

Richting, verrichting, inrichting en uitdagingen

Een kwalitatieve analyse van de koplopers gemeentelijk vastgoed

Annette Tjeerdsma en Jan Veuger

In de ‘Barometer Gemeentelijk Maatschappelijk Vastgoed’ wordt aan alle gemeenten gevraagd welke gemeente voor hen een goed voorbeeld is en om welke reden ze die gemeente zien als koploper. Hieruit komt naar voren dat zij de koplopers vooral inspirerend vinden om hun wijze van organiseren. Daarom zijn deze gemeenten gevraagd om aan de hand van de drie hoofdelementen van corporate real estate management¹ (CREM) inzicht te geven in hun vastgoedmanagement: richting (strategie, plannen), verrichtingen (uitvoering en resultaten) en inrichting (organisatorische vormgeving). In aanvulling hierop is gevraagd wat voor hen nog uitdagingen zijn in de komende vijf jaar. In dit artikel geven we een overzicht van wat deze voorbeeldgemeenten hebben geschreven over hoe zij met hun vastgoed om gaan².

Een manier om (vastgoed)managementtaken te onderscheiden is naar besturingsniveaus. Een veel toegepaste indeling is in operationeel, tactisch en strategisch management. Een andere is het fasestelsel waarbij de beschouwde tijdperiode het uitgangspunt is.³ Met de eerder genoemde hoofdelementen van CREM zijn er drie manieren om naar vastgoedmanagement te kijken. Hoewel deze drie manieren niet slechts op een manier aan elkaar gekoppeld kunnen worden, zijn in tabel 1 de besturingsniveaus, oriëntatie en scope naast elkaar gezet.

	Besturingsniveau	Oriëntatie	Scope
1	Strategisch	Richten	Scope 3 < jaar
2	Tactisch	Inrichten	Scope 1 - 3 jaar
3	Operationeel	Verrichten	Scope < 1 jaar

Tabel 1: Besturingsniveaus, oriëntatie en scope

Koplopers

Behalve de inhoudelijke richting en een maximaal aantal woorden hebben de gemeenten geen verdere instructie ontvangen over waar zij de meeste aandacht aan zouden moeten besteden en op welke manier. Na het analyseren (zie ‘Korte beschrijving van de analyse’) van de zeer diverse teksten, blijkt dat het meest geschreven is over de inrichting van de organisatie, de resultaten en de uitdagingen in de komende vijf jaar. Bij de organisatorische

¹ Hoendervanger, J.G., Voordt, van der T. & Wijnja, J. (2015). *Huisvestingsmanagement: van strategie tot exploitatie*. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.

² De afzonderlijke artikelen zijn opgenomen in deze uitgave

³ De Leeuw, A.C.J. (2010). *Bedrijfskundig management: primair proces, strategie en organisatie*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.

vormgeving gaat het vooral over hoe de afdelingen zijn ingericht en welke taken en functies afzonderlijke personen en ‘de’ afdeling vastgoed vervullen. Bij de uitdagingen wordt eveneens het meest gesproken over de organisatie van het vastgoed als ook over leegstand (afstemmen vraag en aanbod) en interne en externe samenwerking. Later gaan we hier verder op in.

Figuur 1 geeft een visuele samenvatting van de inhoud van alle ingestuurde stukken over vastgoedmanagement bij eerder genoemde koplopers.



Figuur 1: Visuele samenvatting inzendingen koplopers

In totaal hebben twaalf gemeenten een bijdrage geleverd. De gemeenten waarvan de beschrijving van hun vastgoedmanagement is geanalyseerd, zijn:

- Almere
- Amsterdam
- Apeldoorn
- Eindhoven
- Enschede
- Hoogezand-Sappemeer,
- Menterwolde en Slochteren
- Nijmegen
- Oss
- Rotterdam
- Tilburg

Vergeleken met het aantal koplopers uit de Barometer Maatschappelijk Vastgoed 2014 (Veuger et al., 2014: p33-34) dan is 70% ($n=10$) van die koplopers vertegenwoordigd. Wanneer we een vergelijking maken met de werkgroep Chefs Vastgoed van Bouwstenen voor Sociaal dan is 36% ($n=22$) van die werkgroep vertegenwoordigd. Gelet op de omvang van de gemeenten, zijn de grote gemeenten oververtegenwoordigd (75%). Kijken we landelijk en relateren we het aantal inwoners van de deelnemende gemeenten aan het inwonersaantal van Nederland, dan is de representativiteit 16%⁴. Op basis van voorgaand mogen we stellen dat er een redelijk representatief beeld kan worden gegeven.

In de volgende alinea's is de kern per CREM-hoofdelement weergegeven. Daar waar wordt geschreven over 'gemeenten' worden de eerder genoemde koplopers bedoeld waarvan u hun bijdragen na dit overzichtsartikel vindt.

Richting

Vastgoedeigenaar zijn is geen primair doel van de gemeenten. Veel gemeenten geven dan ook aan dat zij vastgoed hebben en beheren om beleidsdoelstellingen te realiseren. Daarbij is het van belang dat de vraag vanuit de gemeenschap centraal staat en dat kostenbewust wordt omgegaan met dit vastgoed. De (dreigende) leegstand door een veranderende markt heeft de aandacht: gemeenten plannen herbestemmingen of willen deels gaan afstoten. Bij deze afwegingen vinden gemeenten het van belang om transparant te zijn en hierin zowel uniformiteit als maatwerk te bieden. Daarvoor maken zij gebruik van afwegingskaders. Op deze manier willen gemeenten tegemoetkomen aan de vraag van zowel burger als college en toch iedereen (procedureel) gelijk behandelen. Strakke regels en kaders moeten ruimte maken voor dynamiek en flexibiliteit zodat vanuit inspiratie kan worden gewerkt. Gemeenten kijken ook bewust naar de rol die zij de komende jaren willen gaan innemen als het gaat om vastgoed(management). Rollen die worden genoemd, zijn de regierol, opdrachtnemer, maatschappelijk ondernemer, sparringpartner, opdrachtgever, facilitator, stimulator en exploitant.

Gemeenten geven aan dat zij maatschappelijk rendement willen realiseren. De gemeente Enschede heeft een duidelijke visie op maatschappelijk rendement in relatie tot vastgoed: *'Vastgoed heeft op zichzelf geen maatschappelijk rendement in zich. Het zijn de gehuisveste maatschappelijke functies en hun activiteiten in het vastgoed, die een effect kunnen hebben en kunnen bijdragen het behalen van gemeentelijke en/of politieke doelstellingen'*. Daarmee maken zij een onderscheid tussen het vastgoed zelf en dat wat daarin plaatsvindt.

Samenvattend richten gemeenten zich op het optimaal inzetten van vastgoed tegen minimale kosten. Daarbij staat de vraag van burgers en/of vanuit beleidsdoelstellingen centraal en worden afwegingen transparant gemaakt. Er wordt maatwerk geleverd en dit zal in de toekomst steeds meer gevraagd worden.

⁴ Centraal Bureau voor de Statistiek. (2014). *Demografische kerncijfers per gemeente 2014*. Den Haag / Heerlen, Nederland.

Verrichting

Als het gaat om de verrichtingen, schrijven gemeenten het meest over de resultaten die zij tot nu toe hebben behaald. Gemeenten gaven hierbij aan wat zij hebben gedaan en wat hiervan het resultaat is. In tabel 2 staan een aantal van deze inspanningen en bijbehorende resultaten weergegeven.

Verrichting	Resultaat
<ul style="list-style-type: none"> - Meer kennis over vastgoed op bestuurlijk niveau - (h)erkenning van de betekenis van het vastgoed 	<ul style="list-style-type: none"> - In staat om vastgoed te managen - Gesprekspartner met kennis van zaken voor het bestuur
Organisatie-inrichting van accountmanagers en servicemedewerkers als ambassadeurs	Zeer nauw contact met de huurders
Heldere regels	Rust bij klanten, beleidsmakers en de politiek
'Vastgoedmaps' als balanced-scorecard	In één oogopslag ontwikkelingen, risico's én kansen in beeld
Gegevens van objecten verzamelen (<i>algemeen, financieel, kwalitatief over technische staat, tevredenheid gebruikers, bijdrage beleidsdoelstellingen</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Inzicht verkrijgen in de samenstelling van de stedelijke vastgoedportefeuille - Evaluatie van de effectiviteit van beleidsvoornemens en vastgoedstrategieën
Alle medewerkers overgenomen van de voormalige organisatieonderdelen	<ul style="list-style-type: none"> - Voorspoedige overdracht gemeentelijk vastgoed - Administratie voor ongeveer 90% compleet
<ul style="list-style-type: none"> - Vastgoedbedrijf eenduidig en transparant ingericht - Hierover intensief met bestuur en raad in gesprek 	<ul style="list-style-type: none"> - Inzicht - Vertrouwen
<ul style="list-style-type: none"> - Opschoning en herijking van taakstellingen - Prioritering van opgaven - Inrichten benodigde organisatie 	Realistische taakstellingen
<ul style="list-style-type: none"> - Werken met deelportefeuilles - Eigen vastgoedteam per deelportefeuille 	Duidelijke verantwoordelijkheden
Actief opdrachtgevers en sociale partners opzoeken	Samenwerking: meer informatie over de doelmatigheid en doeltreffendheid van eigen vastgoed en vastgoed van andere deelnemers
<ul style="list-style-type: none"> - Compact team van professionals - Platte organisatie 	Grote mate van betrokkenheid en wendbaarheid
Ondernemender opgesteld	Verkoopresultaat Boekwinsten
<ul style="list-style-type: none"> - Professionelere bedrijfsvoering - Bedrijfsprocessen verbeterd ('lean') 	<ul style="list-style-type: none"> - Juiste informatie genereren - Inzicht en sturing voor Raad en College vergroot
Beheer efficiënter maken	20% besparing op onderhoud en energie
Alle gebouwen ondergebracht bij één afdeling	Antwoorden op vragen van strategisch niveau, onderbouwd met concrete cijfers en argumenten

Verrichting	Resultaat
Het beste van de denkers en het beste van de doeners met elkaar verbonden in één 'binnenwereld'	Effectief vastgoedmanagement
<ul style="list-style-type: none"> - Veilig klimaat om te experimenteren - Vertrouwen als basis - Partijen verbinden - Gebruik dialoog, creatieve werkvormen en story telling - Steun van de organisatie 	Succesvol co-creatieproces
<ul style="list-style-type: none"> - Voorzieningenkaart - Vertrouwen van leidinggevende en bestuur 	<ul style="list-style-type: none"> - Inwoners, verenigingen en horecaondernemer met elkaar in gesprek over ontmoeten en leefbaarheid - Energie - Nieuwe burgerinitiatieven en verbindingen
Uitbesteden van beheertaken aan een commerciële marktpartij	Tevreden huurders
Het 'meer-verbonden-zijn-met-de-klant'	<i>Van eigen-belangen-tegen-elkaar naar samen-zoeken-naar-oplossingen</i>
Spelregels gebouwenexploitatie	Helder en transparant aan huurders en bestuurders aangegeven wat ontstaat wanneer hiervan wordt afgeweken

Tabel 2: Resultaten

Een aantal gemeenten schrijft over tools, middelen en/of modellen die zij voor een goed vastgoedmanagement gebruiken. Er is een mix te zien van bestaande modellen en door gemeenten zelf ontwikkelde methoden:

- Deelname aan de IPD Benchmark Gemeentelijk Vastgoed geeft inzicht in de financiële performance van de gehele portefeuille in een benchmark met andere grotere gemeenten in ons land.
- Met het MPVA (Meerjaren Perspectief Vastgoed Almere) kijken we vooruit naar de verwachte beleids- en marktontwikkelingen, brengen de ontwikkelingen en performance rond gebouwen, huurders en financiën in beeld en vertalen dat naar vastgoedmanagementmaatregelen.
- Zelf ontwikkeld 'denk-model' helpt met het maken van keuzes bij de aanbesteding van de regie en uitvoering van het onderhoud.
- Vastgoedmaps geeft strategisch inzicht in de portefeuille en kan worden gebruikt als een balanced-scorecard om de performance van de gebouwen vast te leggen en te delen.
- Eigen ontwikkeld raamwerk dat verkoopbeslissingen, inclusief de financiële gevolgen, in een breder perspectief plaatst.
- Meerjaren Perspectief Vastgoed (MPV) legt verantwoording af over de objecten in het Vastgoedbedrijf.

- Zelf ontwikkeld beleidskader en spelregels waarmee beleidsmatige doelen worden vertaald naar gewenste activiteiten en functies en die op hun beurt naar bezetting en benutting van het vastgoed.

Inrichting

Uit de beschrijvingen van de gemeenten over hoe hun (vastgoed)organisatie is ingericht, kan een beweging opgemerkt worden naar het onder één dak brengen van de vastgoedtaken. Gemeenten zijn bewust bezig om bezit en beleid letterlijk en figuurlijk dichter bij elkaar te brengen. De organisatorische vorm waarin dit wordt gegoten, verschilt per gemeente. Voor grote en kleinere gemeenten zijn verschillende vormen meer passend om enerzijds grip te krijgen / houden op de portefeuille en anderzijds goed contact te houden met burgers en huurders. Korte lijnen en een goede samenwerking tussen afdelingen zijn voorwaarden om adequaat te handelen en om flexibel en creatief te kunnen zijn. Een goede cultuur en steun vanuit zowel het management als het bestuur zijn eveneens twee aspecten die bij veel succesverhalen een belangrijke rol hebben gespeeld. Concrete toegepaste organisatievormen die worden genoemd zijn een matrixorganisatie, een dienstenmodel, gebiedsgerichte indeling en netwerkorganisatie.

Gemeenten zien verschillende taken en rollen weggelegd voor 'het vastgoedbedrijf':

- Geen operationele taken. Hiervoor is een vastgoedbedrijf ontstaan van een geringe omvang dat zich beperkt tot taken die direct raken aan de eigenaarsrol: het portefeuillemanagement en de strategische vastgoed-advisering en het bouwprojectmanagement. De feitelijke uitvoering vindt in beginsel plaats 'op afstand';
- Het grondbedrijf opereert meer marktconform en moet het geïnvesteerde vermogen terugverdienen;
- Bezuinigingstaakstelling en verkoopopgave;
- Beheer gecentraliseerd;
- Maatschappelijk verantwoord omgaan met gemeentelijke vastgoedportefeuille;
- Functies en activiteiten vertalen naar de bezetting van vastgoed;
- Accent op regievoeren op kerntaken;
- Het bedrijfseconomische geweten van de gemeente op gebied van vastgoed;
- Maakt afwegingen op basis van risico, rendement en kwaliteit;
- Verantwoordelijk voor vrijwel alle onderdelen van de exploitatie, richt zich primair op exploitatiegericht contractmanagement;
- Scheiden commerciële, financiële en technische beheer van de algemene vastgoedtaken;
- Onderhoud op basis van regie: aannemers en installateurs zorgen dat de gevraagde prestaties van een gebouw gehaald worden en dat gegevens in de gemeentelijke gebouwbeheerssystemen worden verwerkt.

Het verschil in organisatievormen en opvattingen over taken en rollen van het vastgoedbedrijf, resulteert logischerwijs ook in verschillende functies van medewerkers. Wat opvalt is de diversiteit aan functies die in de verschillende teksten worden genoemd: 'de vastgoedmedewerker' wordt erg breed gedefinieerd. Er worden functies genoemd van teamleider tot installatiedeskundige en van vastgoedjurist tot regiehouder schoonmaak. De gemeenschappelijke deler is dat er ook hier op verschillende manieren wordt gezocht naar een brug tussen vastgoed, beleid en contact met de burger/huurder.

Uitdagingen

De uitdagingen waar de gemeenten de komende jaren voor staan, gaat met name over leegstand, organisatie inrichting en samenwerking. Daarnaast vragen ook het al dan niet in eigendom hebben en houden van vastgoed en het verduurzamen van de portefeuille de aandacht.

Wanneer het over leegstand gaat, gaat het vooral over de oorzaken ervan: clustering van voorzieningen, krimp van de ambtelijke organisatie, flexwerken (dus minder vraag naar kantoorruimte), afnemende ruimtebehoefte van gesubsidieerde instellingen, onderbezetting en uiteraard de recessie in het algemeen en in de vastgoedmarkt. Leegkomende gebouwen worden door een aantal gemeenten benaderd als kans: hoe kan het object opnieuw besteed worden zodat het waarde toevoegt aan de omgeving? Welke behoefte is er waar dit pand aan kan beantwoorden? Het vraag en aanbod afstemmen gaat verder dan alleen de kwantitatieve kant hiervan. Doel is ook om kwalitatief gezien de vraag en het aanbod dicht bij elkaar te krijgen.

De organisatorische uitdagingen betreffen met name doorontwikkeling en inbedding van in gang gezette veranderingen. De toekomstige organisatie moet effectief, efficiënt en flexibel zijn. Bestuurlijke steun en afstemming zijn bij het uitvoeren van de vastgoedtaken belangrijk. Dit belang van afstemming geldt uiteraard ook voor de afdeling(en) zelf. Niet alleen kijken gemeenten naar hun eigen organisatie: zij werken ook hard aan goed klantcontact en duurzame samenwerking met externe partijen.

De ambities van de koplopers voor de komende vijf jaar zijn samengevat in tabel 3.

Ambities Koplopers	
1	Onze roadmap naar energie-neutraal vastgoed in 2022 is een van de aansprekende grote uitdagingen de komende 5 jaar
2	Over 5 jaar wil de gemeente geen panden meer in bezit hebben die geen beleidsdoel dienen
3	De komende jaren is het vooral van belang om de ingang gezette ontwikkelingen te borgen en in te bedden in de organisatie en werkwijzen
4	Als professionele partijen in gesprek met elkaar te blijven om het belang van samenwerken aan de gemeenschappelijke opgave te laten uitstijgen boven individuele belangen
5	Voorzieningen clusteren en werken naar een betere bezetting en benutting van accommodaties
6	De komende jaren willen we vanuit een onderhoudsfonds het beheer gaan voeren op basis van kwaliteitsafspraken
7	Betaalbare maatschappelijke voorzieningen realiseren en in stand houden waar de maatschappij baat bij heeft en dat op een snelle proactieve en adequate wijze met een organisatie die het tempo van de veranderingen in de maatschappij aan kan
8	Het afronden en vervolgens goed uitvoeren van de adviezen proces Voorzieningenkaart met o.a. opstellen Meerjaren Investeringsplan (MIP), keuzes (laten) maken en prioriteren door gemeenteraad, het samen (blijven) doen met burgers en het managen van verwachtingen
9	De aandacht gaat nu uit naar de integrale portefeuille, in plaats van naar onderscheiden thema's en terreinen
10	Durven handelen vanuit onzekerheid, inspelend op behoeften van de maatschappij, is de lijfspreuk voor de komende jaren

Tabel 3: Ambities Koplopers

Conclusie

Uit voorgaand overzicht, kunnen een vijftal hoofdthema's worden gedefinieerd:

- Bezit en beleid moeten dichter bij elkaar komen
- Contact met (potentiele) huurder is van belang voor een goede afstemming van vraag en aanbod: zowel kwantitatief als kwalitatief
- Om inspiratie ruimte te geven en goede dienstverlening te kunnen leveren zijn flexibiliteit en creativiteit nodig
- De organisatie-inrichting moet bijdragen aan effectief en efficiënt vastgoedmanagement
- Vertrouwen *van* en ruimte *in* de organisatie zijn belangrijk om het vastgoedmanagement verder te kunnen ontwikkelen

Zoals in de inleiding werd aangegeven, worden de gemeenten⁵ vooral gezien als goed voorbeeld als het gaat om hun manier van organiseren. Uit dit overzichtsartikel blijkt dat deze koplopers zich hierin nog aan het ontwikkelen zijn waarbij de één daar uiteraard al verder mee is dan de ander. Het lerend vermogen en een organisatie die het leren mogelijk maakt, lijken de onderliggende succesfactoren te zijn van deze koplopers. Zij durven keuzes te maken, leren daarvan en ontwikkelen zich verder.

⁵ Almere, Amsterdam, Apeldoorn, Eindhoven, Enschede, Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Slochteren, Nijmegen, Oss, Rotterdam en Tilburg

Alles overziend, zijn er ten minste tien lessen die geleerd kunnen worden van de koplopers:

Lessons learned van de Koplopers	
1	Spelregels voor vastgoed garanderen zowel uniformiteit als maatwerk, waarbij er aandacht is voor de omgeving waarin het pand zich bevindt en voor de betekenis van het pand voor de buurt
2	Gratis ruimte bestaat niet, ook niet als deze leeg staat. Heldere regels hebben veel rust gebracht, bij klanten, beleidsmakers en bij de politiek
3	Vanaf het moment dat we het vastgoedbedrijf eenduidig hebben ingericht en hierover intensief met bestuur en raad in gesprek zijn gegaan ontstaat inzicht en groeit vertrouwen
4	Door actief opzoeken van opdrachtgevers en sociale partners ontstaat samenwerking vorm gegeven in het Projectbureau Beheer Maatschappelijk Vastgoed (PBVM). Hierin werken beleidsafdelingen, vastgoedorganisatie en sociale partners samen voor het afstemmen van vraag en aanbod aan maatschappelijk vastgoed
5	Onze bedrijfsprocessen zijn volgens de principes van 'lean werken' verbeterd. Mede daardoor zijn we steeds beter in staan om de juiste informatie te genereren en daarmee inzicht en sturing voor Raad en College te vergroten
6	De rol van de vastgoedmanager die de brug kan slaan tussen de vastgoedorganisatie en de beleidsafdeling wordt steeds belangrijker
7	We hebben de richting te pakken voor de organisatie en zijn aan het inrichten
8	We gaan via portefeuillemanagement en proces voorzieningenkaart investeringsbehoefte van ons maatschappelijk vastgoed voor komende 10 jaar halveren
9	Het uitbesteden van beheertaken aan een commerciële marktpartij blijkt goed te werken. Voorwaarde is wel dat er een duidelijke rolverdeling is, met transparante communicatie en heldere rapportages
10	Onder leiding van een directieraad werken de verschillende afdelingen samen aan het realiseren van de bestuurlijke doelen, zowel intern als extern. Dit impliceert een nieuwe manier van werken die aansluit bij een veranderende maatschappij: improviseren, innovatief zijn en nieuwe methoden ontwikkelen vanuit de open grondhouding 'hoe kan het wel?'

Tabel 4: Lessons to learn van de Koplopers

Korte beschrijving van de analyse^{6,7}

De artikelen van de gemeenten zijn kwalitatief geanalyseerd door beide onderzoekers afzonderlijk en daarna gezamenlijk om de invloed van elk van de onderzoekers te beperken. Door de instructie aan de gemeenten is in de geschreven teksten – meer of minder expliciet – de structuur aangebracht naar de drie verschillende oriëntaties (richten, inrichten en verrichten), aangevuld met uitdagingen. In de eerste ronde zijn de gegevens ondergebracht in deze van tevoren bepaalde en op theorie gebaseerde categorieën, waarna met (beperkte open) codering is geïnventariseerd wat de verschillende gemeenten over deze drie oriëntatieniveaus schrijven. Op deze manier is geredeneerd vanuit de gegevens naar de codes. Vervolgens zijn de fragmenten vergeleken om zo de kern per categorie (code) te kunnen weergeven en patronen te herkennen

⁶ Boeije, H. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

⁷ Miles, M.B., Huberman, A.M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: a methods sourcebook*. Los Angeles: SAGE Publications.