

Positionering Vastgoed gemeente Doetinchem

Rapportage Positionering vastgoed

Projectnummer 9135
Datum 3 juli 2015

Rapportnummer 001
Versie 001
Status definitief
Tekstgedeelte 10 pagina's
Aantal bijlagen

Opgesteld door de heren ing. O. Laurensse en
ir R.M.J. Wolvekamp
E-mail rmj.wolvekamp@bbn.nl
Doorkiesnummer 088 - 226 24 41
Internet www.bbn.nl

Inhoud

1.	Inleiding	3
2.	Onderzoeksvraag en -opzet	4
2.1.	Vraagstelling	4
2.2.	Onderzoeksopzet	4
3.	Huidige situatie in Doetinchem	5
3.1.	Missie van de gemeente	5
3.2.	Team Accommodaties	5
3.3.	Uitoefening vastgoedtaken	5
4.	Het landelijk beeld	6
4.1.	Meer decentraal/verspreid over de organisatie	6
4.2.	Gecentraliseerde afdeling/team	6
4.3.	Verzelfstandigd vastgoedbedrijf	6
5.	Voor- en nadelen van de drie basisvormen	7
6.	Effectieve taakverdeling	8
6.1.	Centrale aansturing	8
6.2.	Gestructureerd werken	8
6.3.	Werkprocessen zo 'plat' mogelijk	9
6.4.	Marktconform werken	9
7.	Conclusie en aanbevelingen	10
7.1.	Conclusie	10
7.2.	Aanbevelingen	10

1. Inleiding

In de gemeente Doetinchem speelt de vraag hoe het vastgoed het beste gepositioneerd kan worden binnen de gemeente, mede in het licht van de mogelijke verzelfstandiging van de afdeling BUHA waar het vastgoedbeherende team Accommodaties onderdeel van uitmaakt.

Om meer grip op dit positioneringsvraagstuk te krijgen, heeft de gemeente Doetinchem aan bbn adviseurs gevraagd een beeld te schetsen van de positionering van vastgoed binnen gemeenten. Op welke wijze vindt dit plaats bij vergelijkbare gemeenten en welke voor- en nadelen hebben de verschillende vormen? Met deze rapportage gaan we hier nader op in.

Allereerst wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de gevolgde werkwijze. Bij de huidige situatie in Doetinchem staan wij stil in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 schetsen wij op hoofdlijnen wat landelijk de situatie is qua positionering van het vastgoed binnen gemeenten. In hoofdstuk 5 gaan wij in op de voor- en nadelen van de organisatievormen en in hoofdstuk 6 gaan wij in op een effectieve taakverdeling. De rapportage wordt afgesloten met een conclusie en aanbevelingen over hoe de vastgoedorganisatie zo effectief mogelijk kan worden gepositioneerd.

2. Onderzoeksvraag en -opzet

Achtereenvolgens beschrijven wij de vraagstelling en de onderzoeksopzet.

2.1. Vraagstelling

De opdracht om een beknopte rapportage te leveren over de positionering van het vastgoed binnen gemeente, kent de volgende centrale vraag:

‘Hoe is vastgoed gepositioneerd bij andere gemeenten en wat betekent dit voor de organisatie?’

Het resultaat is inzicht in de vastgoedorganisatie van andere gemeenten, waarbij er aanbevelingen worden gedaan met betrekking tot het takenpakket van de organisatie en de mogelijke inrichting ervan.

2.2. Onderzoeksopzet

Om tot beantwoording van deze vraag te komen, is de volgende aanpak gevolgd.

Inventarisatie

Er is gestart met het inventariseren, bestuderen en bespreken van de beschikbare informatie.

De inventarisatie is gericht op portefeuillegegevens en op gegevens over de organisatie achter dit vastgoed.

Hierbij is gebruik gemaakt van de volgende documenten:

- lijst met gegevens over de accommodaties d.d. 8 mei 2015;
- lijst met formatiegegevens van team Accommodaties d.d. 8 mei 2015;
- raadsstuk inzake Vastgoedfonds d.d. 28 augustus 2013;
- rapport Doorontwikkeling team Accommodaties d.d. 21 december 2010.

Analyse

Op basis van de aangeleverde gegevens en gevoerde gesprekken, is bekeken hoe de vastgoedorganisatie momenteel in Doetinchem is ingericht. Daarbij is ook een beeld gevormd van de verschillende categorieën gemeentelijk vastgoed die worden beheerd. Voor elke afzonderlijke categorie/deelportefeuille is ook gekeken naar de specifieke kenmerken van het vastgoed en de taken die worden uitgevoerd.

Afweging voor- en nadelen

Bij de positionering van vastgoed/de vastgoedorganisatie spelen een aantal factoren een rol die in samenhang dienen te worden beschouwd, te weten: omvang (aantal inwoners) van de gemeente, omvang en specificaties vastgoedportefeuille, soort vastgoedorganisatie en takenpakket organisatie.

Daarbij hebben de verschillende organisatievormen elk hun specifieke kenmerken en voor- en nadelen waar nader op in is gegaan.

Op basis van de beschouwing van voor- en nadelen zijn conclusies getrokken en worden aanbevelingen gedaan over geconstateerde mogelijke verbeterpunten.

3. Huidige situatie in Doetinchem

Naast een beknopte omschrijving van de missie van de ambtelijke organisatie, gaan wij specifiek in op het huidige team Accommodaties en de uitvoering van de vastgoedtaken.

3.1. Missie van de gemeente

Op basis van de ambitie om een vraaggerichte en stuurbare organisatie te zijn, wil de gemeente zich richten op haar regierol. In dit model staan uitvoerende taken meer op afstand. Vanuit deze missie van de ambtelijke organisatie speelt de mogelijke verzelfstandiging van de afdeling BuHa, waar het vastgoed behorende team Accommodaties onderdeel van uitmaakt.

3.2. Team Accommodaties

Het team Accommodaties bestaat (qua opzet) in de huidige vorm sinds 2006. Destijds is de afdeling Accommodaties opgesplitst, waarbij onderwijshuisvesting en (strategisch) beleid is opgegaan in de nieuw gevormde afdeling MO. De meer uitvoerende en beheersmatige taken van de afdeling zijn ondergebracht bij het team Accommodaties en als onderdeel aan de afdeling BuHa toegevoegd (bron: rapport Doorontwikkeling team Accommodaties, opgesteld door K+V, 2010).

Deze situatie is nog steeds actueel, met dien verstande dat de verbeterpunten die in 2010 zijn geformuleerd zijn opgepakt en waar mogelijk doorgevoerd. Met betrekking tot de in 2010 geschetste optimale taakafbakening (zie rapport K+V) zijn nog enkele zaken actueel, te weten:

- in het kader van de overdracht van het operationeel beleid is het team nog bezig met de afronding van het harmonisatieproces, qua verhuur van de accommodaties;
- de overdracht van de eigenaarsrol voor de eigen huisvesting en parkeergarage heeft niet plaatsgevonden;
- de verantwoordelijkheid voor 'restgronden' is niet intern gecentraliseerd belegd bij het team.

3.3. Uitoefening vastgoedtaken

Het merendeel van de vastgoedtaken wordt uitgevoerd door het team Accommodaties.

Naast vastgoedtaken voert het team taken uit als bedrijfsbureau BuHa-breed en als exploitant van de sportaccommodaties. Wij beschouwen hier uitsluitend de vastgoedtaken.

Het team opereert feitelijk als intern opdrachtnemer voor vijf interne opdrachtgevers, te weten: MO, Huisvesting, Wijkbeheer, Fysieke ontwikkeling en Grondzaken.

In haar taken wordt het team ondersteund door bedrijfsvoering (financiën en vastgoedjuristen).

De strategische beleidsafwegingen vinden niet binnen het team plaats, maar bij de interne opdrachtgevers.

De basis is al geruime tijd op orde, waarmee wordt bedoeld dat er naast een centraal overzicht van het vastgoed en alle relevante gegevens voor het beheer ook daadwerkelijk verantwoord beheer plaatsvindt. De betrokkenheid en servicegerichtheid van de medewerkers is groot.

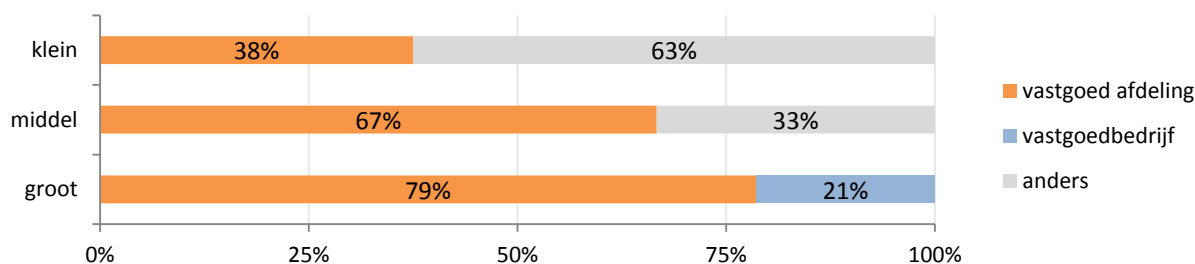
4. Het landelijk beeld

Op hoofdlijnen zijn er drie basisvormen voor de vastgoedorganisatie binnen gemeenten, te weten:

- verzelfstandigd als vastgoedbedrijf;
- gecentraliseerd binnen de organisatie als afdeling of als team;
- anders georganiseerd, namelijk decentraal/verspreid over de organisatie.

De onderstaande diagram geeft aan hoe deze drie vormen zijn verspreid over de Nederlandse gemeenten.

Figuur 1 : Benchmark kosten gespecificeerd



4.1. Meer decentraal/verspreid over de organisatie

Slechts 33% heeft een andere organisatievorm. In de praktijk is dit vaak een versnippering van de vastgoedtaken over verschillende beleidsafdelingen. Dit is de situatie bij gemeenten als Hellendoorn, Weert, Overbetuwe, Venray, Nieuwegein, Krimpen, Zutphen, Wierden, Leidschendam-Voorburg, Gouda, Etten-Leur, Roerdalen, Barneveld, Valkenswaard en Medemblik.

4.2. Gecentraliseerde afdeling/team

Bij 67% van de middelgrote gemeenten is er sprake van een toegewijde vastgoedafdeling of een centraal team, zoals in Doetinchem. Dit is de situatie bij gemeenten als Houten¹, Lansingerland, Venlo, Woerden, Middelburg, Lelystad, Westland, Zeist, De Ronde Venen, Zwolle, Katwijk, Amstelveen, Deventer, Moerdijk, Bergen op Zoom, Beverwijk, Spijkenisse, Ede en Nijmegen. Wat minder vaak voorkomt is dat ook taken, anders dan de vastgoedtaken, zijn belegd bij een dergelijk centraal team. Ook richten deze centrale afdelingen/teams zich over het algemeen op het organiseren c.q. aansturen van het beheer en de exploitatie. De daadwerkelijke uitvoering is vaak geheel uitbesteed.

4.3. Verzelfstandigd vastgoedbedrijf

Alle grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) hebben een toegewijde vastgoedorganisatie. Bij 21% van deze gemeenten is er zelfs al sprake van een zelfstandig vastgoedbedrijf. Een vastgoedbedrijf onderscheidt zich van een vastgoedafdeling door het hebben van een aparte jaarrekening. De vastgoedbedrijven zijn wel nog volop in ontwikkeling en bestaan pas enkele jaren. In Amersfoort, Enschede, Den Haag, Dordrecht en Haarlem vindt men dergelijke voorbeelden van verzelfstandiging. Het uitbesteden – ook wel inbesteden genoemd in het geval de gemeente groot aandeelhouder blijft – van de vastgoedbeheertaken kan gepaard gaan met een groei in formatie om de externe partij goed aan te kunnen sturen.

¹ In Houten e.o. speelt momenteel de vraag of men met andere gemeenten in de regio gezamenlijk tot de vorming van een (extern) vastgoedbedrijf kan komen.

5. Voor- en nadelen van de drie basisvormen

De drie basisvormen hebben elk zo hun voor- en nadelen, wat we in onderstaande tabel aangeven.

	Verdeeld over de organisatie	Centrale afdeling/team	Verzelfstandigd bedrijf
<i>Belangrijkste focus</i>	Maatschappelijke beleid	Beleidsondersteunend	Op eigen product 'de stenen'
<i>Komt meeste voor bij gemeenten die...</i>	Bestaande structuren en afspraken in tact willen houden.	Bezig zijn met de basis op orde brengen.	Bewegen naar 'regiegemeente'.
<i>Voordelen</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stenen volgen beleid en zijn geen doel op zich. ▪ Maximaal sturen op de inhoud / programmering, betrokkenheid bij maatschappelijke doelen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Totaaloverzicht op al het vastgoed. ▪ Uniformering van vastgoedbeleid/ werkprocessen. ▪ 'best of both worlds' samen te brengen; evenwicht in mate van sturing op inhoud en professioneel kunnen opereren mogelijk. ▪ Medewerkers vastgoed ook indien nodig op andere plekken in te zetten. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Naast totaaloverzicht en uniformering ook transparantie in bedrijfsvoering (geen verkapte subsidies). ▪ Geen onduidelijke situaties mogelijk over het 'wie waar van is'. ▪ Operationeel beleid kan optimaal (zelfstandig) worden vormgegeven. ▪ Kan worden ingeschakeld door andere gemeenten in de regio.
<i>Nadelen</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bestaand vastgoed krijgt minder aandacht, focus vooral op nieuwe initiatieven. ▪ Geen centraal overzicht over de portefeuille. ▪ Belemmerd verder professionaliseren vastgoedbeheer. ▪ Afstemming huisvestingsvraag met name binnen de verschillende beleidsvelden, niet ertussen. ▪ Neiging tot ad hoc oplossingen met vastgoed en verkapt subsidiëren. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De collega's van beleid (MO) voelen zich minder verantwoordelijk/ (mede)probleemeigenaar. ▪ Politiek kan nog steeds ongewenste invloed hebben op de business case van het vastgoed (ad hoc toezeggingen/verkapt subsidiëren). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verbinding met rest van de (ambtelijke) organisatie neemt af. ▪ Team Accommodaties wordt vooral huisbaas, waarbij de vastgoed-medewerkers meer gaan denken als een marktpartij (maar nog altijd grotere betrokkenheid zullen hebben dan andere marktpartijen).
<i>Grootste risico's/valkuilen</i>	Geen integrale afwegingen en daardoor een te dure vastgoedportefeuille.	Onvoldoende werk bij krimpende portefeuille en daardoor moeilijk om de juiste kennis in huis te houden.	Grote afstand van de organisatie en haar maatschappelijke doelen.

Tabel 1: Afwegingsmatrix basisvormen vastgoedorganisatie

De wijze waarop positionering van het vastgoed binnen de gemeentelijke organisatie vorm kan krijgen, wordt mede bepaald door de belangrijkste focus die de gemeente heeft met het vastgoed. Is de focus meer op het inhoudelijk beleid en is het vastgoed vooral volgend, dan is het vastgoed vaak ook verspreid gepositioneerd. Heeft men met het vastgoed daarentegen (ook) een nadrukkelijke focus op resultaat, dan wordt vaak verzelfstandiging overwogen. Bij de keuze voor een centraal team binnen de organisatie wordt juist als focus gewerkt aan een goed evenwicht tussen beide invalshoeken.

Een en ander hangt vaak ook samen met de mate waarin een gemeente richting regiegemeente beweegt. Na centralisatie het verzelfstandigen van vastgoedtaken hoort bij een dergelijke beweging.

6. Effectieve taakverdeling

Om handvaten aan te reiken voor het gesprek over de positionering van vastgoedtaken binnen de gemeente, schetsen wij hier de hoekstenen voor een optimale positionering van het vastgoed.

Een zo effectief mogelijk ingerichte vastgoedorganisatie heeft namelijk de volgende vier kenmerken:

- er vindt geen efficiency-verlies plaats door (uitschakelbare) interne afstemming als gevolg van niet-centraal georganiseerde (of zelfs versnipperde) aansturing;
- werkzaamheden vinden gestructureerd, dus zo min mogelijk ad hoc, plaats;
- werkprocessen en daarmee communicatie en besluitvorming, lopen over zo min mogelijk schijven;
- taken die de markt goedkoper (en minstens zo goed) kan worden uitbesteed.

6.1. Centrale aansturing

Het organisatiemodel, waarin wordt gewerkt met meerdere interne opdrachtgevers, wordt gekenmerkt door een versnipperde aansturing die over veel zaken die het dagelijks beheer overstijgen, wat overleg noodzakelijk maakt. Zin loopt niet. Deze interne afstemming wordt, vanuit de dagelijkse praktijk, vaak gezien als waardevol, waarbij zelfs extra overlegstructuren worden opgetuigd om de afstemming goed te laten verlopen. Professionalisering wordt bij andere gemeenten ook wel ingezet, vanuit het idee dat dergelijke afstemming niet noodzakelijk is als verantwoordelijkheden meer worden gescheiden. In dit geval komt ook het opdrachtgeverschap voor al het vastgoed bij een vastgoedafdeling of -bedrijf. Dergelijke centrale aansturing zorgt ervoor dat op één plek binnen de organisatie strategische vastgoedvraagstukken in behandeling worden genomen.

Naast een efficiëntere tijdsbesteding voor de medewerkers, wordt hiermee ook geborgd dat de strategische afwegingen over het (bestaande) vastgoed eerder integraal, dus over de beleidsvelden heen, kunnen worden gemaakt.

6.2. Gestructureerd werken

Idealiter is de vastgoedbeheerder bezig met het zo planmatig en gestructureerd als mogelijk organiseren van de werkzaamheden. Daarnaast dient men uiteraard adequaat te reageren op calamiteiten.

Omdat de praktijk van vastgoedbeheer binnen gemeenten wordt gekenmerkt door een maatschappelijke component, ontstaan er in het maatschappelijk vastgoed tussendoor echter regelmatig ad hoc 'huisvestingsissues', soms zelfs via één van de wethouders. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat het college benaderd is door een stichting met een goed maatschappelijk initiatief met de vraag of de gemeente kan (helpen) voorzien in de huisvesting.

Idealiter dient, in dit voorbeeld, voor een dergelijk maatschappelijk initiatief subsidie te worden aangevraagd bij de betreffende (niet-vastgoedgerelateerde) beleidsmedewerker van betreffend beleidsveld. Een deel van deze subsidie kan dan door de stichting worden aangewend voor (het huren van) huisvesting, bijvoorbeeld in een gemeentelijk gebouw. Zodoende kan de exploitatie van het maatschappelijk vastgoed ook kostendekkend worden.

Bovengeschetste situatie kan, qua beeldvorming bij sommigen, op gespannen voet staan met de ambitie om een vraaggerichte organisatie te zijn. Immers, in een huisvestingsvraag moet worden voorzien als men nu eenmaal gebouwen beschikbaar heeft. Maar dat is te snel/makkelijk geredeneerd. Want door dergelijke ad-hocvraagstukken (met voorrang) op te pakken kan de service aan de zittende huurders in het geding komen en dat dient te worden voorkomen.

Vooruitlopen op een mogelijke verzelfstandiging van BuHa kan het volgende worden gesteld: Door het vastgoedbeheer inclusief het verhuren of in gebruik geven van ruimten of gebouwen, meer zelfstandig te positioneren, kan een situatie worden gecreëerd waarbij ad-hocvraagstukken de werkprocessen minder verstoren.

6.3. Werkprocessen zo 'plat' mogelijk

Hoe groter een organisatie is, des te noodzakelijker is een hiërarchische structuur met meerdere managementniveaus en -rollen. In het organiseren van vastgoedtaken is het, zeker bij relatief kleine vastgoedportefeuilles, een aandachtspunt om zoveel als mogelijk het werk binnen te laten komen bij de medewerkers die ook zelf voor (het aansturen van) de uitvoering verantwoordelijk zijn.

Dit is thans al de situatie en werkwijze binnen de gemeente Doetinchem.

6.4. Marktconform werken

Een vuistregel is: doe zelf geen werkzaamheden die door marktpartijen goedkoper en tegelijkertijd minstens zo goed kunnen worden uitgevoerd.

In het streven naar een efficiënte uitoefening van de gemeentelijke taken hebben de meeste gemeenten de uitvoering van de onderhoudswerkzaamheden aan de panden al uitbesteed. Dit geldt ook voor taken die meer van facilitaire aard zijn welke vallen onder het gebruiksbeheer.

Binnen de gemeente Doetinchem is er sprake van een situatie waarbij het merendeel van de onderhoudswerkzaamheden (ruim 80%) onder marktwerking wordt uitbesteed. De eigen timmerlieden worden vooral ingezet op specifieke klussen die anders extra aandacht zouden vragen in de aansturing in het geval deze door marktpartijen zouden worden uitgevoerd.

7. Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven wij onze bevindingen met betrekking tot de positionering van het vastgoed.

7.1. Conclusie

Uit de vergelijking met andere gemeenten volgt dat de huidige situatie in Doetinchem met een goed functionerend centraal team zich relatief gezien in een gevorderd stadium bevindt ten opzichte van veel gemeenten met een vergelijkbare omvang.

Daarbij is ook geconstateerd dat een deel van de operationele beheertaken (uitvoering) meer dan bij andere gemeenten nog door het team Accommodaties zelf worden uitgevoerd, zij het dat dit slechts voor circa 20% het geval is. Het merendeel van de uitvoerende onderhoudswerkzaamheden wordt al uitbesteed aan marktpartijen.

Ook streeft men naar hoogwaardige dienstverlening wat bijvoorbeeld blijkt uit de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het accountmanagement bij sport en de vorming van een makelpunt. Dit wordt zeker niet bij iedere gemeente op deze wijze ingevuld.

7.2. Aanbevelingen

De positionering van het vastgoed als onderdeel van een verzelfstandigde afdeling biedt mogelijkheden om de efficiency van de vastgoedorganisatie verder te optimaliseren.

Zet daarbij in op een centraal georganiseerde aansturing van de vastgoedportefeuille, juist ook voor de strategische vraagstukken.

Nader onderzoek behoeft wellicht de mate waarin ad-hocvraagstukken de gestructureerde werkprocessen verstoren. Indien er verzelfstandiging van vastgoedbeheertaken plaatsvindt, verdient het aanbeveling om ook het in gebruik geven en verhuren van (delen van) gebouwen geheel bij de verzelfstandigde afdeling onder te brengen. Dit voorkomt dat er ad hoc initiatieven (moeten) worden onderzocht die de werkprocessen verstoren.

Handhaaf, bij een eventuele aanpassing van de organisatievorm, de werkwijze waarbij het werk direct bij degene binnenkomt die er verantwoordelijk voor is.