

Collegebesluit

Onderwerp Aanbieding en reactie op onderzoeksrapport Ontwikkeling vastgoedorganisatie gemeente Haarlem	
Nummer	2017/439421
Portefeuillehouder	Botter, J.
Programma/beleidsveld	5.3 Beheer en Onderhoud / Overige beheertaken
Afdeling	STZ/Vastgoed
Auteur	Kappers, J. H.
Telefoonnummer	0653989323
Email	jkappers@haarlem.nl
Kernboodschap	<p>De gemeente Haarlem is eigenaar van een omvangrijke en uiteenlopende vastgoedportefeuille. Het beheer van deze eigendommen is in handen van de afdeling Vastgoed. In 2012 is besloten om de afdeling te reorganiseren. De afgelopen vijf jaar is hard gewerkt en zijn veel verbeterlagen doorgevoerd. Maar er zijn ook belemmeringen die de in 2012 geambieerde professionaliseringsslag en in 2014 besloten verkoopopgave vertraagd hebben.</p> <p>Door middel van extern onderzoek is geëvalueerd of de sinds 2012 gehanteerde uitgangspunten nog steeds van toepassing zijn in de huidige praktijk en welke verbeteringen nodig zijn. In navolging van dit onderzoek geeft het college opdracht tot verdere doorontwikkeling van de vastgoedorganisatie. Daarnaast geeft het college opdracht tot herijking van het vastgoedbeleid en de portefeuillestrategie om strategisch portefeuillemanagement en werken in regie te stimuleren.</p>
Behandelaar voor commissie	<p>Het college stuurt dit besluit ter informatie naar de commissie Ontwikkeling. Dit besluit volgt op de eerder besproken Informatienota Doorontwikkeling afdeling Vastgoed, waarin het onderzoek naar de vastgoedorganisatie werd aangekondigd. Dit collegebesluit geeft tevens opdracht tot herijking en actualisatie van (beleids)kaders die in 2018 ter besluitvorming aan de raad voorgelegd worden.</p>
Relevante eerdere besluiten	<ul style="list-style-type: none"> • Reorganisatiebesluit afdeling Vastgoed (<u>StZ/VG 2012/454066</u>) in B&W-vergadering d.d. 4-12-2012 • Informatienota Doorontwikkeling afdeling Vastgoed (<u>2016/439391</u>) in B&W-vergadering d.d. 1 november 2016. Bespreking in commissie Ontwikkeling, d.d. 2 februari 2017

Besluit College
d.d. 17 oktober 2017

Het college van burgemeester en wethouders

Besluit:

1. kennis te nemen van het rapport *Ontwikkeling vastgoedorganisatie gemeente Haarlem*, d.d. 23 mei 2017 van Twynstra Gudde;
2. de Directie opdracht te geven tot doorontwikkeling van de vastgoedorganisatie, de afdeling Vastgoed in het bijzonder, aan de hand van de in dit collegebesluit geformuleerde bijsturing, en medio 2018 te berichten over de voortgang van de doorontwikkeling;
3. de Directie opdracht te geven tot het opstellen van een herijkt beleidskader voor vastgoedmanagement uiterlijk februari 2018;
4. de Directie opdracht te geven tot uitwerking van het vastgoedbeleid, waarin de meerjarige financiële consequenties van versnelling van de verkoop, het werken in regie en de kostprijsdekkende huursystematiek zichtbaar gemaakt worden, uiterlijk eind 2018.

de secretaris,

de burgemeester,

1. Inleiding

De gemeente Haarlem is eigenaar van een omvangrijke en uiteenlopende vastgoedportefeuille. Het beheer van deze eigendommen is in handen van de afdeling Vastgoed. In 2012 is besloten om de afdeling te reorganiseren. De afgelopen vijf jaar is hard gewerkt en zijn veel verbeterlagen doorgevoerd. Maar er zijn ook belemmeringen die de in 2012 geambieerde professionaliseringsslag en in 2014 besloten verkoopopgave vertraagd hebben. Daarom acht het College de tijd nu rijp voor doorontwikkeling van de afdeling. Door middel van extern onderzoek is geëvalueerd of de sindsdien gehanteerde uitgangspunten nog steeds van toepassing zijn in de huidige praktijk. Daarnaast is gekeken hoe de afdeling Vastgoed past binnen de brede organisatieontwikkeling die op dit moment plaatsvindt. In het onderzoek zijn ervaringen van andere gemeenten met werken in regie meegenomen.

De opdracht tot het onderzoek is toegelicht in de informatienota *Doorontwikkeling afdeling Vastgoed* die op 1 november 2016 werd vastgesteld door het College van B&W en op 2 februari 2017 besproken is in de commissie Ontwikkeling. Het onderzoek is uitgevoerd door adviesbureau Twynstra Gudde (hierna: TG). Gelijktijdig met de start van het onderzoek is een interim-manager aangesteld om de gewenste organisatieveranderingen in gang te zetten.

De kernvraag en deelvragen van het onderzoek luiden:

Hoe ziet een solide, gestructureerde, kennisintensieve en goed geborgde gemeentelijke vastgoedorganisatie eruit?

- a) **Omvang en uitvoering takenpakket:** *Welke taken zijn er allemaal op het gemeentelijke beleidsterrein vastgoed? Zijn kaders waarbinnen de afdeling opereert voldoende helder en efficiënt voor adequate sturing door college en raad? Zijn interne processen voldoende geborgd?*
- b) **Organisatie van taken:** *Welke taken vallen daarvan nu binnen de afdeling? Welke taken zijn elders binnen de organisatie belegd, welke knelpunten levert dit eventueel ambtelijk of bestuurlijk op en welke keuzes zijn hierbinnen te maken?*
- c) **Vastgoedbeheer i.r.t. werken in regie:** *Hoe is het (operationeel) beheer binnen de afdeling vormgegeven. Zijn hier gelet de ervaringen met het werken in regie binnen de hoofdafdeling Gebiedsontwikkeling en Beheer andere keuzes in te maken?*

Het onderzoek vond plaats van november 2016 tot mei 2017. Interviews met betrokken medewerkers zijn uiterlijk februari 2017 afgenomen. Dit collegebesluit gaat in op de stappen die reeds gezet zijn en de opdrachten die het college geeft aan de Directie in navolging van de aanbevelingen die in het onderzoeksrapport gedaan worden.

2. Besluitpunten college

Het college van burgemeester en wethouders

Besluit:

1. kennis te nemen van het rapport *Ontwikkeling vastgoedorganisatie gemeente Haarlem*, d.d. 23 mei 2017 van Twynstra Gudde;
2. de Directie opdracht te geven tot doorontwikkeling van de vastgoedorganisatie, de afdeling Vastgoed in het bijzonder, aan de hand van de in dit collegebesluit geformuleerde bijsturing, en medio 2018 te berichten over de voortgang van de doorontwikkeling;

3. de Directie opdracht te geven tot het opstellen van een herijkt beleidskader voor vastgoedmanagement uiterlijk februari 2018;
4. de Directie opdracht te geven tot uitwerking van het vastgoedbeleid, waarin de meerjarige financiële consequenties van versnelling van de verkoop, het werken in regie en de kostprijsdekkende huursystematiek zichtbaar gemaakt worden, uiterlijk eind 2018.

3. Beoogd resultaat

De vastgoedorganisatie van Haarlem wordt versterkt aan de hand van de in het onderzoeksrapport voorgestelde ontwikkelijnen met betrekking tot de omvang en uitvoering van het takenpakket, de organisatie van taken en werken in regie. Het resultaat van de beoogde doorontwikkeling is dat de gemeente Haarlem beschikt over een compacte, hoogwaardige en flexibele vastgoedorganisatie om professioneel regie te voeren over het gemeentelijk vastgoedbezit. Deze vastgoedorganisatie voert strategisch en informatiegedreven vastgoedmanagement uit langs de beleidskaders die door de raad worden vastgesteld.

4. Argumenten

Versterking en doorontwikkeling van de Haarlemse vastgoedorganisatie is nodig

Het adviesbureau oordeelt dat de inrichting van de Haarlemse vastgoedorganisatie, zoals geformuleerd in het 'Uitwerkingsplan Reorganisatie afdeling Vastgoed' (2012), evenwichtig is qua kerntaken, inrichtingsprincipes en doelstellingen. De kerntaak van de afdeling Vastgoed blijft: professioneel vastgoedbeheer van het gemeentelijk vastgoed, inclusief de strategische sturing door middel van portefeuillemanagement. De vastgoedorganisatie heeft de afgelopen jaren echter onder druk gestaan. Hiervoor zijn twee oorzaken aan te wijzen, die nauw met elkaar samenhangen. Ten eerste ging de reorganisatie van de afdeling in 2012 gepaard met een forse bezuiniging die resulteerde in een substantiële formatiereductie. Tegelijkertijd werd een professionaliseringsslag verwacht én moest gestart worden met het werken in regie. De resulterende capaciteit van de afdeling bleek afgelopen jaren ontoereikend om de Haarlemse vastgoedopgaven conform het in 2012 geuite ambitieniveau uit te voeren. Ten tweede vergde de verkoopopgave van het niet-strategische deel van de portefeuille meer inzet en andere kennis en competenties dan in 2012 was voorzien. Deze verkoopopgave is later toegevoegd en komt voort uit de heroriëntatie op de portefeuille die in 2014 en 2015 heeft plaatsgevonden. Doordat een aanzienlijk deel van de aandacht en capaciteit van de afdeling naar verkoop ging (en nog steeds gaat), zijn andere taken zoals het professionaliseren van het (vastgoed)informatiesysteem en het borgen van processen in de brede vastgoedorganisatie (samenwerking afdeling Vastgoed en beleidsafdelingen) onder druk komen te staan.

Professionaliseringsslag vastgoedtaken t.b.v. portefeuillemanagement

Door middel van portefeuillemanagement wordt uitvoering gegeven aan het Haarlems vastgoedbeleid: sturing op prestaties van de vastgoedportefeuille in brede zin, inclusief de besluitvorming over aan- en verkoop, afstoten, huren en renovatie. Vastgoedtaken als projectmanagement, account- en contractmanagement, administratief, juridisch en financieel beheer, en technisch beheer maken strategisch portefeuillemanagement mogelijk. Het college constateert dat er in het kader van portefeuillemanagement meerdere langlopende dossiers zijn. Het college zal alles in het werk stellen om de nog langlopende dossiers in kaart

te brengen en zo snel mogelijk af te ronden. De volgende oplossingsrichtingen worden ingezet om het uitvoeren van portefeuillemanagement te optimaliseren.

1. Een project is ingezet om het genereren van bedrijfsvoeringsrapportages te modelleren naar voorbeeld van de hoofdafdeling GOB. Dit project wordt in 2017 afgerond.
2. Voor het actualiseren van vastgoedinformatie heeft de raad in juni 2017 ([2015/487562](#)) besloten om €850.000 te onttrekken aan de reserve van Vastgoed voor dekking van kosten die nodig zijn om een actualisatie van de onderhoudsplannen en een inventarisatie van duurzaamheidsmogelijkheden uit te laten voeren ten behoeve van het gemeentelijk strategisch vastgoed. Hiertoe zijn twee plannen van aanpak vastgesteld en deze worden in 2018 afgerond.
3. Een applicatiebeheerder wordt aangesteld om de implementatie van het vastgoedinformatiesysteem (VIS) af te ronden en aansluiting met relevante systemen te verzorgen. Hierbij wordt samenwerking gezocht tussen vastgoed, ICT en financiën.
4. Er is een traject in gang gezet om inzicht te verkrijgen in de meerjarenexploitatie die past bij de kostprijsdekkende huursystematiek. Hiervoor wordt (langjarig) in beeld gebracht welke kosten op vastgoed zijn begroot, welke kostprijsdekkende huur hierbij hoort en welke huur daadwerkelijk wordt ontvangen. Dit traject wordt medio 2018 afgerond.

Uitbreiding personele capaciteit afdeling vastgoed

De verkoopopgave en de keuze om een aantal panden in eigendom te houden en over te gaan tot herontwikkeling leggen een onevenredige druk op de vastgoedafdeling, die niet voorzien is bij de reorganisatie van de afdeling in 2012. Tijdens deze reorganisatie zijn planeconomische functies in aantal gereduceerd en geherpositioneerd omdat op dat moment het aantal vastgoedontwikkelingen afnam. Daarnaast heeft de gemeente Haarlem sinds 2012 geen makelaars meer in dienst. Juist deze functies zijn hard nodig gebleken bij het realiseren van de verkoopopgave van het niet-strategische deel van de portefeuille waartoe in 2014 en 2015 besloten is. In de reorganisatie is geen rekening gehouden met de inspanning die nodig is om regie te voeren op externe makelaars.

Om de doorontwikkeling van de vastgoedorganisatie (in de volle breedte van het takenpakket) te realiseren is structureel en tijdelijk extra inzet nodig. Deze uitbreiding moet zich niet alleen richten op het opvangen en versnellen van de verkoopopgave, maar ook op het uitvoeren van taken die afgelopen jaren onder druk zijn komen te staan. In de Kadernota 2017 (p. 130-131) is besloten tot een structurele formatieve uitbreiding, gericht op het opzetten van de meerjarige vastgoedexploitatie, het in regie zetten van het technisch beheer, de dagelijkse begeleiding van huurcontracten en het versneld uitvoeren van de verkoopopgave door het doorvoeren van formatieve verschuivingen. De werving voor deze uitbreiding is inmiddels afgerond en bestaat uit:

- a. een *Vastgoedeconoom* (verantwoordelijk voor de vastgoedexploitatieberekeningen en aanleveren van vastgoedinformatie ten aanzien van de P&C cyclus),
- b. een *Coördinator Technisch Beheer* (verantwoordelijk voor het aansturen van het meerjaren onderhoudsprogramma en contractmanagement met externe partijen) en
- c. een *Accountmanager Gronden* (aangesteld voor twee jaar en verantwoordelijk voor het project om de grondenportefeuille inzichtelijk te brengen en op orde te maken).

Naast de structurele uitbreiding wordt sinds 2016 extra ingehuurd, ter compensatie van ziekteverzuim, accountmanagement en het verbeteren van bedrijfsvoering. In de

Bestuursrapportage 2017 (p. 34) is hiertoe een voorstel opgenomen om in 2017 € 590.000 en in 2018 € 270.000 te onttrekken aan de reserve Vastgoed ten behoeve van inzet van extra (interim) personeel. Met deze extra inzet worden inhaalslagen gemaakt in de afrekening van servicekosten met huurders van gemeentelijke panden en het laten uitvoeren van (achterstallig) onderhoud aan deze panden. Daarnaast worden de huurcontracten verder op orde gebracht en worden met verkoop van niet-strategisch bezit inkomsten gegenereerd die worden ingezet om de onderhoudsachterstand verder in te lopen.

Aanscherping rollen en verantwoordelijkheden binnen de vastgoedorganisatie

In het kader van de gemeentebrede organisatieontwikkeling krijgen de afdelingsmanagers dit najaar specifieke opdrachten met betrekking tot de doorontwikkeling van hun afdelingen. Hierbij wordt ingezet op het doorontwikkelen naar een netwerkorganisatie, waarbinnen afdelingsoverstijgend samenwerken steeds belangrijker wordt. Het nader aanscherpen van rollen en verantwoordelijkheden binnen de vastgoedorganisatie wordt onderdeel van de ontwikkelopdracht van de huisvestingsaanbieder (afdeling Vastgoed) en de huisvestingsvragers (beleidsafdelingen). Binnen hun opdracht is het aanscherpen van het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap tussen de vastgoedaanbieder en –vragers een bijzonder punt van aandacht.

Onderzoek naar uitbreiding werken in regie

In het huidige Haarlems vastgoedbeleid wordt onder ‘werken in regie’ verstaan dat de uitvoering van vastgoedmanagement, zoals beheertaken van het gemeentelijk bezit, buiten de organisatie belegd kunnen worden. De afdeling Vastgoed heeft het (technisch) vastgoedbeheer van de portefeuille op verschillende wijzen uitbesteed. De exploitatieovereenkomst met SRO en raamcontracten met de aannemers lopen respectievelijk eind 2017 en medio 2018 af. In het uitwerkingsbesluit van 2012 is gekozen administratief en financieel beheer vooralsnog binnen de afdeling Vastgoed te organiseren, tot de bedrijfsvoering op orde is. TG maakt in haar rapport onderscheid tussen verschillende vormen van werken in regie. Het adviesbureau wijst naast de mogelijkheden tot overdracht van taken (verdieping) ook op het mogelijk geheel overdragen van eigendomsrechten (verbreding).

Uitbesteden vastgoedmanagementtaken: TG constateert dat het op afstand zetten van beheertaken een leerproces is gebleken. Met uitzondering van de beheersafspraken met de podia kenden alle raamcontracten (opstart)problemen. Het aflopen van de contracten biedt ruimte om nieuwe vormen van werken in regie te verkennen. TG spoort aan ‘verdieping’ van werken in regie nader te onderzoeken. Dat wil zeggen: het op afstand zetten van meer opeenvolgende taken, bijvoorbeeld naast technisch beheer ook overige taken van vastgoedmanagement zoals administratief en financieel beheer. Gecombineerd met technisch beheer worden deze taken in de markt aangeduid als vastgoedmanagementtaken of *property management* taken. Het College is geïnteresseerd in het afstoten van vastgoedmanagementtaken, maar wil dit pas overwegen als trajecten m.b.t. versterking van bedrijfsvoerings- en vastgoedinformatie afgerond zijn.

Uitbesteden vastgoedeigendomstaken: TG breidt de definitie van ‘werken in regie’ uit ten opzichte van het huidige Haarlems vastgoedbeleid. Naast het ‘plat’ afstoten van niet-strategisch vastgoed, kunnen ook de eigendomsrechten van strategisch (maatschappelijk) vastgoed overgedragen worden. Er zijn arrangementen mogelijk waarbij de maatschappelijke doelstellingen inclusief daarvoor benodigde vastgoedeigendomstaken door een derde partij

worden uitgevoerd. Deze vorm van regie gaat dus verder dan het uitsluitend in beheer geven van vastgoed en het vastgoed in gemeentelijk bezit houden. Echter, dit vergt een wijziging van het vigerend vastgoedbeleid. Er wordt dan immers overgegaan tot het afstoten van strategisch vastgoed. Daarnaast moeten de (financiële) consequenties van een dergelijke portefeuilleoverweging in kaart worden gebracht. Hoe houdt de gemeente grip op deze huisvesting voor maatschappelijke organisaties en wat levert het overdragen van eigendom op voor de gehele vastgoedorganisatie. Immers, voor het afstoten komt contractmanagement in de plaats.

Met betrekking tot het verbreden van werken in regie wil het College het op afstand zetten van delen van de strategische vastgoedportefeuille onderzoeken. Voorwaarden voor een dergelijke verkenning zijn het hebben van een scherp beleidskader en een portefeuilleanalyse op basis waarvan dergelijke keuzes gemaakt kunnen worden. Want de overdracht van het eigendom van strategisch vastgoed past niet binnen het huidige vastgoedbeleidskader. Het herijkte beleidskader verschijnt begin 2018 in de vorm van een nieuwe Vastgoednota. De portefeuilleanalyse en op basis daarvan geformuleerde portefeuillestrategie volgen medio 2018. Naast het zoeken van partners op de markt, vindt het College het ook zinvol om naar maatschappelijke partners te zoeken. Omdat SRO een voor de hand liggende partner is voor het op afstand zetten van maatschappelijk vastgoed, worden de huidige raamcontracten met aannemers verlengd. Dit geeft tijd om mogelijkheden gezamenlijk te verkennen en de evaluatie van de vernieuwde samenwerking met SRO in het afwegingsproces te betrekken.

5. Risico's en kanttekeningen

a. Personele capaciteit

Afgelopen jaren bleek dat de snelheid en kwaliteit waarmee gevolg gegeven kon worden aan professionalisering van de vastgoedorganisatie sterk afhankelijk waren van de beschikbare personele capaciteit. Het beschikbaar stellen van budget voor formatieve uitbreiding en interim personeel is een randvoorwaarde voor het maken van de volgende professionaliseringslag. Hiervoor is in de Bestuursrapportage 2017 al een geactualiseerd beeld gegeven. Echter, de nu voorliggende opdracht van het college kan nog tot een aanvullende vraag naar personele capaciteit leiden. Mocht dit het geval zijn, dan wordt dit uitgewerkt in de relatie tot de gemeentebrede organisatieverandering. Het College zal op basis hiervan nog nader besluiten en indien van toepassing een voorstel voorleggen aan de gemeenteraad.

b. Volgordelijkheid van besluitvorming

Goed portefeuillemanagement is gestoeld op een eenduidig en actueel beleidskader en inzicht in de (financiële) consequenties van keuzes. Dit maakt dat er een volgordelijkheid is in de opdrachten die het college geeft. Het college constateert in zijn reactie dat op een aantal vastgoedtaken een professionaliseringslag benodigd is. Het afronden van de genoemde verbetertrajecten met betrekking tot bedrijfsvoering en vastgoedinformatie zijn voorwaardelijk voor het uitwerken van het nieuwe vastgoedbeleid. Dit betekent dat vertraging van deze opgaven doorwerkt in hieruit volgende besluitvorming.

c. Afhankelijkheid van de markt

Hoewel de gemeente grip heeft op eigen beleidskeuzes, controleert zij de vastgoedmarkt niet. Dat betekent dat de snelheid van de verkoop van het niet-strategische deel van de portefeuille afhangt van de markt. Dit geldt ook voor de mogelijkheden tot werken in regie. Immers, er

moet een derde partij geïnteresseerd zijn in het overnemen van taken of eigendommen, tegen de prijs die de gemeente hiervoor wil betalen.

6. Uitvoering

In het kader van de doorontwikkeling van de vastgoedorganisatie lopen meerdere verbetertrajecten. Over de voortgang van de doorontwikkeling wordt het college medio 2018 bericht.

De Nota Strategisch Vastgoed ([StZ/VG 2012/418433](#)) uit 2013 wordt herijkt in de vorm van een Vastgoednota. De nieuwe Vastgoednota zal een bundeling bevatten van beleidskeuzes die de raad sinds 2013 gemaakt heeft, bijvoorbeeld ten aanzien van verduurzaming, planmatig onderhoud en standaardisatie van werkwijzen bij selectie van marktpartijen en verkoop. In de Vastgoednota worden de financiële uitgangspunten opgenomen die leidend zijn bij het Haarlems portefeuillemanagement. Daarbij wordt specifiek ingegaan op randvoorwaarden voor werken in regie (overdracht van beheertaken en eigendomsrechten). De Vastgoednota wordt uiterlijk in februari 2018 ter besluitvorming aan de raad voorgelegd.

Aan de hand van drie prioriteiten wordt het geactualiseerde beleidskader vervolgens uitgewerkt:

- *De meerjarenavastgoedexploitatie.* De meerjarige consequenties van het doorvoeren van de kostprijsdekkende huur moeten zichtbaar worden gemaakt. Daarbij wordt een voorstel bijgevoegd hoe deze consequenties in de begroting worden verwerkt en welke eventuele besluiten aan de raad worden gevraagd.
- *De verkoopopgave:* strategie voor het versneld afbouwen van de niet-strategische vastgoedexploitatie door het afstoten van panden.
- *Uitbreiding van werken in regie:* hierbij wordt een uitspraak gedaan over het uitbesteden van vastgoedtaken (verdieping werken in regie) en het overdragen van eigendomsrechten van strategisch vastgoed (verbreding werken in regie).

De uitwerking van deze aspecten van het vastgoedbeleid wordt vanaf medio 2018 aangeboden aan de gemeenteraad. Uiterlijk eind 2018 zijn de bovengenoemde drie uitwerkingen van het vastgoedbeleid gereed.

7. Bijlagen

- Bijlage 1: onderzoeksrapport Ontwikkeling vastgoedorganisatie gemeente Haarlem door Twynstra Gudde