. Voor sommige taken is de huurder middels de werkafspraken zelfs helemaal verantwoordelijk gemaakt, zoals bijvoorbeeld het begeleiden van en het toezicht houden op de aannemende partij. Hoewel de begeleiding en het toezicht wordt overgelaten aan de huurder, is in een bijlage van de werkafspraken geregeld dat de gemeente altijd zelf beslist aan welke partij een opdracht wordt gegund en dat de oplevering in samenspraak tussen de gemeente, culturele instelling en eventuele externe derden bepaald dient te worden. Verder is in de werkafspraken geregeld dat de huurder verantwoordelijk is voor de administratie van het ten behoeve van de verhuurder aangegeven onderhoud. In een nadere toelichting staat dat de culturele instelling de gemeente hierover op kwartaalbasis dient te informeren middels kwartaalrapportages en dat de gemeente het vastgoeddossier te allen tijde mag inspecteren. De rekenkamer ziet hier wel een mogelijk risico voor de gemeente met betrekking tot het borgen van kennis over het pand en het administreren daarvan omdat de administratie bij de huurders is belegd.

Ook wordt in de werkafspraken voorgesteld dat de gemeente en culturele instelling zes keer per jaar met elkaar overleg hebben over onder andere de staat van het gebouw en de voortgang van de onderhoudswerkzaamheden. De werkafspraken bieden wel de mogelijkheid om in onderling overleg de frequentie aan te passen naar gelang de behoefte. Het belang van afstemming is verder ook geregeld in de huurovereenkomsten tussen de gemeente en musea en theaters, waarin staat dat de uitvoering van werkzaamheden volgend dient te zijn op de evenementenplanning van de instellingen. Het belang van afstemming over het uit te voeren onderhoud is ook geregeld in de huurovereenkomst tussen de gemeente en verzelfstandigde bibliotheek.

3-3 ontwikkelingen werkwijze beheer en onderhoud

Door de jaren heen hebben er ontwikkelingen plaatsgevonden in de werkwijze voor het beheer en onderhoud. Voor de onderzochte kunst- en cultuurpanden is de verzelfstandiging eind 2005 en de voorgenomen evaluatie hiervan van groot belang, omdat toen de werkwijze voor het beheer en onderhoud van deze panden grotendeels is ontwikkeld. De evaluatie heeft echter nooit plaatsgevonden. De afdeling Vastgoed heeft sinds 2012 een geleidelijke transitie ingezet naar het inkopen van onderhoud middels maincontracten. Voor de Kunsthal wordt sinds 2014 een nieuwe werkwijze voor het beheer en onderhoud gehanteerd. Tot slot is de afdeling Vastgoed momenteel bezig met het ontwikkelen van een nieuwe werkwijze voor het beheer en onderhoud voor een aantal kunst- en cultuurpanden.

3-3-1 inleiding

De wijze van het beheren en onderhouden van gemeentelijk vastgoed heeft door de jaren heen verschillende ontwikkelingen doorgemaakt. Onderstaande paragrafen gaan in op de ontwikkelingen vanaf de verzelfstandiging van de kunst- en cultuurpanden eind 2005 tot en met de huidige ontwikkeling waarin een nieuwe beheer- en onderhoudsstrategie voor de kunst- en cultuurpanden wordt ontwikkeld.

3-3-2 verzelfstandiging kunst- en cultuurpanden eind 2005

Veel van de voor dit onderzoek onderzochte kunst- en cultuurinstellingen zijn eind 2005 verzelfstandigd.¹⁰³ De gemeente heeft in een gesprek toegelicht dat deze verzelfstandiging onder grote tijdsdruk plaatsvond en dat zij gedurende deze verzelfstandiging al wist, dat de informatie over het onderhoud van de panden niet volledig was.¹⁰⁴ De gemeente heeft destijds de MOP's overgenomen die de culturele instellingen (toen nog gemeentelijke diensten) zelf hadden opgesteld. Deze MOP's verschilden volgens de gemeente zeer in kwaliteit. Ondanks het feit dat de gemeente nog wel een quickscan heeft laten uitvoeren op deze MOP's, heeft dit de kwaliteitshiaten in de MOP's niet kunnen dichten. Volgens de gemeente komt dit onder andere doordat er destijds wegens de grote tijdsdruk per pand slechts een zeer korte tijd beschikbaar was voor het uitvoeren van de quick scans. Verder geeft de gemeente aan dat het niet in het belang was van de instellingen om volledig te zijn in de onderhoudsinformatie richting de gemeente. Een volledige opgave van al het te plegen onderhoud zou namelijk kunnen leiden tot een hogere huurprijs.¹⁰⁵ De verkregen MOP's met enige aanvullingen zijn destijds bij de huurovereenkomsten vastgesteld als geldende MOP's. In deze MOP's is ook aangegeven of de huurder of verhuurder verantwoordelijk is voor het betreffende onderhoud. Het MOP vormde dus ook de basis voor de demarcatielijst.¹⁰⁶

3-3-3 evaluatie verzelfstandiging door Gemeentewerken in 2009

In huurovereenkomsten van de verzelfstandigde instellingen is opgenomen dat de toenmalige afdeling Gemeentewerken het beheer en onderhoud gedurende drie jaar zou monitoren. De MOP's, demarcatielijsten, de gemaakte werkafspraken en de gemaakte kosten zouden vervolgens in 2009 geëvalueerd worden door Gemeentewerken.¹⁰⁷ Gemeentewerken zou onder andere gaan kijken naar de kwaliteit en volledigheid van deze documenten, de uitgevoerde onderhoudswerkzaamheden en de verdeling van de budgetten voor zowel het eigenaarsdeel, het huurdersdeel en de servicekosten.¹⁰⁸ Aanvankelijk is Gemeentewerken ook gestart met de monitoring, maar na ongeveer een jaar ontstond er onduidelijkheid over het opdrachtgeverschap van de opdracht en is het monitoren gestopt.¹⁰⁹ De evaluatie heeft derhalve nooit plaatsgevonden. Hoofdstuk 4 gaat in op de wijze waarop het onderhoud van de panden van de voormalige takken van dienst (en de bibliotheek en Baroeg) sinds 2009 tot nu is vormgegeven.

3-3-4 maincontracting vanaf 2012

Zoals eerder vermeld, wordt voor een groot deel van het maatschappelijk vastgoed het (meerjarig)onderhoud inmiddels op een andere wijze ingekocht. Hierbij wordt gebruik gemaakt van zogenaamde maincontracten. Dit houdt in dat er integrale prestatiecontracten tussen de gemeente en één marktpartij (de maincontractor) worden afgesloten voor het beheer en het onderhoud van gebouwen. Deze marktpartij

¹⁰³ Dit betreft Boijmans van Beuningen, De Doelen, Luxor theaters, Maritiem Museum en de Schouwburg. De bibliotheek is later verzelfstandigd.

¹⁰⁴ Ambtelijk interview, 16 augustus 2016.

¹⁰⁵ Ambtelijk interview, 16 augustus 2016.

¹⁰⁶ Huurovereenkomsten tussen gemeente en Boijmans van Beuningen, De Doelen, Luxor theaters, Maritiem Museum en de Schouwburg, eind 2005.

¹⁰⁷ Ambtelijk interview, 16 augustus 2016.

¹⁰⁸ Gemeentewerken, 'Advies second opinion verdeling meerjarenonderhoudskosten culturele instellingen Rotterdam', 11 oktober 2005.

¹⁰⁹ Ambtelijk interview, 16 augustus 2016.

is verantwoordelijk voor (de coördinatie van) het beheer en onderhoud en de kwaliteit van het geleverde werk door de contractanten.¹¹⁰ De gemeente moet deze contracten managen en heeft hierbij een regie- en controlerol. In 2012 is de afdeling Vastgoed begonnen met maincontracting in de sport- en recreatieportefeuille.¹¹¹ Het (meerjarig)onderhoud voor vastgoed zoals gymzalen, zwembaden en parkeergarages is op deze manier aanbesteed.¹¹² Maincontracting kent een aantal risico's voor de gemeente; deze staan weergegeven in onderstaand kader.

risico's maincontracting

Door maincontracting komt de gemeente steeds verder af te staan van de daadwerkelijke onderhoudswerkzaamheden aan haar eigen panden; dit wordt nu immers gedaan door de maincontractant.¹¹³ Dit heeft als gevolg dat de kennis van de gemeente over het pand minder wordt. Dit is geen probleem, wanneer er voldoende capaciteit is om als gemeente toezicht en controle te kunnen uitvoeren. De gemeente geeft echter aan dat hiervoor op het moment onvoldoende eigen capaciteit is. Er worden nu wel twee externe partijen ingehuurd om deze controles uit te voeren.¹¹⁴ Ook is van belang dat de functionarissen die nu contractmanagers zijn, eerder een geheel andere functie hadden en daarom niet altijd de benodigde achtergrond en kwaliteiten bezitten inzake contractmanagement.¹¹⁵

Een ander risico dat samenhangt met de regierol van de gemeente is haar afhankelijkheid van de maincontractors voor een adequaat vastgoeddossier van het object. Doordat de kennis en de documenten bij externe partijen komen te liggen, is het belangrijk voor de gemeente om hier goed toezicht en controle op te houden. De gemeente mag zich volgens de geldende aanbestedingsregels maar voor maximaal vier jaar committeren aan een externe partij. Na vier jaar moet een object dus overgedragen worden naar een andere maincontractor. Voor een goede overdracht is het belangrijk dat het vastgoeddossier geheel op orde is. Echter, de 'oude' maincontractor deelt dit belang van de gemeente niet omdat hij de werkzaamheden wil blijven uitvoeren.¹¹⁶

De gemeentelijke contractmanagers zouden van maincontractors informatie moeten verkrijgen over de realisatie van het uitvoeringsplan. Dit punt is volgens de gemeente nog niet goed geborgd. De gemeente geeft aan dat ze destijds bij de aanbesteding meer duidelijkheid had moeten geven over de rol die verwacht wordt van maincontracting partijen en de informatie die ze aan de gemeente moeten verschaffen. Nu moeten dergelijke afspraken, terwijl de contracten al lopen, alsnog gemaakt worden.¹¹⁷

Er is ook een financieel risico voor de gemeente. Het onderhoud dat via maincontracting ingekocht wordt, beslaat het planmatig onderhoud, serviceonderhoud en correctieonderhoud (onderhoud naar aanleiding van klachten). Alleen het planmatig onderhoud is ingekocht voor een vastgesteld financieel bedrag. Het overige onderhoud wordt uitbetaald naar rato, dus in hoeverre gebruik is gemaakt van deze diensten. Er bestaat echter een spanning tussen enerzijds serviceonderhoud en

¹¹⁰ Rijksgebouwendienst, Maincontracting – een integrale kijk op beheer en onderhoud, 2 januari 2012.

¹¹¹ Ambtelijk interview, 18 augustus 2016.

¹¹² Ambtelijk interview, 17 en 22 juni 2016.

¹¹³ Ambtelijk interview, 21 juli 2016.

¹¹⁴ Ambtelijk interview, 21 juli 2016.

¹¹⁵ Ambtelijk interview, 17 en 22 juni 2016.

¹¹⁶ Ambtelijk interview, 26 juli 2016.

¹¹⁷ Ambtelijk interview, 26 juli 2016.

correctiefonderhoud en planmatig onderhoud. Des te beter installaties en gebouwonderdelen onderhouden worden (serviceonderhoud, klachtenonderhoud), des te langer deze onderdelen en/of installaties meegaan en des te minder planmatig onderhoud er hoeft te worden verricht. Dit maakt het aantrekkelijk voor de maincontractors om de apart te declareren werkzaamheden uit te breiden en op deze wijze te besparen op de werkzaamheden waarvoor ze al betaald zijn. Volgens de gemeente is dit een vraagstuk waar rondom maincontracting de hele markt mee worstelt.¹¹⁸

3-3-5 werkwijze beheer en onderhoud Kunsthal sinds 2014

Lopende het onderzoek bleek dat de beheer- en onderhoudswerkwijze van de Kunsthal afwijkend is van de in paragraaf 3-2 beschreven werkwijze. Derhalve wordt in deze paragraaf de casus Kunsthal apart uitgelicht en zal deze casus in hoofdstuk 4, waar de uitvoering van het beheer en onderhoud centraal staat, niet meer aan de orde komen.

De Kunsthal kent sinds 2014 een tripartite overeenkomst met de gemeente en een bouwconsortium¹¹⁹ voor het totale beheer en onderhoud van het pand. Het consortium onder leiding van penvoerder Eneco, draagt voor een vast bedrag per maand zorg voor taken zoals het uitvoeren van onderhoud, schoonmaakwerkzaamheden en het financieren van energiebesparende maatregelen.¹²⁰ De partijen hebben hierover met elkaar resultaatafspraken gemaakt. Er is een zogenaamd ESCo-contract gesloten. Kenmerkend voor een dergelijk contract is het maken van energieprestatieafspraken met de uitvoerende partij.¹²¹ De uitvoerende partij is in dit geval het bouwconsortium. Dit krijgt in eerste instantie een krap budget voor het uitvoeren van de taken, maar heeft de uitdaging om middels energiebesparende maatregelen de vaste lasten te verlagen en zo zijn winst te vergroten.¹²² Middels deze constructie zijn huurder en verhuurder 'ontzorgd' in hun taken en verantwoordelijkheden.

Bij de totstandkoming van het ESCo-contract is er een nieuwe demarcatielijst opgesteld. In de demarcatie is afgesproken dat de gemeente enkel verantwoordelijk is voor het casco. Dit betekent dat wanneer de Kunsthal instort door een constructiefout, het consortium hier niet verantwoordelijk voor gehouden kan worden. Volgens de demarcatie is het consortium verantwoordelijk voor al het andere onderhoud. Indien het contract met het consortium ontbonden wordt of afloopt, is ook vastgelegd wat de onderhoudsverantwoordelijkheden van de Kunsthal zijn en wat die van de gemeente zijn.¹²³ In 2014 is er tevens een nieuw MOP door het consortium opgesteld en goedgekeurd door de gemeente en de Kunsthal. Deze werkwijze zal ook voor het volgende MOP gehanteerd worden.¹²⁴

¹¹⁸ Ambtelijk interview, 18 juli 2016.

¹¹⁹ Het bouwconsortium bestaat uit de partijen Dura Vermeer, Eneco, Roodenburg installaties en door het consortium ingeschakelde onderaannemers.

¹²⁰ Gemeente Rotterdam en stichting Kunsthal, 'Energieprestatiecontract', datum ontbreekt.

¹²¹ Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 'Energiediensten uitbesteden aan ESCo's', verkregen op 20 oktober 2016 van <http://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/utiliteitsbouw/beheer-en-onderhoud/escos>.

¹²² Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 'Energiediensten uitbesteden aan ESCo's', verkregen op 20 oktober 2016 van <http://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/utiliteitsbouw/beheer-en-onderhoud/escos>.

¹²³ Gemeente Rotterdam en stichting Kunsthal, 'Energieprestatiecontract', datum ontbreekt.

¹²⁴ Interview Kunsthal, 14 juni 2016.

De regie over het uit te voeren onderhoud ligt bij het consortium.¹²⁵ Wel voert de Kunsthal wekelijks overleg met het consortium over de uitvoering van de werkzaamheden. Hierdoor heeft de Kunsthal inzicht in de voortgang van onderhoudswerkzaamheden en in hoeverre het consortium zijn verplichtingen nakomt. De gemeente vervult een controlerende rol met betrekking tot het onderhoud. Zo is in het contract opgenomen dat er iedere vier jaar een conditiemeting wordt uitgevoerd om te zien of het onderhoud naar behoren wordt uitgevoerd en de afgesproken prestaties behaald worden. Verder voert de gemeente jaarlijks een gesprek met beide partijen om te monitoren of alles nog naar wens verloopt.¹²⁶

Hoewel voor alle partijen de nieuwe constructie in het begin wennen was, zijn de gemeente en Kunsthal beide tevreden over de wijze waarop het beheer en onderhoud van het pand momenteel geregeld is. De ervaring tot nu toe is bovendien dat de afspraken die op papier zijn gezet voldoende zijn om in de praktijk vorm te geven aan het beheer en onderhoud van het pand.¹²⁷

3-3-6 toekomstige werkwijze beheer en onderhoud kunst- en cultuurobjecten

De gemeente is gestart met een traject om de huidige werkwijze van het beheer en onderhoud van de kunst- en cultuurgebouwen te wijzigen naar een werkwijze middels een contractbeheersingsmodel. Ze heeft hiervoor omstreeks augustus 2015 het adviesbureau ToornendPartners in de arm genomen.¹²⁸ Dit traject richt zich op de volgende instellingen: het Wereldmuseum, het Maritiem Museum, het Natuurhistorisch museum, museum Boijmans van Beuningen, de Rotterdamse Schouwburg, het Oude Luxor, het Nieuwe Luxor en De Doelen. Bij deze instellingen is ToornendPartners nagegaan wat de gewenste werkwijze en het model voor beheer en onderhoud is. Dit hebben ze ook bij de gemeente geïnventariseerd.¹²⁹ Hierbij is gebruikgemaakt van informatie over het bestaand beleid, de toekomstige beleidsvoornemens, meerjarenonderhoudsplannen, ervaringen met het dagelijks beheer en de in uitvoering zijnde of reeds geplande onderhoudswerkzaamheden en (installatietechnische) vervangingen.¹³⁰ Daarnaast heeft ToornendPartners middels een risicoanalyse inzichtelijk gemaakt welke risico's er verbonden zijn aan het beheer en onderhoud van een gebouw en de inrichting van een beheerorganisatie. Hierbij zijn de risico's geïnventariseerd op de onderdelen politiek, financieel, juridisch organisatorisch, technisch, ruimtelijk en op het gebied van maatschappij, milieu en gezondheid.¹³¹

Uit de analyse zijn voor de betrokken instellingen twee mogelijke beheermodellen opgesteld: een beheermodel waarbij de gebruiker van het pand zelf het beheer op zich neemt en een beheermodel waarbij een externe partij het eigenaarsdeel op zich neemt.¹³² De onderzochte instellingen hebben aangegeven dat ze graag zelf het beheer op zich willen nemen. De voorkeur van de afdeling Vastgoed gaat uit naar een

¹²⁵ Interview Kunsthal, 30 mei 2016.

¹²⁶ Ambtelijk interview, 22 juni 2016.

¹²⁷ Ambtelijk interview, 22 juni 2016; interview Kunsthal, 14 juni 2016.

¹²⁸ Ambtelijk interview, 17 en 22 juni 2016.

¹²⁹ ToornendPartners, beheerstrategie cultuurgebouwen Rotterdam, Presentatie gegeven aan de afdeling Vastgoed, 30 juni 2016.

¹³⁰ ToornendPartners, Brief aan cultuurinstellingen inzake informatieverzoek cultuurinstellingen, 21 oktober 2015.

¹³¹ ToornendPartners, Concept Risicoanalyse Beheerstrategie, 14 december 2015.

¹³² ToornendPartners, beheerstrategie cultuurgebouwen Rotterdam, Presentatie gegeven aan de afdeling Vastgoed, 20 april 2016.

beheermodel via maincontracting (zoals al geldt voor de rest van de vastgoed-portefeuille). Er is nog geen besluit genomen wat het beheermodel per instelling zal worden.¹³³

De gemeente verwacht een implementatietijd van circa 2 à 3 jaar voordat het beheer en onderhoud op een nieuwe wijze plaats gaat vinden. Zo moeten er bijvoorbeeld veel voorbereidende taken verricht worden zoals het uitvoeren van nul-metingen, het maken van afspraken, opstellen van contracten, etc.¹³⁴



¹³³ Ambtelijk interview, 26 juli 2016.

¹³⁴ Ambtelijk interview, 21 juli 2016.

4 uitvoering beheer en onderhoud

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk zal de volgende onderzoeksvraag worden behandeld:

Wordt er in de praktijk op adequate wijze uitvoering gegeven aan het beheer en onderhoud van de panden in de deelportefeuille kunst en cultuur?

De normen en criteria waaraan in dit hoofdstuk getoetst wordt staan vermeld in de paragraaf waar ze aan de orde komen. In paragraaf 4-2 wordt getoetst of er sprake is van een adequate demarcatie per object. Vervolgens zal in paragraaf 4-3 worden getoetst of elk object beschikt over een adequaat MOP. Paragraaf 4-4 gaat in op de uitvoeringsplannen per object en of deze adequaat zijn. In paragraaf 4-5 wordt beoordeeld of er op adequate wijze onderhoud wordt gepleegd per object. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van de staat van de objecten in paragraaf 4-6.

4-2 demarcatie

Het is belangrijk dat alle instellingen een demarcatielijst hebben, die is afgestemd tussen verhuurder en huurder en die volledig en eenduidig is. Bij alle instellingen bestaat er een demarcatielijst met uitzondering van Oude Luxor. De rekenkamer stelt vast dat met betrekking tot de afstemming van de demarcatielijst tussen huurder en verhuurder enkele tekortkomingen zijn. Allereerst ontbreekt bij poppodium Baroeg de officiële afstemming doordat het document niet door beide partijen ondertekend is. Door Boijmans van Beuningen wordt opgemerkt dat zij de demarcatielijst niet erkent. De Centrale Bibliotheek, Maritiem Museum en het Nieuwe Luxor zijn niet in het bezit van de demarcatielijst van hun pand. Dit is opvallend omdat deze instellingen wel een huurcontract met de gemeente hebben afgesloten waarbij de demarcatielijst als bijlage was opgenomen. Bij geen van de instellingen is de demarcatielijst volledig en eenduidig. Het gevolg hiervan is dat in de praktijk veel overleg tussen de instellingen en de gemeente nodig is.

4-2-1 inleiding: adequate demarcatie voor elk object

Het is belangrijk dat de verdeling van de onderhoudswerkzaamheden adequaat is vastgelegd, zodat voor huurder en verhuurder duidelijk is wat hun verantwoordelijkheden zijn en hier geen discussie c.q. misverstanden over kunnen ontstaan. De rekenkamer heeft in tabel 4-1 criteria geformuleerd waaraan een adequate demarcatie dient te voldoen. De criteria zullen achtereenvolgens in de volgende paragrafen aan de orde komen.

tabel 4-1: norm en criteria adequate demarcatie

norm	criteria
er is een adequate demarcatie voor elk object	• er is een demarcatielijst • deze is afgestemd tussen eigenaar en huurder • de demarcatie is volledig en eenduidig voor verhuurder en huurder

4-2-2 aanwezigheid demarcatielijst

De rekenkamer is voor alle geselecteerde instellingen, behalve de Kunsthal, nagegaan of er een demarcatielijst is en in hoeverre deze voldoet aan de criteria. De resultaten van deze analyse staan weergegeven in tabel 4-2.

tabel 4-2: demarcatielijsten

instelling	aanwezigheid demarcatie	afgestemde demarcatie	volledige demarcatie	eenduidige demarcatie
Baroeg	V	+/-	X	X
Boijmans van Beuningen	V	+/-	X	X
Centrale bibliotheek	V	+/-	X	X
De Doelen	V	V	X	X
Maritiem Museum	V	+/-	X	X
Nieuwe Luxor theater	V	+/-	X	X
Oude Luxor theater	X	X	X	X
Rotterdamse Schouwburg	V	V	X	X

V = voldoet aan criteria, X = voldoet niet aan criteria, +/- = voldoet met kanttekening

Zoals vermeld in tabel 4-2 heeft de rekenkamer voor alle culturele instellingen, behalve de Oude Luxor, kunnen vaststellen dat er een demarcatielijst is. Door het ontbreken van een demarcatielijst voor de Oude Luxor, voldoet de demarcatie in dit geval ook niet aan de criteria afstemming, eenduidigheid en volledigheid.

Het ontbreken van een demarcatielijst voor de Oude Luxor kan verklaard worden door het eerdere voornemen om de Oude Luxor te slopen. Echter, dit plan is later gewijzigd, waarna de Oude Luxor in 2014 is verbouwd in plaats van gesloopt. Na de verbouwing zijn de gemeente en de Oude Luxor met elkaar in gesprek gegaan over een nieuwe huurovereenkomst en demarcatie.¹³⁵ Ten tijde van het schrijven van deze nota (najaar 2016) waren de stukken in concept opgesteld.¹³⁶ Tot op heden is er dus geen demarcatielijst voor de Oude Luxor.

Bij de bestudering van de demarcatielijsten viel het de rekenkamer op dat er verschillen zijn in de opbouw en vormgeving van de demarcatielijsten. Dit wordt in onderstaand kader nader toegelicht

¹³⁵ Interview Luxor, 10 mei 2016.

¹³⁶ E-mail ambtenaar, 5 augustus 2016.

format demarcatielijsten

De rekenkamer constateert dat er twee verschillende soorten demarcatielijsten zijn. De twee typen worden hieronder onderscheiden.

Boijmans Van Beuningen, De Doelen, Maritiem Museum, Nieuwe Luxor en de Rotterdamse Schouwburg hebben een bewerkte MOP uit 2005 dat fungeert als demarcatielijst.¹³⁷ In deze MOP's is middels kleur of kruisjes aangegeven wie verantwoordelijk is voor dat aspect uit het MOP.¹³⁸

De Bibliotheek Rotterdam en Baroeg hebben een ander type demarcatielijst. Deze lijst komt qua vormgeving overeen met het standaardmodel voor kantoorpanden van de vereniging Raad Onroerende Zaken (ROZ).¹³⁹ Het is een lijst waarop alle algemene onderdelen, de gebouwonderdelen, gebouwgebondeninstallaties en de bedrijfsgebonden installaties staan opgesomd. Bij alle onderdelen wordt aangegeven wie eigenaar van deze onderdelen is, wie het planmatig onderhoud hiervan betaalt, wie de onderhoudscontracten afsluit en wie het dagelijks onderhoud betaalt.

4-2-3 afgestemde demarcatie

Bij veel instellingen is de demarcatielijst een bijlage van de getekende huurovereenkomst. Dit betekent dat de demarcatielijst officieel is afgestemd tussen verhuurder en huurder. Echter, zoals tabel 4-2 inzichtelijk maakt, is er hierbij een kanttekening te plaatsen voor de instellingen Baroeg, Boijmans van Beuningen, Centrale bibliotheek, Maritiem Museum en het Nieuwe Luxor.

Zo is voor de demarcatielijst van het poppodium Baroeg is niet duidelijk of deze formeel is afgestemd tussen huurder en verhuurder; de lijst is namelijk niet ondertekend. De gemeente geeft aan dat deze lijst in 2013 en 2014 door de toenmalige assetmanager met Baroeg besproken is.¹⁴⁰ Bij Baroeg is deze lijst in 2014 ontvangen.¹⁴¹ Om enige vorm van discussie over de validiteit van deze lijst te voorkomen, vindt de rekenkamer dat de lijst niet alleen besproken had moeten worden, maar had ook moeten worden ondertekend.

Hoewel bij Boijmans van Beuningen de demarcatielijst een bijlage is van de ondertekende huurovereenkomst, erkent Boijmans van Beuningen de demarcatie niet omdat het museum het niet eens is met de gemeente over de demarcatie.¹⁴² De gemeente geeft hierover aan dat er nog wel gepoogd is om alsnog overeenstemming over de demarcatie te bereiken, maar dat dit tot op heden nog niet is gelukt. Het museum wil volgens de gemeente pas een nieuwe demarcatielijst opstellen, wanneer

¹³⁷ Bij ambtelijk wederhoor is gebleken dat er inmiddels een nieuwe demarcatielijst is opgesteld voor De Doelen. Deze is op 16 februari 2017 ondertekend en valt daarom buiten de scope van dit onderzoek.

¹³⁸ Ambtelijk interview, 16 augustus 2016 en 26 juli 2016.

¹³⁹ Raad voor Onroerende Zaken (ROZ), Doelstellingen. Verkregen op 20 oktober 2016 van http://www.roz.nl/nl/roz/over_ons/doelstellingen.

¹⁴⁰ Ambtelijk interview, 31 mei 2016.

¹⁴¹ Interview Baroeg, 19 april 2016.

¹⁴² Interview Boijmans Van Beuningen, 25 april 2016.

het nieuwe Collectiegebouw er staat.¹⁴³ Echter, de gemeente geeft aan dat het beter is om separate demarcatielijsten per pand te hanteren, zodat er meer maatwerk mogelijk is.¹⁴⁴

De Centrale bibliotheek, het Maritiem Museum en het Nieuwe Luxor hebben aan de rekenkamer aangegeven dat zij de demarcatielijst niet kennen. Dit is opvallend, omdat deze wel officieel is afgestemd middels een handtekening.¹⁴⁵ Een verklaring volgens de gemeente is dat er bij deze instellingen personeelwisselingen hebben plaatsgevonden, waardoor er wellicht kennishiaten zijn ontstaan.¹⁴⁶ Bij de betreffende instellingen wordt dit beeld bevestigd en aangevuld met andere verklaringen. Zo lag de prioriteit bij de Luxor Theaters de afgelopen tijd niet bij het onderhoud, vanwege een forse subsidiekorting en hieruit voortvloeiende reorganisatie.¹⁴⁷ De Centrale Bibliotheek en het Maritiem Museum geven aan dat ze moeilijkheden ervaren bij het verkrijgen van de demarcatielijst. Ze hebben hier meermaals om gevraagd bij de gemeente, tot op heden zonder resultaat.¹⁴⁸ In het ambtelijk wederhoor met de bibliotheek wordt aangegeven dat er een lijst bestaat, waarover in 2014 op hoofdlijnen afstemming heeft plaatsgevonden. Echter bij de bibliotheek was er een wens om deze lijst nader af te stemmen met de gemeente. Maar dit is tot op heden niet gelukt.

4-2-4 volledige en eenduidige demarcatielijsten

Een demarcatielijst dient volledig en eenduidig te zijn. Dit houdt in dat alle onderhoudsverantwoordelijkheden verdeeld moeten zijn tussen verhuurder en huurder en dat een demarcatielijst in de praktijk altijd helderheid/uitsluitel biedt voor wie de kosten zijn.

De rekenkamer heeft zelf geen inhoudelijke toets uitgevoerd op de volledigheid van de demarcatielijsten. Op basis van bevindingen aan zowel de zijde van de gemeente als de zijde van de instellingen constateert de rekenkamer dat de demarcatielijsten niet voldoen aan het criterium volledigheid. Zoals aangegeven in het groene kader in paragraaf 4-2-2 zijn de demarcatielijsten voor de instellingen Boijmans van Beuningen, Maritiem Museum, Nieuwe Luxor, De Doelen en de Rotterdamse Schouwburg verwerkt in de MOP's die ten tijde van de verzelfstandiging zijn overgenomen van deze instellingen. In hoofdstuk 3 is gebleken dat de kwaliteit van deze stukken zeer verschilt van elkaar. De gemeente geeft aan dat inmiddels is gebleken dat de demarcatielijsten op een te hoog abstractieniveau zijn opgesteld. Veel onderhoudszaken bevinden zich in een grijs gebied.¹⁴⁹ De Doelen gaf bijvoorbeeld over deze demarcatielijst aan dat "veel onderhoudszaken zich begeven in het gebied waar de demarcatie geen uitsluitel over biedt".¹⁵⁰ Ook over de demarcatielijst van de Bibliotheek en Baroeg geeft de gemeente aan dat deze niet toereikend is. Voor deze

¹⁴³ In het ambtelijk wederhoor geeft Boijmans van Beuningen aan dat het niet klopt dat ze pas een nieuwe demarcatielijst willen opstellen wanneer het Collectiegebouw er staat. Wel wil ze een demarcatielijst die wat uitgangspunten vergelijkbaar is met die van het Collectiegebouw. Ten tijde van het onderzoek was de demarcatielijst voor het Collectiegebouw nog niet opgesteld.

¹⁴⁴ Ambtelijk interview, 22 juni 2016.

¹⁴⁵ Interview Luxor Theater, 10 mei 2016; interview Centrale Bibliotheek, 2 mei 2016; interview Maritiem Museum, 29 april 2016.

¹⁴⁶ Ambtelijk interview, 22 juni 2016.

¹⁴⁷ Interview Luxor Theater, 10 mei 2016.

¹⁴⁸ Interview Maritiem Museum, 29 april 2016; interview Centrale Bibliotheek, 2 mei 2016.

¹⁴⁹ Ambtelijk interview, 16 augustus 2016; ambtelijk interview, 26 juli 2016.

¹⁵⁰ Interview De Doelen, 28 juni 2016.

panden wordt een demarcatielijst gehanteerd die in opbouw overeenkomt met een standaard ROZ-demarcatielijst voor kantoorpanden. Deze standaard ROZ-lijst is niet toereikend voor cultuurobjecten, want deze panden zitten ingewikkelder in elkaar dan een standaard kantoor. ¹⁵¹

Daar geen van de demarcatielijsten volledig is, kunnen de demarcatielijsten ook niet eenduidig zijn. Een onvolledige demarcatielijst kan dan immers niet in elke situatie helderheid verschaffen voor de huurder en verhuurder. Zoals eerder in dit hoofdstuk aangegeven kennen sommige instellingen hun demarcatielijst zelfs niet eens, ondanks dat deze wel officieel is afgestemd. Het ontbreken van kennis bij deze instellingen over de demarcatie brengt onduidelijkheden met zich mee. Instellingen geven aan hierdoor zelf een schatting van de demarcatie te moeten maken. Indien zij denken dat de gemeente verantwoordelijk is voor onderhoudszaken, nemen zij contact op met de gemeente. ¹⁵²

Niet alleen de instellingen die hebben aangegeven geen demarcatielijst te bezitten, maar ook een aantal instellingen die hun demarcatielijst wel kennen, ¹⁵³ nemen vaak nog contact op met de gemeente over de demarcatie. In onderstaand kader staat een voorbeeld van een demarcatielijst die niet altijd helderheid biedt wie verantwoordelijk is voor bepaalde onderhoudskosten.

voorbeeld overleg over demarcatie

In Poppodium Baroeg lag een betonnen ondervloer. Deze vloer bleek na 25 jaar in zeer slechte staat te zijn en is vervangen door een epoxy gietvloer. Baroeg is destijds met de gemeente in gesprek gegaan over wie verantwoordelijk was voor deze kosten. In de demarcatielijst staat dat vloerafwerking de verantwoordelijkheid van de huurder is. Baroeg moest uiteindelijk zelf de kosten betalen, maar vindt zelf nog steeds discutabel of een betonnen ondervloer wel onder vloerafwerking geschaard kan worden. ¹⁵⁴

Bij Boijmans van Beuningen leidt onduidelijkheid over de demarcatie echt tot onderhoudsproblemen. Hier wordt namelijk een gedeelte van het gebouw niet onderhouden als gevolg van het gebrek aan eenduidigheid. ¹⁵⁵ De gemeente geeft aan dat dit niet wenselijk is, maar dat het wel slechts een zeer klein onderdeel van het totaal te plegen onderhoud betreft. ¹⁵⁶ Bij het Maritiem Museum worden als gevolg van onduidelijkheden over de demarcatie de buitengelegen pontons niet onderhouden. Onduidelijk is namelijk wie de eigenaar is van deze pontons. Waarschijnlijk heeft de gemeente de pontons aangeschaft en het onderhoud bij het museum belegd. Echter, de pontons worden ook gebruikt door voet- en fietsverkeer en de watertaxi. Hierdoor leeft bij het Maritiem Museum de vraag of zij wel verantwoordelijk is voor het

¹⁵¹ Ambtelijk interview, 16 augustus 2016 en 26 juli 2016.

¹⁵² Interview Centrale Bibliotheek, 13 april 2016 en 2 mei 2016; interview Maritiem Museum, 29 april 2016; interview Luxor Theater, 31 mei 2016.

¹⁵³ Dit betreft Baroeg, Boijmans van Beuningen en De Doelen.

¹⁵⁴ Interview Baroeg, 19 april 2016.

¹⁵⁵ Interview Boijmans van Beuningen, 25 april 2016.

¹⁵⁶ Ambtelijk interview, 22 juni 2016.

onderhoud. De gemeente en het Maritiem Museum voeren gesprekken om helder te krijgen wie verantwoordelijk is voor het onderhoud van de pontons.¹⁵⁷

Met betrekking tot het maken van een goede demarcatie geeft de gemeente aan dat dit veel tijd kost. Zo is er voor De Doelen in 2015 een nieuwe demarcatielijst ontwikkeld. Dit heeft bijna een jaar gekost.¹⁵⁸ De capaciteit om voor elk van bovenstaande instellingen een goede demarcatie te maken is er op het moment niet.¹⁵⁹

4-3 meerjarenonderhoudsplan

Voor alle instellingen is een MOP opgesteld, maar het MOP voldoet niet aan alle criteria. De cyclus om iedere vijf jaar een nieuw MOP op te stellen is echter niet voor elk object gevolgd. Vaak zijn hier goede verklaringen voor zoals een aanstaande verbouwing bij Baroeg en de verbouwing die in het pand van het Oude Luxor theater is uitgevoerd. Bij Boijmans van Beuningen is in 2009 voor het laatst een MOP opgesteld. Dit MOP wordt overigens niet erkend door het museum. Sindsdien zijn de gemeente en het museum samen niet meer tot een nieuw MOP gekomen.

De rekenkamer heeft niet getoetst of het MOP is gebaseerd op de demarcatielijst omdat de demarcatielijsten niet volledig en eenduidig zijn. Alle geldige MOP's, behalve het MOP van Boijmans van Beuningen, zijn opgesteld volgens de NEN 2767-methodiek. Aangezien het MOP van Boijmans van Beuningen dateert uit 2009 en er toen nog niet met de NEN 2767-norm gewerkt werd, is het logisch dat het MOP niet is opgesteld op basis van deze methodiek.

4-3-1 inleiding: adequate MOP voor elk object

Het is belangrijk dat de gemeente voor al haar objecten meerjarenonderhoudsplan (MOP's) opstelt, omdat zij hiermee een eerste invulling geeft aan haar verantwoordelijkheid om het benodigde verhuurdersonderhoud uit te voeren. Om te spreken van een adequaat MOP moet er wel aan een aantal criteria worden voldaan, deze staan weergegeven in tabel 4-3. De criteria zullen achtereenvolgens in de volgende paragrafen aan de orde komen.

tabel 4-3: norm en criteria meerjarenonderhoudsplan

norm	criteria
er is een adequaat MOP voor elk object	- er is voor elk object een actueel MOP dat niet ouder is dan vijf jaar - het MOP is opgesteld op basis van een adequate demarcatie - het MOP is opgesteld op basis van de NEN 2767-norm

¹⁵⁷ Interview Maritiem Museum, 29 april 2016.

¹⁵⁸ Deze demarcatielijst was ten tijde van het schrijven van deze nota nog niet ondertekend en is daarom in dit onderzoek niet getoetst. Bij ambtelijk wederhoor is gebleken dat deze in februari 2017 is ondertekend.

¹⁵⁹ Ambtelijk interview, 16 augustus 2016 en 26 juli 2016.

4-3-2 voor elk object een actueel MOP

De rekenkamer heeft vastgesteld dat de gemeente voor alle bestudeerde instellingen een MOP heeft opgesteld. Zoals in hoofdstuk 3 vermeld streeft de gemeente ernaar om iedere vijf jaar het MOP van een pand te vernieuwen. Een MOP is namelijk een momentopname en de onderhoudsstaat van een pand is aan verandering onderhevig. Echter, uit analyse van de rekenkamer blijkt dat de cyclus van een nieuw MOP iedere vijf jaar niet voor elk object is gevolgd (zie tabel 4-4).¹⁶⁰

tabel 4-4: MOP's voor de geselecteerde instellingen

instelling	1 ^e MOP	2 ^e MOP	3 ^e MOP
Baroeg	2010	2011	
Boijmans van Beuningen	2006	2007	2009
Centrale bibliotheek	2010	2013	
De Doelen	2004	2012	2016
Maritiem Museum	2006	2011	
Nieuwe Luxor theater	2005	2009	2015
Oude Luxor theater	2011		
Rotterdamse Schouwburg	2006	2011	

In tabel 4-4 wordt zichtbaar dat het laatste MOP van het museum Boijmans van Beuningen dateert uit 2009. Het MOP uit 2009 is volgens het museum niet volledig, omdat er diverse onderdelen ontbreken. Daarnaast bevat het MOP onjuiste informatie over de materialen en de genoemde hoeveelheden (in strekkende m² en m³) komen niet overeen met de werkelijke hoeveelheden. Het MOP uit 2009 wordt dan ook niet erkend door Boijmans van Beuningen.¹⁶¹ Eigenlijk had er in 2014 een nieuw MOP opgesteld moeten worden. De gemeente heeft destijds wel aan een ingenieursbureau de opdracht verstrekt om het MOP te herijken, maar er was volgens het museum onvoldoende tijd voor een deugdelijke schouw om de gebreken van het MOP uit 2009 te verhelpen.¹⁶²

Volgens het beleid van de gemeente hadden er in 2016 ook nieuwe MOP's opgesteld moeten worden voor Baroeg, het Maritiem Museum, het Oude Luxor theater en de Rotterdamse Schouwburg. Het MOP van poppodium Baroeg is niet geactualiseerd, omdat er bij Baroeg een verbouwing op de planning staat. Na de verbouwing zal het MOP geactualiseerd worden.¹⁶³ Bij het Oude Luxor theater is een verbouwing in het pand uitgevoerd. Voor de andere instellingen geldt dat de afdeling Vastgoed, zoals aangegeven in hoofdstuk 3, bezig is met het ontwikkelen van een nieuwe werkwijze voor het beheer en onderhoud van deze kunst- en cultuurpanden (zie paragraaf 3-3-6). Bij het invoeren van de nieuwe werkwijze zullen er ook nieuwe MOP's opgesteld moeten worden. Dit is de reden waarom het actualiseren van de MOP's is uitgesteld.¹⁶⁴

¹⁶⁰ Door de rekenkamer ontvangen MOP's en/of in de huurcontract genoemde MOP's van de geselecteerde objecten maatschappelijk vastgoed zijn opgenomen in de tabel.

¹⁶¹ Interview Boijmans van Beuningen, 2 juni 2016

¹⁶² Ambtelijk wederhoor.

¹⁶³ Ambtelijk interview, 31 mei 2016.

¹⁶⁴ Ambtelijk interview, 16 augustus 2016.

4-3-3 MOP op basis van een adequate demarcatie

Zoals in hoofdstuk 3 aangegeven moet het MOP gebaseerd zijn op de demarcatie, zodat al het verhuurdersonderhoud in de onderhoudsplannen van de afdeling Vastgoed opgenomen is. Echter, in paragraaf 4-2-4 is geconstateerd dat de demarcatie lijsten onvolledig en niet eenduidig zijn. Het is op papier niet duidelijk welke onderhoudswerkzaamheden allemaal onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vallen. Hierdoor is het onmogelijk voor de rekenkamer om te toetsen of de afdeling Vastgoed al het verhuurdersonderhoud in de MOP's heeft opgenomen en of de MOP's volledig zijn. Bovendien acht de rekenkamer een toets of de MOP's van de instellingen zijn gebaseerd op de demarcatie lijsten ook niet nuttig. Een MOP gebaseerd op een onvolledige verdeling van de onderhoudswerkzaamheden zal namelijk ook een onvolledig beeld geven van de verschillende onderhoudsactiviteiten die moeten worden uitgevoerd.

4-3-4 MOP gebaseerd op de NEN 2767-norm

In hoofdstuk 3 is beschreven dat de gemeente voor het opstellen van de MOP's gebruik maakt van de NEN 2767-methodiek. De rekenkamer is nagegaan of de meest recente MOP's van de geselecteerde instellingen op basis van de NEN 2767-norm zijn opgesteld (zie tabel 4-5).

tabel 4-5: MOP's op basis van NEN 2767-methodiek

instelling	meeste recente MOP	voldoen aan NEN 2767 methodiek
Baroeg	2011	V
Boijmans van Beuningen	2009	X
Centrale bibliotheek	2013	V
De Doelen	2016	V
Maritiem Museum	2011	V
Nieuwe Luxor theater	2015	V
Oude Luxor theater	2011	V
Rotterdamse Schouwburg	2011	V

V = voldoet X = voldoet niet -- = onbekend

Zoals in tabel 4-5 is aangegeven voldoen alle MOP's aan de NEN 2767-methodiek, behalve Boijmans van Beuningen. Aangezien het MOP van Boijmans van Beuningen dateert uit 2009 en er destijds nog niet met de NEN 2767-norm gewerkt werd,¹⁶⁵ is het logisch dat het MOP niet is opgesteld op basis van de NEN 2767-methodiek.

4-4 uitvoeringsplan

De rekenkamer heeft slechts vier van de 64 uitvoeringsplannen die sinds 2009 zouden moeten zijn opgesteld, ontvangen. De uitvoeringsplannen zijn niet opgenomen in het gemeentelijke vastgoedregistratiesysteem. Aangezien de rekenkamer slechts vier plannen in haar bezit heeft, kan er geen representatieve toetsing van de plannen worden uitgevoerd. De rekenkamer heeft er daarom voor gekozen geen van de uitvoeringsplannen te beoordelen.

Verder heeft de rekenkamer geconstateerd dat alle kennis met betrekking tot welk onderhoud in welk jaar gepland is, slechts alleen bij de projectmanager technisch beheer aanwezig is. Dit

¹⁶⁵ Ambtelijk interview, 16 augustus 2016.

houdt een risico voor de gemeente in. In de praktijk betekent dit dat de teamleider technisch beheer zijn controlerende taak ten opzicht van de projectmanager technisch beheer niet kan vervullen. Daarnaast vindt er geen terugkoppeling van het uitvoeringsplan naar het MOP plaats. Er ontbreekt een vorm van administratie in de MOP's welk onderhoud is uitgevoerd en welk onderhoud is uitgesteld.

4-4-1 inleiding: adequaat uitvoeringsplan voor elk object

Zoals in hoofdstuk 3 vermeld is het de bedoeling dat de gemeente ieder jaar een uitvoeringsplan maakt voor objecten. In het uitvoeringsplan worden de voor dat jaar te plegen onderhoudswerkzaamheden opgenomen. De projectmanager behoort het uitvoeringsplan te baseren op een verfijning van het MOP, gedane inspecties en/of eventuele klachten/wensen van de huurder. Om te spreken van een adequaat uitvoeringsplan moet er aan een aantal criteria worden voldaan. Deze staan weergegeven in tabel 4-6.

tabel 4-6: norm en criteria uitvoeringsplan

norm	criteria
er is een adequaat uitvoeringsplan voor elk object	• voor elk object wordt jaarlijks een uitvoeringsplan opgesteld • het uitvoeringsplan is gebaseerd op het MOP • al het benodigde verhuurdersonderhoud staat in het uitvoeringsplan • het uitvoeringsplan bevat een planning en begroting

4-4-2 jaarlijks een uitvoeringsplan

De rekenkamer kan niet nagaan of er jaarlijks voor elk object een uitvoeringsplan is opgesteld en op welke manier dit gebeurt. Zoals eerder aangegeven is de projectmanager technisch beheer voor kunst- en cultuurpanden tijdens het onderzoek niet meer beschikbaar. Als gevolg hiervan heeft de rekenkamer niet direct aan deze functionaris vragen kunnen stellen over de wijze waarop deze uitvoeringsplannen opgesteld worden en of dit overeenkomt met de werkwijze zoals beschreven in hoofdstuk 3. Om deze lacune op te vangen heeft de rekenkamer haar vragen gericht aan de directe collega's van deze projectmanager en tevens de uitvoeringsplannen opgevraagd.

Het bleek dat de afdeling Vastgoed niet in staat was om alle opgevraagde uitvoeringsplannen aan te leveren. Uitgaande van acht instellingen en de periode 2009-2016 had de gemeente 64 uitvoeringsplannen moeten aanleveren. De rekenkamer heeft er slechts vier ontvangen. Het blijkt dat de uitvoeringsplannen niet in het gemeentelijke vastgoedregistratiesysteem worden gearhiveerd. Daarnaast zijn de bij de objecten betrokken projectmedewerkers, betrokken assetmanager en ook de teamleider technisch beheer niet in het bezit van de uitvoeringsplannen. Het was voor hen bovendien niet mogelijk om zich toegang te verschaffen tot deze plannen.

De rekenkamer signaleert hier een risico. Alle kennis met betrekking tot welk onderhoud in welk jaar gepland is, is alleen bij de projectmanager technisch beheer aanwezig. De teamleider technisch beheer heeft een controlerende taak ten opzichte

van de projectmanager technisch beheer. De rekenkamer constateert dat deze teamleider deze taak nooit kan uitvoeren indien hij niet weet welk onderhoud per jaar precies per pand gepland staat.

De vier uitvoeringsplannen die de rekenkamer wel heeft ontvangen betreffen uitvoeringsplannen voor Baroeg (2015 en 2016), Boijmans van Beuningen (2015) en De Doelen (2016). Er is een verklaring waarom de gemeente deze uitvoeringsplannen wel kon aanleveren. Baroeg valt namelijk onder de verantwoordelijkheid van een andere assetmanager en technisch beheerder, bij Boijmans van Beuningen is een externe partij betrokken die het onderhoud begeleidt en bij De Doelen heeft er in 2015 een wisseling plaatsgevonden in de betrokken projectmanager technisch beheer.¹⁶⁶

Aangezien de rekenkamer slechts vier uitvoeringsplannen in haar bezit heeft, kan er geen representatieve toetsing van deze plannen worden uitgevoerd. De rekenkamer heeft er dan ook voor gekozen om alle plannen niet te beoordelen. Hoewel de rekenkamer geen oordeel geeft over de inhoud van de uitvoeringsplannen, constateert zij wel een gebrek in de terugkoppeling van het uitvoeringsplan naar het MOP. De rekenkamer mist bij de afdeling Vastgoed een vorm van administratie waarin wordt bijgehouden in de MOP's welk onderhoud is uitgevoerd en welk onderhoud is uitgesteld. In onderstaand kader wordt dit verder toegelicht.

connectie uitvoeringsplan en MOP

Er vindt geen jaarlijkse actualisatie van de MOP's plaats. Dit betekent dat in de MOP's niet wordt aangegeven welk onderhoud uitgevoerd is, welk onderhoud uitgesteld is en welk onderhoud naar voren is gehaald. Dit heeft als gevolg dat het MOP een onrealistisch beeld kan geven van het onderhoud dat de komende jaren (nog) gepleegd moet worden. Bij de afdeling Vastgoed wordt bevestigd dat er idealiter een jaarlijkse actualisatie op de MOP's plaatsvindt. Het MOP dient namelijk als basis voor het uitvoeringsplan.¹⁶⁷ Echter, de afdeling Vastgoed geeft aan dat de projectmanager technisch beheer, die op de hoogte is van deze aanpassingen, geen tijd heeft om deze wijzigingen in het MOP door te voeren. Daarnaast is het aanpassen van MOP's niet makkelijk, omdat de afdeling Vastgoed ze als pdf-bestand ontvangt van de ingenieursbedrijven die de MOP's hebben opgesteld.¹⁶⁸ Inmiddels vraagt de gemeente bij nieuwe MOP's wel om de gegevens ook in een bewerkbaar bestand, zoals Excel, aan te leveren.¹⁶⁹

Dat de wijzigingen naar aanleiding van het jaarlijkse onderhoud niet in het MOP worden bijgehouden, wil niet automatisch zeggen dat het niet op een andere wijze wordt gemonitord. In verband met het uitvallen van de projectmanager technisch beheer kan voor die objecten niet worden vastgesteld of en hoe hiermee is omgegaan.¹⁷⁰

¹⁶⁶ Ambtelijke interviews 31 mei 2016, 22 juni 2016 en 26 juli 2016.

¹⁶⁷ Ambtelijk interview, 17 en 22 juni 2016 en 16 augustus 2016.

¹⁶⁸ Ambtelijk interview, 17 en 22 juni 2016.

¹⁶⁹ Ambtelijk interview, 16 augustus 2016.

¹⁷⁰ Ambtelijk interview, 16 augustus 2016.

4-5 onderhoud (laten) uitvoeren

Er zijn veel verschillen tussen de instellingen in de manier waarop de uitvoering van het verhuurdersonderhoud verloopt. Dit is verklaarbaar, gelet op het abstractieniveau van de gemaakte werkafspraken en de ruimte die de werkafspraken bieden. Verschillende instellingen geven wel aan meer behoefte te hebben aan (inhoudelijke) afstemming. De rekenkamer constateert dat de controle op de werkzaamheden niet altijd plaatsvindt. Dit heeft onder meer tot gevolg dat de gemeente het risico loopt voor werkzaamheden te betalen die niet (juist) zijn uitgevoerd.

4-5-1 inleiding: adequate uitvoering van onderhoud

In hoofdstuk 3 is beschreven hoe de uitvoering van het onderhoud in zijn werk zou moeten gaan. Alle processtappen van voorbereiding tot aan de controle en administratie zijn hierbij in beeld gebracht. In dit onderzoek is de rekenkamer nagegaan of dat wat in het uitvoeringsplan per object staat wordt uitgevoerd, of en hoe hierover afstemming met de huurder plaatsvindt en of de onderhoudswerkzaamheden worden gecontroleerd door de gemeente. De rekenkamer heeft niet beoordeeld of de aanbesteding van onderhoudswerkzaamheden plaatsvindt conform het gemeentelijk inkoopbeleid. Of de gemeente het verrichte onderhoud adequaat administreert zal aan de orde komen in hoofdstuk 5.

Om te beoordelen of de gemeente voor elk object op adequate wijze onderhoud pleegt heeft de rekenkamer onderstaande criteria geformuleerd (zie tabel 4-7). De criteria zullen achtereenvolgens in de volgende paragrafen aan de orde komen.

tabel 4-7: norm onderhoud (laten) uitvoeren

norm	criteria
bij elk object wordt op adequate wijze onderhoud gepleegd	• onderhoud wordt gepleegd op basis van het uitvoeringsplan en de daarin opgenomen planning en begroting • de onderhoudswerkzaamheden worden afgestemd met de huurder • de onderhoudswerkzaamheden worden gecontroleerd door de gemeente

4-5-2 onderhoud op basis van het uitvoeringsplan

Zoals in voorgaande paragraaf is geconstateerd, zijn veel uitvoeringsplannen van de culturele panden niet beschikbaar. Dit heeft als gevolg dat de rekenkamer, laat staan de gemeente zelf, voor veel objecten niet kan verifiëren of onderhoudswerkzaamheden volgens planning en begroting zijn uitgevoerd. Daarnaast heeft de rekenkamer besloten om deze toets ook niet uit te voeren voor de vier uitvoeringsplannen die wel beschikbaar zijn. De reden hiervoor is dat het beeld dat hieruit voort zou komen niet representatief is.

4-5-3 uitvoering, afstemming en verloop onderhoud

In hoofdstuk 3 werd duidelijk dat er een onderscheid is te maken tussen enerzijds Baroeg en anderzijds verzelfstandigde theaters, musea en bibliotheek. Met betrekking tot de theaters en musea zijn er ten tijde van de verzelfstandiging werkafspraken

gemaakt over de uitvoering van het verhuurdersonderhoud en de rol van de gemeente en instelling hierin. De werkafspraken met de bibliotheek zijn opgesteld in 2009.

De rekenkamer heeft er daarom voor gekozen om in deze paragraaf eerst in te gaan op de uitvoering en het verloop van verhuurdersonderhoud bij poppodium Baroeg en daarna in te gaan op het verhuurdersonderhoud bij de verzelfstandige theaters, musea en bibliotheek.

uitvoering afstemming en verloop onderhoud bij Baroeg

Over het uitvoeren van onderhoud bij Baroeg en de onderlinge afstemming hierover staan, zoals eerder aangegeven, geen specifieke afspraken in de huurovereenkomst of andere documenten.¹⁷¹

uitvoering van het onderhoud bij Baroeg

Over onderhoudswerkzaamheden is er doorgaans geen contact met de assetmanager van de gemeente. Er is geen periodiek overleg met de gemeente inzake onderhoud. Baroeg geeft aan geen inzicht te hebben in het MOP. Ook wordt Baroeg niet regelmatig geïnformeerd over wat er in de komende jaren op de planning staat met betrekking tot onderhoud. Het onderhoud van het casco komt voor rekening van de gemeente. Als er onderhoud aan het casco plaatsvindt, dan wordt Baroeg hiervan op de hoogte gebracht, zoals bijvoorbeeld werkzaamheden aan het dak begin 2016. Bij Baroeg kunnen calamiteiten (zoals bijvoorbeeld lekkages) via een online onderhoudsportaal worden doorgegeven aan het aannemersbedrijf Breijer, een vaste aannemer die door de gemeente wordt ingeschakeld om onderhoudswerkzaamheden uit te voeren.¹⁷²

uitvoering, afstemming en verloop onderhoud bij verzelfstandigde musea, theaters en bibliotheek

Over de uitvoering van onderhoudswerkzaamheden en de afstemming hierover zijn, zoals vermeld in paragraaf 3-2-5, werkafspraken gemaakt tussen de gemeente en de in 2005 verzelfstandigde theaters en musea. Dit geldt ook voor de in 2013 verzelfstandigde bibliotheek. Dit betekent niet dat de wijze waarop het verhuurdersonderhoud bij elk van deze instellingen in procesmatige zin hetzelfde verloopt. In onderstaande kaders wordt per instelling aangegeven hoe het proces van uitvoeren van het onderhoud tot aan het controleren van de werkzaamheden verloopt. De rekenkamer heeft zich hiervoor enkel kunnen baseren op wat de instellingen in interviews aangeven. De functionaris van de gemeente die verantwoordelijk is voor het laten uitvoeren van het onderhoud bij veel van de geselecteerde casussen (zie groene kader in paragraaf 2-3-1), was immers niet beschikbaar. Er zijn geen andere functionarissen van de gemeente die de wijze waarop de gemeente de afgelopen jaren onderhoud heeft uitgevoerd bij de geselecteerde instellingen nader kunnen toelichten. In onderstaande kaders wordt derhalve beschreven op welke wijze het onderhoud volgens de instellingen uitgevoerd wordt.

¹⁷¹ Gemeente Rotterdam en Poppodium Baroeg, Huurovereenkomst, 24 mei 2006.

¹⁷² Interview Baroeg, 19 april 2016.

uitvoering van het onderhoud bij de Rotterdamse Schouwburg

Bij de Rotterdamse Schouwburg is er in de periode 2011 tot 2015 met een facilitair manager gewerkt, die door de Rotterdamse Schouwburg werd ingehuurd voor het verzorgen van het huurdersonderhoud en door de gemeente werd ingehuurd voor het uitvoeren/begeleiden van het verhuurdersonderhoud. De facilitair manager maakte ieder jaar voor zowel het huurders- als verhuurdersdeel een uitvoeringsplan. Dit waren twee gescheiden uitvoeringsplannen. Het uitvoeringsplan voor het verhuurdersdeel besprak de facilitair manager alleen met de gemeente. Wanneer de gemeente het uitvoeringsplan had goedgekeurd, kreeg de facilitair manager de opdracht om uitvragen in de markt te zetten conform de gemeentelijke aanbestedingsreglementen. Uiteindelijk besloot de gemeente welke partij er werd aangetrokken. Deze constructie is in 2016 door de gemeente stopgezet vanwege de dubbelfunctie van de facilitair manager. De gemeente heeft toen gekozen voor een andere projectmanager technisch beheer.

uitvoering van onderhoud bij Boijmans van Beuningen

Over het onderhoud van het pand van Boijmans van Beuningen wordt al enige tijd middels een stuurgroep overleg gevoerd. Deze stuurgroep is opgericht, omdat er bij Boijmans van Beuningen sprake is van achterstallig onderhoud.¹⁷³ De werkgroep komt periodiek bijeen. Tijdens de bijeenkomsten worden onderwerpen besproken zoals brandveiligheid, het uitvoeringsplan voor het komende jaar, de budgetoverzichten en specifieke onderhoudswerkzaamheden aan bijvoorbeeld de kozijnen en de werkbouwkundige installaties. Zowel functionarissen van de gemeente als van het museum nemen deel aan deze stuurgroep. Ook ToornendPartners is aanwezig bij deze overleggen.¹⁷⁴ ToornendPartners is een onafhankelijk adviesbureau in de bouwsector. Sinds 2012/2013 wordt dit bureau ingehuurd door de gemeente om haar te ondersteunen in haar taken betreffende het museum Boijmans van Beuningen (inmiddels ook voor de advisering over de toekomstige werkwijze beheer en onderhoud, zie paragraaf 3-3-6).¹⁷⁵

De adviseurs van ToornendPartners dienen als gesprekspartner en eerste contactpersoon voor Boijmans van Beuningen. Over de planning van onderhoud wordt door het museum in eerste instantie met de adviseurs van ToornendPartners gesproken. Elke zes weken vindt er een werkoverleg plaats tussen het museum en adviseurs van ToornendPartners. Deze adviseurs rapporteren vervolgens aan de gemeente. Indien nodig kunnen de onderwerpen nader besproken worden in de stuurgroep. Door deze constructie is de gemeente meer op afstand komen te staan. De adviseurs hebben niet het mandaat om namens de gemeente onderhoudsopdrachten te verstrekken. Het in de markt zetten van de opdrachten is derhalve nog steeds een taak van de gemeente.¹⁷⁶

Volgens het museum moet er veel worden overlegd over het onderhoud, omdat er geen demarcatielijst is, die door beide partijen erkend wordt. Tevens geeft het museum aan in een pand te zitten dat eigenlijk uit vier verschillende gebouwen bestaat. Het is een zeer ingewikkeld pand. Naar de mening van het museum zijn de kenmerken van de gebouwen nooit goed in kaart gebracht waardoor er ook geen goede MOP bestaat.¹⁷⁷

¹⁷³ Interview Boijmans van Beuningen, 2 juni 2016.

¹⁷⁴ ToornendPartners, 'agenda stuurgroep 2016-01', 5 januari 2016.

¹⁷⁵ Interview Boijmans van Beuningen, 2 juni 2016.

¹⁷⁶ Interview Boijmans van Beuningen, 2 juni 2016.

¹⁷⁷ Interview Boijmans van Beuningen, 2 juni 2016.

Er worden veel knelpunten ervaren bij het uitvoeren van onderhoud. Dit komt voornamelijk door de problematiek rond asbest en brandveiligheid.¹⁷⁸ De luchtkanalen van het pand bevatten asbest. Dit heeft tot gevolg dat de luchtkleppen niet open en dicht mogen worden gezet. Hierdoor is het pand niet brandveilig. Bovendien is het uitvoeren van onderhoud duurder doordat het omgangsprotocol asbest gevolgd moet worden. Er zijn veel beheersmaatregelen genomen betreffende de brandveiligheid, waardoor er volgens de gemeente geen gevaren zijn voor de bezoekers.¹⁷⁹

De voorzitter van de raad van toezicht van het museum heeft in februari 2016 een brief aan de wethouder cultuur gestuurd om hem op de hoogte te brengen van het achterstallig onderhoud bij het museumspand, evenals de asbestproblematiek en de vermogenspositie van Boijmans van Beuningen.¹⁸⁰ De gemeente heeft aangegeven met een plan van aanpak te komen voor een grootschalige renovatie inclusief de noodzakelijke asbestsanering na realisatie van het Collectiegebouw. De financiële consequenties zullen nader worden uitgewerkt in dit plan van aanpak dat naar verwachting in het 1^e kwartaal van 2017 gereed is.¹⁸¹

uitvoering onderhoud bij De Doelen

Tussen De Doelen en de gemeente vindt er intensief afstemming plaats over het uit te voeren onderhoud. Elk jaar maken De Doelen en de gemeente een uitvoeringsplan. De afstemming over de prioritering vindt gezamenlijk plaats en er wordt ook rekening gehouden met de programmering van De Doelen. De medewerkers van De Doelen hebben veel technische kennis van het gebouw en de installaties. Aangaande het onderhoud brengen ze veel inhoudelijke expertise in. De Doelen wordt onder andere gekend in het offertetraject bij het aanbesteden van onderhoudswerkzaamheden.

Met betrekking tot het onderhoud vindt er op twee niveaus overleg plaats tussen het cluster SO en De Doelen. Zo hebben de projectleider technisch beheer (nieuw sinds 2015) en het hoofd gebouwbeheer en onderhoud van De Doelen regelmatig overleg met elkaar. Verder vindt er sinds 2015 ook overleg plaats in de zogenaamde stuurgroep. Aan deze stuurgroep nemen de assetmanager, de projectleider technisch beheer en hoofd afdeling vastgoed namens de gemeente deel en de directeur bedrijfsvoering en hoofd gebouwbeheer en onderhoud namens De Doelen. De stuurgroep overlegt zeker twee keer per jaar en als het nodig is vaker.

uitvoering van onderhoud bij de Luxor theaters

In het geval van de Luxor Theaters ligt het initiatief rond de uitvoering van onderhoudswerkzaamheden in de alledaagse praktijk bij de Luxor zelf. Indien Luxor een mankement signaleert dat mogelijk onder de verantwoordelijkheid van de gemeente valt, wordt er contact met de gemeente opgenomen. Er wordt geverifieerd of het inderdaad de verantwoordelijkheid van de gemeente betreft en of Luxor toestemming krijgt het mankement te laten repareren. Vervolgens worden er door Luxor offertes opgevraagd. Deze offertes moeten door de gemeente goedgekeurd worden. Luxor begeleidt daarna de werkzaamheden en dient vervolgens de factuur in bij de gemeente. Bij Luxor wordt aangegeven dat zij deze werkwijze als erg omslachtig ervaren. Momenteel

¹⁷⁸ Interview Boijmans van Beuningen, 25 april 2016.

¹⁷⁹ Ambtelijk interview, 22 juni 2016.

¹⁸⁰ Raad van toezicht Boijmans van Beuningen, brief betreffende het achterstallig onderhoud van het museum, 4 februari 2016.

¹⁸¹ College van B en W, Raadsbrief over de onderhoudsstrategie pand museum Boijmans van Beuningen, 31 mei 2016.

wordt er door ToornendPartners onderzocht of er een andere werkwijze mogelijk is voor het uitvoeren van onderhoud (zie paragraaf 3-3-6).¹⁸²

Bij Luxor is het niet bekend in hoeverre de gemeente de afgelopen jaren de geplande onderhoudswerkzaamheden voor de Luxor Theaters heeft uitgevoerd. Zij zijn ook niet in het bezit van het MOP. Over het algemeen is de afstemming tussen Luxor en de gemeente goed. Luxor ervaart geen problemen met het bereiken van de gemeente. Er zijn geen planmatige overleggen met de gemeente, maar wel regelmatige overleggen. In enkele gevallen had de communicatie over het onderhoud echter wel beter gekund. Soms is het bijvoorbeeld onbekend wanneer bepaald verhuurdersonderhoud uitgevoerd gaat worden.¹⁸³

uitvoering onderhoud Maritiem Museum

Bij het Maritiem Museum vinden ad hoc gesprekken plaats over onderhoudswerkzaamheden, bijvoorbeeld als er een gebrek is geconstateerd.¹⁸⁴ Op het moment van schrijven zijn er gesprekken gaande om het beheer over te dragen aan een externe partij.

uitvoering onderhoud Bibliotheek Rotterdam

Met betrekking tot onderhoud vond tot 2016 een facilitair overleg plaats tussen de gemeente en de Bibliotheek Rotterdam. Dit overleg vond echter op onregelmatige basis plaats en werd vaak afgezegd vanuit de kant van de gemeente. Volgens de bibliotheek kwam het initiatief tot onderhoud ook niet bij de gemeente vandaan en heerste bij de bibliotheek het gevoel dat het voor de gemeente de prioriteit heeft. De bibliotheek geeft aan dat er in de afgelopen jaren wel onderhoud aan het gebouw is verricht, maar dat dit op minimale schaal is gebeurd. Het grootste probleem vormen de verschillende installaties die al ruime tijd over hun technische levensduur zitten en eigenlijk aan vervanging toe zijn. De bibliotheek wil met de gemeente in overleg treden om gezamenlijk een afweging te maken tussen vervanging (met lagere onderhoudskosten op termijn) of instandhouding middels steeds duurder wordende onderhoud.¹⁸⁵ Voor de bibliotheek heeft de gemeente sinds 2016 het ingenieursadviesbureau Sweco ingehuurd om enkele beheertaken te vervullen. Dit is volgens de verantwoordelijke functionaris van de gemeente nodig, omdat er vanuit de gemeente niet genoeg personele capaciteit was om het beheer voor alle gebouwen goed te regelen. De bibliotheek had, ten tijde van de gesprekken met de rekenkamer, nog niet veel contact gehad met adviseurs van Sweco. Er heeft een kennismakingsgesprek tussen de bibliotheek en Sweco plaatsgevonden, maar concrete afspraken en vastlegging hiervan zijn (nog) niet gemaakt.¹⁸⁶

Bovenstaande kaders maken inzichtelijk dat er tussen de instellingen verschillen zijn in de manier waarop de uitvoering van het verhuurdersonderhoud verloopt. Dit is verklaarbaar, gelet op het abstractieniveau van de gemaakte werkafspraken en de ruimte die de werkafspraken bieden. Zo bieden de werkafspraken de mogelijkheid om een externe partij in te huren die de gemeente procesmatig ondersteunt bij de

¹⁸² Interview Luxor theaters, 10 mei 2016.

¹⁸³ Interview Luxor theaters, 31 mei 2016.

¹⁸⁴ Interview Maritiem Museum, 29 april 2016.

¹⁸⁵ Interview Centrale Bibliotheek, 13 april 2016.

¹⁸⁶ Interview Centrale Bibliotheek, 2 mei 2016.

uitvoering van het onderhoud, zoals bijvoorbeeld gebeurd bij Boijmans van Beuningen, de Bibliotheek en het Maritiem Museum. Maar, de werkafspraken bieden ook de ruimte om veel van deze zaken neer te leggen bij de instelling zelf. Een voorbeeld hiervan is De Doelen. Ook de gemeente zelf geeft aan dat de werkafspraken in die zin vrij abstract zijn.¹⁸⁷ Een mogelijke verklaring waarom de werkafspraken voor de verzelfstandigde theaters en musea nooit zijn geconcretiseerd overeenkomstig de werkelijke manier van werken, is dat de voorgenomen evaluatie van Gemeentewerken in 2009 (zie paragraaf 3-3-3) nooit heeft plaatsgevonden. In de loop van de jaren zijn de oorspronkelijk gemaakt werkafspraken niet meer herzien.

Wat betreft de verzelfstandigde instellingen is in de werkafspraken vastgelegd dat de gemeente en huurder met elkaar overleggen over onder andere de staat van het gebouw en de voortgang van de onderhoudswerkzaamheden. Ook de frequentie en de vorm waarin overleg plaatsvindt, verschilt tussen de instellingen. Bij enkele instellingen, zoals De Doelen en Boijmans van Beuningen, wordt het overleg middels een stuurgroep verricht. Bij andere instellingen zoals bij Luxor Theater, is er geen planmatig overleg, maar is er wel regelmatig overleg al gelang hier vanuit de praktijk behoefte aan is. De instellingen zijn echter niet onverdeeld positief over de afstemming met de gemeente. Bij bepaalde instellingen is er behoefte aan vaker overleg alsmede betere inhoudelijke afstemming met de gemeente.

4-5-4 controle op onderhoudswerkzaamheden

Volgens de functieomschrijving van de projectmanager technisch beheer is het zijn taak om te controleren of de geplande werkzaamheden conform opdracht zijn uitgevoerd.¹⁸⁸ Sinds medio 2013 werkt de gemeente met prestatieverklaringen als controlemiddel. In 2014 had het cluster SO in verhouding tot de andere clusters weinig prestatieverklaringen bij de facturen opgenomen, gemiddeld 38% van de facturen. In het Verbeterplan inkooporganisatie cluster Stadsontwikkeling staat dat het van vitaal belang is dat dit stijgt naar minimaal 90%.¹⁸⁹ In oktober 2016 is het percentage bijgevoegde prestatieverklaringen bij het cluster SO gestegen naar 91,2% (jaargemiddelde van de gemeente is in oktober 2016 76,5%). Bij de afdeling Vastgoed is dit percentage nog iets hoger dan het gemiddelde van SO, namelijk 96,2% (het jaargemiddelde is 91,0%). De huidige gestelde norm is 100%.¹⁹⁰ De afdeling Vastgoed geeft in een gesprek aan dat de controle op onderhoudswerkzaamheden te weinig plaatsvindt. Wel worden er door de afdeling Vastgoed af en toe partijen ingehuurd om te controleren of het werk goed gedaan is. Idealiter wordt dit gedaan door iemand met kennis (van het pand). Er zijn, zo wordt aangegeven, geen richtlijnen wanneer en hoe je een controle uit moet voeren.¹⁹¹

De rekenkamer stelt vast dat de gemeente de uitgevoerde onderhoudswerkzaamheden niet (altijd) controleert zoals zou moeten. De gemeente zou, volgens de onderhoud- en verbouwingprocedure¹⁹², bij de oplevering betrokken moeten zijn. Dat dit in de praktijk niet altijd het geval is, wordt bevestigd door reacties

¹⁸⁷ Ambtelijk interview, 22 juni 2016.

¹⁸⁸ OBR, 'Een professioneel vastgoedbedrijf binnen het OBR, Reorganisatieplan Sector Vastgoed', 26 september 2007.

¹⁸⁹ Gemeente Rotterdam, 'Sturing op doelmatigheid en rechtmatigheid, Verbeterplan inkooporganisatie cluster Stadsontwikkeling', 19 januari 2015.

¹⁹⁰ Gemeente Rotterdam, concerndashboard financiën, geraadpleegd 24-10-2016, gegevens bijgewerkt t/m 23 oktober 17:05.

¹⁹¹ Ambtelijk interview, 18 juli 2016.

¹⁹² De beschrijving van deze procedure is als bijlage bij de werkafspraken van alle verzelfstandigde instellingen.

van de verschillende instellingen die de rekenkamer hierover heeft bevraagd. Zo geeft het Maritiem Museum aan dat de gemeente niet komt controleren of werkzaamheden volgens afspraak hebben plaatsgevonden; er wordt vaak wel gevraagd of het gebrek is opgelost. Volgens het Maritiem Museum gaat de gemeente uit van het principe 'geen bericht is goed bericht'.¹⁹³ Bij de Doelen wordt aangegeven dat de technische dienst van de instelling tot 2016 zelf controleerde of het onderhoud wordt uitgevoerd zoals afgesproken. Vervolgens werd dit teruggekoppeld aan de afdeling Vastgoed, de gemeente kwam niet bij ieder afgerond onderhoud werkzaamheid zelf controleren of het onderhoud goed is uitgevoerd.¹⁹⁴ Sinds 2016 hanteert de gemeente een nieuwe constructie waarbij zij een adviseur inhuurt die controleert of het verhuurdersonderhoud conform afspraak is uitgevoerd.¹⁹⁵ Ook Boijmans van Beuningen geeft aan dat de gemeente niet controleert of de verstrekte opdracht naar behoren is uitgevoerd.¹⁹⁶ De Rotterdamse Schouwburg geeft wel aan dat de gemeente altijd aanwezig is bij de oplevering van onderhoudswerkzaamheden.¹⁹⁷

Doordat de gemeente niet altijd controleert of de (juiste) werkzaamheden zijn uitgevoerd, loopt de gemeente ernstige risico's. Zij weet zo niet of de werkzaamheden zijn uitgevoerd. Hiermee loopt de gemeente het risico voor werkzaamheden te betalen die niet zijn uitgevoerd of die niet geheel volgens opdracht zijn uitgevoerd. Het niet controleren van de onderhoudswerkzaamheden heeft ook tot gevolg dat de gemeente niet zeker weet of alle werkzaamheden die zijn opgenomen in de uitvoeringsplannen, ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Dit kan leiden tot een vertekend beeld van de onderhoudsstaat van panden.

4-6 staat van de objecten

De gemeente heeft in de afgelopen jaren conditiemetingen (laten) uitvoeren bij de onderzochte culturele panden en heeft derhalve zicht op de conditie van haar panden. De onderzochte panden lijken voor zover de rekenkamer dit heeft kunnen nagaan, in redelijke staat te verkeren. Boijmans van Beuningen is hierop een uitzondering; bij dit museum bestaat er een onderhoudsachterstand.

Doordat de rekenkamer geen uitvoeringsplannen heeft kunnen onderzoeken, kan geen uitspraak worden gedaan over de mate waarin de uitvoeringsplannen de afgelopen jaren conform planning zijn uitgevoerd. De afgelopen jaren zijn er wel met enige regelmaat conditiemetingen uitgevoerd, als voorbereiding op het opstellen van MOP's. Dit maakt dat de gemeente zicht heeft op de conditie van haar panden. Bovendien blijkt uit de verschillende conditiemetingen die de rekenkamer heeft ingezien, dat er niet op grote schaal achterstallig onderhoud aangetroffen is. De instellingen geven zelf ook aan dat, naar hun inschatting, de panden in goede staat verkeren.¹⁹⁸ Enkele instellingen zien ook aspecten die beter kunnen (zie onderstaand kader).

¹⁹³ Interview Maritiem Museum, 29 april 2016.

¹⁹⁴ Interview De doelen, 28 juni 2016.

¹⁹⁵ Wederhoor met De Doelen.

¹⁹⁶ Interview Boijmans van Beuningen, 2 juni 2016.

¹⁹⁷ Interview Rotterdamse Schouwburg, 4 mei 2016.

¹⁹⁸ De bibliotheek geeft in het ambtelijk wederhoor aan dat er in diverse overleggen met de gemeente is aangegeven dat het pand en de gebouwgebonden installaties op diverse onderdelen een matige tot slechte staat van onderhoud kennen.

onderhoudsstaat gezien vanuit de instellingen

Bij de Luxor voldoet de onderhoudsstaat aan de verwachtingen. De inschatting is dat "de gemeente, zoals iedereen dat zou doen, flexibel is in haar onderhoud. Wanneer apparatuur gepland staat om vervangen te worden, welke nog in redelijke staat verkeert, zullen ze dit waarschijnlijk een jaartje uitstellen."¹⁹⁹ Andere cultuurinstellingen geven ook de ouderdom van de installaties aan. Bij de bibliotheek bijvoorbeeld, hoewel de installaties nog functioneren, stammen ze vaak nog wel uit het bouwjaar van de bibliotheek.²⁰⁰ Ook De Doelen heeft aangegeven dat ze graag zouden willen dat de gemeente installaties na de geijkte levensduur vervangt en de levensduur niet wordt gerekt. Hier is echter geen geld voor. Daarnaast is het een evenementengebouw en wordt daarom vaak prioriteit gegeven aan meer zichtbare gebouwelementen, zoals bijvoorbeeld kozijnen.²⁰¹ De Schouwburg heeft het gevoel dat de onderhoudsstaat langzaam minder wordt. Vorig jaar is er bijvoorbeeld een glazenplaat uit de gevel gevallen. Deze is tijdelijk vervangen voor een houten plaat. Deze plaat zit er echter nu nog.²⁰² Bij het Maritiem Museum heeft de kade een slechte onderhoudsstaat.²⁰³ Baroeg vindt dat het dak eigenlijk vervangen zou moeten worden terwijl deze opgelapt blijft worden.²⁰⁴ Echt goed zicht op de staat van onderhoud hebben niet alle huurders. Dit komt omdat ze de planning en/of uitkomsten van conditiemetingen niet kennen.²⁰⁵

Hoewel de gemeente kan begrijpen dat bij cultuurinstellingen het niet wenselijk is houtrot of andere onvolkomenheden in de gevel te hebben vanwege de representatieve functie van deze gebouwen, is dit technisch gezien niet ongebruikelijk voor het conditieniveau (sober en doelmatig) dat gehanteerd wordt. Momenteel heeft de gemeente enkel de middelen om op sober en doelmatig niveau de panden te onderhouden. Wel geeft de gemeente aan dat dit gehanteerde conditieniveau idealiter in de toekomst verfijnd wordt, zodat bepaalde aspecten van het gebouw op een hoger niveau onderhouden kunnen worden.²⁰⁶

Boijmans van Beuningen is echter een uitzondering onder de geselecteerde panden, omdat hier volgens de rekenkamer echt sprake is van achterstallig onderhoud. Door de instelling wordt dit bevestigd.²⁰⁷ De gemeente spreekt van uitgesteld onderhoud.²⁰⁸ Het college heeft in 2016 een brief aan de raad gestuurd over de onderhoudsstrategie van Boijmans Van Beuningen.²⁰⁹

¹⁹⁹ Interview Luxor theaters, 31 mei 2016.

²⁰⁰ Interview Centrale Bibliotheek, 2 mei 2016.

²⁰¹ Interview De Doelen, 28 juni 2016.

²⁰² Interview Schouwburg Rotterdam, 4 mei 2016.

²⁰³ Interview Maritiem Museum, 29 april 2016.

²⁰⁴ Interview Baroeg, 19 april 2016.

²⁰⁵ Bijvoorbeeld: interview Maritiem Museum, 29 april 2016.

²⁰⁶ Ambtelijk interview, 16 augustus 2016.

²⁰⁷ Interview Boijmans van Beuningen, 25 april 2016.

²⁰⁸ Ambtelijk interview, 26 juli 2016; ambtelijk wederhoor.

²⁰⁹ College van B en W, Raadsbrief over de onderhoudsstrategie pand museum Boijmans van Beuningen, 31 mei 2016.

5 administratie en financiën

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen behandeld:

- *Is de basisinformatie en dossiervorming over onderhoud van de objecten (gebouwen) op orde?*
- *Vinden de voorgenomen onderhoudsactiviteiten binnen budget plaats, wordt de uitputting van het onderhoudsbudget geadmistreerd en heeft de gemeente hier adequaat zicht op?*

In paragraaf 5-2 wordt eerst een toelichting gegeven op de mate waarin de gemeente de basisgegevens omtrent haar vastgoedportefeuille in de administratie op orde heeft. Dit is de minimale basis om inzicht te kunnen hebben in de kwaliteit van haar vastgoedportefeuille. Er wordt tevens ingegaan op de (digitale) dossiervorming van de objecten. Vervolgens worden in paragraaf 5-3 de begroting en realisatie van de onderhoudskosten en de vastlegging hiervan in de administratie behandeld.

tabel 5-1: normen

normen administratie en dossiervorming	criteria	paragraaf
de gemeente beschikt over een adequate vastgoedadministratie	• per object zijn de basisgegevens m.b.t. de waarde, omvang en exploitatiekosten vastgelegd • per object zijn de basisgegevens m.b.t. de functie en gebruiker vastgelegd	5-2
de gemeente beschikt per object over een adequate dossiervorming	• het vastgoeddossier geeft inzicht in de staat van onderhoud en de onderhoudsplanning • het vastgoeddossier geeft inzicht in de uitgevoerde (onderhouds)werkzaamheden en uitputting van het budget • het vastgoeddossier bevat alle relevante documenten m.b.t. de uitvoering van (onderhouds) werkzaamheden	5-2
normen financiën	criteria	paragraaf
de gemeente heeft adequaat zicht op de begroting en realisatie van de onderhoudskosten	• per object zijn het begrote en gerealiseerde budget voor onderhoud periodiek in kaart gebracht en vastgelegd • de voorgenomen onderhoudsactiviteiten vinden binnen het budget plaats • per object worden de financiële afwijkingen in de begroting en realisatie gemotiveerd en vastgelegd	5-3

5-2 gemeentelijke vastgoedadministratie

Niet alle basisgegevens zijn per object vastgelegd in het gemeentelijke vastgoed-registratiesysteem Horizon. Door de implementatie van Oracle medio 2013 had de afdeling Vastgoed geen inzicht meer in de financiële gegevens op objectniveau, maar alleen op totaalniveau. Er is sprake van een zeer gebrekkige dossiervorming over het onderhoud op

objectniveau. In de administratie ontbreken essentiële documenten zoals uitvoeringsplannen en demarcatielijsten. Tevens ontbreekt registratie van welk onderhoud de afgelopen jaren aan welk object is uitgevoerd.

5-2-1 administratiesystemen vastgoed

Voor de registratie en vastlegging van de basisgegevens over de vastgoedportefeuille maakt de gemeente gebruik van een vastgoedregistratiesysteem en een financieel administratiesysteem. Hieronder volgt een toelichting.

vastgoedregistratiesysteem Horizon

De afdeling Vastgoed werkt met het vastgoedregistratiesysteem Horizon. Sinds de centralisatie van al het gemeentelijk vastgoed (vanaf 2006) is het de bedoeling dat de informatie over het vastgoed in dit systeem wordt opgeslagen. Welke gegevens in de administratie moeten worden opgenomen en wie verantwoordelijk is voor het invoeren van deze gegevens, heeft de rekenkamer in geen van de ontvangen stukken kunnen vaststellen. Uit het 'Beheerplan Horizon 2012' blijkt wel dat eind november 2011 gestart is met het analyseren van Horizon en het 'vullen' van het systeem. Hieruit blijkt dat in ieder geval alle huurcontracten in Horizon inclusief begin- en einddata dienen te worden opgenomen.²¹⁰

Een goede registratie is noodzakelijk om overzicht te hebben van de eigen gebouwen, de waarde ervan, de (huur)opbrengsten en de (exploitatie)kosten en de financiële risico's van de vastgoedportefeuille. De rekenkamer stelt dat naast het bekend zijn van de huurovereenkomst, ook andere basisgegevens in de vastgoedadministratie dienen te zijn opgenomen, namelijk basisgegevens zoals objectomschrijving, boekwaarde, WOZ-waarde, bruto vloeroppervlakte (BVO), netto vloeroppervlakte (NVO), verhuurbaar vloeroppervlakte (VVO) en huurprijs. Daarnaast dient het vastgoedsysteem inzicht te geven in de onderhoudsgegevens. Dit betreft bijvoorbeeld de demarcatielijst, het MOP, de uitvoeringsplannen en een registratie van het onderhoud dat in de afgelopen jaren uitgevoerd is. Tevens dienen aanvullende documenten, zoals inspectierapporten, conditiemetingen en energielabels, in het vastgoeddossier opgenomen te zijn.

vastgoedregistratiesysteem Horizon

De rekenkamer heeft voor dit onderzoek zelf toegang gekregen tot het vastgoedsysteem Horizon. Het viel op dat dit systeem geen overzichtelijk beeld geeft van de verschillende documenten die in het vastgoeddossier zitten. Deze zijn namelijk allemaal in willekeurige volgorde achter een tabje 'vastgoeddossier' gezet. Dit is echter een dossierrijk tabje, omdat hier bijvoorbeeld ook heel veel bouwtekeningen en inspectierapporten inzitten en tevens oude stukken. Hierdoor zijn (recente) stukken niet makkelijk te vinden. Tevens bleken de namen van de documenten in het dossier niet altijd overeen te komen met de daadwerkelijke toegevoegde dossiers.

financiële administratie

Voor de financiële administratie heeft de afdeling Vastgoed in de periode 2009 tot medio 2013 gebruikgemaakt van het financiële systeem Decade. Dit systeem was gekoppeld aan Horizon. Dit betekende dat in Horizon zogenaamde 'Opdrachtbonnen

²¹⁰ Gemeente Rotterdam, 'Beheerplan Horizon 2012', juli 2012.

Technisch Beheer' werden aangemaakt en een projectbudgettering. Via een 'digitale lijn' werden deze gegevens opgenomen in Decade. Vanaf Decade liep een 'digitale lijn' naar Horizon, die aangaf in hoeverre het budget was uitgeput.²¹¹ Op deze wijze was het mogelijk om de financiële gegevens op objectniveau te genereren en inzicht in de uitputting van de budgetten te verkrijgen. Ook was het volgens betrokkenen mogelijk om met Decade terug te kijken per object (buiten het huidige boekjaar) en konden er ook rapportages worden uitgedraaid.²¹²

In 2013 heeft de gemeente de transitie gemaakt naar een nieuw financieel systeem genaamd Oracle. Dit had tot gevolg dat het voor de afdeling Vastgoed uitermate moeilijk was om de uitgaven op objectniveau in te zien. In juli 2013 werd het financieel systeem Decade afgesloten en daarmee ook de verschillende 'digitale lijnen' tussen Decade en Horizon. De 'Opdrachtbonnen Technisch Beheer' moeten nu in de 'inkooporder' van Oracle ingevoerd worden.²¹³ Dit betekent dat de onderhoudswerkzaamheden op objectniveau niet meer in Horizon worden vastgelegd.²¹⁴ Hoewel in Oracle de kosten wel per object worden ingevoerd (een object is een 'kostendrager' in Oracle) was het in de praktijk voor de medewerkers van de afdeling Vastgoed niet meer mogelijk om de kosten op objectniveau in te zien.²¹⁵ Oracle bezit namelijk voor de medewerkers van de afdeling Vastgoed niet de functionaliteit om financiële gegevens op het niveau van 'kostendrager' in te zien.²¹⁶

In diverse gesprekken met betrokkenen van de afdeling Vastgoed is toegelicht dat de invoering van Oracle heeft geleid tot een ernstig gebrek aan sturingsinformatie. Bij de aanschaf van Oracle was het volgens medewerkers reeds bekend dat dit voor de afdeling Vastgoed een suboptimaal systeem was. Het is de rekenkamer niet bekend of er (beheers)maatregelen door de (concern)directie zijn genomen voor de specifiek door de medewerkers aangedragen problemen.²¹⁷ Ter illustratie zijn in het onderstaand kader enkele uitspraken van geïnterviewden opgenomen over de gevolgen van de invoering van Oracle bij de afdeling Vastgoed:²¹⁸

suboptimaliteit Oracle voor afdeling Vastgoed

"De veronderstelling was dat er efficiënter gewerkt kon worden door digitalisering. Met de invoering van Oracle ontstond de tegengestelde situatie. Oracle heeft de afdeling Vastgoed als het ware teruggeworpen in de tijd".

²¹¹ Gemeente Rotterdam, 'Beheerplan Horizon 2012', juli 2012.

²¹² Ambtelijk interview, 17 en 22 juni 2016; ambtelijk interview 18 juli 2016.

²¹³ Gemeente Rotterdam, 'Beheerplan Horizon 2012', juli 2012.

²¹⁴ E-mail ambtenaar, 26 oktober 2016.

²¹⁵ Hoewel het dus in materiële zin de informatie niet beschikbaar was, was deze in technische zin theoretisch wel toegankelijk. Echter betrof dit een omslachtige procedure, die dagen duurde en bovendien niet uitgevoerd kon worden door de medewerkers van de afdeling Vastgoed.

²¹⁶ De rekenkamer heeft dit zelf geverifieerd in Oracle.

²¹⁷ De suboptimaliteit van Oracle zou bij de besluitvorming van traject A1 door de concerndirectie medio december 2012 aan de orde zijn geweest. Hiervan heeft de rekenkamer echter geen stukken van gezien of gekregen en daarom niet kunnen verifiëren welke (beheersings)maatregelen in brede zijn genomen.

²¹⁸ Ambtelijk interview, 17 juni en 22 juni 2016; ambtelijk interview, 14 september 2016.

“Door de invoering van Oracle waren er geen rapportages meer beschikbaar of makkelijk te verkrijgen”.

“In juli 2013 is de gemeente over gegaan op een nieuw financieel systeem Oracle. Dit betekende voor de afdeling Vastgoed dat de financiële gegevens niet meer te reproduceren waren op objectniveau”.

Dit beeld wordt ook ondersteund in de uitkomsten van het externe feitenonderzoek naar de Boompjeskade,²¹⁹ waarin naar voren komt dat het in de periode medio 2013 tot medio 2015, na de invoering van Oracle bij de afdeling Vastgoed ontbrak aan gedetailleerde sturingsinformatie. De afdeling Vastgoed had slechts inzicht in de financiële gegevens op totaalniveau en niet meer op objectniveau.

Er bestond een situatie waarbij de afdeling Vastgoed, die op dat moment moest krimpen en daarnaast ook transformeerde naar een gebiedsgerichte organisatie (zie paragraaf 2-3-2), te maken kreeg met de uitdaging te sturen op 2.300 objecten, zonder een systeem dat de benodigde (sturings)informatie kon genereren. Het gebrek aan sturingsinformatie kon worden opgevangen door de afdeling Vastgoed, door een al langer gewenste op Cognos gebaseerde applicatie op basis van Oracle (het zogenaamde dashboard) te gaan ontwikkelen. Medio 2015 was de applicatie gereed en is dit dashboard in gebruik genomen. Het dashboard is ontwikkeld in het kader van het zogeheten Informatieplan (plus), dat eind 2014 is gestart (zie onderstaand kader voor meer toelichting).²²⁰

Informatieplan (plus)

‘Vastgoed moet de juiste instrumenten hebben, degelijke betrouwbare stuurinformatie, een systeem dat gebruiksvriendelijk is en er moet te allen tijde overzicht zijn over de werkzaamheden van een bepaald jaar[...]

Zo luidt een gedeelte van het doel van het Informatieplan Vastgoed uit 2014.²²¹ Deloitte, die vanaf april 2015 is ingehuurd om te helpen met het realiseren van de professionalisering, stelt dat bij SO allerlei activiteiten en systemen zijn toegevoegd aan het primaire proces van Vastgoed. Hierbij is nooit goed de samenhang in ogenschouw genomen. De afdeling Vastgoed heeft naar Deloitte de wens uitgesproken om ‘in control’ te zijn en is tot de conclusie gekomen dat zij dit niet is. Zo gaf de afdeling aan dat het “financiële vastgoedproces dichtgelegd moet worden” en “Na afronding van het project, per eind december 2015, wil de directie Vastgoed in control zijn. Niet achteraf repareren, maar vooraf weten wat er speelt en hier op kunnen anticiperen.”²²²

Onderdeel van het Informatieplan plus is, zoals eerder vermeld, de ontwikkeling van het dashboard dat in Cognos is geïmplementeerd. Sinds medio 2015 kunnen er op het dashboard algemene analyses gedraaid worden waarmee geverifieerd kan worden of er huurachterstanden en wat de gerealiseerde onderhoudskosten zijn. Tevens kan er bijvoorbeeld een analyse naar leegstand in een gebied verricht

²¹⁹ College van B en W, ‘Uitkomsten extern onderzoek naar Boompjeskade’, 6 oktober 2016.

²²⁰ Ambtelijk interview, 17 juni en 22 juni 2016; ambtelijk interview 14 september 2016.

²²¹ Gemeente Rotterdam, ‘concept Informatieplan Vastgoed Programma 2014-2015’, geen datum.

²²² Deloitte, ‘Voorstel projectmanagement veranderprogramma Vastgoed’, 22 januari 2015.

worden.²²³ Zo is door het gebruik van het dashboard de afdeling Vastgoed erachter gekomen dat er op het object Boompjeskade een forse overschrijding van de kosten was.

5-2-2 vastlegging basisgegevens en vastgoeddossiers

basisgegevens

Bij de start van dit onderzoek heeft de rekenkamer een objectenlijst van de deelportefeuille kunst & cultuur van de afdeling Vastgoed ontvangen om een selectie van casussen te kunnen maken.²²⁴ Voor de geselecteerde objecten zijn de in de vorige paragraaf benoemde basisgegevens opgenomen (objectomschrijving, boekwaarde, WOZ-waarde, netto vloeroppervlakte, bruto vloeroppervlakte, verhuurbare vloeroppervlakte en huurprijs) en nagenoeg ingevuld. Bij vier objecten van de casusselectie ontbrak echter een volledige invulling van de netto en verhuurbare vloeroppervlakte.

Met betrekking tot de huurovereenkomsten heeft de rekenkamer niet alle bijlagen (met werkafspraken) in Horizon aangetroffen. De rekenkamer heeft deze toen alsnog opgevraagd bij de afdeling Vastgoed en ontvangen.²²⁵ Ook de demarcatielijst met Baroeg was niet te vinden in Horizon. De rekenkamer heeft een kopie hiervan van de huurder gekregen. Het blijkt dat niet alle basisgegevens zijn vastgelegd in Horizon. Dit wordt ook onderschreven door een medewerker: "Horizon is het vastgoedbeheersysteem (...), alles wat je over vastgoed moet weten zou in Horizon moeten staan. In de praktijk zijn niet alle gegevens in Horizon ingevoerd."²²⁶ Over het feit dat niet alle basisgegevens per object zijn vastgelegd in het gemeentelijke vastgoedregistratiesysteem hebben twee onafhankelijke deskundigen in het kader van de zaak Boompjeskade het volgende opgemerkt: "Wij stellen ons op het standpunt dat een zakelijke onderneming als een vastgoedbedrijf pas zou mogen starten als de administratie en interne informatiesystemen op orde zijn."²²⁷

basisgegevens portefeuille kunst & cultuur

Aan de hand van de ontvangen objectenlijst van de portefeuille kunst & cultuur heeft de rekenkamer zich ook een beeld kunnen vormen van de basisadministratie voor de hele deelportefeuille. Opvallend aan het overzicht op de objectenlijst is dat niet alle gegevens beschikbaar zijn. Zo ontbreken er onder meer objectomschrijvingen en huurbedragen. Daarnaast zijn niet alle gegevens met m2 aanduiding met betrekking tot de vloeroppervlakte (BVO, NVO en VVO) ingevuld. Dit strookt niet met wat er is vermeld over de "administratieve basis op orde", zoals vermeld in het document 'Vastgoed, 5 jaar katalysator voor ontwikkeling van Rotterdam'. In dit document is namelijk het volgende opgenomen: "Van ieder object is de objectadministratie doorlopen, is vastgesteld of de objectadministratie juist en volledig was en heeft waar nodig herstel plaatsgevonden. Het ging hierbij om 3.000 à 4.000 dossiers, een forse operatie die 1 juni 2013 was afgerond."²²⁸

²²³ Ambtelijke interviews, 17 en 22 juni 2016.

²²⁴ Ontvangen op 17 februari 2016.

²²⁵ Het is niet bekend bij de rekenkamer waar deze stukken opgeslagen waren.

²²⁶ Ambtelijk interview, 18 juli 2016.

²²⁷ College van B en W, 'Uitkomsten extern onderzoek naar Boompjeskade', 6 oktober 2016. Bijlage 2.

²²⁸ Gemeente Rotterdam, '5 jaar katalysator voor ontwikkeling van Rotterdam', 2014, p. 20.

De afdeling Vastgoed kwam met de volgende verklaring hiervoor: "De administratieve basis op orde betrof het op orde brengen van het digitale verhuurdossier. Van alle contracten zijn de digitale documenten ingehangen in Horizon en daar waar NEN 2580-metingen (m² berekeningen) van waren zijn opgevoerd. Het is dus correct dat nog niet overal m2 zijn ingevuld. Eind 2016 moet dit wel het geval zijn."²²⁹

onderhoudsdossier

Met betrekking tot de casusselectie stelt de rekenkamer vast dat de dossiervorming op objectniveau niet op orde is. De demarcatielijst is een bijlage van de huurovereenkomst en wordt derhalve binnen Horizon onder het kopje 'Huurcontract uitstaande vorderingen' opgenomen. Zoals reeds vermeld ontbrak deze lijst in de administratie bij bijvoorbeeld Baroeg. De MOP's van de instellingen worden wel onder het tabje Vastgoeddossier opgenomen en deze heeft de rekenkamer daar ook aangetroffen. De uitvoeringsplannen zijn echter niet in Horizon opgenomen.²³⁰ De verklaring daarvoor en de gevolgen ervan staan weergegeven in onderstaand kader.

uitgevoerd onderhoud

Zoals beschreven in hoofdstuk 4 konden de naaste collega's van de uitgevallen verantwoordelijke projectmanager technisch beheer de rekenkamer niet voorzien van de uitvoeringsplannen van het merendeel van de onderzochte objecten. Dit duidt op een zeer gebrekkige dossiervorming. Bovendien toont dit de kwetsbaarheid van de organisatie aan bij het uitvallen van een enkele functionaris. Zoals reeds in hoofdstuk 4 is aangegeven heeft de gemeente ook geen (administratie)systeem voor het bijhouden van welk onderhoud van de MOP's is uitgevoerd en welk onderhoud is uitgesteld. Hierdoor is het ook niet duidelijk geregistreerd welk onderhoud de afgelopen jaren aan welke panden is verricht. Nu de projectmanager technisch beheer is uitgevallen ziet de rekenkamer, naast het uitzoeken van alle facturen, geen wijze waarop inzichtelijk wordt welk onderhoud de afgelopen jaren voor deze panden uitgevoerd is. Deze kennis is echter noodzakelijk om een nieuw uitvoeringsplan op te stellen.

Ook met betrekking tot het energielabel heeft de rekenkamer niet voor alle geselecteerde objecten een certificaat kunnen vinden. De gemeente is als eigenaar van de panden verplicht om deze labels te hebben (monumentale gebouwen uitgezonderd). Het energielabel geeft met de Klassen A (groen, zeer zuinig) tot en met G (rood, zeer onzuinig) aan hoe energiezuinig een pand/object is. In tabel 5-2 staan de gegevens betreffende de energielabels van de geselecteerde instellingen opgenomen.

²²⁹ E-mail van ambtenaar, 16 februari 2016; uit ambtelijk wederhoor blijkt dat dit verbetertraject vertraging heeft opgelopen wegens de casus Boompjeskade.

²³⁰ De rekenkamer heeft wel voor de Schouwburg een uitvoeringsplan uit 2008 in Horizon aangetroffen, dit valt echter buiten de onderzoeksscope. Bovendien worden deze plannen bij de Schouwburg opgesteld door een gedeelde facilitaire manager.

tabel 5-2: energielabels geselecteerde instellingen

instelling	aanwezig	klasse
Baroeg	ja	A (2013)
Boijmans van Beuningen	nee*	
Centrale bibliotheek	nee	
De Doelen	ja	B (2008)
Kunsthal	ja	C (2014)
Maritiem Museum	ja	C (2008)
Nieuwe Luxor theater	ja	D (2008)
Oude Luxor theater	nee	
Rotterdamse Schouwburg	ja	B (2008)

* Van der sturingsgebouw is monumentaal en heeft derhalve geen verplichting tot energielabel, de overige panden van Boijmans van Beuningen gebouwen wel.

5-3 inzicht in onderhoudskosten

De afdeling Vastgoed administreert niet periodiek alle begrote en gerealiseerde budgetten voor onderhoud op objectniveau. In de periode medio 2013 tot medio 2015 was het ook niet mogelijk voor de afdeling Vastgoed om de uitgaven op objectniveau in te zien. De rekenkamer heeft, met behulp van de gereconstrueerde begrote en gerealiseerde onderhoudskosten, een cumulatief overzicht opgesteld van de begrote onderhoudskosten en de gerealiseerde onderhoudskosten van de geselecteerde casussen. Uit dit overzicht van de periode 2009 t/m 2015 blijken er grote verschillen tussen begroting en realisatie te bestaan. In zes gevallen is er sprake van (forse) overbesteding, in drie gevallen van onderbesteding.

Naast het vaststellen van de begroting heeft de gemeente drie manieren om te sturen op de onderhoudskosten gedurende het boekjaar; 'reallocatie van onderhoudsbudgetten', 'mandatering' en 'budgetsystematiek'.²³¹ De reallocaties van onderhoudsbudgetten worden echter niet gedocumenteerd. Hierdoor is informatie over begrotingen (voor en na reallocatie) en informatie over (financiële) realisatie niet voorhanden. Ook met de mandaatregeling kan niet op de onderhoudskosten worden gestuurd, omdat er geen controle van de uitgaven op objectniveau plaatsvindt. De opdrachtverstrekking wordt namelijk niet gecontroleerd met het uitvoeringsplan. Dit is niet voorgeschreven en daarbij ook niet mogelijk vanwege het niet beschikbaar zijn van uitvoeringsplannen voor bijna alle onderzochte objecten. Ook de budgetsystematiek werkt onvoldoende als sturingsinstrument, omdat de verantwoordelijk gestelde budgethouders geen zicht hebben op de budgetuitputting op objectniveau. Daarnaast is de assetmanager die wel budgetverantwoordelijk is, niet tekenbevoegd voor de geplande onderhoudswerkzaamheden conform de mandaatregeling. De rekenkamer constateert dat de

²³¹ Reallocatie van budget: dit houdt in dat het onderhoudsbudget op objectniveau gedurende het jaar aangepast kan worden. Mandaatregeling: in deze regeling is opgenomen tot welke bedragen medewerkers van de afdeling Vastgoed tekenbevoegd zijn. De hoogte van de inkooporder en factuur is bepalend door welke medewerker deze goedgekeurd moet worden. Budgetsystematiek: dit houdt in dat de verantwoordelijkheden met betrekking tot de budgetten zijn verdeeld over budgethouders en budgetbeheerders.

sturingsinstrumenten niet of nauwelijks werken en daardoor de afdeling Vastgoed niet stuurt op de uitgaven op objectniveau.

De enige sturing die nog wel kon plaatvinden was het stoppen met inkopen van onderhoud op het moment dat het totale onderhoudsbudget voor het maatschappelijk vastgoed op was. Dit kan tot gevolg hebben dat bepaalde uitvoeringsplannen niet worden uitgevoerd. Wegens reallocaties van onderhoudsbudgetten gaan overschrijdingen bij het ene pand ten koste van het budget van een ander pand. Op deelpartefeuilleniveau heeft dit tot gevolg dat de overschrijdingen bij kunst- en cultuurobjecten ten koste zijn gegaan van het budget van andere deelpartefeuilles. De rekenkamer constateert dat het ontbreken van een balansvoorziening de oorzaak is van de reallocaties van onderhoudsbudgetten. Door deze reallocaties loopt de afdeling Vastgoed bovendien risico om onderhoudsachterstanden op te lopen en daarna uiteindelijk meer onderhoudskosten te maken dan noodzakelijk is.

5-3-1 inleiding

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de onderhoudskosten. Eerst wordt gekeken naar de begroting en realisatie van de onderhoudskosten van de geselecteerde casussen. Daarna wordt de wijze van sturing en beheersing op de onderhoudskosten door de gemeente behandeld. Tenslotte komen de onderhoudskosten van de hele portefeuille maatschappelijk vastgoed met de specificatie in deelpartefeuilles aan de orde.

5-3-2 onderhoudskosten casussen

vooraf

Naar aanleiding van de zaak Boompjeskade heeft de afdeling Financial Reporting²³² voor alle objecten van de afdeling Vastgoed de uitgaven en inkomsten met terugwerkende kracht gereconstrueerd en in kaart gebracht. Dit kon onder andere door het terughalen van financiële gegevens uit Decade. De afdeling Financial Reporting heeft in het kader van dit onderzoek Excelbestanden met begrote en gerealiseerde onderhoudskosten op objectniveau aan de rekenkamer aangeleverd. De afdeling Vastgoed was en is echter niet staat om dit zelf te doen.

in kaart brengen totale onderhoudskosten

Door de afdeling Vastgoed is aangegeven dat de uitputting van het budget wordt gemonitord middels overleggen, die op portefeuilleniveau worden gevoerd. In de periode voor de reorganisatie van 2014 werden kwartaalrapportages opgesteld door de teamleider technisch beheer. Sinds de reorganisatie worden maandelijks financiële overzichten opgesteld door de afdeling 'Financial Reporting'.²³³

Zoals gemeld in paragraaf 5-2-1 was het voor de medewerkers van de afdeling Vastgoed niet mogelijk om de kosten op objectniveau in te zien. De financiële overzichten worden daarom niet op objectniveau weergegeven. Hoewel er in Decade wel een mogelijkheid was om een overzicht te verkrijgen van de kosten op objectniveau, waren de financiële overzichten destijds ook op een hoger niveau samengesteld. De gemeente geeft aan dat dit de normale werkwijze was, omdat er per

²³² Van Bestuurs- en concernondersteuning.

²³³ Ambtelijke interviews, 17 en 22 juni 2016.

asset wel 400 panden in kunnen zitten. Het is volgens de betrokkenen niet mogelijk om alle onderhoudskosten op objectniveau te volgen.²³⁴

realisatie onderhoudskosten casussen

De rekenkamer heeft de gereconstrueerde begrote en gerealiseerde onderhoudskosten op objectniveau, met betrekking tot de geselecteerde casussen, ontvangen.²³⁵ In bijlage 3 zijn deze overzichten per casus grafisch weergegeven.

Als er cumulatief naar de onderhoudskosten van de geselecteerde casussen wordt gekeken, kan het volgende overzicht van begroting en realisatie van de onderhoudskosten worden opgesteld (tabel 5-3):

tabel 5-3: meerjarig cumulatief overzicht onderhoudskosten (periode 2009 t/m 2015) (in €)

casussen	begroting	realisatie	verschil
Baroeg	50.533	117.307	-/- 66.774
Boijmans van Beuingen	5.491.808	7.581.723	-/- 2.089.915
Centrale bibliotheek	1.976.191	1.608.237	367.954
De Doelen	3.606.611	5.285.533	-/- 1.678.922
Kunsthall	1.546.562	5.097.483	-/- 3.550.921
Maritiem Museum	2.793.879	2.986.769	-/- 192.890
Nieuwe Luxor theater	1.552.238	1.098.031	454.207
Oude Luxor theater	248.624	204.824	43.800
Rotterdamse Schouwburg	4.328.816	5.841.785	-/- 1.512.969

Uit tabel 5-3 blijkt dat over de periode 2009 t/m 2015 grote verschillen bestaan tussen de cumulatieve begroting en realisatie van de onderhoudskosten van de geselecteerde casussen. In drie gevallen is sprake van onderbesteding en in zes gevallen is er sprake van (forse) overbestedingen. Hoewel de rekenkamer geen inzicht heeft in de inhoud van de uitvoeringsplannen, blijkt uit de realisatie wel dat de bedragen niet realistisch waren begroot en dat de onderhoudsactiviteiten niet binnen het budget plaatsvinden.

wijze van begroten

Het MOP dient als basis voor de jaarbegroting per object.²³⁶ Het voorgenomen onderhoud wordt nog aangepast aan de hand van verschuivingen van niet uitgevoerd onderhoud van het voorgaande jaar. Daarnaast wordt beoordeeld of het onderhoud dat in een jaarschijf van het MOP staat wel uitgevoerd moet worden, of dat het nog mogelijk is om dit uit te stellen. Ook kan er aan de hand van klachten bij instellingen onderhoud ingepland worden.²³⁷ De onderhoudsbudgetten worden vervolgens nog beïnvloed door de prijsindex, de kosten voor engineering, en niet verrekenbare btw.²³⁸

De totale onderhoudsbegroting moet jaarlijks precies op het beschikbare onderhoudsbudget uitkomen dat via de kostendekkende huur verkregen wordt (voor meer informatie over de huren zie hoofdstuk

²³⁴ Ambtelijke interviews, 17 en 22 juni 2016.

²³⁵ Excelbestanden ontvangen van afdeling Vastgoed SO, 18 juli 2016.

²³⁶ Gemeente Rotterdam, 'Jaarplan Technisch beheer 2012', 1 december 2011; 'Jaarplan Technisch beheer 2013', 17 december 2012.

²³⁷ Ambtelijk interview, 17 en 22 juni 2016.

²³⁸ Gemeente Rotterdam, 'Jaarplan Technisch beheer 2012', 1 december 2011; 'Jaarplan Technisch beheer 2013', 17 december 2012.

6). De afdeling Vastgoed heeft geen balansvoorziening die het mogelijk maakt om de 'duurdere' jaren per object op te vangen met de 'minder dure' jaren. Indien er aan het eind van het jaar voor een bepaald object geld over zou zijn, vloeit dit namelijk naar de algemene middelen. Daarom streeft de afdeling Vastgoed ernaar precies het totale onderhoudsbudget te besteden.

Als alle objectbegrotingen gereed zijn en het totale begrote bedrag hoger of lager is dan het totaal te besteden onderhoudsbudget, wordt bij alle objectbegrotingen gekeken of het mogelijk is onderhoud nog verder uit te stellen of naar voren te halen. Op deze wijze wordt precies op het jaarlijks beschikbare onderhoudsbudget begroot.²³⁹

5-3-3 sturing en beheersing op onderhoudskosten

sturingsinstrumenten

Nadat de begroting is opgesteld bestaan er drie instrumenten om te sturen op het onderhoudsbudget. Vanuit de budgetbegroting kan de afdeling Vastgoed het instrument van reallocatie toepassen om het onderhoudsbudget aan te passen. Aan de kant van de besteding van dit onderhoudsbudget heeft deze afdeling twee andere instrumenten tot haar beschikking om te sturen: de mandaatregeling en budgetsystematiek. De genoemde instrumenten worden in de komende paragraaf nader toegelicht.

reallocatie van budget

Door de afdeling Vastgoed is aangegeven dat de onderhoudsbegroting op objectniveau gedurende het jaar aangepast kan worden.²⁴⁰ In instructies staat hierover toegelicht dat bij wijziging van inzicht, budgetten kunnen verschuiven van object A naar object B.²⁴¹ Assetmanagers kunnen hiervoor goedkeuring geven, het geld kan als het ware vrij over de objecten besteed worden ("het moest uit de lengte of de breedte komen").²⁴² Dit wordt bevestigd door het onderzoek naar de Boompjeskade, waarin het volgende wordt opgemerkt: "Het is binnen en tussen alle deelportefeuilles maatschappelijk vastgoed toegestaan om budgetoverschrijdingen binnen hetzelfde boekjaar te egaliseren met budgetoverschotten (communicerende vaten). Op objectniveau is het verder toegestaan kosten binnen het MOP tussen de jaren onderling te verleggen."²⁴³ Daarnaast is in een gesprek toegelicht dat het ook mogelijk is dat voor bepaalde onderhoudswerkzaamheden budget buiten het jaarplan Technisch Beheer om is gevonden.²⁴⁴

De gemeente realloceert onderhoudsbudgetten, omdat in één jaar niet meer kan worden uitgegeven dan het totale onderhoudsbudget. Dit komt omdat de begrotingsregels niet toestaan dat er een voorziening is voor het onderhoud. Indien onverwachte werkzaamheden moeten worden gepleegd of indien werkzaamheden duurder uitvallen, dan moet dit in hetzelfde jaar 'glad getrokken' worden.²⁴⁵

²³⁹ Ambtelijk interview, 16 augustus 2016.

²⁴⁰ Ambtelijk interview, 16 augustus 2016.

²⁴¹ Gemeente Rotterdam, 'Jaarplan Technisch beheer 2013', 17 december 2012.

²⁴² Ambtelijk interview, 16 augustus 2016.

²⁴³ College van B en W, 'uitkomsten extern onderzoek naar Boompjeskade', 6 oktober 2016. Bijlage 1.

²⁴⁴ Ambtelijk interview, 16 augustus 2016.

²⁴⁵ Ambtelijk interview, 31 mei 2016.

De wijzigingen in de begroting van de onderhoudskosten per object, die ontstaan door de reallocaties van onderhoudsbudgetten, worden niet vastgelegd. Ook ontbreken motiveringen voor deze wijzigingen. Eerder in paragraaf 5-3-2 heeft de rekenkamer al geconstateerd dat de afwijkingen van de realisatie per object niet worden vastgelegd (mede doordat medio 2013-2015 dit voor de afdeling Vastgoed niet mogelijk was). Dit heeft tot gevolg dat er geen kennis is van de uiteindelijke begroting en realisatie op objectniveau.

mandaatregeling

In de mandaatregeling is opgenomen voor welke bedragen medewerkers van de afdeling Vastgoed tekenbevoegd zijn. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, is een assetmanager budgetverantwoordelijke voor zijn asset. De teamleider technisch beheer is verantwoordelijk voor het onderhoudsbudget.²⁴⁶ De opdrachtverleningen en facturen voor de geplande onderhoudswerkzaamheden worden goedgekeurd door de afdeling Technisch Beheer, waarbij de hoogte van het bedrag bepaalt door wie deze rekening goedgekeurd moet worden. Wanneer een bedrag bijvoorbeeld boven de mandateringsgrens van de projectmanager technisch beheer uitkomt, dan dient dit bedrag ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de teamleider technisch beheer (zie figuur 2-1 voor de hiërarchische indeling van de functies).²⁴⁷

Bij de opdrachtverlening blijkt er in de praktijk geen inhoudelijke toets uitgevoerd te worden door de teamleider technisch beheer. De teamleider technisch beheer controleert zelf niet bij de opdrachtverlening of het onderhoud conform het uitvoeringsplan is. Ook bij het goedkeuren van de factuur van de onderhoudswerkzaamheden vindt er geen controle plaats of de werkzaamheden opgenomen waren in het uitvoeringsplan. Deze teamleider fiatteert het bedrag namelijk op basis van de goedkeuring van de projectmanager, die zou moeten aangeven dat het ingekochte onderhoud heeft plaatsgevonden. De teamleider kan deze toets ook niet uitvoeren, omdat hij niet over de uitvoeringsplannen beschikt (zie paragraaf 4-4). Bovendien wordt hij niet op de hoogte gehouden van de reallocaties op objectniveau. Daarnaast was van medio 2013 tot medio 2015 door de invoering van Oracle geen financieel inzicht in de budgetuitputting op objectniveau, waardoor hij niet na kon gaan hoeveel kosten er in dat boekjaar al voor het object gemaakt waren. Het enige budget dat door de teamleider technisch beheer bewaakt kon worden was het totale onderhoudsbudget van technisch beheer.²⁴⁸ Overigens heeft de gemeente niet in werkinstructies opgenomen dat op de facturen geverifieerd moeten worden met de uitvoeringsplannen.²⁴⁹ De rekenkamer constateert op basis hiervan een groot gebrek aan inhoudelijke afstemming tussen de teamleider technisch beheer en de projectmanager technisch beheer over de uitvoering per object. De rekenkamer concludeert dat er sprake is van een ernstig gebrek met betrekking tot de interne controle en verantwoording.

²⁴⁶ Gemeente Rotterdam, 'Een professioneel vastgoedbedrijf binnen het OBR - Reorganisatieplan Sector Vastgoed', 26 september 2007.

²⁴⁷ De rekenkamer heeft uit interviews begrepen dat voor de kunst- en cultuurpanden de mandateringsreeks uit de oude functie-indeling nog geldig is. Daarom wordt ook in deze paragraaf nog steeds gesproken over de functies teamleider Technisch Beheer en projectmanager Technisch Beheer.

²⁴⁸ Ambtelijk interview, 16 augustus 2016.

²⁴⁹ E-mail ambtenaar, 13 januari 2016.

In het kader van de toepassing van de mandaatregeling in de praktijk heeft de rekenkamer uit een gesprek met een betrokkene een beschrijving van een vermoedelijk verkeerd gebruik van een knop in Oracle opgetekend (zie onderstaand kader).

verkeerd gebruik van een knop in Oracle

Rond het goedkeuren van facturen heeft er zich in de beginperiode van Oracle een probleem voorgedaan. Factuurbedragen die veel hoger lagen dan de mandateringsgrens konden toch door de projectmanager technisch beheer worden goedgekeurd. Dit kwam onder meer door onwetendheid over de werking van het systeem Oracle. Als een leidinggevende (met een hogere mandateringsgrens) een vraag had over een factuur en deze stelde aan de projectmanager technisch beheer, gebruikte hij hiervoor een bepaalde knop in Oracle. Door middel van deze knop bleek echter ook de bevoegdheid tot het goedkeuren van de factuur over te gaan naar degene aan wie de vraag werd gesteld. Bij de beantwoording van de vraag ging de projectmanager ervan uit dat de factuur weer terug ging naar de vraagsteller, maar de projectmanager bleek hiermee de factuur te hebben goedgekeurd in Oracle.²⁵⁰

budgetsystematiek

Budgetsystematiek houdt in dat er op de afdeling wordt gewerkt met budgethouders en budgetbeheerders. De budgethouders zijn eindverantwoordelijk voor een (deel)budget, en de budgetbeheerders zijn verantwoordelijk voor het monitoren van de (deel)budgetten en hebben een signaalfunctie richting de budgethouders. De rol van een budgetbeheerder wordt altijd uitgevoerd door een persoon die (volgens de hiërarchische lijn, zie figuur 2-2) aan de budgethouder rapporteert.²⁵¹ De rekenkamer signaleert betreffende de werking van de budgetsystematiek een aantal gebreken.

Allereerst heeft het ontbreken van zicht op de budgetuitputting per object in de periode medio 2013 en medio 2015 een rol gespeeld. Zoals eerder vermeld was het door Oracle niet mogelijk voor de afdeling Vastgoed om de mate van budgetuitputting in te zien. De reorganisatie en de gevolgen hiervan voor de capaciteit zorgden ervoor dat er ook niet op een andere wijze werd gekeken naar de budgetuitputting in relatie tot de mate waarin uitvoeringsplannen per object waren uitgevoerd.²⁵²

Ten tweede was het voor de assetmanager moeilijk om zicht te houden op de gemaakte kosten in relatie tot de nog uit te voeren werkzaamheden op objectniveau. De assetmanager heeft wel zicht op wat de budgetuitputting is gedurende het jaar (met uitzondering van periode vanaf medio 2013 tot medio 2015), maar weet niet welke rekeningen er nog gaan volgen.²⁵³ Om niet achteraf geconfronteerd te worden met overschrijdingen dan wel onderschrijdingen, vond er volgens de gemeente aangaande de kunst- en cultuurpanden wel overleg plaats tussen de assetmanager en projectmanager technisch beheer over de nog te verwachten kosten.²⁵⁴ Er zijn geen verslagen van deze overleggen.

²⁵⁰ Ambtelijk interview, 18 juli 2016.

²⁵¹ Gemeente Rotterdam, 'Een professioneel vastgoedbedrijf binnen het OBR - Reorganisatieplan Sector Vastgoed', 26 september 2007.

²⁵² Ambtelijk interview, 18 juli 2016.

²⁵³ Ambtelijk interview, 26 juni 2016.

²⁵⁴ Ambtelijk interview, 26 juni 2016.

De moeilijkheid om zicht te houden op de kosten wordt nog versterkt doordat de assetmanager wel budgetverantwoordelijke is, maar niet tekenbevoegd is voor wat betreft de geplande onderhoudswerkzaamheden in de mandaatregeling. Voor dat deel tekenen de projectmanagers technisch beheer en diens teamleider.²⁵⁵

Het derde punt heeft betrekking op de teamleider technisch beheer. Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 dient een projectmanager technisch beheer, indien er sprake is van een voorziene afwijking van het uitvoeringsplan, dit te overleggen met de assetmanager. De teamleider technisch beheer was niet op de hoogte van de reallocaties van onderhoudsbudgetten op objectniveau die afgesproken werden tussen de projectmanager technisch beheer en de assetmanager. Deze reallocaties werden ook niet gedocumenteerd.²⁵⁶ Dit heeft tot gevolg dat de uiteindelijke begroting (na reallocaties) niet bekend is voor de teamleider. Het budget op objectniveau kan dan ook niet door de teamleider bewaakt worden. De enige mogelijkheid tot sturing die de teamleider restte, was om te stoppen met het 'uitgeven van geld' wanneer het totale onderhoudsbudget op was.

beheersing

Zowel de mandateringsregeling als de budgetsystematiek heeft als uitgangspunt dat een functionaris binnen de gemeente niet als enige verantwoordelijk kan zijn voor de begroting en realisatie op objectniveau en de verschillende uitgaven die hiervoor moeten worden gedaan. Middels de sturingsinstrumenten zou een vorm van interne controle en verantwoording moeten plaatsvinden. De rekenkamer constateert dat beide sturingsinstrumenten hier niet in slagen. Als gevolg hiervan is de projectmanager de enige die overzicht kan hebben van de realisatie op objectniveau. Daarin was deze functionaris echter ook beperkt doordat langere tijd een overzicht van de kosten op objectniveau niet voor handen was (medio 2013-medio 2015). De rekenkamer constateert hier een zeer groot risico voor de afdeling Vastgoed.

In het onderzoek naar de Boompjeskade is hierover opgemerkt dat "Juist in de periode medio 2013 tot medio 2015 [...] de afdeling afhankelijk werd van het naleven van de procedures, het controleren van de in het dossier aanwezige stukken, het escaleren, een proactieve houding en het doorpakken van en door ambtenaren." Omdat zoals hierboven bleek de budgetsystematiek op objectniveau niet meer kon functioneren na de invoering van Oracle, was mandatering de enige procedure die nog kon voorzien in een vorm van controle op de uitgaven op objectniveau. Echter, ook de mandatering voorzag hier niet in. Dit kwam doordat de teamleider technisch beheer in de praktijk geen inhoudelijke toets uitvoerde bij de opdrachtverstrekking vallend onder zijn mandaat. In een dergelijke situatie bestaat het risico dat er facturen worden betaald waarvoor geen basis is in de uitvoeringsplannen en opdrachten. Hiermee was er naast het risico van overschrijding ook nog het risico dat het geld verkeerd besteed werd.

5-3-4 onderhoudskosten maatschappelijk vastgoed

In paragraaf 5-3-2 werd duidelijk dat er in de periode van 2009-2015 voor de in dit onderzoek onderzochte objecten per saldo sprake is van een overbesteding. In deze paragraaf wordt breder gekeken naar de over- en onderbesteding op (deel)portefeuille-niveau. In tabel 5-4 is een overzicht opgenomen van de begrote en gerealiseerde

²⁵⁵ Ambtelijk interview, 26 juni 2016.

²⁵⁶ Ambtelijk interview, 16 augustus 2016.

onderhoudskosten van de portefeuille maatschappelijk vastgoed in de periode 2009-2015.²⁵⁷

tabel 5-4: overzicht onderhoudskosten maatschappelijk vastgoed (2009-2015) (x € 1.000)

deelportefeuille	2009		2010		2011		2012	
	begroting	realisatie	begroting	realisatie	begroting	realisatie	begroting	realisatie
kunst & cultuur	4.718	7.097	3.266	5.666	3.480	3.896	5.664	7.523
onderwijs	5.519	4.892	NB*	5.948	4.238	4.385	4.991	5.771
sport & recreatie	9.018	8.748	NB	13.434	7.111	7.759	12.813	9.695
welzijn & zorg	2.140	3.584	NB	1.845	969	909	1.107	1.072
totaal	21.395	24.321	NB	26.893	15.798	16.949	24.575	24.061

deelportefeuille	2013		2014		2015	
	begroting	realisatie	begroting	realisatie	begroting	realisatie
kunst & cultuur	4.585	7.099	6.056	9.099	5.984	8.064
onderwijs	6.995	3.080	4.277	6.334	1.433	4.781
sport & recreatie	11.256	12.775	16.866	13.402	15.049	14.527
welzijn & zorg	1.341	1.164	1.248	1.384	2.097	2.088
parkeren **	--	--	3.102	1.250	2.976	2.499
totaal	24.177	24.118	31.549	31.469	27.539	31.959

* NB = niet bekend

** parkeren is vanaf 2014 toegevoegd aan het product maatschappelijk vastgoed

Uit tabel 5-4 is op te maken dat er geen structurele overschrijding is van het totale onderhoudsbudget van het maatschappelijk vastgoed, met uitzondering van het jaar 2015. Wel zijn de verschillen tussen begroting en realisatie van de deelportefeuilles vaak groot. De portefeuille kunst & cultuur blijkt de enige deelportefeuille te zijn waarbij structureel sprake is van een overbesteding. Omdat op totaalniveau van de portefeuilles geen sprake is van structurele overbesteding (behoudens 2015), is de overbesteding bij kunst en cultuur opgevangen door de andere deelportefeuilles. Dit is het gevolg van de reallocaties van onderhoudsbudgetten.

De afdeling Vastgoed maakt gebruik van reallocaties van onderhoudsbudgetten, omdat zij geen balansvoorziening heeft. Door het ontbreken van de balansvoorziening kan er door de afdeling Vastgoed binnen een jaar niet meer geld aan onderhoud worden uitgegeven dan er binnenkomt via de huuropbrengsten. De afdeling Vastgoed moet er daarom elk jaar naar streven om precies het totale onderhoudsbudget uit te geven. Dit heeft tot gevolg dat zowel bij het maken van de begroting als gedurende het jaar voortdurend gestuurd moet worden op dit totale onderhoudsbudget.²⁵⁸ Vorming van een voorziening van het onderhoudsbudget zou volgens de afdeling Vastgoed goed werken omdat "Een opdracht immer iets later dan gepland in de markt gezet kan worden, waardoor het net in een ander boekjaar valt" en "Bovendien is het

²⁵⁷ Excelbestanden ontvangen van afdeling Vastgoed SO, 18 juli 2016.

²⁵⁸ Ambtelijk interview, 16 augustus 2016.

onderhoudsbudget een gemiddelde en zullen de daadwerkelijke kosten voor onderhoud fluctueren.”²⁵⁹

Doordat op objectniveau niet duidelijk is welke kosten gerealiseerd zijn en daarbij ook niet structureel wordt bijgehouden welk onderhoud is uitgevoerd (zie paragraaf 5-3-2), is het mogelijk dat het onderhoudsbudget van het ene object doorgeschoven moet worden naar andere objecten die het budget hebben overschreden. Dit heeft tot gevolg dat niet alle uitvoeringsplannen en daarbij alle geplande onderhoudswerkzaamheden kunnen worden uitgevoerd. Dit kan leiden tot een onderhoudsachterstand. De gemeente loopt hiermee tevens het risico op de lange termijn meer geld uit te geven aan het onderhoud dan strikt noodzakelijk is. De gemeente hanteert namelijk conditieniveau 3-4 als uitgangspunt, omdat dit het meest kostenefficiënt is. Indien een uitvoeringsplan echter niet geheel wordt uitgevoerd, kunnen de condities van de gebouwonderdelen verder verslechteren. Dit kan tot gevolg hebben dat gebouwonderdelen uiteindelijk vervangen moeten worden die anders alleen onderhouden hadden hoeven te worden. De consequentie hiervan is dat de gemeente uiteindelijk duurder uit is dan wanneer zij het onderhoud had gepleegd wanneer het gepland stond.

De afdeling Vastgoed heeft bij de rekenkamer aangegeven dat zij in 2015 besloten heeft om alle uitvoeringsplannen wel uit te voeren met het oog op de kostenefficiëntie. Ook wanneer dit tot gevolg zou hebben dat het totale onderhoudsbudget overschreden zou worden.²⁶⁰ In tabel 5-4 is te zien dat in 2015 het totale onderhoudsbudget inderdaad fors overschreden is. De afdeling hoopt ook in de toekomst een balansvoorziening te krijgen.²⁶¹ Voor het museum Boijmans van Beuningen is reeds een uitzondering gemaakt met betrekking tot het reserveren van onderhoudsgelden. Hier is ervoor gekozen om voor de aankomende drie jaar geld te reserveren voor het groot onderhoud middels een voorziening. Hiertoe is in de voorjaarsretraite 2015 gevraagd om € 2,5 mln. per jaar, in totaal € 7,5 mln. in drie jaar te reserveren voor onderhoudskosten.²⁶² Er is € 1 mln. toegekend.²⁶³

²⁵⁹ Ambtelijk interview, 17 en 22 juni 2016.

²⁶⁰ Ambtelijk interview, 18 juli 2016.

²⁶¹ Ambtelijk interview, 16 augustus 2016.

²⁶² Bij ambtelijk wederhoor is gebleken dat de vorming van een bestemmingsreserve Groot Onderhoud, die in 2015 is gestart voor Boijmans van Beuningen, doorgezet wordt zodat ook voor andere panden hier aanspraak op gemaakt kan worden. De afdeling Vastgoed wordt hiermee in staat gesteld om beter om te gaan met 'duurdere' en 'minder dure' jaren.

²⁶³ Ambtelijk wederhoor.



6 huurprijs en cultuursubsidie

6-1 inleiding

In dit hoofdstuk komen de volgende onderzoeksvragen aan de orde:

- Hoe komt de berekening van de huurprijs voor culturele panden tot stand?
- Wat is de relatie tussen de huurprijs voor culturele panden en de cultuursubsidie?

In paragraaf 6-2 wordt de totstandkoming van de huurprijs beschreven. Daarna komt de relatie tussen de huurprijs en de cultuursubsidie aan bod in paragraaf 6-3. Er worden geen normen gehanteerd, omdat de onderzoeksvragen beschrijvend van aard zijn.

6-2 huurprijs

De kostendeekkende huur bestaat uit de componenten kapitaallasten, onderhoudskosten, beheerkosten, vaste lasten en overige kosten. De berekening van de onderhoudskosten is gebaseerd op de jaarlijkse onderhoudskosten die voortvloeien uit de gemiddelde kosten op basis van een MOP door de jaren heen. Het gehanteerde rekenmodel leidt niet tot kostendeekkende huurbedragen omdat bepaalde kosten voor bijvoorbeeld het verwijderen van asbest of noodzakelijk onderhoud naar aanleiding van nieuwe wet- en regelgeving niet in de berekening zijn opgenomen. Tevens zijn risico's als rentestijging, oninbare huren en leegstand niet afgedekt door de huren. Tot slot is de kostendeekkendheid van de huur ook afhankelijk van de volledigheid van het MOP. Uit het MOP wordt namelijk de kostencomponent onderhoudskosten afgeleid.

6-2-1 vooraf

De kunstinstellingen (huurders) betalen huur aan de gemeente (eigenaar) voor het gebruik van de culturele panden. Deze huurrelatie is vastgelegd in separate huurovereenkomsten, waarin afspraken over de huurprijs zijn opgenomen. Met de cultuurinstellingen die in 2006 zijn verzelfstandigd, zijn huurovereenkomsten afgesloten met een looptijd van 30 jaar. De huurovereenkomst tussen de gemeente en de Bibliotheek Rotterdam is aangegaan met ingang van 1 januari 2010 en heeft een looptijd van 20 jaar. Sinds 1 januari 2013 is de Bibliotheek Rotterdam verzelfstandigd. Zoals in paragraaf 2-4-2 aangegeven zijn de Kunsthal en Baroeg nooit onderdeel van de gemeente geweest. De Kunsthal huurt het pand sinds 1 januari 1997 van de gemeente en Baroeg is huurder van het pand vanaf 6 mei 1981.

6-2-2 initiële huurprijs

De initiële huurprijs in de oorspronkelijke huurovereenkomsten is berekend door middel van de zogeheten DCF-methode (discounted cash flow).²⁶⁴ Deze methode geeft een waardebeoordeling van het vastgoed en wordt vaak bij de bepaling van de huurprijs van vastgoed toegepast. De huurprijs wordt jaarlijks op 1 juli aangepast op basis van de wijziging in de consumentenprijsindex (CPI).

6-2-3 invoering kostendekkende huur

Met het vaststellen van het MPRV in 2009 is door de gemeenteraad besloten dat het maatschappelijk vastgoed in Rotterdam kostendekkend wordt verhuurd. Sinds 2009 is de kostendekkende huurprijs in fases uitgewerkt voor de verschillende vastgoed deelpartefeuilles van de gemeente. Onder kostendekkend wordt verstaan: "alle kosten die ten behoeve van een object door SO Vastgoed worden gemaakt".²⁶⁵ Hierdoor wordt subsidiëring via lagere huurprijzen voorkomen en ontstaat er transparantie. In het MPRV staat vermeld: "Daar waar de huurder de kostendekkende huur niet kan betalen, zal, mits dit past binnen de maatschappelijke doelstellingen, worden bijbetaald vanuit de dienst of deelgemeente die beleidsverantwoordelijk is."²⁶⁶

6-2-4 berekening kostendekkende huur

Voor de berekening van de kostendekkende huur hanteert de gemeente de zogeheten kapitaallastenmethode. Dit houdt in dat alle kosten van een vastgoedobject die in enig jaar betaald moeten worden, gedekt kunnen worden door de huur van dat betreffende jaar.²⁶⁷ De kostendekkende huur bestaat uit de volgende kostencomponenten:

- kapitaallasten:
De kapitaallasten bestaan uit rentekosten en aflossing. De berekeningswijze voor de rente is vastgelegd in de jaarlijkse begrotingscircularisatie. Hierbij is de interne rekenrente het uitgangspunt (tot 2016 is dit 4%).²⁶⁸ De aflossing is gebaseerd op de annuïtaire afschrijvingssystematiek. Door te kiezen voor een annuïteit wordt een vaste maandlast over de gehele looptijd in rekening gebracht.
- onderhoudskosten:
Onderhoudskosten worden gemaakt om het object in dezelfde staat te houden of op een gewenst niveau te brengen voor de functie waarvoor het wordt gebruikt (functionele instandhouding). De meerjarenonderhoudsplannen vormen hiervoor de basis. De jaarlijkse onderhoudskosten zijn gebaseerd op de gemiddelde kosten van een MOP voor een langere periode (20 jaar) inclusief vervangingsinvesteringen. De scope van de MOP's betreft het eigenaarsdeel met betrekking tot het planmatig, preventief (onderhoudscontracten) en correctief (storingen) onderhoud.²⁶⁹

²⁶⁴ De DCF-methode is een waarderingsmethode waarbij de vrije toekomstige geldstromen worden verdisconteerd tegen een gemiddelde vermogenskostenvoet (disconteringsvoet). De toepassing hiervan is op 8 december 2005 door de raad besloten bij de huurprijsberekening. Deze methode heeft als uitgangspunt om kostendekkend te zijn. Het hanteert echter een systematiek waarbij de verhouding tussen de belangrijkste componenten kapitaallasten en onderhoud gedurende looptijd anders verloopt. Zo is er in de beginperiode relatief gezien een hoger bedrag aan de component kapitaallasten (in de vorm van huur) t.o.v. de gemiddelde onderhoudskosten. In latere jaren is de verhouding juist omgekeerd.

²⁶⁵ Gemeente Rotterdam, beantwoording schriftelijke vragen van raadslid B.S. Dirkse over huurkosten maatschappelijk vastgoed, 12 april 2011, p. 3.

²⁶⁶ Gemeente Rotterdam, 'Meerjaren Perspectief Rotterdams Vastgoed', 2009, p. 31.

²⁶⁷ Gemeente Rotterdam, 'agendapost voor vergadering van B en W op 2 april 2013'.

²⁶⁸ Met ingang van begroting 2017 wordt gerekend met een interne rekenrente oftewel omslagrente van 3,5%.

²⁶⁹ Wethoudersbrief, betreft: 'achtergronden meerjarenonderhoudsplannen vastgoed', kenmerk BS12/420-936033, 16 april 2012.

- beheerkosten:
Dit zijn de interne en externe kosten die worden gemaakt om het object te beheren. Hieronder vallen de kosten ten behoeve van financieel, commercieel en administratief beheer, asset- en portefeuillemangement en advies.²⁷⁰ De verdeling van de beheerkosten over de objecten vindt plaats op basis van de mate van beheerinspanning die benodigd is. Er worden twee categorieën van beheerinspanning gehanteerd:
 - hoge inspanning (6,5% van de jaarlijkse kosten). Hier gaat het om eigendomspanden van de gemeente.
 - lage inspanning (3% van de jaarlijkse kosten). Dit zijn claimrecht-, inhuur- en indirecte verhuurpanden.
- vaste lasten:
Onder de vaste lasten vallen onroerende zaakbelasting, rioolheffing, waterschapshoefting en de verzekeringskosten (opstal en brand).
- Overige kosten:
De overige kosten komen incidenteel voor. Hieronder vallen bijvoorbeeld het erfpachtcanon en verhuurcourtage.

Voortaan worden in de kostendekkende huur alleen de exploitatiekosten jaarlijks voor de te verwachten inflatie geïndexeerd volgens de consumentenprijsindex (CPI).²⁷¹ De kapitaallastencomponent blijft, doordat er annuïtair wordt afgeschreven, constant. De reden is dat de CPI de feitelijke kostenstijgingen in de markt volgt. Dit zijn ook de kostenstijgingen waar SO Vastgoed op exploitatieniveau mee te maken krijgt. Door een lopend prijspeil toe te passen kan SO Vastgoed de feitelijke kostenstijgingen volgen en zodoende structureel kostendekkend blijven functioneren.

6-2-5 financiële risico's kostendekkende huur

Zoals in paragraaf 6-2-4 aangegeven bestaat de kostendekkende huur uit een aantal kostencomponenten. Hierbij is geen rekening gehouden met enkele financiële risico's die inherent zijn aan een (gemeentelijke) vastgoedorganisatie. In de praktijk betekent dit dat financiële risico's als gevolg van incidentele excessieve onderhoudskosten (bijvoorbeeld asbestsanering), nieuwe wet- en regelgeving (zoals brandveiligheid en mutatieonderhoud) niet in de kostendekkende huur zijn verwerkt.²⁷² De rekenkamer stelt vast dat het gehanteerde rekenmodel eigenlijk niet kostendekkend is vanwege het feit dat bepaalde kostencomponenten niet zijn verwerkt in de berekening van de kostendekkende huur.

Tevens is de kostendekkendheid van de huurprijs afhankelijk van de kwaliteit en volledigheid van het MOP. Uit hoofdstuk 4 is gebleken dat deze volledigheid niet vastgesteld kon worden doordat de demarcaties niet adequaat zijn. Daarnaast heeft de gemeente aangegeven dat "de onderhoudsbudgetten die per pand worden gehanteerd niet worden geanalyseerd (...); ook is het is niet zo dat de gemeente een historische

²⁷⁰ De kosten voor technisch beheer en vastgoedontwikkeling vallen hier niet onder. Deze kosten worden respectievelijk gedekt uit de MOP's en de vastgoedontwikkelingsprojecten.

²⁷¹ Dit betekent dat alleen de kapitaallasten worden uitgezonderd van indexering.

²⁷² Jaarlijks gaat het volgens opgave van de gemeente om circa € 1 mln. kosten aan asbestsanering; wijzigende wet- en regelgeving zoals aangescherpte brandveiligheidseisen kost jaarlijks € 2 mln. en kosten van mutatieonderhoud zijn jaarlijks € 1 mln.

analyse maakt van het onderhoud over de afgelopen jaren, waarbij gekeken wordt of de inschattingen over een langere termijn correct waren, en waarbij wordt bepaald hoeveel dat uit de pas loopt.”²⁷³ Zodoende wordt er niet door de gemeente getoetst of de huuropbrengsten, die kostendekkend zouden moeten zijn, wel genoeg inkomsten genereren voor de uitvoering van reguliere onderhoudswerkzaamheden. Verder heeft een (gemeentelijke) vastgoedorganisatie te maken met risico’s zoals rentestijging, oninbare huren, inflatie en leegstand.²⁷⁴ In Rotterdam is ervoor gekozen om deze risico’s niet af te dekken door de huur. Een rentestijging kan negatieve financiële gevolgen hebben voor de afdeling Vastgoed. Indien de rente die de gemeente over haar leningen moet betalen hoger wordt dan de 4% die de gemeente hanteert als interne rekenrente, ontstaat er een financieel tekort.

Ook de culturele instellingen lopen financiële risico’s. Indien de huren stijgen en de cultuursubsidie niet, neemt het te besteden budget voor de instellingen af. In onderstaande paragraaf (6-3) wordt deze relatie verder toegelicht en het te besteden budget voor de instellingen nader onderzocht.

6-3 relatie huurprijs en cultuursubsidie

De kostendekkende huur voor de cultuurportefeuille werd in 2013 ingevoerd en leidde tot de omzetting van de lopende huurcontracten in kostendekkende huurcontracten. Twee objecten worden echter nog niet kostendekkend verhuurd en bij twee objecten bevinden de onderhandelingen over een nieuwe huurovereenkomst zich in een vergevorderd stadium. Hoewel de instellingen sinds 2013 circa 5% meer cultuurplansubsidie aan huurkosten besteden, komt dit niet door de invoering van de kostendekkende huur, maar door de ingezette bezuinigingen in de periode 2013-2016. De instellingen zijn bovendien gecompenseerd voor de huurtoenames door de invoering van kostendekkende huur. Ook in de komende cultuurperiode verwacht de rekenkamer niet dat de instellingen een groter percentage van hun subsidie aan huur zullen moeten besteden. Dit betekent echter niet dat het budget dat aan cultuur kan worden besteed niet kleiner wordt over de jaren. De instellingen hebben namelijk ook te maken met andere stijgende kosten, zoals energiekosten, loonkosten en huurdersonderhoudskosten. Voor deze toename in kosten worden de instellingen niet gecompenseerd.

6-3-1 vooraf

Zoals eerder vermeld beoogt de gemeente met het MPRV dat er transparanter en eenduidiger wordt gewerkt door kostendekkende huren in rekening te brengen en de subsidiestroom via de beleidsdiensten te laten verlopen. In de culturele portefeuille lopen de subsidiestromen via de afdeling Cultuur van het cluster MO. De subsidiëring vindt meestal plaats in het kader van de vierjaarlijkse cultuurplanperiode, maar kan ook anders geregeld zijn. In dit onderzoek ontvangen alle geselecteerde cultuurinstellingen een subsidie uit het cultuurplan, behalve de Bibliotheek Rotterdam (zie paragraaf 2-4-1). Deze laatste ontvangt geen subsidie uit het cultuurplan, maar loopt wel mee in dezelfde vierjaarlijkse cyclus. Bij in totaal achttien objecten in de portefeuille kunst & cultuur is sprake van een huur- én subsidierelatie met de gemeente.²⁷⁵

²⁷³ Ambtelijk interview, 16 augustus 2016.

²⁷⁴ Gemeente Rotterdam, ‘agendapost voor vergadering van B en W op 2 april 2013’.

²⁷⁵ Gebaseerd op de objectenlijst ontvangen op 17 februari 2016.

6-3-2 kostendekkende huur cultuurportefeuille

De kostendekkende huur voor de cultuurportefeuille werd in 2013 ingevoerd. In de periode daarvoor hebben alle kunstinstituten uitleg gehad over de kostendekkende huur, het proces en de opbouw van de berekening. Voor de cultuurplanperiode 2013-2016 werd het verschil tussen contracthuur en kostendekkende huur van € 1,4 mln. eenmalig gecompenseerd. In dezelfde periode zou de gemeente de lopende huurcontracten met de culturele instellingen proberen om te zetten in kostendekkende huurcontracten. Om inzicht te verschaffen in de verschillen tussen de initiële huur (contracthuur) en de kostendekkende huur, heeft het college een overzicht aan de gemeenteraad verstrekt (zie tabel 6-1).²⁷⁶ Tevens heeft de rekenkamer de verdeling van de kostencomponenten in de kostendekkenhuur opgevraagd.²⁷⁷ In tabel 6-1 is ter vergroting van het inzicht de kostencomponent onderhoudskosten toegevoegd. In deze tabel zijn alleen de gegevens met betrekking tot de geselecteerde culturele instellingen opgenomen.

tabel 6-1: overzicht huurprijzen culturele instellingen (in €)²⁷⁸

culturele instelling	contracthuur	kostendekkende huur*	kostencomponent onderhoudskosten
Baroeg	35.872	38.739	11.867
Boijmans van Beuningen	1.518.713	1.937.990	869.618
De Doelen	1.303.975	1.800.424	551.310
Maritiem Museum	519.502	383.326	169.937
Nieuwe Luxor theater	1.033.623	929.412	219.391
Oude Luxor theater	92.999	103.618	71.534
Rotterdamse Schouwburg	800.100	911.684	321.423

* vanaf 2013

Uit gesprekken met de culturele instellingen blijkt dat vier van de geselecteerde instellingen (Oude Luxor theater, Baroeg, Boijmans van Beuningen en Schouwburg) nog geen nieuwe huurovereenkomst hebben. Bij twee instellingen (Boijmans van Beuningen en Schouwburg) wordt nog niet kostendekkend verhuurd en bij twee andere instellingen (Baroeg en Oude Luxor theater) zijn de onderhandelingen over een nieuwe huurovereenkomst in een vergevorderd stadium. Het college stelt voor om het financiële knelpunt met betrekking tot de objecten die nog niet kostendekkend worden verhuurd in de kaderbrief (voor begroting 2017) op te nemen door de dekking bij het concern neer te leggen.²⁷⁹

In dit kader heeft Stadsontwikkeling een claim ingediend van € 0,7 mln. voor het verschil in kostendekkende huur in de kunst- en cultuurportefeuille. Deze claim is toegewezen.²⁸⁰ De rekenkamer constateert dat de gemeente door het toewijzen van extra middelen aan SO voor het tekort aan huurinkomsten een verkapt vorm van subsidie verstrekt aan de instellingen die niet akkoord zijn gegaan met de kostendekkende huur. Dit is niet in lijn met het uitgangspunt van de kostendekkende

²⁷⁶ Wethoudersbrief, 'afdoening motie Kostendekkende huur in cultuurportefeuille', kenmerk 15MO10559-15bb7536, 29 september 2015.

²⁷⁷ Gemeente Rotterdam, excelbestanden ontvangen van afdeling Vastgoed SO, 11 juli 2016.

²⁷⁸ In deze tabel is de Centrale bibliotheek niet opgenomen omdat deze instelling geen subsidie ontvangt uit het cultuurplan.

²⁷⁹ Wethoudersbrief, 'afdoening toezegging stand van zaken kostendekkende huur (15bb9066)', kenmerk 16MO06324-16bb5029, 17 juni 2016.

²⁸⁰ Gemeente Rotterdam, 'voorjaarsnota 2016-2020', juni 2016.

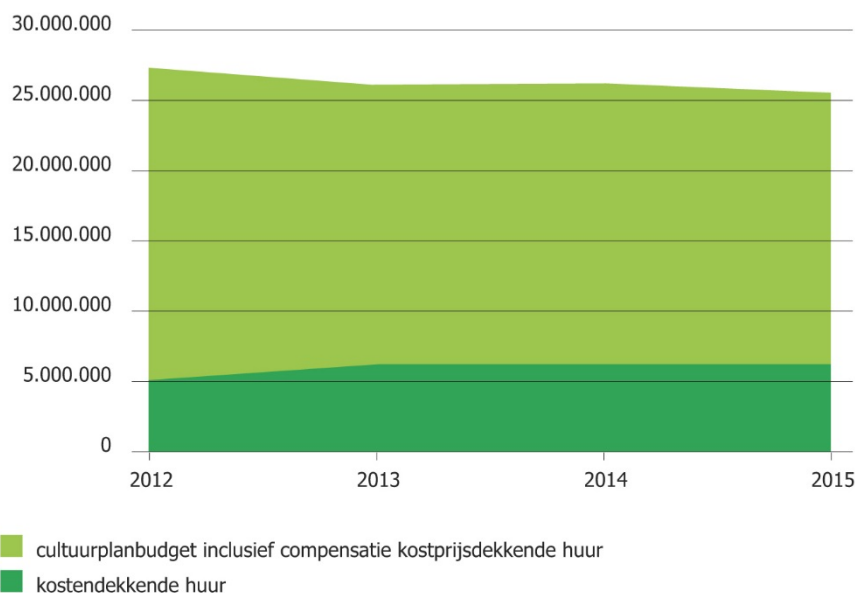
huur dat subsidiëring via lagere huurprijzen voorkomen moet worden. Volgens het MPRV moet de dienst die beleidsverantwoordelijk is bijbetalen.²⁸¹

6-3-3 huurlasten in relatie tot subsidie

Het vraagstuk omtrent de huurprijs en cultuursubsidie is bekend bij de gemeenteraad. In een motie 'kostprijsdekkende huur in de culturele sector'²⁸² van november 2014 heeft de gemeenteraad uitgesproken dat “voor culturele instellingen de kostprijsdekkende huur van gemeentelijk vastgoed niet ten koste gaat van het voor deze instellingen beschikbare budget voor culturele activiteiten (...)”.

De rekenkamer constateert dat de geselecteerde cultuurinstellingen sinds 2013 verhoudingsgewijs meer subsidiegeld aan huur besteden.²⁸³ De toename is echter niet zeer groot, zie figuur 6-1.²⁸⁴ Over de periode 2013-2015 ging er gemiddeld 5% meer cultuurplansubsidie ten koste aan het betalen van de huur in vergelijking met 2012 (22% in 2013, 23% in 2014 en 24% in 2015 t.o.v. 18% in 2012). Dit kan voor een groot deel verklaard worden door de ingezette bezuinigingen op cultuur in de periode 2013-2016. Door de bezuiniging kregen de in deze analyse centraal staande casussen in 2013 circa 3% minder subsidiegeld in vergelijking met de voorgaande cultuurplanperiode (circa € 27,98 mln. in 2013 t.o.v. € 28,94 mln. in 2012). Dat er verhoudingsgewijs meer subsidiegeld wordt besteed aan de huur is in ieder geval niet het gevolg van de invoering van de kostendekkende huur. De instellingen zijn hiervoor immers gecompenseerd in de periode 2013-2016.

figuur 6-1 grafisch overzicht huurbedragen en cultuurplansubsidie



²⁸¹ Gemeente Rotterdam, 'Meerjaren Perspectief Rotterdams Vastgoed', 2009, p. 31.

²⁸² Gemeenteraad, motie 'kostprijsdekkende huur in de culturele sector', 11 november 2014.

²⁸³ De Kunsthal en Bibliotheek zijn niet in deze analyse opgenomen. De Kunsthal betaalt geen 'echter huur' aan de gemeente, omdat zij een contract heeft met een consortium. De bibliotheek ontvangt geen subsidie uit het cultuurplanbudget en huurt ook gebouwen in de private sector.

²⁸⁴ In bijlage 4 is het bijbehorende overzicht van de huurbedragen en cultuurplansubsidie opgenomen.

De grafiek geeft de cijfers tot en met 2015 weer. De cijfers van 2016 zijn niet opgenomen, omdat de jaarverslagen van de instellingen van 2016 ten tijde van het afronden van dit rapport (januari 2017) nog niet beschikbaar waren. De gemeenteraad heeft de cultuurbudgetten voor de cultuurperiode 2017-2020 reeds vastgesteld. Voor deze periode zijn er geen compensaties voor de kostendekkende huur aan de subsidiebedragen toegevoegd. De nieuwe subsidiebedragen zijn voor de meeste onderzochte instellingen even hoog of hoger dan het bedrag dat zij in 2015 inclusief de compensatie ontvingen. Alleen voor De Doelen is een lager subsidiebedrag vastgesteld. Desalniettemin lijkt dit ook voor De Doelen niet te betekenen dat er een groter percentage van de subsidie aan huur moet worden besteed. De kostendekkende huur van De Doelen is namelijk verlaagd.²⁸⁵ Deze verlaging in huurkosten is het gevolg van het toekennen van een monumentenstatus aan het pand van De Doelen. Bij panden met een monumentenstatus is het namelijk mogelijk om de kapitaallasten op een andere wijze te berekenen.²⁸⁶ Voor De Doelen had dit tot gevolg dat de kapitaallasten voor De Doelen lager zijn geworden waardoor de huur ook verlaagd is.²⁸⁷ De rekenkamer stelt vast dat de invoering van kostendekkende huur voor geen van de onderzochte instellingen²⁸⁸ ten koste is gegaan van het te besteden budget aan cultuur.

Dat de kostendekkende huur niet ten koste gaat van het voor deze instellingen beschikbare budget voor culturele activiteiten, betekent echter niet dat het beschikbare budget voor culturele activiteiten de afgelopen jaren gelijk is gebleven. Verschillende instellingen gaven in gesprekken met de rekenkamer aan dat andere (exploitatie)lasten (dan de huur) in de bedrijfsvoering door indexering ook toenemen. Dit zijn bijvoorbeeld de energiekosten, servicelasten, huurdersonderhoudskosten, administratiekosten, personeelslasten, pensioenkosten en bewakings- en beveiligingskosten.

Ook de RRKC geeft aan dat er een druk van de (exploitatie)lasten van de instellingen op het cultuurplanbudget is. Indien deze lasten van de instellingen toenemen blijft er minder geld over voor de culturele programmering. De RRKC weegt dit echter niet mee bij het cultuurplan-subsidieadvies, omdat zij zegt te weinig bedrijfseconomische gegevens over de instellingen van de gemeente te ontvangen om dit mee te kunnen wegen in het advies.²⁸⁹

De rekenkamer constateert derhalve dat naast de in figuur 6-1 aangegeven huurlasten er nog een gedeelte van de subsidie is dat niet aan culturele activiteiten kan worden uitgegeven. Dit bedrag zal naar verwachting over de jaren toenemen terwijl het subsidiebedrag in de meeste gevallen niet toeneemt. Figuur 6-2 geeft een impressie van deze verwachte stijging van lasten en de fictieve 'kloof' die dan ontstaat.

²⁸⁵ Gemeente Rotterdam en Stichting Concert- en Congresgebouw De Doelen, 'Allonge Huurovereenkomst', 30 september 2016.

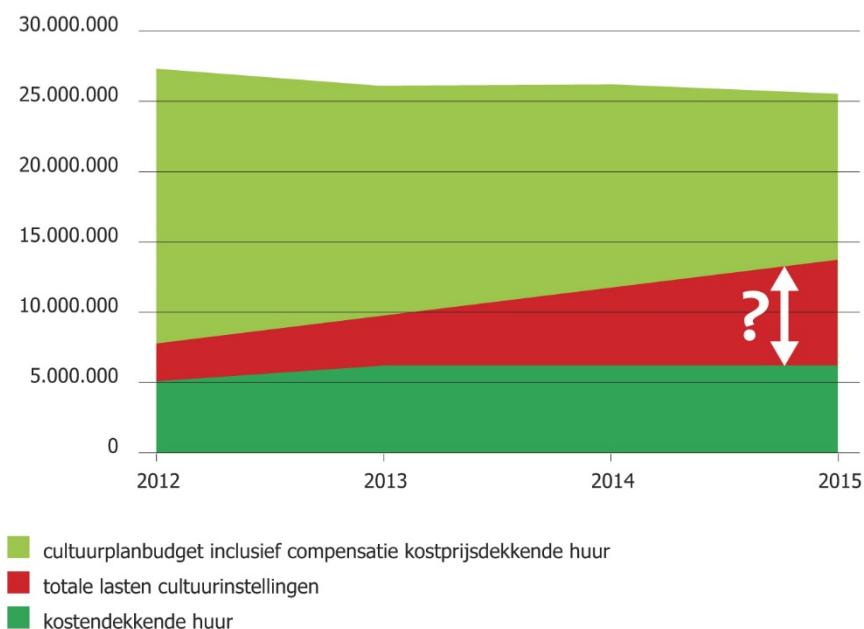
²⁸⁶ Bij het maatschappelijk vastgoed schrijft de gemeente bij het berekenen van de kapitaallasten af tot €0. Binnen de gemeentelijke regeling mag van deze werkwijze af geweken worden, wanneer een gebouw een monumentenstatus krijgt. Op dat moment wordt er afgeschreven tot de restwaarde van de grond. Voor de grond van De Doelen is deze restwaarde €5,4 miljoen.

²⁸⁷ Interview De Doelen, 28 juni 2016.

²⁸⁸ In deze analyse zijn de Centrale Bibliotheek en de Kunsthal niet opgenomen.

²⁸⁹ Interview RRKC, 11 juli 2016.

figuur 6-2 impressie overzicht lasten en cultuurplansubsidie



Figuur 6-2 toont aldus een impressie van de totale lasten van cultuurstellingen in relatie tot de cultuurplansubsidies. Naar verwachting zullen de lasten van cultuurstellingen (buiten de huurlasten) alleen maar toenemen terwijl het subsidiebedrag gelijk blijft. Het is voornamelijk onbekend hoe groot de stijging van de lasten zal zijn.

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

afbakening

kunst en cultuur

De rekenkamer heeft ervoor gekozen om zich in dit onderzoek te richten op de deelportefeuille kunst en cultuur. Meerdere redenen liggen ten grondslag aan deze keuze. In april 2015 verscheen het rekenkamerrapport 'Werelden van verschil. Onderzoek naar verzelfstandigingsafspraken Wereldmuseum'.²⁹⁰ De gebouwen waarin het Wereldmuseum is gevestigd, zijn eigendom van de gemeente. Het Wereldmuseum huurt deze panden van de gemeente. Een van de conclusies was dat zowel het Wereldmuseum als de gemeente zich niet hebben gehouden aan de gemaakte afspraken met betrekking tot de gebouwen. Mede naar aanleiding van deze conclusie wil de rekenkamer nagaan of de gemeente haar rol als eigenaar/verhuurder van gebouwen met een culturele functie op adequate wijze invult. Daarnaast kent de deelportefeuille kunst en cultuur een relatief hoge boekwaarde in de totale waardering van het maatschappelijk vastgoed, ondanks het feit dat het aantal objecten hiervan gering lijkt in vergelijking met de andere deelportefeuilles (zie tabel 1-1).²⁹¹ Gemiddeld genomen heeft een object in deze deelportefeuille een hogere boekwaarde dan een object uit een van de andere deelportefeuilles.

Verder zijn er bij de andere deelportefeuilles van het maatschappelijk vastgoed redenen te noemen die juist de aandacht voor kunst- en cultuurinstellingen rechtvaardigen:

- Onderwijs: de rekenkamer heeft in 2013 al onderzoek gedaan naar onderwijshuisvesting.²⁹²
- Parkeren: parkeergarages kennen een semi-commercieel karakter. Daarom heeft de rekenkamer besloten deze groep buiten beschouwing te laten.
- Sport & recreatie: de exploitatie en het beheer van sportvoorzieningen wordt binnenkort verzelfstandigd. Naar verwachting komt de hoofdlijnennota in 2016 uit. De rekenkamer acht het niet opportuun om sportaccommodaties nu nog in dit onderzoek te betrekken.
- Welzijn & zorg: in deze beleidsdomeinen zijn op dit moment grote veranderingen gaande, zoals de verdere uitwerking van de drie decentralisaties in het sociaal domein. Dit zal ook gevolgen hebben voor de voorzieningen. Daarom is het op dit moment niet opportuun om deze groep in dit onderzoek mee te nemen.

objecten keuze

De rekenkamer heeft uit de deelportefeuille kunst en cultuur een aantal casussen geselecteerd. Bij de selectie is rekening gehouden met de volgende factoren:

- maatschappelijk belang (aantal bezoekers, type monument);
- financieel belang (WOZ waarde; huurbedrag; subsidiebedrag);

²⁹⁰ Rekenkamer Rotterdam, 'Werelden van verschil. Onderzoek naar verzelfstandigingsafspraken Wereldmuseum', 24 april 2015.

²⁹¹ De rekenkamer is in het bezit van een intern overzicht van het maatschappelijk vastgoed onderverdeeld in boekwaardes. Deze informatie is niet terug te vinden in openbare stukken.

²⁹² Rekenkamer Rotterdam, 'Onderhoud in de steigers. Onderzoek naar de onderwijshuisvesting in het primair en speciaal onderwijs', oktober 2013.

- er is sprake van een subsidierelatie met de gemeente.

Voor dit onderzoek heeft de rekenkamer een selectie van negen culturele panden gemaakt uit de deelportefeuille kunst en cultuur. Het gaat om de volgende geselecteerde casussen:

- Baroeg;
- Museum Boijmans van Beuningen;
- Centrale bibliotheek;
- De Doelen;
- Kunsthal;
- Maritiem Museum;
- Nieuwe Luxor theater;
- Oude Luxor theater;
- Rotterdamse Schouwburg.

ontwikkelingen gedurende het onderzoek

Op woensdag 20 april 2016 liet wethouder Schneider weten dat er miljoenenfraude was gepleegd rond een pand aan de Boompjeskade.²⁹³ Op vrijdag 22 april werd de gemeenteraad geïnformeerd over de signalen die wethouder Stedelijke Ontwikkelingen en Integratie, de wethouder Organisatie en de gemeentesecretaris begin 2016 hadden ontvangen over de omvang van de onderhoudskosten aan de panden aan de Boompjeskade 10-14. Deze signalen hebben geleid tot een rapport van Concern Auditing. Uit de feitenreconstructie blijkt dat voor een pand waarvoor in een vaststellingsovereenkomst was vastgelegd dat de verhuurder maximaal € 340.000 excl. btw beschikbaar bestelde voor de overeengekomen werkzaamheden, € 2.114.497 aan opdrachten is verstrekt en voor een bedrag van € 8.825.407 is gefactureerd. In totaal is er € 7.776.065 uitbetaald.²⁹⁴ De gemeente Rotterdam heeft twee ambtenaren van het cluster SO op non-actief gezet. Deze ambtenaren van de afdeling Vastgoed zijn van hun taken ontheven om het onderzoek naar de fraude rond het pand aan de Boompjeskade niet te bemoeilijken.²⁹⁵

Het pand aan de Boompjeskade behoort tot het maatschappelijk vastgoed van de gemeente Rotterdam. De rekenkamer had het pand niet als casus geselecteerd, omdat de huurder van dit pand geen subsidierelatie met de gemeente heeft. De fraude rondom dit pand heeft het onderzoek van de rekenkamer echter wel sterk beïnvloed.

Eén van de twee ambtenaren die op non-actief is gesteld is voor veel panden uit de selectie van de rekenkamer verantwoordelijk. De rekenkamer is derhalve niet in staat geweest om haar onderhoudstechnische vragen aan deze persoon te stellen. Dit hield in dat de gegevens die bij de instellingen verzameld waren rond het onderhoud van de panden niet teruggelegd konden worden bij de persoon die hier namens de gemeente verantwoordelijk voor was. Tevens heeft de rekenkamer geen toegang kunnen krijgen tot de uitvoeringsplannen op objectniveau en de kennis op welke wijze dit onderhoud is uitgevoerd.

²⁹³ Rijnmond nieuws, miljoenenfraude rond pand Boompjeskade Rotterdam, geraadpleegd. Verkregen op 27 oktober van

<<<http://www.rijnmond.nl/nieuws/141044/Miljoenenfraude-rond-pand-Boompjeskade-Rotterdam>>>.

²⁹⁴ Burgermeester en Wethouders van Rotterdam, raadsbrief over de casus Boompjeskade 10+14, 22 april 2016.

²⁹⁵ Rijnmond nieuws, Rotterdam zet twee ambtenaren op non actief in verband met fraude onderzoek, geraadpleegd op 27 oktober 2016 van

<<<http://www.rijnmond.nl/nieuws/142568/Rotterdam-zet-twee-ambtenaren-op-non-actief-in-verband-met-fraude-onderzoek>>>.

De rekenkamer heeft besloten geen contact op te nemen met de ambtenaar die op non-actief gesteld is, maar haar vragen zo goed mogelijk te beantwoorden door met collega's van de ambtenaar te spreken. De echte onderhoudskennis bleek zich echter grotendeels bij de op non-actief gezette ambtenaar te bevinden. Derhalve heeft de rekenkamer de informatie die zij van de instellingen heeft ontvangen zorgvuldig gewogen en indien benut meestal in een groen kader opgenomen en expliciet aangegeven dat het de mening van de instelling is. Tevens heeft de rekenkamer het feit dat alle onderhoudskennis enkel bij een ambtenaar aanwezig is benut voor haar bevindingen rond de organisatie en interne controle. Om het hiaat betreffende het ontbreken van uitvoeringsplannen en het ontbreken van een toets over de uitvoering van deze plannen conform planning op te vangen, heeft de rekenkamer een additionele paragraaf opgenomen over het effect van de beheer- en onderhoudswerkwijze.

Tot slot heeft de fraudezaak rond de Boompjeskade ook de focus van het onderzoek beïnvloed. Aangezien de rekenkamer beperkt toegang had tot de onderhoudstechnische kennis van de gemeente en de fraudezaak bovendien een indicatie gaf dat de interne controle en verantwoording in de organisatie niet op orde was, heeft de rekenkamer besloten ook de organisatie van de afdeling Vastgoed in het onderzoek te betrekken. Zo is aan de doelstelling van het onderzoek toegevoegd of 'de gemeente doelmatig omgaat met de betreffende financiële middelen'. Ook is rond de uitvoering van het onderhoud getoetst in hoeverre de verantwoordelijkheden belegd zijn en in hoeverre er werkinstructies voor de invulling van de verantwoordelijkheden bestaan. Rond de financiële administratiesystemen zijn de bevindingen gespiegeld aan de bevindingen van de externe experts uit het onderzoek naar de Boompjeskade. Tot slot is ook aandacht besteed aan de sturing en verantwoording binnen de afdeling Vastgoed. Ten opzichte van de oorspronkelijke onderzoeksopzet zoals die in december 2015 is gepubliceerd zijn aldus wijzingen aangebracht in de centrale vraag en de deelvragen.

analyse

documenten

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer een veelvoud aan documenten geraadpleegd. Het betreft bijvoorbeeld raadsstukken en collegebrieven, nota's, beleidsnotities, jaarplannen van het technisch beheer en stukken op objectniveau zoals huurovereenkomsten, demarcatielijsten, werkafspraken en meerjarenonderhoudsplannen. In bijlage 2 staan de documenten opgesomd die ten behoeve van dit rapport zijn geraadpleegd. Verder heeft de rekenkamer onder meer financiële gegevens van de gemeente bestudeerd.

geraadpleegde en geïnterviewde personen

De rekenkamer heeft verder met verschillende personen binnen en buiten de gemeente gesproken. In totaal zijn er 38 mensen geraadpleegd en/of geïnterviewd. In totaal zijn er 26 interviews gehouden, vaak met meerdere personen tegelijkertijd.

Binnen de gemeente is (soms meerdere malen) gesproken met:

- 14 ambtenaren van het cluster SO,
- 2 ambtenaren van de afdeling Cultuur van het cluster MO;
- 2 leden van de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur.

Buiten de gemeente is (soms meerdere maken) gesproken met :

- 3 adviseurs met inhoudelijke kennis vanuit verschillende bedrijven en/of instituten;
- 17 medewerkers bij de kunst- en cultuurinstellingen.

onderzoekscommissie Boompjeskade

Op 9 februari 2017 heeft de onderzoekscommissie Boompjeskade de rekenkamer verzocht om inzage te geven in de concept bevindingen van het onderzoek naar maatschappelijk vastgoed. De rekenkamer heeft dit verzoek gehonoreerd en op 16 februari 2017 hebben twee door de commissie aangestelde onderzoekers op het kantoor van de rekenkamer de concept nota van bevindingen ingezien. In deze versie zijn de reacties uit het ambtelijk wederhoor met de gemeente en de culturele instellingen nog niet in verwerkt. Op 1 maart 2017 heeft de rekenkamer de concept nota van bevindingen na ambtelijk wederhoor aan de raadscommissie ter beschikking gesteld.

procedures

De opzet van het onderzoek is op 15 december 2015 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. Alle voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een concept nota van bevindingen. Deze is op 9 februari 2017 voor ambtelijk wederhoor aan de directeurs van de clusters Stadsontwikkeling en Maatschappelijke Ontwikkeling voorgelegd. De onderzochte culturele instellingen hebben de concept nota van bevindingen ook op 9 februari 2017 ontvangen en hebben de mogelijkheid gekregen om te reageren op de tekstdelen die op hun eigen organisatie van toepassing zijn. Alle culturele instellingen hebben hiervan gebruik gemaakt. Na verwerking van de ontvangen reacties is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage is op 23 maart 2017 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W, ter attentie van de wethouder Stedelijke Ontwikkeling en Integratie. De op 12 april 2017 ontvangen reactie van B en W en het daarna opgestelde nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en B en W openbaar.

bijlage 2 literatuurlijst

gemeentelijke documenten

- Afdeling Vastgoed, 'AO Nieuwe Verhuur', 8 december 2015.
- Afdeling Vastgoed, 'Notitie aan directie-overleg Stadsontwikkeling inzake Vastgoed fit for the job', 14 juli 2015.
- Cluster Stadsontwikkeling, Brief aan de Ondernemingsraad Stadsontwikkeling betreffende doorontwikkeling afdeling Vastgoed, 15 juli 2015.
- College van B en W, Brief aan de raad betreffende Herstructurering kunstsector, 3 september 2004.
- College van B en W, Brief aan de RRKC betreffende advisering Cultuurplan 2017-2020, 24 november 2015.
- College van B en W, Ontwerpbesluit inzake verzelfstandiging Bibliotheek Rotterdam, 24 april 2012.
- College van B en W, Raadsbrief over de casus Boompjeskade 10+14, 22 april 2016.
- College van B en W, Raadsbrief over de onderhoudsstrategie pand museum Boijmans van Beuningen, 31 mei 2016.
- College van B en W, 'Uitkomsten extern onderzoek naar Boompjeskade', 6 oktober 2016.
- College van B en W, tweede herziene raadsvoorstel, 'Uitgangspuntennota 2017-2020 Reikwijdte & Armslag', 29 september 2015.
- Gemeente Rotterdam, '5 jaar katalysator voor ontwikkeling van Rotterdam', 2014.
- Gemeente Rotterdam, 'agendapost voor vergadering van B en W op 2 april 2013'.
- Gemeente Rotterdam, 'Algemene Regeling Inkoop gemeente Rotterdam', februari 2014.
- Gemeente Rotterdam, Annotatie aan de raadscommissie ZOCS betreffende 'Meerjarenbeleidsplan Stichting Bibliotheek Rotterdam 2017-2020', 9 november 2016.
- Gemeente Rotterdam, beantwoording schriftelijke vragen van raadslid B.S. Dirkse over huurkosten maatschappelijk vastgoed, 12 april 2011, p. 3.
- Gemeente Rotterdam, 'Beheerplan Horizon 2012', juli 2012.
- Gemeente Rotterdam, 'concept Informatieplan Vastgoed Programma 2014-2015', geen datum.
- Gemeente Rotterdam, 'Een professioneel vastgoedbedrijf binnen het OBR, Reorganisatieplan Sector Vastgoed', 26 september 2007.
- Gemeente Rotterdam, 'Handboek prestatieverklaringen', 8 december 2015
- Gemeente Rotterdam, 'Inrichtingseisen subsidieaanvragen cultuurplan 2017-2020', november 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Jaarplan Technisch beheer 2012', 1 december 2011.
- Gemeente Rotterdam, 'Jaarplan Technisch beheer 2013', 17 december 2012.
- Gemeente Rotterdam, 'Jaarplan Technisch beheer maatschappelijk vastgoed 2015', 26 januari 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Meerjarenperspectief Rotterdams Vastgoed', 2009.
- Gemeente Rotterdam, 'Meerjarenperspectief Rotterdamse Grond & Vastgoed 2015', april 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Meerjarenperspectief Rotterdamse Grond & Vastgoed 2016', april 2016.

- Gemeente Rotterdam, 'Plan van Aanpak Organisatieaanpassing cluster Stadsontwikkeling, 2013-2016, concept – versie 1.0', ongedateerd.
- Gemeente Rotterdam, 'Reikwijdte & Armslag, Cultuurplan 2017-2020; reactie op advies RRKC en verdelingsvoorstel', vastgesteld op 24 november 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'Sturing op doelmatigheid en rechtmatigheid, Verbeterplan inkooporganisatie cluster Stadsontwikkeling', 19 januari 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Uitgangspunten meerjaren-bibliotheek beleid', 22 maart 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'voorjaarsnota 2016-2020', juni 2016.
- Gemeenteraad Rotterdam, motie 'kostprijsdekkende huur in de culturele sector', 11 november 2014.
- Gemeentewerken, advies second opinion verdeling meerjarenonderhoudskosten culturele instellingen Rotterdam, 11 oktober 2005.
- RRKC, 'Werkwijze RRKC betreffende advisering subsidie-aanvragen Cultuurplan 2017-2020', 30 november 2015.
- Wethoudersbrief, betreft: 'achtergronden meerjarenonderhoudsplannen vastgoed', kenmerk BS12/420-936033, 16 april 2012.

stukken geselecteerde casussen

- huurovereenkomsten
- demarcatielijsten
- meerjaren onderhoudsplannen
- uitvoeringsplannen (indien aanwezig)

overige documenten

- Algemeen Dagblad, 'Non-actief', 6 oktober 2016.
- Deloitte, Hoofdproces CVO opstellen MOP, december 2007.
- Deloitte, 'Voorstel projectmanagement veranderprogramma Vastgoed', 22 januari 2015.
- Excelbestanden ontvangen van afdeling Vastgoed SO, 18 juli 2016.
- Gemeente Rotterdam, concerndashboard financiën, geraadpleegd 24-10-2016, gegevens bijgewerkt t/m 23 oktober 17:05.
- Gemeente Rotterdam, Persbericht, 'Rotterdam verdeelt 80,5 miljoen in Cultuurplan 2017-2020', 7 december 2016.
- Raad van toezicht Boijmans van Beuningen, brief betreffende het achterstallig onderhoud van het museum, 4 februari 2016.
- Rekenkamer Rotterdam, 'Onderhoud in de steigers, onderzoek naar de onderwijshuisvesting in het primair en speciaal onderwijs', oktober 2013.
- Rekenkamer Rotterdam, 'Tijd om te verkopen: onderzoek naar aankoop, beheer en afstoot van woningen OBR', 2010.
- Rekenkamer Rotterdam, 'Werelden van verschil: onderzoek naar verzelfstandigingafspraken Wereldmuseum', 24 april 2015.
- Rijksgebouwendienst, Maincontracting – een integrale kijk op beheer en onderhoud, 2 januari 2012.
- RRKC, Sectoranalyse 2015, 'De kracht van Rotterdam: kunst en cultuur', februari 2015.
- ToornendPartners, 'agenda stuurgroep 2016-01', 5 januari 2016.
- ToornendPartners, beheerstrategie cultuurgebouwen Rotterdam, Presentatie gegeven aan de afdeling Vastgoed, 30 juni 2016.
- ToornendPartners, Brief aan cultuurinstellingen inzake informatieverzoek cultuurinstellingen, 21 oktober 2015.

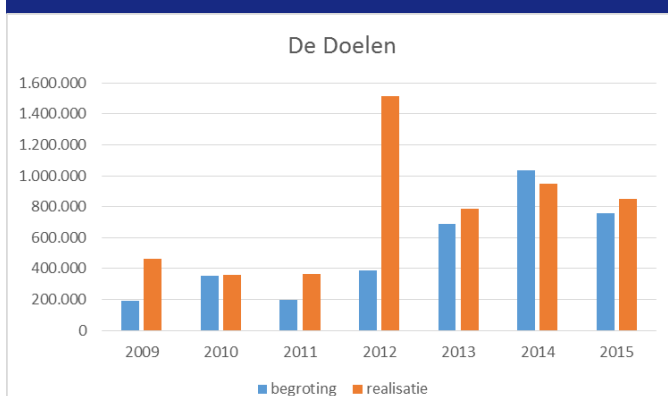
- ToornendPartners, Concept Risicoanalyse Beheerstrategie, 14 december 2015.
- Veuger, J. et al., 'Barometer Maatschappelijk Vastgoed 2015'. Koninklijke Van Gorcum: Assen, 2015.

websites

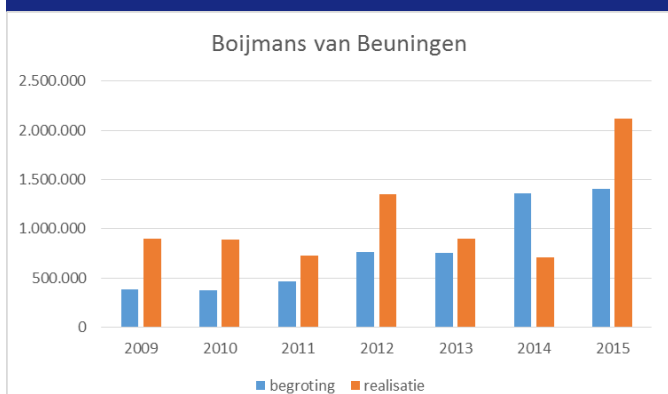
- Gemeente Rotterdam, Cultuurplanprocedure. Verkregen op 12 februari 2015 van [http:// www.rotterdam.nl/cultuurplanprocedure](http://www.rotterdam.nl/cultuurplanprocedure).
- Raad voor Onroerende Zaken (ROZ), Doelstellingen. Verkregen op 20 oktober 2016 van http://www.roz.nl/nl/roz/over_ons/doelstellingen.
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 'energiediensten uitbesteden aan ESCo's', verkregen op 20 oktober 2016 van <http://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/utiliteitsbouw/beheer-en-onderhoud/escos>.
- Rijnmond nieuws, miljoenenfraude rond pand Boompjeskade Rotterdam. Verkregen op 27 oktober van <http://www.rijnmond.nl/nieuws/141044/Miljoenenfraude-rond-pand-Boompjeskade-Rotterdam>.
- Rijnmond nieuws, Rotterdam zet twee ambtenaren op non actief in verband met fraude onderzoek. Verkregen op 27 oktober van <http://www.rijnmond.nl/nieuws/142568/Rotterdam-zet-twee-ambtenaren-op-non-actief-in-verband-met-fraude-onderzoek>.

bijlage 3 onderhoudskosten casussen

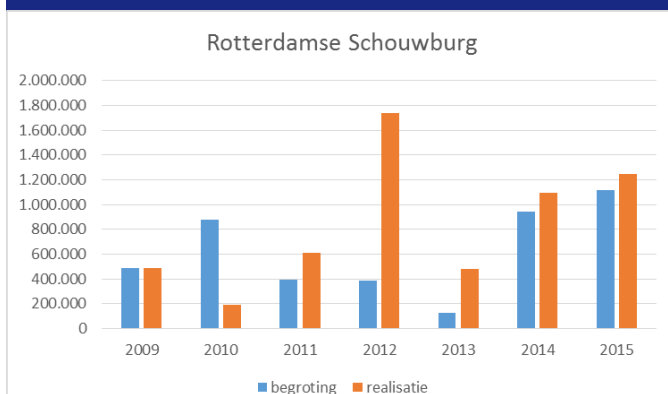
figuur a: onderhoudskosten De Doelen



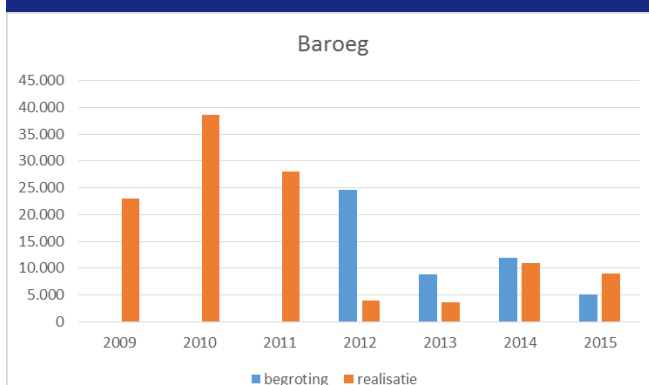
figuur b: onderhoudskosten Boijmans van Beuningen



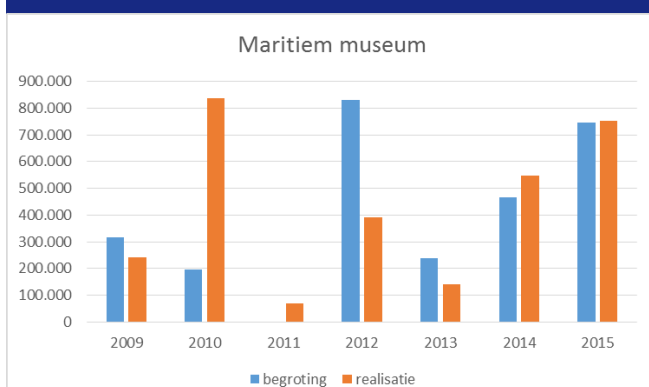
figuur c: onderhoudskosten Rotterdamse Schouwburg



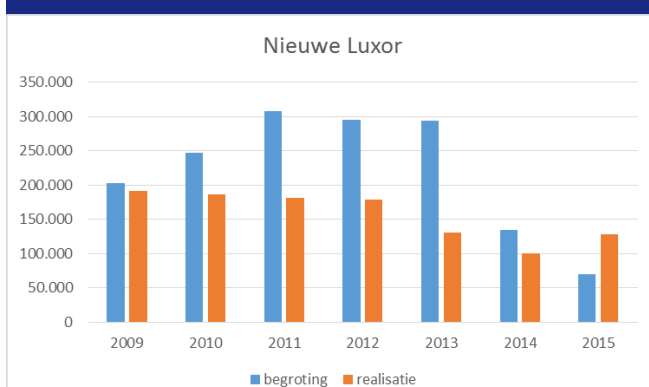
figuur d: onderhoudskosten Baroeg



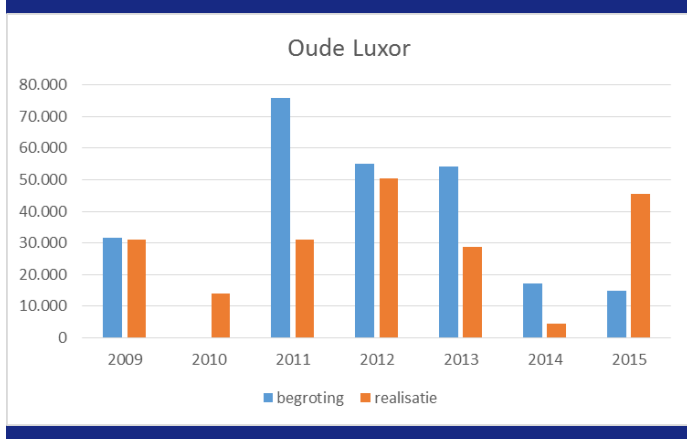
figuur e: onderhoudskosten Maritiem museum



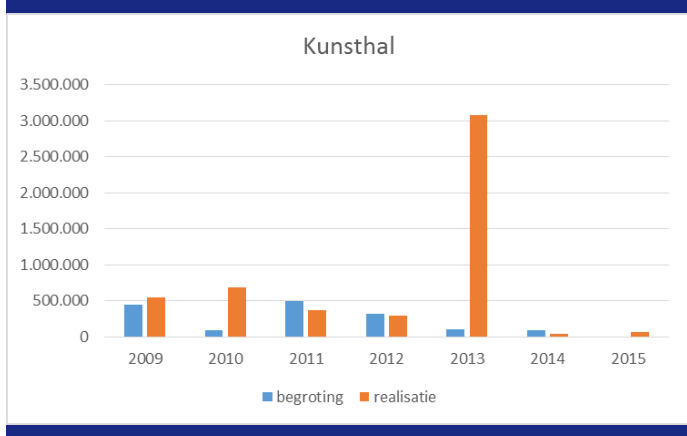
figuur f: onderhoudskosten Nieuwe Luxor



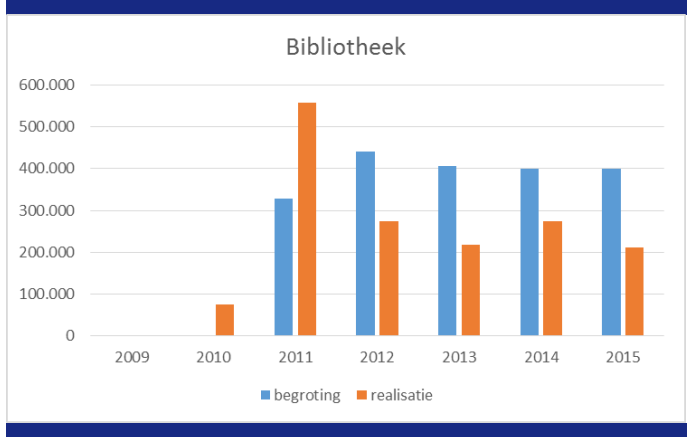
figuur g: onderhoudskosten Oude Luxor



figuur h: onderhoudskosten Kunsthal



figuur i: onderhoudskosten Centrale bibliotheek



bijlage 4 huurbedragen en cultuurplansubsidies

tabel A: overzicht huurbedragen en cultuurplansubsidie

culturele instelling	huur 2012	CP* 2012	aandeel huur	huur 2013	CP 2013	aandeel huur
			in subsidie			in subsidie
Baroeg	€ 35.000	€ 252.000	14%	€ 38.739	€ 252.867	15%
Boijmans van Beuningen	€ 1.518.861	€ 9.664.000	16%	€ 1.988.378	€ 9.454.776	21%
De Doelen	€ 1.227.852	€ 4.442.000	28%	€ 1.852.636	€ 4.725.729	39%
Maritiem museum	€ 519.552	€ 4.672.000	11%	€ 394.442	€ 3.731.542	11%
Schouwburg	€ 800.179	€ 6.425.500	12%	€ 918.978	€ 6.261.584	15%
Stichting Luxor	€ 1.126.732	€ 3.484.000	32%	€ 1.060.812	€ 3.556.408	30%
totaal	€ 5.228.176	€ 28.939.500	18%	€ 6.253.984	€ 27.982.906	22 %
culturele instelling	huur 2014	CP 2014	aandeel huur	huur 2015	CP 2015	aandeel huur
			in subsidie			in subsidie
Baroeg	€ 39.049	€ 254.950	15%	€ 39.205	€ 258.474	15%
Boijmans van Beuningen	€ 2.012.238	€ 9.467.225	21%	€ 2.024.312	€ 9.656.754	21%
De Doelen	€ 1.867.457	€ 4.740.149	39%	€ 1.874.927	€ 4.831.242	39%
Maritiem museum	€ 397.598	€ 3.735.383	11%	€ 399.188	€ 3.806.110	10%
Schouwburg	€ 924.491	€ 6.264.820	15%	€ 930.038	€ 6.392.370	15%
Stichting Luxor	€ 1.068.881	€ 3.575.122	30%	€ 1.073.156	€ 1.481.923	72%
totaal	€ 6.309.715	€ 28.037.649	23%	€ 6.340.826	€ 26.426.873	24%

*CP = cultuurplansubsidie

bijlage 5 lijst van afkortingen

AO	administratieve organisatie
B en W	burgemeester en wethouders
BVO	bruto vloeroppervlakte
CPI	consumentenprijsindex
DCF	discounted cash flow
MO	cluster Maatschappelijke Ontwikkeling
MOP	meerjarenonderhoudsplan
MPRV	Meerjaren Perspectief Rotterdams Vastgoed
NEN	Nederlandse norm
NVO	netto vloeroppervlakte
OBR	Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam
REO	Ruimtelijke Economische Ontwikkeling
RRKC	Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur
ROZ	Raad Onroerende Zaken
SO	cluster Stadsontwikkeling
VVO	verhuurbaar vloeroppervlakte
WOZ	waardering onroerende zaken

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van 6 jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 • 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

fotografie
Stijn Brakkee
Guido Pijper
Marc van der Stelt
Rekenkamer Rotterdam

basisontwerp
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Rotterdam
april 2017

ISBN/EAN
978-90-76655-95-6