

A nighttime photograph of a town along a river. The buildings are illuminated from within, and their lights reflect on the water. A prominent church spire is visible on the left side of the image.

Twynstra Gudde

Onderzoek Risicomanagement Gemeentelijk Vastgoed 2016

Wicher F. Schönau
Jeroen Tazelaar
Jeffrey de Bruijn
Dick Smorenberg

Samenvatting

Dit eerste Onderzoek Risicomanagement Gemeentelijk Vastgoed 2016 gaat in op de vraag in welke mate risicomanagement in relatie tot vastgoed wordt toegepast door gemeenten. Daarbij hebben dertig gemeenten gereageerd op ons verzoek om aan te geven welke risico's zij als meest actueel zien.

Het gegeven dat er meer aandacht is voor de risico's van gemeentelijk vastgoed heeft te maken met de ontwikkeling dat gemeenten zich gedwongen zien meer professioneel met hun vastgoed om te gaan. Het toepassen van risicomanagement past in die trend. Maar ook de toegenomen leegstand op de vastgoedmarkt raakt gemeenten. Bovendien klinkt de maatschappelijke roep om transparantie en verantwoording, zo ook over de gebouwen die de gemeente bezit en beheert.

Hoewel risicomanagement onder gemeenten een algemeen toegepast instrument is, voert slechts 56% van hen een risicoanalyse uit voor gemeentelijk vastgoed. Het zijn voornamelijk grote gemeenten die echte uitvoering geven aan risicomanagement, zo blijkt als gevraagd wordt naar het treffen van beheersmaatregelen. Nauwelijks meer dan 40% van alle gemeenten actualiseert jaarlijks de vastgoedgerelateerde risico's.

Leegstand van gemeentelijk vastgoed staat bij alle gemeenten die risicomanagement toepassen bovenaan de lijst van actuele risico's. Risico's op lage bezetting en budgetrisico's complementeren de top 3. Ingedeeld naar 'werkgebieden' van gemeentelijk vastgoedmanagement blijkt onder kleine gemeenten het zwaartepunt (qua actualiteit) te liggen op risico's van beheer & exploitatie. Terwijl deze bij grote gemeenten net zo actueel zijn als risico's van projecten & ontwikkeling.

Risicomanagement kan een belangrijke bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling van een gemeentelijke vastgoedorganisatie. Door werkelijk risicogestuurd aan de slag te gaan met vastgoedmanagement wordt de sturing scherper. Het is dan wel zaak om risicomanagement echt in te zetten als middel en niet als doel op zich. Focus hierbij niet alleen op de verantwoording en harde aspecten als systemen en structuren, maar juist ook op de zachte aspecten als cultuur en managementstijl.

Inleiding

Door Twynstra Gudde is voor de eerste keer het Onderzoek Risicomanagement Gemeentelijk Vastgoed uitgevoerd. De afgelopen jaren is gebleken dat gemeenten de noodzaak zien om de eigen vastgoedactiviteiten te professionaliseren. Al in 2010 constateerden we dat grote en middelgrote gemeenten midden in een proces van professionalisering zaten.¹ Dat met name grote gemeenten zich inmiddels in een gevorderd stadium van ontwikkeling bevinden, blijkt wel uit de jaarlijkse Barometer Maatschappelijk Vastgoed. De laatste versie van dit onderzoek laat zien dat een belangrijk aspect van professionalisering niettemin achterblijft: risicomanagement van gemeentelijk vastgoed.²

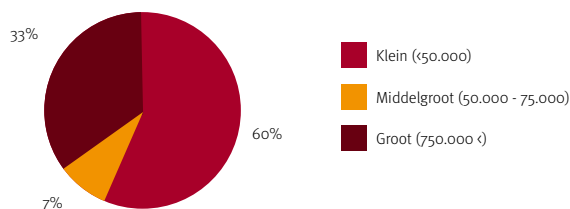
In het Onderzoek Risicomanagement Gemeentelijk Vastgoed 2016 staat de actuele stand van risicomanagement in relatie tot het vastgoedmanagement bij gemeenten centraal. Twee belangrijke vragen zijn daarbij:

- in welke mate wordt risicomanagement voor gemeentelijk vastgoed daadwerkelijk uitgevoerd?
- welke inhoudelijke risico's zien gemeenten als actueel?

De resultaten van het onderzoek worden afgezet tegen praktijkvoorbeelden van gemeenten die op hun eigen wijze omgaan met risico's binnen de vastgoedportefeuille. Tot slot staan we ook stil bij de vraag hoe risicomanagement loskomt van papier en een instrument van toegevoegde waarde wordt.

Verantwoording

Aan het onderzoek hebben 30 Nederlandse gemeenten meegedaan. Zij hebben gereageerd op een schriftelijke enquête die is verstuurd aan de (eind)verantwoordelijke voor het gemeentelijk vastgoed. Verdeeld naar inwoneraantal vormen kleine gemeenten – bestaande uit minder dan 50.000 inwoners – een kleine meerderheid van de respondenten, hoewel dit in absolute zin 80% van de Nederlandse gemeenten betreft. Voor de presentatie van de onderzoeksresultaten wordt onderscheid gemaakt tussen kleine en (middel)grote gemeenten.



Figuur 1: verdeling respondenten naar inwoneraantal gemeente

Naast een enquête zijn vijf gesprekken gevoerd met gemeenten die in onze optiek al een aantal stappen hebben gezet richting professioneel vastgoedmanagement en daarbij risicomanagement toepassen. Uit de gesprekken zijn praktijkvoorbeelden naar voren gekomen die we in de publicatie gebruiken ter illustratie.

1. *Onderzoek Professioneel Gemeentelijk Vastgoed*, (Twynstra Gudde, 2013)

2. *Barometer Maatschappelijk Vastgoed*, (Jan Veuger, 2015)

2 Ontwikkelingen

Risicomanagement heeft zijn toegevoegde waarde voor veel gemeenten al bewezen. Dat tegenwoordig ook de risico's behorend bij bezit, beheer en exploitatie van gemeentelijk vastgoed meer stelselmatig worden onderkend, heeft te maken met een aantal ontwikkelingen.

2.1 Noodzaak tot professioneel vastgoedmanagement

De vastgoedportefeuilles van gemeenten zijn over het algemeen historisch gegroeid. Vanuit diverse beleidsvelden werden gebouwen neergezet en vaak decentraal beheerd. Technisch onderhoud werd in de regel in eigen beheer uitgevoerd door een specifieke afdeling. Onder invloed van het denken over Corporate Real Estate Management (CREM) zijn – in eerste instantie grote – gemeenten hun vastgoedbezit en bijbehorende taken gaan bundelen. Zo hebben zich centrale vastgoedafdelingen en gemeentelijke vastgoedbedrijven gevormd. Inmiddels voert een meerderheid van de gemeenten haar vastgoedtaken centraal uit.³

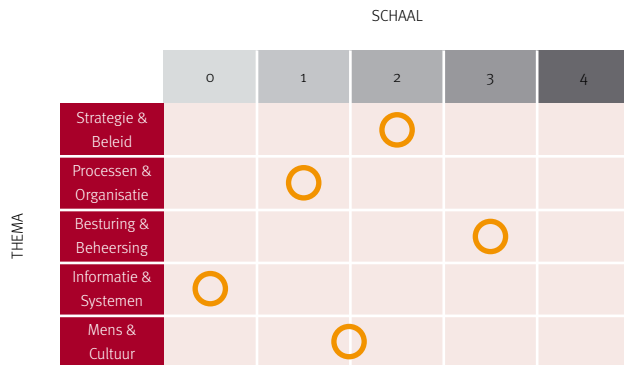
De crisis heeft een versnelling betekend in de ontwikkeling naar kostenbewust vastgoedmanagement onder gemeenten. De vraag of een gemeente überhaupt wel vastgoed in bezit moet hebben, is in menig raadszaal gesteld. Inmiddels verlangen bestuurders dat het opgestelde vastgoedbeleid tot concrete resultaten leidt. Daarbij wordt de lat steeds hoger gelegd: de kostengerichte focus moet verlegd worden naar het sturen op (bedrijfs)prestaties en maatschappelijke effecten.

In onze gesprekken met gemeenten zien we een zoektocht naar de juiste balans tussen relevante aspecten in de professionalisering. Natuurlijk, de basisinformatie op orde krijgen is belangrijk, maar ondertussen moeten ook samenwerkingscompetenties worden ontwikkeld. Inzicht in de ontwikkelstadia van gemeentelijk vastgoedmanagement helpt bij het bepalen van de juiste opgave voor een gemeente.⁴ Op die manier kan het verbeteren van de werkprocessen bijvoorbeeld afgewogen tegen de aanschaf en het inrichten van een vastgoedmanagementinformatiesysteem.

3. *Barometer Maatschappelijk Vastgoed 2015 (Jan Veuger et al. 2015)*

4. *Volwassenheidsmodel Gemeentelijk Vastgoed (Twynstra Gudde)*

Quickscan volwassenheidsniveau gemeentelijk vastgoed



Figuur 2: Volwassenheidsmodel gemeentelijk vastgoed (bron: Twynstra Gudde)

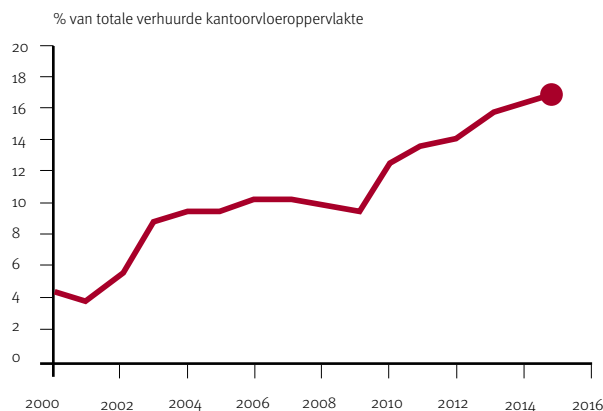
Risicomanagement is een instrument dat aan meerdere doelen kan bijdragen, zo ook als middel in een proces van professionalisering. Het helpt onder andere bij het proactief adviseren over vastgoedinvesteringen in relatie tot maatschappelijke ontwikkelingen. Helaas zijn nog niet veel gemeentelijke vastgoedafdelingen zo ver dat ze daarin de juiste positie hebben gekregen.

We weten dat grote gemeenten over het algemeen verder zijn met het professionaliseren van gemeentelijk vastgoedmanagement dan kleine gemeenten. Het is de vraag of dit onderscheid ook herkenbaar is in de mate waarin gemeenten risicomanagement toepassen.

2.2 Toename leegstand

Als gevolg van een veranderde vastgoedmarkt hebben gemeenten er in toenemende mate mee te maken: leegstand. Tussen 2000 en 2015 is de leegstand van kantoren toegenomen tot ruim 17%, met name geconcentreerd in de Randstad.⁵ Als reactie wordt door gemeenten beleid gemaakt om nieuwbouw te ontmoedigen dan wel onttrekking van vastgoed aan de bestaande voorraad te promoten.

Nederland, 2000 - 2015



Figuur 3: Leegstand van kantoren 2000-2015 (bron: PBL)

Zelf beginnen gemeenten de toegenomen leegstand te voelen in de eigen vastgoedportefeuille. In 2013 schatte Bouwstenen voor Sociaal dat tot 2020 een kwart tot de helft van het maatschappelijk vastgoed zijn functie zal verliezen, waarbij een groot deel van het vrijkomende vastgoed leeg komt te staan. De grootste bedreiging vormt zich in de onderwijs- en zorgsector; in 2013 stond al één op de vijf schoolgebouwen leeg.⁶ Leegstand als risico heeft de noodzaak tot professioneel vastgoedmanagement aangewakkerd. Alleen wanneer een gemeente goed inzicht heeft in welk vastgoed zij in bezit heeft, welk vastgoed wanneer vrijkomt en voor welke beleidsdoelen het vastgoed moet worden in gezet, kunnen optimale beslissingen worden genomen over nieuwbouw of herbestemming danwel dislocatie van vastgoed.

Met leegstand als generieke bedreiging voor nagenoeg elke vastgoedeigenaar, is het interessant om te zien hoe gemeenten zich hier tegen wapenen en welke rol risicomanagement hierin speelt.

5. Planbureau voor de Leefomgeving (2015) www.pbl.nl/infographic/leegstand-van-kantoren-2000-2015

6. Reisgids maatschappelijke voorzieningen (Bouwstenen voor Sociaal & Interbestuurlijke Programma Bevolkingsdaling, 2013)



2.3 Transparantie, verantwoording & dynamische omgeving

Recente vastgoed gerelateerde schandalen stellen scherpe eisen aan publieke organisaties wat betreft transparant handelen en verantwoording over het thema vastgoed. Bovendien kijkt de burger steeds kritischer naar (bouw)projecten van de overheid. Voor gemeenten is het daarom van belang om, in de besluitvorming over het eigen vastgoed, de publieke opinie in acht te nemen en integriteit te waarborgen.

Daarnaast verandert de wereld steeds sneller en hebben maatschappelijke ontwikkelingen ook gevolgen voor het beleid van gemeentelijk vastgoed. Waar voorheen een gebouw voor 40 jaar voldeed aan de eisen, ontwikkelt technologie (bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid) zich momenteel dermate snel dat een gebouw eerder zijn functionele levensduur bereikt. Ook moet vastgoed aan steeds meer veiligheids- en klimaateisen voldoen, waardoor gebouwaanpassingen eerder regel dan uitzondering zijn. Toenemende onzekerheid en een diversiteit aan risico's die zich steeds sneller ontploegen vormen een uitdaging voor elke gemeente.

Het is de vraag of gemeentelijke vastgoedafdelingen risicomanagement hebben geadopteerd en of zij dit inzetten om op actuele ontwikkelingen te anticiperen.

3 Risicomanagement Gemeentelijk Vastgoed

Dat risicomanagement een belangrijk item is bij gemeenten, blijkt duidelijk uit het onderzoek: 85% van de gemeenten bevestigt de vraag of zij aan risicomanagement doet. Voor het gemeentelijk vastgoed is dit minder vanzelfsprekend gegeven de constatering dat slechts een kleine meerderheid (56%) risicomanagement ook hierbij toepast. Dit vraagt om een diepere analyse. De aanzet tot dit onderzoek is mede te vinden in onze interesse om achter de werkelijke toepassing van risicomanagement voor gemeentelijk vastgoed te komen. Dus de mate waarin risicomanagement – we gaan daarbij uit van de RISMAN-methode⁷ – in de praktijk werkelijk plaatsvindt. Dit hoofdstuk gaat in op dat deel van de onderzoeksresultaten.

3.1 Risicomanagement volgende de RISMAN-methode

Risicomanagement is het op regelmatige en gestructureerde wijze in kaart brengen en beheersen van risico's, waardoor mogelijke knelpunten vroegtijdig aan het licht komen. Het omvat het geheel van activiteiten en maatregelen verstaan dat gericht is op het omgaan met risico's.

De risicomanagementcyclus begint met het uitvoeren van een risicoanalyse. Hierbij worden achtereenvolgens het doel van de risicoanalyse vastgesteld, de risico's in kaart gebracht, de belangrijkste risico's bepaald en beheersmaatregelen geïnventariseerd. Na het uitvoeren van de risicoanalyse wordt een keuze gemaakt uit de geïnventariseerde beheersmaatregelen en worden deze beheersmaatregelen daadwerkelijk uitgevoerd. Op enig moment worden genomen beheersmaatregelen geëvalueerd op het bereikte effect en wordt de risicoanalyse geactualiseerd. Nagegaan wordt of er nieuwe risico's zijn bijgekomen, of risico's kunnen worden afgevoerd en of voor reeds bekende risico's aanvullende beheersmaatregelen genomen moeten worden.

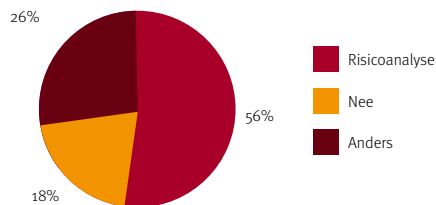


Figuur 4: Risicomanagement volgens de RISMAN-methode

⁷ De RISMAN-methode is in 1995 ontwikkeld door Rijkswaterstaat, Prorail, Twynstra Gudde, TU Delft en Gemeentewerken Rotterdam als instrument voor risicoanalyse. In 1999 is de methode verruimd naar risicomanagement.

Risicomanagement maakt de stap naar beheersing van risico's door het kiezen, uitvoeren en evalueren van beheersmaatregelen. Het is een cyclisch proces dat in een project, een programma of binnen een organisatie meerdere malen doorlopen wordt.

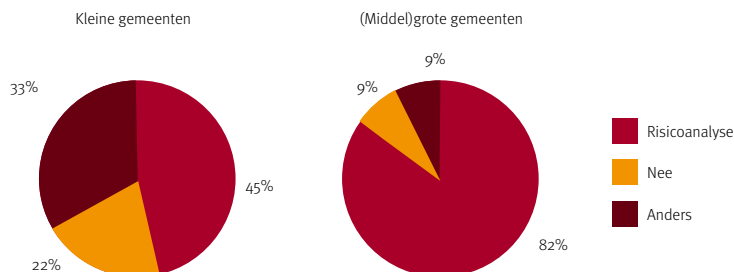
3.2 Het uitvoeren van een risicoanalyse



Figuur 5: In kaart brengen risico's (alle gemeenten)

Uit de enquête blijkt dat 56% van de gemeenten voor hun gemeentelijk vastgoed de risico's in kaart brengt door middel van een risicoanalyse. Circa een kwart doet dat op een andere manier. Hierbij kan gedacht worden aan het benoemen van risico's in voortgangrapportages aan directie of het college van B&W. Opvallend is het grote verschil tussen grote en kleine gemeenten, zoals figuur 6 laat zien.

Het verschil zit met name in de expliciete toepassing van een methodiek van risicoanalyse. Grote gemeenten voeren in grote meerderheid (82%) een vorm van risicoanalyse uit en benoemen dit ook als zodanig. Kleine gemeenten inventariseren weliswaar in groten getale risico's voor hun vastgoed, maar 33% kan dit niet uitdrukkelijk koppelen aan het instrument risicoanalyse. Enkelen geven aan dat kosten-batenanalyses worden gemaakt of de risico's 'tussen de oren' zitten bij de vastgoedmedewerkers.



Figuur 6: In kaart brengen risico's (uitgesplitst naar klein en (middel)grote gemeenten)

Uit de enquêteresultaten kan niet worden afgeleid of gemeenten bij het uitvoeren van een risicoanalyse ook doelen stellen, risico's prioriteren en in welke mate zij beheersmaatregelen benoemen. Uit de individuele interviews die wij hebben gevoerd ontstaat wel het beeld dat vastgoedafdelingen het doen van een risicoanalyse vooral zien als een manier om snel risico's in beeld te brengen.

Stoplichtensysteem

Uit de gesprekken over de praktijk komt naar voren dat gemeenten bij bouwprojecten vrijwel zonder uitzondering een risicoanalyse uitvoeren. Het is een geïntegreerd en geïnternaliseerd onderdeel van het projectmatig werken. Anders wordt het als het gaat over de reguliere 'going-concern' werkzaamheden met betrekking tot het vastgoedmanagement.

De gemeente Tilburg heeft om de status van de wettelijke inspecties en keuringen gestructureerd te monitoren een uitgebreid 'stoplichten-systeem' opgenomen in haar vastgoedmanagementinformatiesysteem. Een oranje of rood stoplicht komt automatisch in de periodieke voortgangsrapportage en krijgt zo de aandacht op het juiste niveau van besluitvorming. De kans op calamiteiten door een inspectie van onvoldoende kwaliteit wordt zo geminimaliseerd.

Risicoanalyse volgens de RISMAN-methode

Volgens de RISMAN-methode bestaat een risicoanalyse uit verschillende stappen, waarbij als eerste het doel van de risicoanalyse wordt vastgesteld. Hierbij wordt de focus van de risicoanalyse bepaald: welke risico's worden in kaart gebracht. Hulpmiddel hierbij is het definiëren van de 'ongewenste topgebeurtenis' (OTG). Dit is de meest onwenselijke situatie die zich kan voordoen vanuit het perspectief van de doelen die worden nagestreefd.

Een gemeentelijke vastgoedafdeling dient aan meerdere (beleids)doelstellingen een bijdrage te leveren, waardoor het kiezen van één of meerdere OTG's lastig is. Voor bouwprojecten binnen de portefeuille moet bijvoorbeeld voorkomen worden dat ze niet functioneren zoals beoogd. Maar voor vastgoedbeheertaken zijn veiligheid en bedrijfszekerheid kritieke factoren. En ten aanzien van financiële doelstellingen is de vastgoeden gebruiksexploitatie van groot belang. Juist voor een breed onderwerp als gemeentelijk vastgoed is de discussie over het doel – en daarmee de scope – van de risicoanalyse cruciaal. Het bepaalt feitelijk op welke doelen men werkelijk stuurt als voor een risicogestuurde benadering gekozen wordt.



In kaart brengen van de risico's

Een risico is een gebeurtenis die zich al dan niet kan voordoen en een negatieve impact heeft op het behalen van het gestelde doel. Daarbij wordt een risico aangemerkt als kans maal gevolg. Een gebeurtenis die zich al heeft voorgedaan, zoals de lage bezetting van sportaccommodatie, is dan ook geen risico.

De kwaliteit van de risicoanalyse valt of staat bij de mensen door wie deze wordt uitgevoerd en die bij het in kaart brengen van de risico's worden betrokken. Om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de risico's kan een Risicomatrix worden gebruikt. Hierin staat op de verticale as een logische indeling van het project, het programma of de organisatie. Op de horizontale as staan verschillende invalshoeken waarmee zo breed mogelijk naar risico's gekeken wordt. Binnen de RISMAN-methode worden als invalshoeken gehanteerd: ruimtelijk, organisatorisch, politiek, maatschappelijk, technisch, juridisch en financieel.



Figuur 7: In kaart brengen risico's met een Risicomatrix

Ook is het raadzaam om een omgevingsanalyse te maken, aangezien een groot aantal partijen gebruik maakt van het gemeentelijk vastgoed en vanuit dat perspectief, bijvoorbeeld als huurder, relevante risico's kan aandragen.

Vaststellen belangrijkste risico's

Om te bepalen welke risico's het meest bedreigend zijn voor de gemeentelijke (vastgoed)doelen bestaan grofweg twee methoden. De eerste maakt gebruik van een kwantitatieve aanpak: voor elk risico worden kansen (in percentages) en gevolgen exact geschat. Afhankelijk van de focus van de risicoanalyse kan dit in eenheden van tijd (weken/maanden) of geld (euro's) plaatsvinden. Een tweede methode is het kwalitatief vaststellen van de belangrijkste risico's, het zogenaamde prioriteren. Hierbij waarderen de deelnemers aan de risicoanalyse de risico's op een kwalitatieve manier, bijvoorbeeld door het toekennen van punten en wordt geen onderscheid gemaakt in kans en gevolg. De scores van alle individuen worden opgeteld en zo worden de belangrijkste risico's bepaald. In de regel komt dit sterk tegemoet aan de urgentie van bepaalde risico's.

In kaart brengen beheersmaatregelen

Om risico's te verminderen of te elimineren worden vier soorten beheersmaatregelen onderscheiden. Allereerst maatregelen waardoor het risico wordt vermeden, hierdoor treedt het risico in zijn geheel niet op. Een tweede categorie betreft het beheersen van oorzaken of gevolgen. Oorzaakgerichte beheersmaatregelen zorgen dat de kans van optreden van een risico afneemt, gevolggerichte beheersmaatregelen zorgen ervoor dat als een risico optreedt het negatieve effect op de doelen vermindert. Een derde soort beheersmaatregelen is het overdragen van het risico aan een partij die het risico óf beter kan beheersen óf (de gevolgen) beter kan dragen. Tot slot kan een risico natuurlijk ook geaccepteerd worden.

Wij zien dat gemeenten een steeds bewustere keuze maken in het al dan niet zelf beheersen van risico's. Het overdragen van risico's aan marktpartijen, voor bijvoorbeeld voor het laten uitvoeren van groot onderhoud of de exploitatie van een gemeentelijk sportcomplex, neemt hand over hand toe. Wanneer een gemeente

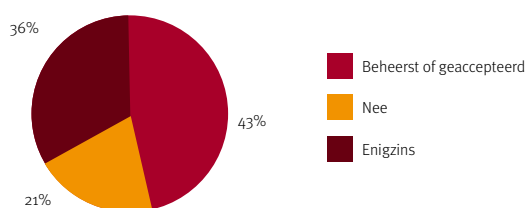


echter zelf het beheer en/of de exploitatie van haar vastgoed op zich neemt, is het kiezen voor vermijden van specifieke risico's een optie. Niet voor niets proberen gemeenten op grote schaal gebouwen te verkopen: onder andere om dreigende leegstand te vermijden.

Maar iedere wethouder weet dat sommige risico's nauwelijks te vermijden of verminderen zijn, laat staan te beheersen. Politieke risico's, zoals imagoschade voor de gemeente of de betreffende bestuurders zelf, liggen altijd op de loer. Het expliciet maken dat bepaalde risico's kunnen optreden kan dan een strategie op zich zijn.

3.3 Het beheersen van risico's

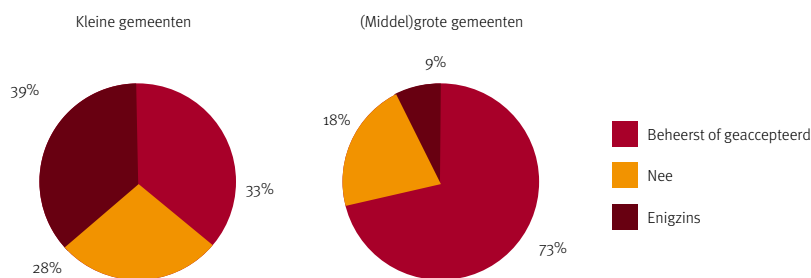
Het uitvoeren van een risicoanalyse voor gemeentelijk vastgoed is pas de start van risicomanagement. Na het vaststellen van de belangrijkste risico's en het in kaart brengen van mogelijke beheersmaatregelen zal tot actie moeten worden overgegaan. Dat begint met het kiezen van beheersmaatregelen.



Figuur 8: Actie ondernomen ten aanzien van risico's (alle gemeenten)

In de enquête hebben we gemeenten gevraagd naar de mate waarin zij werkelijk actie hebben ondernomen nadat een risicoanalyse was uitgevoerd. 43% van alle deelnemende gemeenten onderneemt actie door risico's te beheersen of te accepteren. Dit betekent dat ruim 20% van de gemeenten die zegt een risicoanalyse uit te voeren niet overgaat tot het treffen van beheersmaatregelen. De groep die 'enigszins' invult is daarbij groter geworden.

Ook voor deze stap van de RISMAN-methode is een aanzienlijk verschil tussen (middel)grote en kleine gemeenten waarneembaar. Figuur 9 laat zien dat driekwart van de grote gemeenten er bewust voor kiest om risico's te beheersen of te accepteren, terwijl dit onder slechts een derde van de kleine gemeenten het geval is. Zo blijkt een relatief een groot deel van de kleine gemeenten af te haken tijdens deze fase van risicomanagement.



Figuur 9: Actie ondernomen ten aanzien van risico's (kleine en (middel)grote gemeenten)

Beheersen van risico's volgens de RISMAN-methode

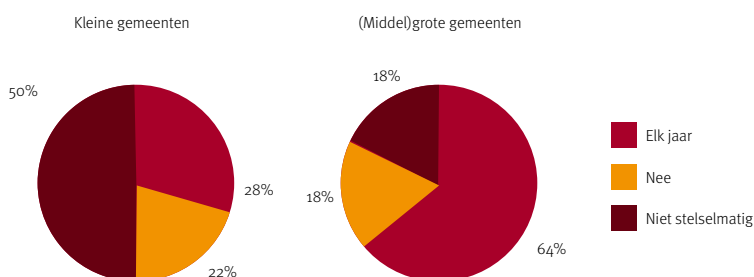
De RISMAN-methode benoemt het kiezen en het uitvoeren van beheersmaatregelen als twee aparte stappen. Bij de keuze voor beheersmaatregelen worden afwegingen gemaakt ten aanzien van de kosten en het beoogde (risicoreducerende) effect van de maatregel, de beschikbare tijd om de maatregel uit te voeren en de mogelijke (negatieve) bijeffecten. Vervolgens wordt voor de vastgestelde beheersmaatregelen bepaald wie verantwoordelijk is voor de uitvoering en welke bevoegdheden daarmee gepaard gaan. Door concrete activiteiten omtrent de maatregelen uit te werken en deze te koppelen aan bekende vastgoedtaken, zal risicomanagement steeds meer een onderdeel worden van de manier van werken binnen de gemeentelijke vastgoedafdeling.



3.4 Het actualiseren van de risicoanalyse

Het eenmalig in kaart brengen van risico's is weinig zinvol. Om risicomanagement geloofwaardig in te zetten, moet regelmatig beoordeeld worden of de gesignaleerde risico's nog steeds actueel zijn én of de gekozen beheersmaatregelen worden uitgevoerd. Wij noemen dit het actualiseren van de risicoanalyse.

Uit het onderzoek blijkt dat het jaarlijks actualiseren van risico's veel vaker plaatsvindt onder (middel)grote gemeenten dan onder kleine gemeenten. Desondanks is er een vergelijkbaar aandeel gemeenten dat aan geeft risico's in het geheel niet te herijken (22% respectievelijk 18%). Dit zullen naar verwachting gemeenten zijn die ook geen risico-analyse voor gemeentelijk vastgoed hebben uitgevoerd. Duidelijk is in ieder geval dat het stelselmatig actualiseren van risico's vooral onder kleine gemeenten een verbeterpunt is.



Figuur 10: Het actualiseren van risico's (kleine en (middel)grote gemeenten)

Risicoactualisatie volgens de RISMAN-methode

De huidige gemeentelijke context brengt een dynamiek in risico's met zich mee. Nieuwe risico's zullen zich aandienen, maar bestaande risico's verdwijnen ook. Daarbij kunnen de reeds geïnventariseerde risico's groter of kleiner worden, al dan niet doordat getroffen beheersmaatregelen effect hebben. Dit betekent dat de risicoanalyse op gezette tijden moet worden geactualiseerd. De frequentie hierbij is afhankelijk van de uitdagingen in de vastgoedportefeuille maar ook de wensen van college of gemeenteraad. Over het algemeen wordt aansluiting gezocht bij een reeds bestaand proces of de P&C-cyclus.

Natuurlijke momenten voor actualisatie

Uit de verdiepende gesprekken komt naar voren dat risicomanagement voor gemeenten gemakkelijker wordt uitgevoerd wanneer een project aan de orde is. In de methode Projectmatig Werken zitten elementen die risicomanagement vereenvoudigen, zoals een helder (project)doel, van te voren vastgestelde kaders (in tijd, geld en kwaliteit), een periodieke structuur van verantwoording in de vorm van een projectorganisatie etc. Er ontstaan als vanzelf momenten waarop het project wordt beoordeeld en daar waar nodig herijkt en bijgestuurd.

Bij niet-projectmatige vraagstukken zoals het merendeel van de going-concern processen moeten deze herijkingsmomenten worden gecreëerd. Onmisbaar daarvoor zijn kaders, strategische doelen, principes van organisatie-inrichting en werkprocessen van de vastgoedorganisatie. Aan de hand hiervan kunnen de collectieve en individuele jaarplannen worden bepaald en is periodieke toetsing en (bij)sturing mogelijk.

Een ander middel dat door meerdere gemeenten wordt gebruikt is om grote cycli (zoals bijvoorbeeld het onderhoud in een jaar) te benoemen en aan te sturen als een project.

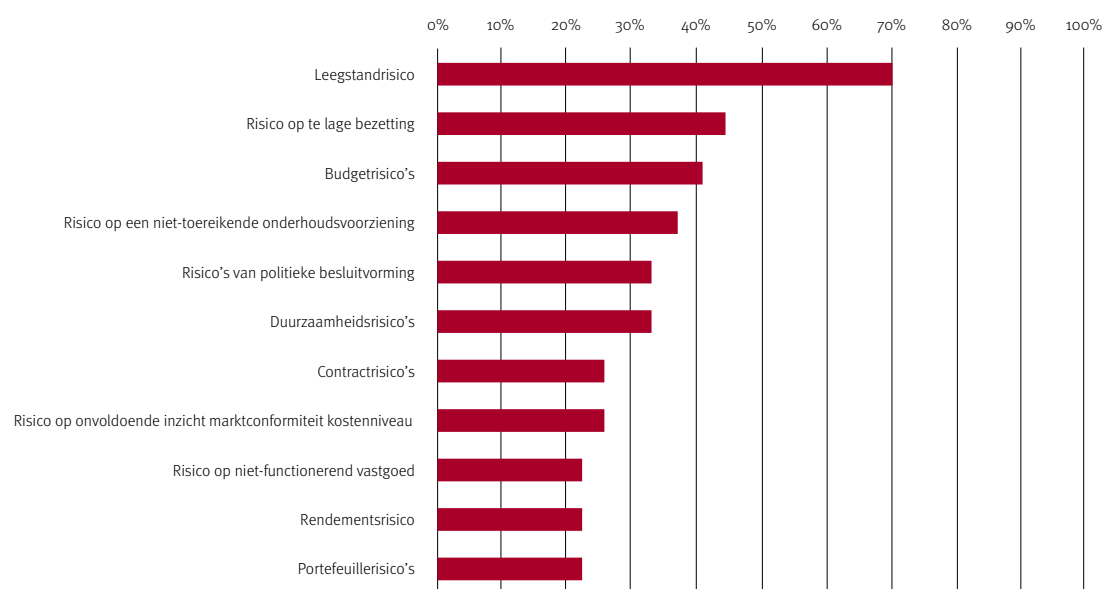
Een meerderheid van de gemeenten past risicomanagement toe voor gemeentelijk vastgoed, maar slechts 56% doet dit door middel van een risicoanalyse. Het zijn voornamelijk grote gemeenten die uitvoering geven aan risicomanagement, zo blijkt als gevraagd wordt naar het treffen van beheersmaatregelen. Slechts 43% van alle respondenten actualiseert met een jaarlijkse frequentie de vastgoedgerelateerde risico's.



4 Risico's van gemeentelijk vastgoed

De variëteit aan risico's die kan optreden bij het bezit, beheer en exploiteren van gemeentelijk vastgoed is groot. Om inzicht te krijgen in de risico's die gemeenten op dit vlak echt bezighouden, is gevraagd naar wat gemeenten als de meest actuele risico's beschouwen. Respondenten konden daarvoor een top vijf aangeven uit een lijst van 18 risico's.

Leegstand van gemeentelijk vastgoed blijkt met afstand het meest actuele risico: 70% van de gemeenten ziet dit als een acute bedreiging. Van de gemeenten die jaarlijks hun vastgoed gerelateerde risico's actualiseren, onderkent zelfs 100% leegstand als risico. Dat bijna de helft van de gemeenten tevens het risico op te lage bezetting van accommodaties benoemt, maakt het leegstandsrisico nog pregnanter omdat dit nauw samenhangt met leegstand. De top vijf wordt gecompliceerd door budgetrisico's (41%), het risico op een niet-toereikende onderhoudsvoorziening (37%) en risico's van politieke besluitvorming en duurzaamheid (33%).

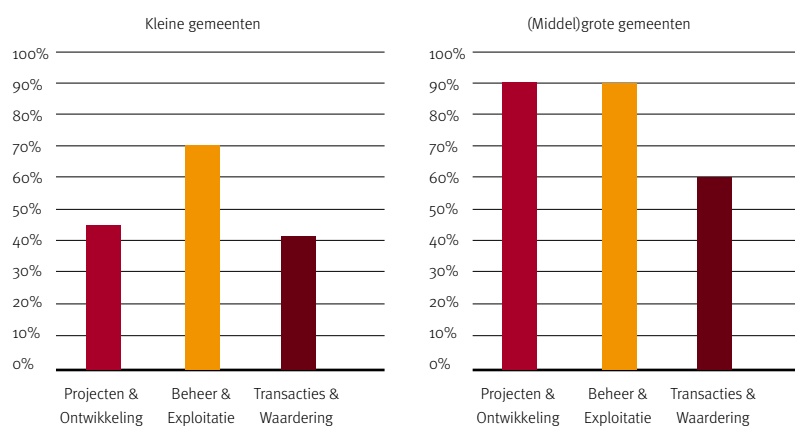


Figuur 11: Actuele risico's ten aanzien van gemeentelijk vastgoed

Wanneer men bovenstaande lijst met risico's beschouwt, is zichtbaar dat bepaalde risico's financieel van aard zijn en andere – zoals het risico op niet-functionerend vastgoed – specifiek samenhangen met projecten. Om meer grip te krijgen op de variëteit aan inhoudelijke risico's hebben wij in de uitvraag aan gemeenten drie 'werkgebieden' van gemeentelijk vastgoedmanagement geformuleerd waaraan specifieke risico's gekoppeld kunnen worden. Dit zijn:

- Projecten & ontwikkeling
- Beheer & exploitatie
- Transacties & waardering.

In hoofdstuk 3 is geconstateerd dat grote gemeenten in hogere mate risicomanagement voor gemeentelijk vastgoed toepassen en dit op een – volgens de RISMAN-methode – meer gestructureerde wijze doen. Dat verklaart ook dat deze gemeenten meer risico's zien in elk van de genoemde werkgebieden.



Figuur 12: Risico's van gemeentelijk vastgoed verdeeld naar werkgebied (kleine en (middel)grote gemeenten)

Wanneer gemeenten aldus gevraagd wordt om uit een lijst van 18 risico's de meest actuele risico's aan te geven, wordt impliciet een focus ten aanzien van één of meerdere werkgebieden zichtbaar. We staan kort stil bij de vraag aan welke risico's men moet denken per werkgebied.

Projecten & ontwikkeling: het belang van gegronde besluitvorming

Iedere gemeente heeft te maken met vastgoed gerelateerde projecten zoals de nieuwbouw of renovatie van maatschappelijk vastgoed. Het overschrijden van het door de raad beschikbaar gestelde krediet is in de politieke context van een gemeente blijkbaar nog steeds een zorg onder bestuurders en ambtenaren. In de wereld van projecten is risicomanagement inmiddels wijdverbreid, zeker onder grote gemeenten. Maar het zijn niet zozeer de technische risico's waar gemeenten zich zorgen om maken, maar de risico's van politieke besluitvorming en de financiële gevolgen daarvan.

Beheer & exploitatie: het belang van professionalisering

Van de risico's die gemeenten onderscheiden op het terrein van beheer & exploitatie is onveiligheid van gebouwen een belangrijk thema. De laatste jaren hebben incidenten in gemeentelijke gebouwen, zelfs met dodelijk afloop⁸, het besef doen groeien dat wanneer niet duidelijk vastligt wie welke verantwoordelijkheden draagt dit effecten heeft voor het beheersen van risico's. Daarnaast zien de respondenten dat gebrekkig inzicht in de eigen vastgoedportefeuille gepaard gaat met inefficiënte besluitvorming. Hierdoor kan bijvoorbeeld worden gekozen voor een nieuwbouwproject, terwijl een geschikt leegstaand gebouw over het hoofd wordt gezien.

8. De gemeente Boxtel en Camelot zijn begin dit jaar veroordeeld tot een boete nadat een huurder van een gemeentelijk object is geëlectrocuteerd (Omroep Brabant d.d. 25-03-2016)



Beheersen van risico's door professionalisering: proces en cultuur

Het vastgoedbedrijf van de gemeente Almere heeft risicomanagement en risicogestuurd werken een integraal onderdeel gemaakt van haar werkwijze. De basis vormt de koppeling van risicomanagement en de ISO-certificering, het vastleggen van de (hoofd)werkprocessen en de toetsmomenten van jaarlijkse interne controle (financieel) en interne audits (procesmatig). Maar belangrijker nog dan deze procedures is het creëren van een cultuur gericht op verbetering. Bottom-up initiatieven tot verbetering worden actief gesteund; iedere medewerker kan voorstellen voor verbetering aandragen aan de hand van een knelpunt uit zijn of haar praktijk. Plenair worden de initiatieven geprioriteerd. In labs en bouwteams kan iedereen zich aansluiten en worden de verbeteringen dan SMART uitgewerkt. De bouwteams vormen zo een belangrijk input voor de collectieve en individuele jaarplannen.

Transacties & waardering: het belang van transparantie

De afgelopen jaren zijn accountants scherper gaan kijken naar de financiële risico's die gemeenten lopen met het bezit van vastgoed. Dit is mede het gevolg van een verbeterd inzicht in de waarde van de vastgoedportefeuille bij de gemeenten zelf. Maar met name de leegstand in de kantorenmarkt leidt ertoe dat ook gemeenten zich moeten verantwoorden over de financiële prestaties van de eigen gebouwen. Daarbij is integriteit, met specifieke risico's die bij vastgoedtransacties kunnen plaatsvinden, een actueel onderwerp. Momenteel bestaat in gemeenteraden een sterke roep om adequate informatie over de vastgoedportefeuille te ontvangen, getuige de diverse rekenkameronderzoeken die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd. Maar vaststaat dat de aandacht voor risico's van gemeentelijk vastgoed hogere eisen aan de werkprocessen van gemeentelijke vastgoedafdelingen en financiële controle zal stellen.

Beheersing door transparantie

Vanwege de toegenomen aandacht van college, raad en accountant voor vastgoed, in het bijzonder de transacties en waardering, voegt de gemeente Den Haag aan elk besluit over vastgoed een risico-paragraaf toe. Daarin worden de financiële consequenties en risico's inzichtelijk gemaakt. Belangrijk is dat verantwoordelijkheden helder en eenduidig zijn belegd en dat de vastgoedinformatie op orde is, zodat besluiten ook goed onderbouwd kunnen worden. Bovendien vraagt het een aanpak die voor de betrokken mensen herkenbaar en hanteerbaar is. De gemeente Almere hanteert voor dit laatste het TOM-principe. TOM staat voor transparant, openbaar en marktconform. Samen met het vierogenprincipe – geen voorstel of contract gaat de deur uit zonder dat een collega dit kritisch heeft tegengelezen – geeft dit op een eenvoudige wijze richting aan het handelen bij vastgoedtransacties.

Met de vraag aan gemeenten in welke werkgebieden van vastgoedmanagement zij voornamelijk risico's signaleren, ontstaat een interessant beeld van de reikwijdte van risico's die betrekking hebben op gemeentelijk vastgoed. Een overzicht zoals in figuur 13 is weergegeven kan input leveren voor een risico-inventarisatie voor gemeentelijk vastgoed.

Leegstand van gemeentelijk vastgoed staat bij alle gemeenten die risicomanagement toepassen bovenaan de lijst van actuele risico's. Risico's op lage bezetting en budgetrisico's complementeren de top 3. Ingedeeld naar 'werkgebieden' van gemeentelijk vastgoedmanagement blijkt onder kleine gemeenten het zwaartepunt (qua actualiteit) te liggen op risico's van beheer & exploitatie, terwijl deze bij grote gemeenten net zo actueel zijn als risico's van projecten en ontwikkeling.

RISICO'S VAN GEMEENTELIJK VASTGOED			
	Projecten & Ontwikkeling	Beheer & Exploitatie	Transacties & Waardering
Beleid & uitvoering	Integriteitsrisico's	Integriteitsrisico's	Integriteitsrisico's
	Risico op ongewenste maatschappelijke effecten	Risico op ongewenste maatschappelijke effecten	
	Risico op onvoldoende maatschappelijk draagvlak		
	Contractrisico's		
Financieel	Risico op onvoldoende inzicht marktconformiteit kostenniveau	Risico op onvoldoende inzicht marktconformiteit kostenniveau	Risico op onvoldoende inzicht marktconformiteit kostenniveau
	Contractrisico's	Contractrisico's	Contractrisico's
	Leegstandsrisico	Leegstandsrisico	
	Budgetrisico's	Risico op te lage bezetting	
	Risico op onverkoopbaar vastgoed	Rendementsrisico's	
	Risico op uitloop van project	Duurzaamheidsrisico	
		Risico op mislopen van huur- en verkoopopbrengsten	
		Portefeuillerisico's	
		Risico's van politieke besluitvorming	
		Risico op grote wijzigingen in besluitvorming	
Veiligheid	Risico op niet-functionerend vastgoed	Risico op niet-functionerend vastgoed	
		Veiligheidsrisico's	
		Risico op niet-toereikende onderhoudsvoorziening	

Figuur 13: Risico's van gemeentelijk vastgoed

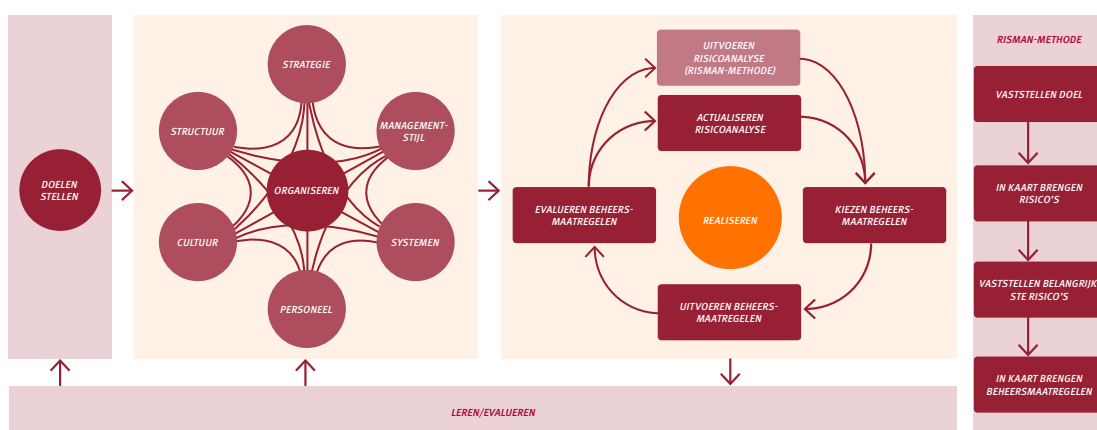
5 Risicomanagement van gemeentelijk vastgoed: een stap verder

Risicomanagement is een belangrijk instrument om de vaak ambitieuze doelen van een gemeentelijke vastgoedafdeling te realiseren. De methode verschaft vooraf inzicht in de belangrijkste risico's om deze vervolgens ook daadwerkelijk en tijdig te beheersen. Het inzichtelijk krijgen van de risico's in complexe projecten of processen, waarbij vele stakeholders vanuit diverse sectorale belangen of ambities betrokken zijn, is geen sinecure. De uitdaging is om, naast het inzichtelijk krijgen van de risico's, de eigen organisatie dusdanig risicobewust te maken dat er ook naar gehandeld wordt. Dat wil overigens niet zeggen dat risico's zoveel mogelijk vermeden moeten worden. Risicomanagement is ook het bewust nemen van risico's!

Eén van de 'gevaren' van risicoanalyse en risicomanagement is dat het als een verplichting wordt ervaren en verwordt tot een papieren tijger. Vaak stopt het risicomanagementproces dan na het uitvoeren van een risicoanalyse, zoals ook bevestigd wordt in dit onderzoek. Het risicomanagement als zodanig is dan niet succesvol. In onze ogen werkt risicomanagement pas echt als met de informatie die voortkomt uit het risicomanagementproces iets gedaan wordt:

- als besluiten worden genomen op basis van risico-informatie
- als iedereen weet wat prioriteit heeft en waar op gestuurd moet worden
- als er geen verrassingen (negatief en positief) meer naar voren komen
- als het ingezet wordt als middel en niet als doel.

Om dit in de praktijk werkend te krijgen hanteren we onderstaand raamwerk voor de inbedding van risicomanagement.



Figuur 14: Raamwerk voor inbedding risicomanagement

Doelen stellen

Het is van belang om datgene wat men wil bereiken met risicomanagement expliciet te bespreken, helder vast te stellen en te verspreiden binnen de organisatie. In de praktijk zien we dat risicomanagement wordt ingezet voor drie doelen: sturen, beheersen en verantwoorden.

Hoewel ook belangrijk, is risicomangement niet effectief als het voornamelijk gericht is op verantwoording. Riscomanagement zou primair moeten bijdragen aan het succesvol realiseren van (beleids)doelstellingen en gekoppeld moeten zijn aan de sturing hierop. Bij gemeentelijk vastgoedmanagement wordt vaak het onderscheid gemaakt tussen de strategische, tactische en operationele vastgoedtaken. Eén van de meest gemaakte fouten bij risicomangement is dat het proces van risicomangement voor deze besturingsniveaus door elkaar gaat lopen. Maak dus een heldere keuze of scheid deze niveaus qua risicomangement. Zodat de risico's op strategisch niveau (risico's die mogelijk leiden tot aanpassing van het vastgoedbeleid: "doen we de juiste dingen"), tactisch niveau (portefeuillerisico's: "doen we wat we doen goed") en operationeel niveau (bijvoorbeeld projectrisico's) niet vermengd worden.

Organiseren

Het inpassen van risicomangement in (bestaande) werkprocessen van een vastgoedafdeling vraagt om focus. Bij organisatie-inrichting is namelijk een zestal aspecten van belang. De zogenaamde 'harde' aspecten zoals strategie, structuur en systemen en de 'zachte' aspecten zoals cultuur, managementstijl en personeel. Wij zien in de praktijk dat de focus bij de inrichting van risicomangement vaak ligt op de harde aspecten – bijvoorbeeld welke methode te kiezen, waar en hoe risico's besproken moeten worden, en welke systemen of programma's te gebruiken voor vastlegging. Voor de zachte aspecten, die in onze ogen zeer bepalend zijn voor werkend risicomangement, is dikwijls minder aandacht. Ook omdat ze meer moeite en aandacht kosten om concreet te maken.

Realiseren

De daadwerkelijke toepassing van het cyclische proces van risicomangement houdt in dat minimaal:

- risico's regelmatig vanuit meerdere invalshoeken in kaart worden gebracht en worden besproken
- voor de belangrijkste risico's een keuze wordt gemaakt met betrekking tot de beheersing (door kiezen van een beheersmaatregel of acceptatie van het risico)
- helder is wie binnen de organisatie verantwoordelijk is voor het risico en voor de getroffen beheersmaatregelen
- beheersmaatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd en dit regelmatig wordt gemonitord
- de risico's en (stand van zaken van) de beheersmaatregelen zijn vastgelegd en terugvindbaar
- risico's ook expliciet worden opgenomen in de besluitvorming(sdocumenten).



Risicomanagement kan een belangrijke bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling van een gemeentelijke vastgoedorganisatie. Door werkelijk risicogestuurd aan de slag te gaan met vastgoedmanagement wordt de sturing scherper. Het is dan wel zaak om risicomanagement echt in te zetten als middel en niet als doel op zich. Focus hierbij niet alleen op de verantwoording en harde aspecten als systemen en structuren, maar juist ook op de zachte aspecten als cultuur en managementstijl



Over de auteurs

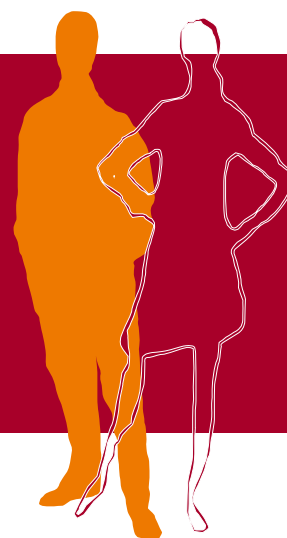
ir. Wicher F. Schönau MMC is senior adviseur bij Twynstra Gudde op het gebied van maatschappelijk vastgoed en publieke bouwprojecten. Voor overheden en semi-publieke organisaties voert hij regelmatig doorlichtingen uit van vastgoedportefeuilles en individuele bouwprojecten. Wicher is auteur van een hoofdstuk over Risicomanagement in het boek Handboek voor waterfrontontwikkeling in kleine en middelgrote steden (2011).

ir. Jeroen Tazelaar is partner bij Twynstra Gudde en houdt zich bezig met vraagstukken op het gebied van maatschappelijk vastgoed. Hij begeleidt bestuurders en managers bij organisatie-inrichtingsvragen voor vastgoedbeheerorganisaties en bij het opstellen van een passende vastgoedstrategie. Ook is hij regelmatig betrokken bij audits en second-opinions, veelal op het gebied van innovatieve samenwerking- en financieringsvormen.

Jeffrey de Bruijn Msc is bedrijfskundige en binnen Twynstra Gudde actief als junior adviseur. In die rol voert hij opdrachten uit voor gemeenten op het gebied van portefeuillemanagement.

Drs. Dick Smorenberg is senior adviseur risicomanagement bij Twynstra Gudde. Als adviseur en manager heeft hij ruime ervaring met het opzetten, implementeren, uitvoeren en evalueren van risicoanalyses en risicomanagement binnen diverse (project)organisaties in het publieke en semi-publieke domein. Daarnaast verzorgt hij open- en in-company opleidingen op het gebied van risicomanagement en publiceerde hij diverse artikelen en columns in onder andere B&G, Stadswerk magazine en Raadsledennieuws.

Twynstra Gudde is een onafhankelijk Nederlands organisatieadviesbureau dat al ruim 50 jaar resultaatgericht adviseert en managementfuncties vervult. Kerncompetenties van Twynstra Gudde zijn projecten en programmamanagement, veranderekunde, organisatiekunde en samenwerkingskunde.



50733

Hebt u vragen of opmerkingen over dit thema? Neem dan contact met ons op:



Wicher F. Schönau
Senior adviseur
wsn@tg.nl
06 - 53 79 78 26

Twynstra Gudde

Amersfoort
Stationsplein 1
Postbus 907
3800 AX Amersfoort
033 - 467 77 77

Den Haag
Herengracht 9
2511 EG Den Haag
070 - 304 74 20

www.twynstragudde.nl

ROA | Ingeschreven in het
kwaliteitsregister
organisatieadvies

Cordence | Member of the
Cordence Worldwide
Partnership

Twynstra Gudde *Anders denken, gewoon doen*