

# Onderzoek vastgoed provincie Drenthe

217a-onderzoek vastgoedbeleid provincie Drenthe

SEPTEMBER 2022

# Inhoudsopgave rapport

- Aanleiding 217a-onderzoek vastgoed(beleid) provincie Drenthe
- Visie op vastgoed: enabler voor publieke waarde (publieke waarde, legitimiteit en capaciteit)
- Analyse vastgoedbeleid provincie Drenthe:
  - Overzicht vastgoed provincie Drenthe
  - Analyse publieke waarde (beleid, uitvoering, organisatie en ondersteunende processen)
  - Analyse 3 casussen provincie Drenthe (IT Hub, Health Hub & Drents museum)
- Externe analyse (provincie Friesland en gemeente Haarlemmermeer)
- Conclusies: beantwoording deelvragen en hoofdvraag
- Risico's en aanbevelingen ten aanzien van vastgoed beleid

# Aanleiding 217a-onderzoek vastgoed provincie Drenthe

- GS van Drenthe wil meer grip krijgen op het vastgoedproces (verwerving, beheer en verkoop).
- Aanleiding zijn recente voorvallen waarbij naar voren kwam dat niet alle vastgoedobjecten op dezelfde wijze beheerd worden en er onduidelijkheid was over de toepassing van beleidsuitgangspunten.
- Doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in het huidige vastgoedproces en –beleid en het formuleren van verbetermogelijkheden.
- Het onderzoek heeft niet direct een financiële doelstelling zoals het benoemen van besparingsmogelijkheden. Het verder op orde krijgen kan indirect wel leiden tot financiële optimalisatie van het vastgoed.
- De provincie Drenthe voert 217a onderzoeken in eigen beheer uit. Voor het onderzoek naar vastgoedbeheer is echter onvoldoende capaciteit en specifieke kennis aanwezig. Om die reden heeft de provincie Berenschot gevraagd het onderzoek uit te voeren.

# Onderzoeksopdracht

## Hoofdvraag:

Is de provincie Drenthe in staat verantwoord vastgoedbeheer te bedrijven?

## Deelvragen:

- A. Hoe ziet de bestaande provinciale vastgoedportefeuille eruit? En bij welke teams is dit ondergebracht?
- B. Is er (eenduidig) beleid geformuleerd over hoe we omgaan met vastgoed en is dit nog actueel? Is als onderdeel van dit beleid ook gekeken naar duurzaamheid?
- C. Welke rollen, taken en verantwoordelijkheden heeft de provincie bij het provinciale vastgoed? En hoe vindt de aansturing plaats?
- D. Hoe gaat de provincie om met vastgoed vanuit de rol van verhuurder?
- E. Kan de provincie Drenthe voldoende anticiperen op mogelijke risico's en kansen m.b.t. vastgoed?

# Visie op vastgoed: enabler voor publieke waarde



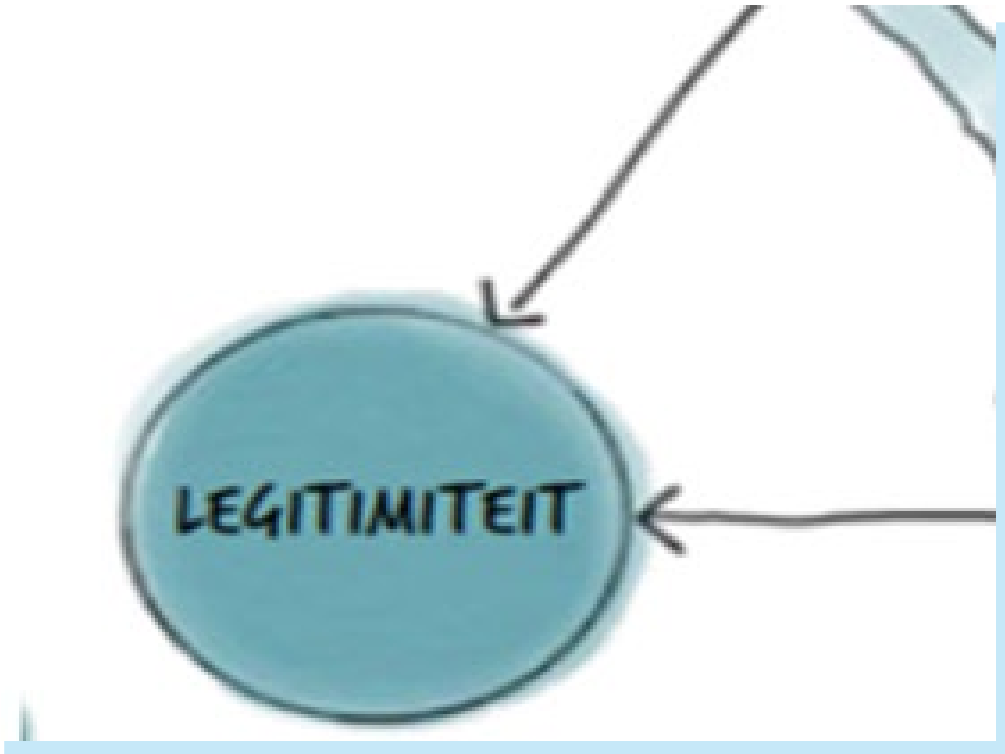
- Provincies hebben een vastgoedportefeuille om maatschappelijke doelen te behalen, het bezit van vastgoed is nooit een doel op zichzelf.
- Het realiseren van deze maatschappelijke doelen benaderen we in dit onderzoek vanuit het publieke waardenmodel, waarin sturing plaats vindt vanuit de 'strategische driehoek' (ontleend aan Mark Moore, Harvard): publieke waarde, legitimiteit en capaciteit.
- Elke hoek van de driehoek draagt bij aan het realiseren van de maatschappelijke doelstellingen. Op alle drie de hoeken moet de provincie Drenthe de zaken goed op orde hebben.
- Per onderdeel is hierna een verdere uitwerking opgenomen.

# De publieke waarde van provinciaal vastgoed



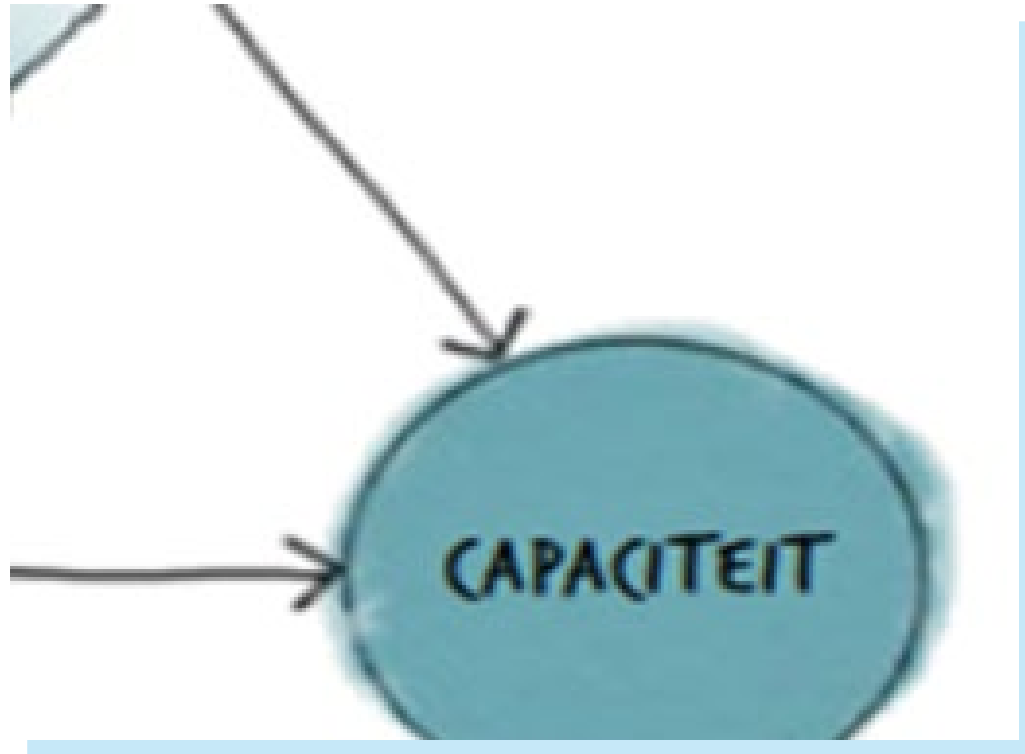
- Het bezit van vastgoed kan bijdragen aan de beleidsdoelstellingen van de provincie. Daarbij zijn wel een aantal randvoorwaarden van belang:
  - het is duidelijk welke doelen de provincie nastreeft en hoe het vastgoedbezit hieraan bijdraagt;
  - per vastgoedobject worden de doelstellingen actueel gehouden, ofwel wordt het bezit van vastgoedobjecten regelmatig heroverwogen;
  - voordat vastgoed verworven wordt, is duidelijk aan welke doelstelling(en) het vastgoed een bijdrage moet gaan leveren;
  - hiervoor zijn afwegingscriteria geformuleerd zodat de toegevoegde waarde van het vastgoed voor iedereen meteen duidelijk is;
  - Een goede aansluiting van het provinciaal op maatschappelijke ontwikkelingen en behoeften (dynamisch vastgoedbeheer).
- Vanuit een inventarisatie van de publieke waarde van vastgoed is het relevant te kijken welke bijdrage dan werkelijk geleverd is en wordt met het vastgoed in de provincie Drenthe.

# Legitimiteit van provinciaal vastgoed



- Het beheer van het provinciaal vastgoed wordt gelegitimeerd door democratische besluitvorming en wetten en regels die gelden. De legitimiteit zit ook in de middelen (juridisch, financieel) die beschikbaar gesteld worden.
- In dit verband gaan we onderzoeken hoe het beleid opgesteld is en nageleefd wordt. Het gaat dan om onderwerpen als:
  - Beleidsnota's, verordeningen en programmabegroting (zijn deze op dit onderwerp duidelijk? Wordt ook binnen deze kaders gehandeld?)
  - Beleid voor huur- en transactieprizen. Wordt dit nageleefd? Wat is daar het effect van?
  - Europese en landelijke wet- en regelgeving zoals staatssteun en mededinging.
- Naast 'harde' legitimiteit kan ook 'zachte' legitimiteit een rol spelen: is er breed draagvlak voor het vastgoedbeheer of is er maatschappelijk of politiek ook sprake van weerstand?

# Capaciteit provinciaal vastgoed



- Bij capaciteit gaat het om het organisatorische vermogen van de provincie om het vastgoedbeleid en het vastgoedbeheer goed uit te voeren. Voorbeeldcriteria en normen zijn:
  - voldoende kennis en kunde in huis en voldoende financiële middelen (budget);
  - werkprocessen en werkafspraken zijn op voldoende niveau ingericht;
  - onderliggende (financiële) administraties zijn goed ingericht en up-to-date;
  - de provincie beschikt over voldoende informatie over het provinciale vastgoed om de taken uit te voeren;
  - processen van verantwoording zijn op orde.
- Bij inzet van budget / middelen gaat het ook om de doelmatigheidsvraag: Welke financiële resultaten worden gehaald en welke inhoudelijke doelstellingen worden bereikt? En staan deze in een gezonde verhouding?



# Toepassing van het publieke waardenmodel

- Het publieke-waardenmodel heeft structuur aan het onderzoekskader gegeven.
- Die structuur is aangevuld met de nota's en documenten vanuit de provincie Drenthe zelf, hiermee wordt betekenis en inhoud aan de begrippen gegeven.
- Met deze twee ingrediënten is een onderzoeks- en normenkader opgesteld, waarmee we op 4 niveaus naar het vastgoedbeheer kijken:
  - beleid
  - uitvoering
  - organisatie
  - ondersteunende processen
- De uitkomsten van ons onderzoeken presenteren we aan hand van het publieke-waardenmodel. Onze ervaring is dat het publieke-waardenmodel goed de samenhang tussen middelen, doelen en resultaten inzichtelijk maakt en goed landt op bestuurlijke tafels. Dit sluit weer aan op de uitgangspunten:
  1. bestuurlijke relevantie
  2. leesbare rapporten die niet te vaktechnisch zijn

# Overzicht vastgoed provincie Drenthe

## Vastgoedportefeuille provincie Drenthe

De vastgoedportefeuille van de provincie Drenthe bestaat uit objecten die worden ingezet voor uitvoering van provinciale taken, objecten die bijdragen aan het behalen van beleidsdoelstellingen en overig vastgoed. Hieronder is voor de verschillende categorieën een overzicht weergegeven van het vastgoed. Bij de verschillende objecten is tussen haakjes aangegeven welke teams vanuit de provincie Drenthe betrokken zijn.

## Vastgoed uitvoeren provinciale taken

- Provinciehuis Drenthe (facilitaire zaken)
- Steunpunten (vaar)wegen: Kloosterveen (met RWS o.b.v. samenwerkingsovereenkomst), Peelo, Borger, Rogat en Schoonebeek (beheer wegen en vaarwegen & facilitaire zaken)
- Sluizen/gemalen (beheer wegen en vaarwegen & facilitaire zaken)

## Vastgoed behalen beleidsdoelstellingen provincie

- Drents Museum (cultuur, bestuurszaken en facilitaire zaken)
- Depot Drents Museum (cultuur & bestuurszaken en facilitaire zaken)
- IT Hub Hoogeveen (economie en facilitaire zaken)
- Health Hub Roden (economie en facilitaire zaken)
- Rijksluchtvaartschool Eelde (economie en facilitaire zaken)
- Kiosk Gieten (OV-hub) (economie en facilitaire zaken)

## Overig provinciaal vastgoed

- Huize Tetrode (cultuur en facilitaire zaken)
- Voormalige brug- en sluiswoningen (6 in totaal) (beheer wegen en vaarwegen & facilitaire zaken)

# Specifieke casus: Health Hub Roden

## Feiten

- Aanschaf pand is een bewuste actie van de provincie om kennis en banen voor Drenthe te behouden. Vastgoed in eigendom van de provincie is hierbij nooit een doel op zich geweest, maar een middel om inhoudelijke ambities te realiseren.
- Vastgoed Health Hub was al in eigendom van de provincie voordat de huurcontracten met de huurders van het pand definitief afgesloten waren.
- Intentie is om het vastgoed per 2025 over te dragen aan de stichting HHR. Vraag is of dit nog steeds realistisch is?
- Beheer (onderhoud), exploitatie (verhuur) bij verschillende onderdelen provincie belegd, net als inning en huuroplegging. Huurpenningen in bepaalde periode niet geïnd.

## Beelden (op basis van interviews)

- Vraag of eigendom vastgoed het beste middel is voor de provincie om inhoudelijke doelen te bereiken. Zijn er geen andere instrumenten?
- Onduidelijkheid binnen provincie over beheren overeenkomsten (huur- en gebouwen). Daarom gekozen voor team Economie, omdat deze inhoudelijk het meeste aansluit bij de Health Hub.
- Besluiten ten aanzien van de Health Hub lijken ad hoc genomen, vooral vanuit de wens om maatschappelijke waarde te creëren. Voor de Health Hub is een doorrekening gemaakt, maar niet een echte business case.
- Afdelingen en teams binnen de provincie lijken niet optimaal samen te werken. Afdeling facilitaire zaken bijvoorbeeld niet betrokken vanaf het begin. Er lijken in de 3 jaar vanaf de start geen duidelijke afspraken gemaakt te zijn tussen en binnen de verschillende onderdelen van de organisatie over hoe samen te werken en hoe samen toezicht te houden over beheer en exploitatie van het pand.
- Het lijkt alsof de risico's ten aanzien van de aanschaf van het pand voor de Health Hub niet volledig in kaart gebracht zijn. Hierbij valt te denken aan asbest risico's en BTW risico's (kostprijsverhogend), maar ook de aankoop door een organisatie die niet per se gespecialiseerd zijn in vastgoed.
- Kosten vastgoed object aangepast (voorziening, termijnen, etc.). Meerjarenplanning onderhoudslasten geactualiseerd en gecorrigeerd (verlaagd) o.b.v. werkelijke kosten aanlooperperiode. Om huurder tegemoet te komen wordt alleen gespaard voor (grote) uitgaven op korte termijn.

## Oordeel

- Provincie heeft een actieve en leidende rol gepakt bij realisatie het vastgoed van de Health Hub, bijvoorbeeld door op te treden als penvoerder in aanschaf, verbouwing en exploitatie van het vastgoed en het vastgoed in eigendom te nemen. Hierbij heeft de provincie een risicovollere rol gepakt dan de andere participanten in het project, bijv. omdat de huurcontracten met de huurders van het vastgoed nog niet afgesloten waren en het vastgoed wel al in eigendom van de provincie was.

# Specifieke casus: IT-hub Hoogeveen

## Feiten

- Er is geen helder beleid ten aanzien van vastgoed binnen de provincie. Er is ook geen afwegingskader voor (aanschaf) provinciaal vastgoed. De aanschaf van het pand van de IT-hub in Hoogeveen is een bewuste actie van de provincie. Vastgoed in eigendom van de provincie is hierbij niet een doel op zich geweest, maar vooral een politieke wens om werkgelegenheid te behouden.
- Provincie is penvoerder en draagt eigendom bij ingebruikname over aan stichting. De stichting zou dit in principe moeten kunnen betalen met de middelen die ze beschikbaar hebben.

## Beelden (op basis van interviews)

- Provincie lijkt operationeel niet voldoende ingericht te zijn om dergelijke vastgoed objecten doeltreffend te verwerven en te beheren.
- Betrokken ambtenaren steken ziel en zaligheid in het project, hierdoor worden grote *'brokken'* in het project voorkomen.
- Beeld is dat het nog onzeker is wanneer de provincie de IT-hub kan overdragen en dus nog langere tijd risico zal lopen op vastgoed.
- Risico's bij vastgoed worden niet vooraf goed geïnventariseerd en gecalculeerd. Uiteindelijk zijn de risico's inzichtelijk gemaakt nadat opdracht voor de bouw gegeven was.

## Oordeel

- Provincie heeft een actieve en leidende rol gepakt bij realisatie het vastgoed van de IT-hub, bijvoorbeeld door op te treden als penvoerder van het overall project en het vastgoed in eigendom te nemen tot dit overgedragen wordt aan de stichting.
- Daarmee neemt de provincie ook een aanzienlijk risico.
- Afweging tussen (maatschappelijke) baten, kosten en risico's wordt niet integraal gemaakt.

# Specifieke casus: Drents museum en depot

## Feiten

- Provincie is eigenaar van het panden (o.a. voormalig provinciehuis) en de collectie.
- Er zijn verschillende overeenkomsten: huurovereenkomst voor het pand, bruikleenovereenkomst voor de collectie en een dienstverleningsovereenkomst. Deze overeenkomsten zijn binnen de provincie belegd bij drie verschillende afdelingen.
- Dienstverleningsovereenkomst voor salarisadministratie en ICT wordt afgebouwd (loopt t/m 2023). Vanaf 2024 gaat het Drents museum ICT-zaken en administratie in eigen beheer uitvoeren.
- De verhuur van de gebouwen waarin het Drents Museum is gehuisvest zijn vastgelegd in de huurovereenkomst van 1 januari 2012. Hierbij is tevens een overzicht 'wie betaalt wat?' opgenomen, waarin precies duidelijk is wie (Drents museum of provincie) verantwoordelijk is voor welk deel van het onderhoud van de panden.
- Huurprijs wordt ieder jaar opnieuw bepaald door indexatie door het team FPC. Beleidsafdelingen zijn hier niet bij betrokken.
- Huuropbrengsten staan wel bij het team CMV in de begroting.

## Beelden (op basis van interviews)

- Afstemming tussen verschillende afdelingen die bij het Drents museum betrokken zijn, lijkt niet altijd even soepel te verlopen.
- Er is niet een accountmanager vanuit de provincie die verantwoordelijk is voor het Drents museum. Het zou wellicht helpen als er één adviseur komt die het geheel bewaakt, net zoals dit bij verbonden partijen gebeurt.

## Oordeel

- Vastgoed Drents museum is historisch ontstaan. Museum gebruikt vastgoed en collectie en vervult daarmee een belangrijke rol in het bereiken van de doelstellingen (met name op het gebied van cultuur en recreatie & toerisme) van de provincie. Het beeld bestaat dat de afspraken tussen de provincie en het Drents museum in principe goed vastgelegd zijn en functioneren, maar dat de interne samenwerking tussen de verschillende afdelingen binnen de provincie nog wel verbeterd zou kunnen worden. Het is hierbij wel zaak om scherp te zijn dat de rollen van vastgoedeigenaar en subsidieverstrekker niet door elkaar heen gaan lopen.

# Externe analyse: provincie Friesland

## Vastgoedportefeuille

De provincie Friesland heeft, net als de provincie Drenthe, een relatief beperkte portefeuille qua aantallen vastgoedobjecten. Naast het provinciehuis, dat voornamelijk als kantoorruimte wordt gebruikt, heeft de provincie Friesland diverse steunpunten op verschillende plekken ten behoeve van uitvoering van provinciale taken. Ook heeft de provincie Friesland nog een beperkt aantal strategische objecten (bijv. aangekochte boerderijen en voormalige dienstwoningen). De provincie Friesland heeft daarnaast één specifiek object, het Afsluitdijk Wadden Center.

## Organisatie

De provincie Friesland heeft de taken ten aanzien van vastgoed grotendeels in één specifiek organisatie onderdeel ondergebracht, vastgoed en grondzaken. Alleen het beheer van het vastgoed van het provinciehuis is belegd bij de afdeling facilitaire zaken. Hiermee wijkt de manier van organiseren van de taken ten aanzien van vastgoed af ten opzichte van de manier waarop dit in de provincie Drenthe, waar de taken bij verschillende afdelingen zijn ondergebracht. Bovendien zijn de taken met betrekking tot grondzaken binnen de provincie Drenthe belegd bij Prolander.

Net als Drenthe heeft de provincie Friesland geen specifiek vastgesteld beleid ten aanzien van vastgoed. Wel zijn er (minimale) beleidskaders voor het onderhoud van vastgoed. Op dit moment wordt gewerkt aan het uitwerken van een meerjarig onderhoudskader. Hierin worden ook de ambities ten aanzien van duurzaamheid meegenomen.

## Conclusie

De provincie Friesland heeft, net als de provincie Drenthe, een relatief kleine vastgoedportefeuille. Bovendien heeft de provincie Friesland niet of nauwelijks 'exotische' vastgoedobjecten, die niet direct voor provinciale taken worden ingezet. Voor de taken ten aanzien van vastgoed en grondzaken is een aparte entiteit opgericht, met duidelijke verantwoordelijkheden (o.a. mandaat). Bovendien is vastgoed en grondzaken binnen de provincie goed aangehaakt binnen de bestaande overlegstructuren en zijn escalatielijnen goed belegd.

# Externe analyse: gemeente Haarlemmermeer

## Vastgoedportefeuille

De gemeente Haarlemmermeer heeft, net als veel andere gemeenten, een aanzienlijke vastgoedportefeuille. Het gaat voor een groot deel om maatschappelijk vastgoed, objecten die worden ingezet voor gemeentelijke taken als cultuur, sport, maatschappelijke opvang en welzijn en de eigen bedrijfsvoering van de gemeente. Daarnaast heeft de gemeente Haarlemmermeer een aantal vastgoedobjecten die niet voor gemeentelijke taken worden ingezet (strategisch vastgoed). In totaal gaat om ongeveer 200 vastgoedobjecten. Hiermee is de vastgoedportefeuille qua omvang een stuk groter dan de vastgoedportefeuille van de provincie Drenthe.

## Organisatie

De gemeente Haarlemmermeer heeft alle taken ten aanzien van vastgoed ondergebracht in één afdeling vastgoed binnen het team '*vastgoed en grondzaken*'. Binnen de afdeling vastgoed zijn verschillende expertises ten aanzien van vastgoed vertegenwoordigd: technisch beheerders (4 fte), asset managers (2 fte voor beheer en 2 fte voor aankoop/verkoop), vastgoed econoom (1 fte), vastgoedjuristen (2 fte), administratief medewerker (1 fte) en een portefeuillemanager (1 fte). De vastgoedportefeuille van de gemeente is ingedeeld naar de beleidsdoelen (bijv. cultuur, sport, etc.). Binnen de gemeente worden vastgoed initiatieven altijd geïnitieerd door één van de vakafdelingen. Daar worden ook de kredieten aangevraagd. Het mandaat voor aankoop/verkoop/verhuur/etc. van vastgoed is exclusief belegd bij de manager van team vastgoed. De gemeente heeft het beleid ten aanzien van vastgoed vastgelegd in verschillende beleidsdocumenten. Ook wordt gewerkt aan een nieuw beleidskader om te komen tot een toekomstbestendige vastgoedportefeuille voor de gemeente. Door deelname aan verschillende overlegstructuren (o.a. MT, MT BV, projectenoverleg) blijft de afdeling vastgoed op de hoogte van de lopende ontwikkelingen ten aanzien van vastgoed(objecten) binnen de gemeente. De gemeente heeft een systeem waarin het eigendom en de overeenkomsten van het vastgoed worden beheerd (Planon).

## Conclusie

De gemeente Haarlemmermeer heeft, in tegenstelling tot de provincie Drenthe, een aanzienlijke vastgoedportefeuille. Voor het vastgoedbeheer heeft de gemeente ruime ambtelijke capaciteit beschikbaar, waarin verschillende specifieke expertise ten aanzien van vastgoed is vertegenwoordigd. Door het beleid ten aanzien van vastgoed vast te leggen in verschillende documenten en aan te sluiten bij verschillende overleggen is de afdeling goed op de hoogte van ontwikkelingen. Bovendien zorgt het specifieke mandaat ervoor dat de afdeling vastgoed altijd een belangrijke rol in het (vastgoed)proces speelt en niet wordt gepasseerd. De rolverdeling tussen beleid en vastgoed wordt consequent gehanteerd. Beleidafdelingen zorgen voor de exploitatie en gebruik, Team Vastgoed is verantwoordelijk voor de eigenaarsrol.

# Analyse – publieke waarde

**Publieke waarde:** *het bezit van vastgoed kan bijdragen aan de beleidsdoelstellingen van de provincie.*

## Feiten

- Een randvoorwaarde voor het behalen van publieke waarde is dat het duidelijk is welke doelen de provincie nastreeft en hoe het vastgoedbezit hieraan bijdraagt. Het ontbreken van (vastgesteld) vastgoedbeleid zorgt ervoor dat er geen eenduidige visie is op de inzet van vastgoed voor de provincie Drenthe en hoe dit bijdraagt aan het behalen van publieke waarde.
- Een andere voorwaarde is dat vooraf afwegingscriteria geformuleerd zijn zodat de toegevoegde waarde van het vastgoed voor iedereen meteen duidelijk is. Uit de analyse van de verschillende casussen blijkt dat dit binnen de provincie Drenthe niet (altijd) het geval is, in ieder geval niet voor alle betrokkenen binnen de organisatie.

## Beelden

- Bij de inzet van provinciaal vastgoed wordt doorgaans geen expliciete inventarisatie gemaakt van de publieke waarde die geleverd wordt met de inzet van het vastgoed. Wanneer dit wel gebeurt blijft de te realiseren publieke waarde vooral impliciet.
- De inzet van provinciaal vastgoed lijkt door de verschillende betrokkenen binnen de provincie Drenthe vooral gezien te worden als *'middel'* om publieke waarde te creëren. Het eigendom van vastgoed voor de provincie is geen *'doel'* op zich, behalve voor de uitvoering van provinciale taken.
- Per vastgoedobject worden de doelstellingen actueel gehouden, ofwel wordt het bezit van vastgoedobjecten regelmatig heroverwogen;
- De provincie lijkt bij de verschillende vastgoedobjecten vooral ad hoc in te spelen op concrete maatschappelijke behoefte (bijv. bij de IT-hub en Health Hub). De provincie lijkt hiermee vooral een rol te pakken die door anderen niet wordt gepakt. De vraag is echter of deze rol en inzet het meeste bijdraagt aan het behalen van de provinciale doelstellingen.

## Conclusie

- De provincie Drenthe zet een deel van het vastgoed voor het uitvoeren van provinciale taken (bijv. provinciehuis en steunpunten) om daarmee publieke waarde te creëren. Daarnaast heeft de provincie, om uiteenlopende redenen, diverse aanvullende vastgoed objecten in eigendom. Hierbij is niet altijd volledig duidelijk welke publieke waarde hierdoor wordt gecreëerd en of dit de optimale rol voor de provincie is.



# Analyse – legitimiteit (1)

**Legitimiteit:** *het beheer van provinciaal vastgoed wordt gelegitimeerd door democratische besluitvorming, wetten en regels.*

## Feiten

- Er is op dit moment geen vastgesteld integraal beleid ten aanzien van vastgoed voor de provincie Drenthe.
- De provincie heeft in haar financiële verordening 2020 (artikel 17) staan dat er een nota kapitaalgoederen als aanvulling op de verordening is. Deze is niet aanwezig.
- In de nota investeren is een categorisering gemaakt van het vastgoed in maatschappelijk en economisch vastgoed. Daarmee volgt de nota de indeling van het BBV. Deze indeling sluit soms niet aan op de praktijk in Drenthe. Bijvoorbeeld ontbreekt een categorie voor strategisch vastgoed. Ons advies is echter wel om de categorisering te handhaven i.v.m. de financiële regelgeving, maar in de nota investeren of in een nieuw op te stellen nota kapitaalgoederen meer toelichting opnemen over de categorieën vastgoed.
- Daarnaast is er geen heldere (en vastgestelde) visie en/of afwegingskader om te bepalen hoe vastgoed bijdraagt aan bereiken doelen van de provincie.
- De processen ten aanzien van provinciaal vastgoed zijn niet eenduidig beschreven en vastgelegd binnen de organisatie.
- In de P&C documenten (begroting en jaarrekening) van de provincie wordt in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen een toelichting gegeven op het provinciaal vastgoed. Hierbij ligt de nadruk voornamelijk op het onderhoud en beheer van de objecten en niet het vastgoedbeleid zelf. Het BBV stelt eisen aan de paragraaf Kapitaalgoederen waaraan Drenthe niet geheel voldoet. De financiële consequenties voor de begroting zijn niet volledig inzichtelijk in de paragraaf. De commissie BBV adviseert verder om een investeringsplan op te nemen in de paragraaf. Wij bevelen aan dat advies te volgen.
- Uit een analyse van de Statenbesluiten ten aanzien van vastgoed over de periode 2020-2022 blijkt dat de relevante besluitpunten ten aanzien van beheer, aankoop, verkoop en verhuur van vastgoed en het beschikbaar stellen van kredieten ter besluitvorming zijn voorgelegd. Provinciale staten zijn hiermee in staat gesteld om de kaderstellende rol ten aanzien van vastgoed uit te oefenen.

# Analyse – legitimiteit (2)

**Legitimiteit:** *het beheer van provinciaal vastgoed wordt gelegitimeerd door democratische besluitvorming, wetten en regels.*

## Beelden

- Er lijkt sprake van ad-hoc besluitvorming bij inzet en aanschaf vastgoed door de provincie. Hierbij wordt vanuit concrete situaties geredeneerd hoe de inzet vanuit de provincie (eigendom vastgoed) kan worden onderbouwd.
- Bovendien lijkt er geen uniform beleid te zijn op het bepalen en toepassen van kostprijs dekkende huur. Dit wordt per object apart bepaald.
- Binnen de organisatie van de provincie Drenthe bestaan verschillende opvattingen over het inzetten van vastgoed (eigendom, huur, etc.) door de provincie voor het behalen van provinciale doelstellingen.
- Uit de analyse komt tevens naar voren dat het afbreukrisico van individuele projecten in potentie erg groot is indien projecten niet succesvol blijken te zijn.

## Conclusie

- Er is op dit moment geen vastgesteld beleid ten aanzien van vastgoed binnen de provincie Drenthe. Voor de verschillende objecten die in eigendom zijn is per object besluitvorming in de staten georganiseerd.

# Analyse - capaciteit

**Capaciteit:** *het organisatorische vermogen van de provincie om het vastgoedbeleid en het vastgoedbeheer goed uit te voeren.*

## Feiten

- De totale vastgoedportefeuille van de provincie Drenthe is relatief klein (zowel in aantal objecten als in euro's). De vastgoed portefeuille is te klein om voldoende robuust en professioneel management op te organiseren binnen de provincie, maar te groot om hier onvoldoende aandacht aan te besteden. De portefeuille is te groot voor het servet, maar te klein voor tafellaken.
- Het aantal vastgoedobjecten dat niet voor de eigen bedrijfsvoering van de provincie wordt ingezet is in de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen (bijv. RLS, Health Hub, IT Hub).
- De werkzaamheden ten aanzien van vastgoed zijn op verschillende plekken binnen de provincie georganiseerd: bij verschillende beleidsafdelingen (bijv. economie en cultuur) en bedrijfsvoering (administratie/onderhoud/etc.).
- De verschillende vastgoedobjecten zijn niet eenduidig vastgelegd in administratie. Hierdoor is het niet mogelijk om snel overzichten te genereren (bijv. voor kosten van onderhoud op individueel object niveau).

## Beelden

- De samenwerking tussen de onderdelen binnen de provincie Drenthe die betrokken zijn bij vastgoed lijkt onvoldoende uit de verf te komen. Bij ieder onderdeel doen medewerkers de eigen taken met de beste bedoelingen, maar (tijdige) afstemming is niet altijd een vanzelfsprekendheid.
- De verantwoordelijkheden binnen het vastgoedproces lijken niet altijd even scherp afgesproken te zijn. Er is hierdoor geen sprake van integrale verantwoordelijkheid ten aanzien van provinciaal vastgoed (zowel binnen bestuur, management als uitvoering).
- Ook lijkt de budgetverantwoordelijkheid ten aanzien van vastgoed niet altijd even eenduidig belegd te zijn. De ene budgethouder is verantwoordelijk voor de inkomsten van specifieke objecten, terwijl andere budgethouders verantwoordelijk zijn voor de lasten.
- Aantal incidenten geweest (bijv. inning huurpenningen Health Hub en BTW issue IT-Hub).

## Conclusie

- De vastgoedportefeuille van de provincie Drenthe is relatief beperkt, maar groot genoeg om voldoende aandacht te moeten hebben voor een goede inrichting en organisatie. Hier lijkt, met name op de onderlinge samenwerking, ruimte voor verbetering te zijn.

# Beantwoording deelvragen

- a. **Hoe ziet de bestaande provinciale vastgoedportefeuille eruit? En bij welke teams is dit ondergebracht?** Zie overzicht slide 11 rapportage.
  
- b. **Is er (eenduidig) beleid geformuleerd over hoe we omgaan met vastgoed en is dit nog actueel? Is als onderdeel van dit beleid ook gekeken naar duurzaamheid?** Er is geen actueel vastgesteld beleidsdocument als in de financiële verordening 2020 art 17) genoemd. Er is ook geen afwegingskader om te bepalen hoe vastgoed bijdraagt aan bereiken doelen van de provincie. Financiële aspecten zijn deels opgenomen in de nota *‘Investeren, activeren, waarderen en afschrijven’*. Over duurzaamheid zijn uitgangspunten vanuit die beleidssector geformuleerd.
  
- c. **Welke rollen, taken en verantwoordelijkheden heeft de provincie bij het provinciale vastgoed? En hoe vindt de aansturing plaats?** De rollen zijn divers: inhoudelijk naar doelrealisatie, naar facilitair beheer en naar financieel beheer. De afstemming tussen deze onderdelen is beperkt. En daarmee de sturing. Het ontbreekt ook aan een duidelijk kader voor sturing.

# Beantwoording deelvragen

- d. **Hoe gaat de provincie om met vastgoed vanuit de rol van verhuurder?** Vanuit de provincie wordt de rol van verhuurder door verschillende onderdelen binnen de organisatie ingevuld. Er ontbreekt een duidelijk (beleids-)kader. Er is op dit moment geen sprake van een professionele organisatie om de verhuurdersrol optimaal in te vullen.
- e. **Kan de provincie Drenthe voldoende anticiperen op mogelijke risico's en kansen m.b.t. vastgoed?** De vastgoedportefeuille van de provincie Drenthe is niet enorm groot, bijvoorbeeld ten opzichte van gemeenten, maar te groot om geen professioneel vastgoedbeheer toe te passen (*“te groot voor het servet, te klein voor het tafellaken”*). Op dit moment slaagt de provincie Drenthe er niet goed in om het bestaande vastgoed voldoende te managen en is specialistische kennis van risico's en kansen ten aanzien van vastgoed (te) beperkt aanwezig.

## Beantwoording hoofdvraag

**Hoofdvraag: is de provincie Drenthe in staat verantwoord vastgoedbeheer te bedrijven?** De provincie Drenthe is op dit moment niet goed in staat om verantwoord vastgoedbeheer te bedrijven. Het ontbreekt aan een helder beleidskader van waaruit gestuurd kan worden. Ontwikkelingen met betrekking tot vastgoed komen vaak ad hoc tot stand. Mede hierdoor is de vastgoedportefeuille versnipperd. De vastgoedportefeuille van de provincie Drenthe is niet enorm groot, bijvoorbeeld ten opzichte van gemeenten, maar te groot om geen professioneel vastgoedbeheer toe te passen. Specialistische kennis ten aanzien van vastgoedbeheer is op dit moment te beperkt aanwezig in de organisatie. Het gaat hierbij onder andere over het ontbreken van specifieke kennis over risico's en kansen ten aanzien van inzet van provinciaal vastgoed. Ook is er geen integraal inzicht in de kosten en opbrengsten per vastgoedobject.

# Risico's en aanbevelingen

In de huidige situatie loopt de provincie Drenthe de volgende **risico's** ten aanzien van provinciaal vastgoed:

- **Financiële risico's** ten aanzien van individuele vastgoedobjecten. De provincie Drenthe participeert in verschillende vastgoedobjecten, met aanzienlijke financiële componenten. Hiermee loopt de provincie financiële risico's, bijvoorbeeld in het geval van onverwachte meerkosten, een tegenvallend verkoopresultaat, achterblijvende huuropbrengsten of dat de provincie Drenthe te maken krijgt met een onverkoopbaar object.
- Investerings in vastgoed gebeuren met provinciale middelen. Deze middelen kunnen niet aan andere zaken worden uitgegeven. Hoe meer dit gebeurt, hoe groter het risico dat middelen niet worden ingezet voor het realiseren van **publieke waarde** voor de provincie Drenthe.
- De provincie Drenthe heeft steeds vaker vastgoed objecten in eigendom die niet per se worden ingezet voor de (wettelijke) taken van de provincie. Hiermee neemt het risico toe dat niet wordt voldaan aan **wettelijke vereisten** (bijv. staatssteun en fiscaliteit).
- Door te participeren in verschillende vastgoed objecten loopt de provincie Drenthe het risico op **imagoschade**, bijvoorbeeld door financiële tegenvallers of inhoudelijke incidenten.

Hierbij komen wij met de volgende **aanbevelingen** om het vastgoedproces van de provincie Drenthe te verbeteren:

- Laat PS **vastgoedbeleid** vaststellen en borg dit beleid in werkprocessen.
- Maak hierbij een duidelijke koppeling met **beleidsdoelstellingen** van de provincie. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van een **afwegingskader**.
- Werk in ieder geval de volgende **processen** ten aanzien van **vastgoed** uit:
  - Proces aankoop en verkoop
  - Beheerproces
  - Administratief proces (op object niveau inzichtelijk kosten/opbrengsten onderhoud/huur etc.).
- Benoem op één plek het **eigenaarschap/verantwoordelijkheden** voor alle vastgoed van de provincie (en betrek deze vanaf het begin).
- Zorg voor actief **risicomanagement**, in ieder geval bij aankoop en verkoop van vastgoedobjecten.
- Neem **periodiek** de vastgoedportefeuille door (in ieder geval bij de samenstelling van de paragraaf kapitaalgoederen) en **herijk strategie en beheer**.
- Organiseer vastgoedtaken op een **duurzame manier**. Als inzet vastgoed provincie belangrijk instrument blijft, moet je ook zorgen voor voldoende capaciteit en kwaliteit in de organisatie. Neem vastgoed mee in de ontwikkeling van Ambitieweb (duurzaamheidstoets, etc.).