

Doorlichting van de werkkerreinen Stadsontwikkeling, Vergunningverlening-Toezicht- Handhaving en Vastgoed

Oprachtgever: Gemeente Groningen

Rotterdam, 2 December 2013



Doorlichting van de werkterreinen Stadsontwikkeling, Vergunningverlening-Toezicht- Handhaving en Vastgoed

Opdrachtgever: Gemeente Groningen

Viek Verdult
Michel Hek
Jan Bart van Ginkel

Datum	Versie	Actie
07-11-2013	Concept 1.0 (90%)	
20-11-2013	Concept 1.1 (100%)	
26-11-2013		Besproken met directie ROEZ
02-12-2013	Definitieve versie	

Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profitsectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 80-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys is een internationaal bureau met ruim 550 medewerkers en is wereldwijd actief in meer dan 100 landen. Naast projecten voor individuele opdrachtgevers voeren wij ook regelmatig opdrachten uit die meerdere landen betreffen. Wij verlenen onze diensten eveneens aan de Europese instituties, Wereldbank, Asian Development Bank en andere grote internationale organisaties. De thuismarkten van Ecorys zijn van oudsher Nederland en het Verenigd Koninkrijk en die landen waar onze kantoren gevestigd zijn: België, Polen, Turkije, Spanje, Rusland, Zuidoost Europa (vanuit ons kantoor in Sofia), Kroatië, Hongarije en India.

Ecorys Nederland voert een actief MVO-beleid en heeft een ISO14001-certificaat, de internationale standaard voor milieumanagementsystemen. Onze doelen op het gebied van duurzame bedrijfsvoering zijn vertaald in ons bedrijfsbeleid en in praktische maatregelen gericht op mensen, milieu en opbrengst. Zo gebruiken we 100% groene stroom, kopen we onze CO₂-uitstoot af, stimuleren we het ov-gebruik onder onze medewerkers, en printen we onze documenten op FSC- of PEFC-gecertificeerd papier. Door deze acties is onze CO₂-voetafdruk sinds 2007 met ca. 80% afgenomen.

ECORYS Nederland BV
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1 Doorlichting Stadsontwikkeling, VTH en Vastgoed gemeente Groningen.	7
1.1 Inleiding	7
1.2 Leeswijzer	9
2 Proces	11
2.1 Methode	11
2.2 Algemene indruk	11
3 De verbindingen tussen Stadsontwikkeling en Economie	13
4 Stadsontwikkeling	15
4.1 Inleiding	15
4.2 Benchmark	15
4.3 Organisatie	20
5 Vergunningverlening, toezicht en handhaving	23
5.1 Benchmark	23
5.2 Organisatie	25
6 Vastgoed	29
6.1 Benchmark	29
6.2 Organisatie	31
7 Kansen voor innovatie	35
7.1 Stadsontwikkeling	35
7.2 VTH	37
7.3 Vastgoed	37
8 Conclusies en aanbevelingen	39
8.1 Uitkomsten benchmark	39
8.2 Procesinrichting	39
8.3 Besparingspotentie	41

Voorwoord

In deze rapportage presenteren wij de resultaten van de doorlichting van de werkterreinen Stadsontwikkeling, Vergunningverlening-Toezicht-Handhaving en Vastgoed. Deze drie werkterreinen maken deels onderdeel uit van de dienst ROEZ, maar vallen (in het bijzonder voor Vastgoed) ook deels daar buiten. Tegelijkertijd is de dienst ROEZ groter dan dit werkterrein. Op dit moment maakt ook het onderdeel Economische Zaken deel uit van deze dienst.

Wij hebben deze doorlichting gedaan door gebruik te maken van desk research op basis van aangeleverde en door ons verzamelde gegevens, interviews met een groot aantal personen binnen de gemeentelijke organisatie en een vijftal door ons georganiseerde workshops met een dwarsdoorsnede van medewerkers van de betrokken organisatie-eenheden.

In deze rapportage doen wij een groot aantal waarnemingen. Deze hebben deels betrekking op het ambtelijk functioneren. Maar in een gemeentelijke organisatie is de invloed van het bestuur en van politiek-bestuurlijke besluiten merkbaar op vrijwel alle niveaus van de organisatie. Dat is inherent aan een organisatie die functioneert onder verantwoordelijkheid van het democratisch gelegitimeerde bestuur. Dat betekent evenwel dat maatregelen om te komen tot efficiencyverbetering soms een politiek of bestuurlijk besluit vergen. Niet in alle gevallen is het ambtelijk management gemandateerd om de aanbevolen koerswijziging door te zetten. Het is van belang dit onderscheid bij lezing van het rapport in het achterhoofd te houden.

Tijdens onze werkzaamheden aan deze doorlichting hebben wij een uitstekend, plezierig en constructief contact gehad met management en medewerkers van de betrokken werkterreinen. Men was zeer bereidwillig ons inzicht te geven en desgevraagd ook informatie te verschaffen. Dat heeft ons zeer geholpen. Deze openheid hebben wij zeer gewaardeerd. Een woord van dank daarvoor is dan ook zeer op zijn plaats.

Dat neemt niet weg dat deze rapportage volledig voor verantwoordelijkheid van de onderzoekers komt. De waarnemingen en constatering, alsmede de daarop gebaseerde aanbevelingen en adviezen, zijn het resultaat van ons werk en hebben niet noodzakelijkerwijs de instemming van het management van de dienst.

1 Doorlichting Stadsontwikkeling, VTH en Vastgoed gemeente Groningen.

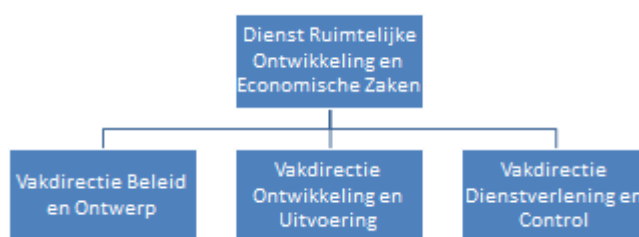
1.1 Inleiding

De doorlichting vindt plaats op twee dimensies:

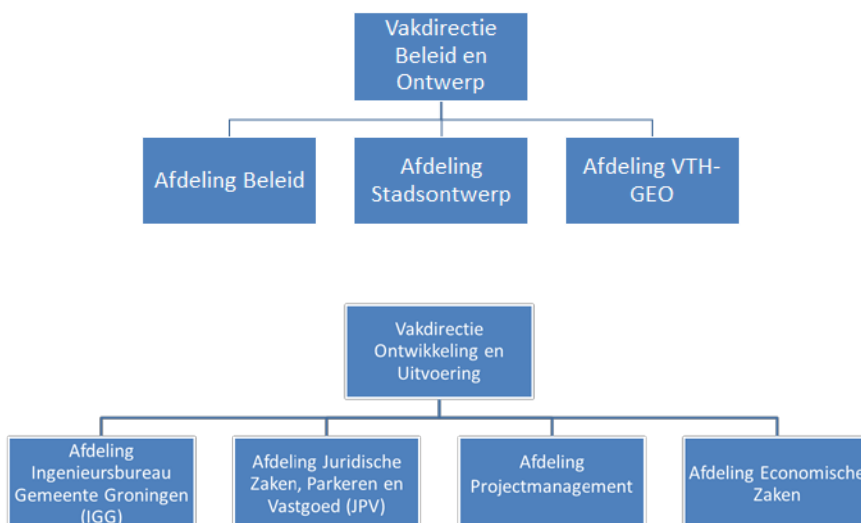
- wordt er efficiënt gewerkt, onder andere af te meten aan de hand van een benchmark met vergelijkbare gemeentelijke organisaties
- en zijn er innovatieve werkwijzen in andere organisaties, die, wanneer deze in Groningen worden geïntroduceerd, leiden tot een verbetering van de performance.

De doorlichting vindt plaats op de aangeduide werkterreinen. Dat valt voor een deel samen met dat van de dienst Ruimtelijke Ontwikkeling en Economische Zaken (ROEZ). Voor een deel is dat werkterrein beperkter dan dat van ROEZ. Zo valt Economische Zaken niet formeel onder de doorlichting. Wel hebben we in hoofdstuk 3 onze visie over EZ opgesteld. Vastgoed daarentegen beslaat meerdere diensten. Elke gemeentelijke dienst heeft de eigen gebouwen in beheer, het maatschappelijk vastgoed is in beheer bij OCSW en de daaronder ressorterende werkmaatschappijen en het strategisch vastgoed is in beheer bij ROEZ.

Tenslotte vindt de doorlichting plaats op een moment dat de organisatie in beweging is, hetgeen een minder stabiel beeld oplevert. Op dit moment is de organisatorische indeling van de dienst ROEZ als volgt:



De vakdirectie Dienstverlening en Control omvat vooral ondersteunende afdelingen, welke geen onderdeel van deze doorlichting vormen. Er vindt een aparte doorlichting op de overhead plaats. Medewerkers van deze vakdirectie zijn echter wel geïnterviewd in het kader van deze doorlichting. Zij bezetten namelijk binnen de dienst een unieke informatiepositie. De beide andere vak directies zijn thans nog als volgt georganiseerd:

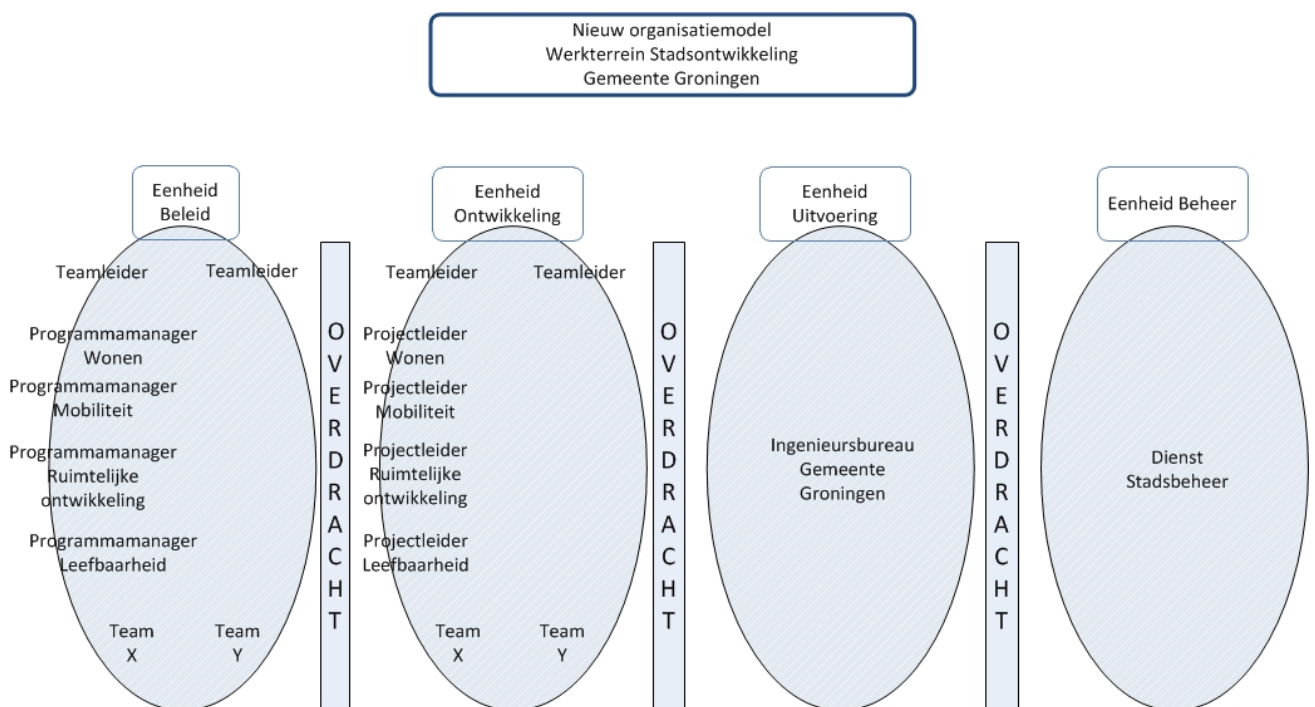


In het kader van het thans plaatsvindende organisatie-ontwikkelingstraject worden delen van VTH en JPV fysiek bij het klantcontactcentrum (KCC) gehuisvest. Formeel zal het KCC naar verwachting medio 2015 volledig zijn vorm hebben. Dit past in het organische ontwikkelingsproces van de gemeente Groningen.

De onderdelen van de economische keten (ruimtelijk fysiek economisch beleid, kennis, werkgelegenheid, en internationale betrekkingen) zijn verspreid over de gemeentelijke organisatie. Het College heeft de wens uitgesproken om deze onderdelen te bundelen. De totstandkoming van de nieuwe eenheid Economie zal een organisch veranderproces zijn, waarbij in eerste gestart wordt met een MT EZ. Hoe e.e.a. verder vormgegeven wordt valt buiten de scope van deze doorlichting, behalve voor zover het de relaties betreft die er noodzakelijkerwijs dienen te zijn tussen het nieuw gepositioneerde EZ en Stadsontwikkeling.

Het ingenieursbureau ontwikkelt zich momenteel tot een regie-organisatie op gebied van inkoop. Jaarlijks gaat er voor enkele tientallen miljoenen omzet om in het IGG. Het grootste probleem waarmee de gemeente op dit onderdeel te kampen heeft is het toekomstige aanbod op de arbeidsmarkt. Dit zal met grote stappen afnemen. Om een sterke regio te blijven oriënteert het IGG zich op haar positie in de regio. Daarom wordt samen met de ingenieursbureaus van de grote noordelijke gemeenten gekeken hoe zij zich samen kunnen versterken.

Van de afdeling JPV zullen onderdelen overgaan naar het KCC en naar het Shared Service Centrum (SCC), dat eveneens per 1 januari 2014 operationeel zal worden. De vakdirectie Dienstverlening en Control zal vrijwel geheel overgaan naar het SSC. De contouren van de nieuwe dienst Stadsontwikkeling zullen er dan vermoedelijk als volgt gaan uitzien:



In het licht van deze organisatieverandering zal dan ook niet volstaan kunnen worden met alleen een kwantitatieve doorlichting aan de hand van een benchmark. Er zal tevens een meer kwalitatieve beoordeling plaatsvinden welke vooral gericht zal zijn op de efficiency van de procesinrichting. Daardoor kan deze rapportage eveneens dienen als een bouwsteen in het proces van organisatieontwikkeling.

Tenslotte kan nog vermeld worden dat wij bij deze doorlichting aandacht schenken aan de mate waarin de inrichting van het beleidsproces voor het werkterrein Stadsontwikkeling “state of the art” is.

1.2 Leeswijzer

Hierna (hoofdstuk 2) zullen allereerst op hoofdlijnen de resultaten van de kwalitatieve beoordeling gegeven worden. Hoofdstuk 3 gaat in op de niet primair centraal staande afdeling economie. Daarna volgen drie hoofdstukken (4,5, en 6) welke elk gewijd zijn aan een van de afzonderlijke werkterreinen, namelijk Stadsontwikkeling, VTH en Vastgoed. Daarin staat vooral de benchmark centraal. In hoofdstuk 6 zullen vooral de kansen voor innovatie worden geduid. Tenslotte ronden wij in hoofdstuk 7 deze rapportage af met een aantal conclusies en aanbevelingen.

2 Proces

2.1 Methode

De doorlichting van de werkterreinen Stadsontwikkeling, VTH en Vastgoed is gedaan aan de hand van een drietal onderzoekstechnieken. De drie gehanteerde methoden zijn:

1. Interviews (kwalitatief)
2. Workshops (kwalitatief)
3. Benchmark (kwantitatief)

Wij hebben daarbij gebruikt gemaakt van de aan ons beschikbaar gestelde data. De organisatie is te complimenteren met de bereidwilligheid aan deze doorlichting ook actief deel te nemen.

In deze rapportage wordt vanzelfsprekend een aantal uitspraken gebaseerd op de informatie die tijdens de interviews verkregen is. Wij hebben deze informatie zoveel mogelijk gevalideerd en geverifieerd. Alleen wanneer informatie tijdens ten minste twee interviews met personen uit verschillende onderdelen van de organisatie verstrekt is, is deze gebruikt in deze doorlichting. Daarmee is voorkomen dat persoonlijke opvattingen een meer algemene conclusie gaan worden.

De workshops hebben wij gehouden op basis van een voorgestructureerde agenda. Voor de workshops hebben wij die personen uitgenodigd, die naar onze opvatting en in een aantal gevallen ook volgens het management van de dienst ROEZ, relevant zijn voor het betreffende werkterrein. Wij hebben een workshop voor het terrein VTH gehouden, een voor Vastgoed en drie voor Stadsontwikkeling. In de eerste van deze laatste drie lag de nadruk op “beleid”, in de tweede op “ontwikkeling en uitvoering”, terwijl in de derde workshop vooral de onderlinge relatie tussen die twee aan de orde kwam.

Benchmarken in het ruimtelijk domein is een uitdaging omdat:

- er binnen gemeenten verschillend wordt gewerkt met definities omtrent plan- en VAT-kosten waardoor verschillen in onderbouwing en toerekening moeilijk vergelijkbaar zijn;
- er binnen gemeenten grote verschillen bestaan tussen normeringen en werkelijke resultaten. Vanwege uiteenlopende projectadministraties zijn verschillen niet altijd verklaarbaar;
- opgaven binnen gemeenten moeilijk vergelijkbaar zijn (uitbreidingsgemeente, grote projecten, complexiteit opgaven, etc.);
- bij gemeenten de inzet van middelen uit de Algemene Dienst niet transparant is. Dit heeft bijvoorbeeld een effect op de plankosten maar is niet traceerbaar.

Los van benchmarken in het ruimtelijk domein is een “foto maken” van een organisatie makkelijker als het object stil staat. Voor deze opgave in Groningen hebben we te maken met een organisatie die volop in beweging is. Dit bemoeilijkt “het scherp stellen”.

2.2 Algemene indruk

Uit de interviews, workshops en benchmark ontstaat een eerste algemene indruk. Groningen heeft een relatief groot ambtelijk apparaat¹, echter de dienst Ruimtelijke Ordening en Economische

¹ Onderzoek Berenschot: Benchmark ambtelijk apparaat gemeenten, 2009

Zaken is qua grootte vergelijkbaar met andere gemeenten van de omvang van Groningen. Het serviceniveau van de dienst wordt in eerdere onderzoeken en benchmarks als goed beoordeeld. Groningen staat steevast in de top van lijstjes als het gaat om haar dienstverlening naar bedrijf en burger. Groningen hanteert ook een duidelijk set van regels en verordeningen, die voor iedereen relatief eenvoudig vindbaar zijn.

Een opvallend aspect is dat de dienst ROEZ vele specialismen (RO, juristen, planeconomen, verkeer en vervoer, milieu, flora en fauna, etc.) heeft. Dat leidt tot veel contact- en overdrachtsmomenten. Verder blijkt dat vrijwel iedereen (de neiging heeft) om overal over mee te willen praten en daartoe ook de gelegenheid krijgt. Eenmaal ingenomen standpunten en afgegeven adviezen krijgen veelal een onwrikbaar karakter, waardoor de besluitvorming in de regel relatief traag en stroperig verloopt. Daarbij nemen wij overigens een grote betrokkenheid van de medewerkers bij hun werk en bij de stad waar. Het is een bevlogen organisatie die voortdurend naar het allerbeste streeft.

Het werkpakket van de dienst is de afgelopen jaren ingrijpend veranderd. Weliswaar zijn er nog RSP-projecten (nu vooral op het terrein van infrastructuur en bereikbaarheid) in uitvoering, maar de tijd van grootschalige ontwikkelingen (voorheen vooral gebiedsontwikkelingsprojecten), waarin Groningen nog een zelfde (aanjagende) rol speelt als vroeger, lijkt ten einde te zijn gekomen. Weliswaar heeft Groningen nog projecten zoals Meerstad en Westpoort, maar de trekkende rol van de gemeente verandert in een steeds meer faciliterende rol. Te verwachten valt dat dit de komende jaren ook niet snel zal veranderen. De vragen die op de dienst vanuit de samenleving en de politiek afkomen zijn in aantal minder en in soort anders. Het werk verschuift, daar waar de dienst voorheen veel in eigen beheer ontwikkelde en grootse ingrepen pleegde, verschuift het werk in soort rol, van zelf ontwikkelen naar co-productie. Tevens is een toename van het aantal kleinere projecten en beleidsvragen zichtbaar, die relatief gezien meer tijdsinzet vergen. Dat vraagt om een andere houding en andere competenties. Voor een deel is de flexibele schil (reeds) afgebouwd, is er in de basisformatie afgeslankt, maar ontbreekt het nog aan fris bloed. Verder heeft de dienst in de loop der jaren een financieringsmodel ontwikkeld dat in de huidige economische tijd (stilstand tot lichte groei) niet langer werkbaar is. In het verleden werd een deel van de kosten gefinancierd uit grondopbrengsten en projectmiddelen (de zogeheten c1 en c3-middelen). Doordat deze bronnen opdrogen loopt de dienst tegen financieringsvraagstukken aan. Aanvulling uit de concernmiddelen (de zogeheten c2-middelen) is vooralsnog slechts tijdelijk en zal, gezien de budgettaire spanning die de gemeentebegrotingen in het algemeen de komende jaren zullen kennen, ook in de toekomst niet op grote schaal beschikbaar komen. In Groningen constateren wij een verdeling van 35% c2 middelen en 65% c1 en c3 middelen.

3 De verbindingen tussen Stadsontwikkeling en Economie

In het proces van organisatieontwikkeling binnen de gemeente Groningen is voorzien dat de afdeling Economie wordt losgemaakt uit de dienst ROEZ en samen met de eenheid die binnen de Bestuursdienst belast is met internationale economische betrekkingen een organisatie gaat vormen die onder directe aansturing van het GMT komt. Voor zover ons bekend is er nog geen uitspraak gedaan over de precieze organisatorische vormgeving. Om die reden zullen wij spreken over de "eenheid Economie". Wij gaan er daarbij overigens van uit dat de ambitie is om in binnen de economische keten ruimtelijk fysiek economisch beleid, kennis, werkgelegenheid, en internationale betrekkingen te bundelen.

De belangrijkste opgave voor de eenheid Economie is het aantrekken van nieuwe bedrijvigheid en daarmee ook het zorgdragen voor het creëren van nieuw werkgelegenheid. Voor een deel kunnen de aan te trekken bedrijven uit Nederland afkomstig zijn, maar voor een belangrijk deel zullen het ook buitenlandse investeringen zijn. Daarnaast zal de eenheid Economie ook zorgdragen voor het opstellen en uitvoeren van een economisch beleidsprogramma.

De omvang van de eenheid Economie zal grotendeels bestaan uit medewerkers van de huidige afdeling Economie van ROEZ. De omvang van die afdeling is 20 fte. Het aantal medewerkers Internationale economische betrekkingen dat daarbij komt bedraagt naar verwachting 1 fte. Wanneer we deze twee bijeen nemen en dat confronteren met de omvang van een met Groningen vergelijkbare gemeente dan is die omvang in vergelijking met bijvoorbeeld Nijmegen (17,1 fte) als gemiddeld aan te duiden.

Bij het aantrekken van nieuwe investeringen en nieuwe bedrijvigheid kan Economie niet los gezien worden van Ruimte. Vanzelfsprekend zal er afstemming nodig zijn over het (ruimtelijk) faciliteren van bedrijven. De beschikbaarheid en bruikbaarheid van bedrijventerreinen is daarvoor cruciaal. De verantwoordelijkheid daarvoor kan niet exclusief bij een van de betrokken eenheden gelegd worden, maar dient in gezamenlijkheid gedragen te worden. Afhankelijk van het soort bedrijven dat overweegt zich in Groningen te vestigen is ook de vraag naar ontsluitende infrastructuur, benodigde vergunningen, beschikbaarheid van voldoende geschoold en gekwalificeerd personeel, aanwezigheid van toeleveranciers en dergelijke van groot belang. Ook het vestigingsklimaat in algemene zin kent naast een economische en sociaal-culturele dimensie een sterk ruimtelijk georiënteerde dimensie. Communicatie over wensen en behoeften van het bedrijfsleven en de vraag of Groningen daarin wil faciliteren, dan wel het geheel wil verzorgen is van vitaal belang in de relatie tussen de eenheid Economie en Stadsontwikkeling.

Overigens geldt dit in zijn algemeenheid niet alleen voor nieuwe bedrijven, maar ook voor reeds gevestigde bedrijven. Het accountmanagement van de eenheid Economie dient dan ook in frequent contact te zijn met Stadsontwikkeling. De accountmanagers van de eenheid Economie zijn daarmee als het ware de counterparts binnen de gemeentelijke organisatie van de bouw-accountmanagers die werkzaam zijn binnen VTH.

In de benchmark over het vestigingsklimaat van enkele jaren geleden (2010) kwam Groningen met een algemene waardering van 6,8 gemiddeld uit de bus. Die waardering was vanaf 2005 met 0,4 rapportpunt significant gestegen.

Tenslotte zullen de eenheid Economie en Stadsontwikkeling nauw moeten samenwerken op het vlak van detailhandelsbeleid. De detailhandelsstructuur is namelijk niet alleen economisch van

aard, maar dient ook ruimtelijk ingepast te worden. Het functioneren van de detailhandel staat in heel Nederland onder druk, zo ook in Groningen. Daarbij is het van belang om in te zetten op een goede functionerende binnenstad, ondersteund door een evenwichtige wijkwinkelstructuur en grootschalige winkelcluster(s). Het beleid dat in 2011 is geactualiseerd (Groningen, Structuurvisie detailhandel 2011- 2020) staat dit ook voor en betekent een concrete inzet van de gemeente op het gebied van EZ en RO, om de doelen die zijn gesteld te verwezenlijken.

4 Stadsontwikkeling

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de aspecten van de dienst stadsontwikkeling beschreven die naar onze mening opvallend zijn en/of waar mogelijkheden voor verbetering zijn. Eerst volgen de bevindingen uit de data-analyse en de benchmark, daarna de bevindingen uit de interviews en workshops. In de kaders staan de eerste concluderende bevindingen.

Stadsontwikkeling (hierna te noemen SO) staat voor zware opgaven als gevolg van externe ontwikkelingen. In dit verband zijn te noemen:

- de bouwsector zit in zwaar weer als gevolg van de huidige economische en kredietcrisis
- investerende partijen geven niet thuis (terugtrekkende rijksoverheid als financierend partner) en corporaties zijn niet meer in staat haar traditionele rol als bouwer te vervullen.

Deze bedreigingen hebben een direct effect tot slechtere resultaten:

- minder opbrengsten uit leges en lagere grondexploitatie resultaten
- verminderde kwaliteit van de leefomgeving en investeringsklimaat.

Dit leidt ertoe dat de in de rapportage genoemde besparingen een samenhangend pakket van maatregelen vereisen op alle interne organisatieaspecten zoals te noemen strategie, managementstijl, systemen, personeel, cultuur en structuur.

4.2 Benchmark

Als Ecorys constateren wij dat grote projecten bij veel Nederlandse steden elkaar niet automatisch meer opvolgen. De grote groei is er uit. Daarvoor in de plaats komt een beperkter aantal binnenstedelijke projecten, die wel een intensieve behandeling vragen. De grondexploitaties van binnenstedelijke projecten zijn dus niet meer automatisch winstgevend of budgettair neutraal, maar naar verwachting verliesgevend als gevolg van hoge verwervingsprijzen en relatief hoge plan- en VAT-kosten; Naar verwachting zal hierdoor ook het aantal operationele plannen structureel op een lager niveau liggen dan voorheen.

Dit heeft een drietal gevolgen voor de gemeente Groningen:

1. Het inhuren van diensten (en mensen) door SO zal afnemen;
2. De vaste medewerkers van SO kunnen na afloop van afgeronde projecten niet automatisch doorvloeien naar nieuwe projecten;
3. De besparingen door efficiëntie verbetering hebben slechts een beperkt, afnemend effect: als er minder plan- en VAT-kosten zijn, dan kan er ook minder op bezuinigd worden.

Verder kan gesteld worden dat Groningen, in navolging van andere steden, veel meer van een actief grondbeleid naar een faciliterend grond bedrijf zal gaan, dat zich laat betalen door belanghebbende marktpartijen; zeker daar waar de gemeente geen grondposities heeft. Dit heeft directe consequenties voor de financieringsstructuur en daarvan afgeleid de wijze waarop het ambtelijk apparaat is vormgegeven.

Bij Stadsontwikkeling is de gemeenterekening van Groningen vergeleken met de gemeenten Nijmegen, Zwolle en het Nederlands gemiddelde. Uit ons onderzoek blijkt dat op dit aspect het zeer lastig is om precieze cijfers met elkaar te vergelijken. Een en ander hangt namelijk sterk af van de wijze van boeken van bepaalde lasten. Ook is het nemen van een eenmalige grote afschrijving op een project niet herleidbaar indien totalen van verschillende gemeenten met elkaar vergeleken

worden. Groningen verantwoordt bijvoorbeeld de afboeking onder RO en Nijmegen doet dat onder bouwgrondexploitatie. Wij hebben daarvoor gemeend om zoveel mogelijk de grote getallen met elkaar te vergelijken.

Een juiste vergelijking maken tussen gemeenten is dus lastig, desalniettemin is er een onderverdeling gemaakt. Wordt er specifiek gekeken naar het totaal van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting dan ontstaat onderstaand beeld:

Tabel 4.2 RO + volkshuisvesting in Groningen, Nijmegen en Zwolle; totaal en per inwoner (2011)

Groningen	Baten	Lasten	Saldo
X 1.000 euro	€ 17.754	€ 59.914	€ -42.160
Per inwoner	€ 93	€ 315	€ - 222

Nijmegen	Baten	Lasten	Saldo
X 1.000 euro	€ 300.928	€ 330.365	€ -29.437
Per inwoner	€ 1.832	€ 2.012	€ - 179

Zwolle	Baten	Lasten	Saldo
X 1.000 euro	€ 55.759	€ 57.923	€ -2.165
Per inwoner	€ 463	€ 481	€ - 18

Nederland	Baten	Lasten	Saldo
X 1.000 euro	€ 20.601	€ 25.691	€ -5.090
Per inwoner	€ 425	€ 545	€ - 120

Wanneer we minder specifiek naar de absolute omvang van baten en lasten afzonderlijk kijken (aangezien deze vooral ook door de wijze waarop afwaarderingen verantwoord worden), maar vooral naar het saldo in euro's per inwoner, dan scoort Groningen beduidend slechter dan de beide andere gemeenten en het Nederlands gemiddelde. Het probleem lijkt daarbij in belangrijke mate veroorzaakt te worden dat Groningen relatief weinig baten genereert. Een verklaring hiervoor is dat er blijkbaar minder positief afgesloten grondexploitaties zijn dan elders in Nederland.

Uit de tabellen hierboven blijkt dat Groningen, indien wij de stad afzetten ten opzichte van Nederlands gemiddelde, relatief gezien (per inwoner) weinig inkomsten genereert. Ook is eenzelfde beeld te zien als we Groningen vergelijken met de twee andere steden.

Planontwikkeling

De definitie van gemeentelijke planontwikkelingskosten luidt als volgt:

De kosten die worden gemaakt door de verschillende gemeentelijke diensten c.q. afdelingen en externe adviseurs, voor de ruimtelijke planontwikkeling en –realisatie.

Planontwikkelingskosten is dus de verzamelnaam voor alle kosten die nodig zijn om de uitvoering van een plan mogelijk te maken. Daarbij worden de planontwikkelingskosten veelal onderverdeeld in plankosten en kosten voor voorbereiding en toezicht (V&T).

In 'gemeenteland' wordt geen eenduidige definitie van plankosten gehanteerd, worden plankosten niet altijd in dezelfde fases doorbelast naar projecten en worden de plankosten op verschillende manieren geraamd. Bovendien worden er in gemeenteland verschillende afwegingen gemaakt in kosten die als structureel worden beschouwd en kosten die aan plankosten worden toegeschreven. Vanuit de huidige kostenstructuur (omzet gestuurd) wordt in Groningen relatief veel aan plankosten toegerekend. Daardoor is het vrijwel onmogelijk is om eenduidig te benchmarken. Desalniettemin doen wij hieronder wel een beredeneerde poging.

Plankosten

Plankosten zijn de beleidsmatige en projectmatige kosten die direct toe te rekenen zijn aan het project. Het grootste deel van deze kosten wordt gemaakt in de initiatief- en de definitiefase, bijvoorbeeld het opstellen van het bestemmingsplan en de planologische procedure. De gemeentelijke apparaatskosten bestaan vooral uit de inzet van medewerkers van de gemeente. De medewerkers zullen, indien nodig, de volgende activiteiten uitvoeren (deze opsomming is richtinggevend en niet limitatief):

- onteigeningsprocedures;
- (samenwerkings-) overeenkomsten;
- projectleiding en secretariële ondersteuning;
- exploitatieplan;
- planeconomie;
- opstellen ruimtelijke plannen (onder andere masterplannen stedenbouwkundige ontwerpen, structuurvisies, (ontwerp) bestemmingsplan t/m vaststelling bestemmingsplan;
- onderzoeken en adviezen (voor zover deze niet direct door de exploitant worden bekostigd);
- planschadeonderzoek ex afdeling 6.1 Wro;
- archeologie & monumentenzorg;
- administratiekosten;
- communicatie en voorlichting (voor zover het op het plan betrekking heeft).

Wanneer we de projecten in Groningen vergelijken met landelijke benchmarks met betrekking tot de planontwikkeling en voorbereiding en toezicht (V&T) dan zien we dat Groningen gemiddeld zeer hoge kosten maakt. Dit zou voort kunnen komen uit de vele overleg- en overdrachtsmomenten binnen de huidige organisatie.

Ook door tussentijdse vragen/ uitwerkingen die door het college aan de dienst worden voorgelegd zorgen voor een verhoging van de kosten. In vergelijking met andere gemeenten is de invloed van het bestuur op de dagelijkse werkzaamheden in Groningen significant groter. Een strakkere invulling en management van de processen zou daarmee een significant verschil kunnen maken op de begroting.

Tabel 4.1 Plankosten en Voorbereiding & Toezicht t.o.v. benchmark (gebaseerd op gemaakte kosten)

	Planontwikkeling	Planontwikkeling	V&T	V&T
	Groningen	benchmark	Groningen	benchmark
Totaal Wonen	16%	15,5%	17%	11%
Totaal Kantoren / Bedrijven	29%	15,5%	13%	11%
Totaal Wijkvernieuwing	34%	15,5%	23%	11%
Totaal Overige Projecten	7%	15,5%	44%	11%
Totaal Generaal	23%	15,5%	16%	11%

Bron: Staat P&V, 2012; bewerkt door Ecorys, 2013.

Wij hanteren een gemiddeld plankosten percentage van 15,5 %. Hierbinnen bedraagt het aandeel projectleiding 6,0%.

Tabel 4.2 Onderbouwing plankosten

Plankosten	
Stedenbouw	4,0%
Bodemonderzoek	0,5%
Planeconomie	2,0%
Projectleiding	6,0%
Milieu	1,0%
Verkeer	0,5%
Juridische zaken	1,0%
Communicatie	0,5%
TOTAAL	15,5%

Binnen de gemeente Groningen constateren wij dat het aandeel plankosten gemiddeld 23% bedraagt (van de totale kosten), als naar de totale portefeuille van projecten wordt gekeken en 16% indien alleen het onderdeel wonen wordt belicht. Het genoemde percentage van 23 ligt boven het landelijk gemiddelde, maar voor de woningbouwprojecten bedraagt dit vrijwel hetzelfde als het landelijk percentage. Een deel van de kosten voor dienst Stadsbeheer drukken financieel gezien nog op de begroting van ROEZ. Het aandeel kosten laat hiertoe een vertekend beeld zien.

Uurtarieven

Een verklaring in de plankosten kan gevonden worden in de uurtarieven die binnen Groningen gehanteerd worden. Deze tarieven zijn hoger dan het gemiddeld beeld in Nederland, maar ook ten opzichte van private ingenieursbureaus (gemiddeld € 90 per uur).

Tabel 3.2 Tarieven Groningen per functieschaal

Salarisschaal	Gemeente Groningen	Min. Handleiding overheidstarieven	Max. Handleiding overheidstarieven
schaal 10 en hoger:	€ 104	€ 85	€ 157
schaal 8 - 9:	€ 92	€ 74	€ 79
schaal t/m 7:	€ 76	€ 51	€ 69

Bron: Gemeente Groningen, 2013; Handleiding overheidstarieven, 2012.

De wijze waarop kosten worden doorbelast in de interne uurtarieven verschillen per gemeente. Een exact beeld over de hoogte van de uurtarieven is niet te geven. Wel constateren wij dat deze bovengemiddeld zijn en hierdoor een onderbouwing zijn van de hogere plankosten.

Kosten voorbereiding en toezicht

De kosten voor voorbereiding en toezicht zijn door ons afgezet tegen marktconforme percentages. Hierbij komen wij tot percentages van 2,5% voor voorbereiding en 8,5% voor bestek en toezicht.

- De kosten voor voorbereiding hebben te maken met detailleringen en uitwerkingen die tussen de DO-fase en bestek uitgevoerd dienen te worden
- Het bestek en toezicht betreft de kosten voor het opstellen van de bestekken, de technische begeleiding van het project en de directievoering. Het grootste deel van deze kosten wordt gemaakt in de uitvoeringsfase van het project.

In totaal is een aandeel van 11% van de civieltechnische kosten marktconform voor voorbereiding en toezicht. Dit percentage is reëel wanneer dit door marktpartijen wordt uitgevoerd. Wij constateren in de praktijk dat bij gemeenten dit percentage hoger ligt en circa 15% bedraagt.

Voor Groningen constateren wij dat de kosten voor Voorbereiding en Toezicht 16% bedraagt voor alle kosten en 17% voor de woningbouwprojecten (zie tabel 3.1). De kosten voor Voorbereiding en Toezicht liggen aan de hoge kant als dit afgezet wordt tegen andere gemeenten, maar is vooral hoog indien dit vergeleken wordt met marktpartijen.

Totaal planontwikkeling

Wij komen tot een totaalbeeld van 27% planontwikkelingskosten dat doorbelast wordt op projecten als landelijk beeld. De wijze waarop deze kosten worden gecommuniceerd per gemeente is verschillend. Zetten we dit percentage af tegen de kosten binnen de gemeente Groningen, dan komen wij tot een beeld van 39% overall en 33% voor woningbouwprojecten.

Concluderend kunnen wij stellen dat voor het totaal aan planontwikkelingskosten van de gemeente Groningen hoger is dan marktconform wordt aangetroffen. Dit kan op twee manieren worden uitgelegd:

Kosten uurtarief

De gemeente Groningen hanteert hogere interne uurtarieven dan landelijk wordt aangetroffen. Een verklaring hiervan ligt in het doorbelasten van kosten in de uurtarieven. Het verlagen van de interne uurtarieven leidt tot lagere kosten (die rechtstreeks bij ROEZ in rekening worden gebracht). Voor de gemeente Groningen leidt dit niet automatisch tot besparingen, aangezien de herverdeling van kosten leidt tot een herverdeling onder de diensten.

Kwantiteit inzet ambtelijk apparaat

- Wij constateren dat de gemeente Groningen kwaliteit zeer hoog in het vaandel heeft. Om deze kwaliteitsstandaard waar te blijven maken is er meer personele inzet nodig dan de landelijke benchmark laat zien. Dit betekent daarmee dat het huidige kwaliteitsniveau ook een prijskaartje heeft. Afgaande op de landelijke cijfers betaald de gemeente Groningen jaarlijks gemiddeld **20%** extra voor specifiek woningbouwprojecten en **40%** extra voor het geheel aan alle projecten.

- Daarnaast concluderen wij dat de gemeente **20%** specifiek voor woningbouwprojecten en **40%** op het geheel aan projecten kan besparen. Dit heeft consequenties voor het kwaliteitsniveau, maar ook voor de wijze waarop dit vormgegeven kan worden. Het uitbesteden aan private partijen (gespecialiseerd in de dossiers in kwestie) zorgt ervoor dat marktconforme bedragen berekend worden

Besparingspotentieel

Op basis van de huidige P-staat waarbij een totaal aan civieltechnische kosten van € 418 mln. ingeboekt staat en een totaal aan planontwikkeling ter grootte van € 162 mln. zou een fictieve besparing mogelijk zijn van € 51,5 mln. indien er geheel conform markttechnische percentages worden gewerkt en alles nog uitgevoerd moet worden. Gezien het feit dat een deel van de werkzaamheden reeds is uitgevoerd, is deze besparing niet in zijn geheel te verzilveren.

Op basis van de huidige bezetting voor RO/EZ waarbij een totaalformatie van 160 fte is gemoeid, zou op papier een besparing van 40% in de kosten mogelijk moeten zijn. Dit kan tot uitdrukking komen door:

1. goedkopere werknemers (lagere functieschalen) in te zetten
- 2., minder fte in te zetten
3. een andere manier van uurtarieven doorbelasten (welke geen gevolgen heeft voor de gemeente Groningen, maar wel voor de afdeling ROEZ).

De enige manier waarop de drie besparingsopties kwantitatief uitgerekend kan worden is door het aantal fte te berekenen. In het geval van besparing op fte heeft dit betrekking op het IB, JPV en Projectmanagement. Een theoretische besparing van 40% op 108 fte (op basis van de hiervoor genoemde afdelingen) leidt tot 43 fte minder personeel. In de praktijk kan het een samenspel van de drie besparingsopties zijn, in euro's uitgedrukt blijft het totaal gelijk aan de 40% besparing op fte, ofwel € 3,5 mln. op jaarbasis.

4.3 Organisatie

Hieronder geven wij een overzicht van de belangrijkste constatering voor de dienst Ruimtelijke Ordening voor zover dit het werkterrein Stadsontwikkeling betreft. Deze komen voort uit de interviews, workshops en analyse-werkzaamheden (data analyse en benchmark).

Wij constateren dat er veel tijd wordt gestoken in overdrachtmomenten. Dat is een logisch gevolg van het feit dat er veel verschillende specialisten betrokken zijn bij de diverse projecten. Men heeft de neiging om over elk project te willen meepraten en meedenken.

Het valt ons op dat, mogelijk door het missen van een goede werkrelaties tussen bestuur, management en werkorganisatie, verantwoordelijkheid nemen voor een project niet of in beperkte mate voorkomt. Het is ons ook niet duidelijk geworden wie in vele gevallen een opdracht geeft of de verantwoordelijkheid heeft in een bepaald project. Wel valt het grote aantal bestuurlijke interventies op, wat vaak de prioriteitsstelling doorbreekt.

Afgaand op diverse voorbeelden ontbreekt ook een duidelijke set regels voor interne besluitvorming en mandatering. Het gevolg van deze ommissie is dat ook aan iedereen (ook raadsleden) alle ruimte geboden wordt om mee te denken en te beslissen.

De werkdruk binnen de dienst Ruimtelijke Ordening wordt als hoog ervaren. Alle vragen (van wie dan ook) worden opgepakt en van een zo goed mogelijk antwoord voorzien (streven naar het beste cijfer). Echter er is beperkt/geen focus (geen speerpunten die belangrijker zijn dan anderen) en er is geen duidelijk toekomstbeeld geschetst. De hoge werkdruk heeft als gevolg dat medewerkers wel willen nadenken over een toekomstig business model, maar daarvoor geen tijd nemen of krijgen. De noodzakelijke back-up ontbreekt. Hetzelfde geldt voor het toepassen van innovatieve

manieren om met de nieuwe economische tijden mee te gaan. De wens en de veranderingsbereidheid is er, de kennis is ook in voldoende mate aanwezig, maar de uitvoering is in beginsel meer een vingeroefening dan een uitrol van een nieuw gedachtegoed. Annex hieraan is het verschijnsel dat onderwerpen die niet goed (of niet in het juiste tempo) lopen, buiten de reguliere lijnorganisatie worden opgepakt. De inrichting van een Turboteam en een Versnellingsstafel zijn daarvan de voorbeelden. Intern geeft men hieraan een positieve waardering, aangezien het duidt op een dienstverlenende en burgergerichte instelling. Wanneer echter de processen regulier daarop zouden zijn ingericht, dan is er slechts een beperkte noodzaak voor dergelijke hulpconstructies. Het feit dat het Turboteam inmiddels al overbelast lijkt, onderschrijft de noodzaak om in de basisprocessen dienstverlening en burgergerichtheid te incorporeren.

Voor het Ingenieursbureau (en in iets mindere mate ook voor Stadsontwerp) geldt dat deels voor de regio gewerkt wordt. Dit heeft veelal een achtergrond in de bestuurlijk geëntameerde samenwerking binnen de provincie en binnen de Noordelijke samenwerking. De dienstverlening vindt deels tegen afgesproken tarieven plaats. Wij hebben geconstateerd dat er onvoldoende visie is op de wijze waarop de gemeente Groningen wil en kan samenwerken met de omgeving. De stad Groningen is de grootste speler in deze regio en heeft daarmee ook een verantwoordelijkheid. Een visie op deze samenwerking kan richting geven aan de beleidsinhoudelijke koers, de benodigde organisatorische condities en het bijbehorende financieel regime.

Vanuit onze observaties constateren wij dat er in Groningen hogere eisen gesteld worden aan projecten dan wettelijk vereist. Hiervan moet inzichtelijk worden gemaakt wat de financiële consequenties zijn. Ook de redelijkheid van de eis en de financiële gevolgen moeten beter inzichtelijk worden gemaakt.

Er ontbreekt binnen de gemeente (en daarmee ook binnen de dienst ROEZ) een duidelijke gedragen visie of focus, op de stad Groningen maar ook op de gemeente Groningen in de regio. Nu wordt op alles met eenzelfde (goede) werkhouding ingegaan. Omdat tijd maar een keer uitgegeven kan worden gaat dit uiteraard ten koste van efficiency.

De dienst Ruimtelijke Ordening ziet zichzelf als bepalende speler in de stad. Marktpartijen worden beperkt vertrouwd, waardoor ook in deze gevallen de verantwoordelijkheid moeilijk los gelaten kan worden, Groningen wil de regie voeren (en doet dit in veel gevallen ook nog zonder dat daarvoor aan belanghebbenden kosten in rekening gebracht worden). In vergelijking met andere gemeenten is deze dienst zeer overheid gecentreerd. Men vertrouwt sterk op de eigen kennis van de lokale omstandigheden en is ervan overtuigd dat marktpartijen dat niet kunnen evenaren. Dat leidt in de praktijk ook tot moeizame relaties met marktpartijen, of dit nu initiatiefnemers of dienstverleners zijn.

Dienst ROEZ is overheid gecentreerd, regie wordt moeizaam uit handen gegeven.

Stadsontwikkeling moet bovenop de veranderende rollen in het werkveld van gebiedsontwikkeling zitten. Nieuwe concepten moeten uitgedacht worden, nieuwe verdienmodellen moeten worden getoetst. Veel activiteiten die momenteel hieronder vallen kunnen niet of in beperkte mate onder projecten geboekt worden. De vraag naar meer inzet op dit beleidsterrein groeit, terwijl de dekkingsmogelijkheden afnemen. Een deel van stadsontwikkeling valt qua werk ook meer bij conserndiensten en zou daar hun middelen uit moeten krijgen.

De veranderende markt (nieuwe modellen) vraagt veel van de beleidsafdeling. Hier is ook meer en meer behoefte aan. Het huidige dekkingsmodel werkt echter niet productief.

Bij SO komt de dekking van de plankosten (in de initiatief fase en de definitie fase) uit de (reserve) grondexploitaties. Bij de vaststelling van de grondexploitatie worden de gemaakte kosten met terugwerkende kracht op de grondexploitatie geboekt. Indien er geen grondexploitatie wordt vastgesteld, dan komen de gemaakte plankosten ten laste van de reserve grondbedrijf of de algemene dienst. Ook projecten waarbij de gemeente faciliterend optreedt, maar wel relatief veel werkzaamheden naar zich toetrekt, dienen vroegtijdig gewogen te worden, of ze 'levensvatbaar' zijn

Weeg vroegtijdig af of een project kan doorgaan

Indien in een vroegtijdige fase dient bekeken te worden of een project bij het initiatief of de definitie daadwerkelijk kans van slagen heeft, dan valt een incidenteel besparingspotentieel te behalen. Niet alleen in Groningen, maar ook in andere steden komt geregeld voor dat grondexploitaties starten met een aanzienlijke boekwaarde, die niet altijd correspondeert met de verrichtte werkzaamheden.

De werkrelaties tussen de afdelingen Beleid, Stadsontwerp, Ingenieursbureau en Projectmanagement zijn in de huidige situatie diffuus. Dat leidt tot versnipperde verantwoordelijkheid voor het eindresultaat. Deze onduidelijkheid uit zich ook regelmatig in onderlinge spanningen binnen de organisatie. Het feit dat na de voorgenomen organisatieontwikkeling er een driedeling ontstaat in de trits Beleid-Ontwikkeling-Uitvoering zal daarin weinig verandering brengen. Op dit moment is het Ingenieursbureau nog een volwaardig onderdeel van de organisatie, maar wordt wel nagedacht over de meest gewenste positionering. Een verzelfstandiging is daarbij niet ondenkbaar. Wanneer het Ingenieursbureau verzelfstandigd zou worden, zal er een disbalans tussen de drie onderdelen gaan ontstaan, waardoor het zwaartepunt in de beleidscyclus meer naar voren gaat verschuiven. Dit komt de uitvoeringskracht niet ten goede. Te overwegen ware Ontwikkeling en Uitvoering bijeen te houden in één organisatie-eenheid en niet te splitsen zoals dat het geval is in het op bladzijde 8 gepresenteerde mogelijk komende organisatiemodel. In een dergelijke constellatie kan het Ingenieursbureau eenvoudiger verzelfstandigd worden, aangezien er dan een bredere basis is om het opdrachtgeverschap naar dit verzelfstandigde onderdeel professioneel in te richten.

Tenslotte is nog opvallend dat (overigens niet alleen binnen dit werkterrein) "Beleid" en "Ontwikkeling & Uitvoering" bijeen gehouden worden. Dat heeft voordelen binnen de eigen productieketen, maar op gemeentelijke schaal wordt de integratie van beleidsterreinen (fysiek, sociaal en economisch) vrijwel onmogelijk. In de doorontwikkeling van de organisatie zal dit een belangrijk aandachtspunt dienen te zijn.

Het nieuwe organisatiemodel dat bestaat uit Beleid – Ontwikkeling – Uitvoering zal niet leiden tot een duidelijker organisatiemodel met verbeterde managementsturing en daarbij behorende verantwoordelijkheden.

5 Vergunningverlening, toezicht en handhaving

5.1 Benchmark

De hoogte van de bouwleges ten opzichte van de bouwsom is gemeten door Groningen te vergelijken met de steden Nijmegen en Zwolle. Hieruit komt naar voren dat Nijmegen beduidend lagere leges kent dan de andere twee steden. Groningen is voor kleine aanvragen (tot € 10.000) nog goedkoop in vergelijking met Zwolle, maar naarmate de aanvragen groter worden verandert dit. Bij grote aanvragen is Groningen zelfs de duurste. Hieruit valt af te leiden dat het getrapte systeem van kruissubsidiering (grote aanvragen betalen voor de kleine) mogelijk te ver is opgerekt en hiermee ook onder druk kan of al is komen te staan.

Tabel 5.1 Leges bij omgevingsvergunning in Groningen, Nijmegen en Zwolle (2012)

2012	Groningen	Nijmegen	Zwolle
Bij € 10.000,- excl. btw, incl. welstand	€ 348	€ 279	€ 539
Bij € 45.500,- excl. btw, incl. welstand	€ 1.566	€ 1.244	€ 1.640
Bij € 130.000,- excl. btw, incl. welstand	€ 4.524	€ 3.558	€ 4.259

Bron: Vereniging Eigen Huis, 2012.

Het gemiddelde legestartief voor Nederland ligt rond de € 345 voor een aanvraag van € 10.000. Wanneer de totale inkomsten vanuit alle leges, naast de twee benchmarksteden, wordt vergeleken met het Nederlands gemiddelde ontstaat het volgende beeld. Het totale saldo is in Groningen verreweg het hoogst in vergelijking met Nijmegen en Zwolle. Als we echter gaan kijken wat dit per inwoner betekent ontstaat er een ander beeld. De inkomsten uit bouwvergunningen ligt met € 34 per inwoner relatief hoog, terwijl de secretarieleges met € 17 per inwoner hetzelfde scoren als het Nederlands gemiddelde.

Tabel 5.2 Leges in Groningen, Nijmegen en Zwolle; totaal en per inwoner (2011)

		Groningen	Nijmegen	Zwolle	Nederland
Bouwvergunningen	x 1.000 euro	€ 6.527	€ 4.968	€ 3.105	n.v.t.
	euro/inwoner	€ 34	€ 30	€ 26	€ 26
Secretarieleges burgerzaken	x 1.000 euro	€ 3.258	€ 2.349	€ 2.304	n.v.t.
	euro/inwoner	€ 17	€ 14	€ 19	€ 17

Bron: CBS, 2013.

Personeelstarieven

In ons onderzoek zijn tevens de gehanteerde personeelstarieven onder de loep gelegd en vergeleken met de handleiding overheidstarieven. Het gemiddelde (interne) uurtarief voor ambtenaren bedraagt € 90 per uur.

Uit eerder onderzoek van Ecorys naar privatisering van de kwaliteitsborging in de bouw (2013) blijkt dat het landelijk gemiddelde uurtarief op € 90,-/uur ligt. Voor commerciële partijen ligt het gemiddeld uurtarief tevens op circa € 90,-/uur².

Uit de analyse in Groningen komt naar voren dat er tot en met schaal 9 significant hogere uurtarieven gehanteerd worden. Vanaf schaal 10 is een realistischer beeld waar te nemen.

² NL Ingenieurs, 2013.

Concluderend zou Groningen de tarieven en bijpassende beloningsstructuur nader moeten evalueren. Het zou tevens een verklaring voor de relatief hoge bouwleges kunnen zijn.

Tabel 5.3 Tarieven VTH per functieschaal

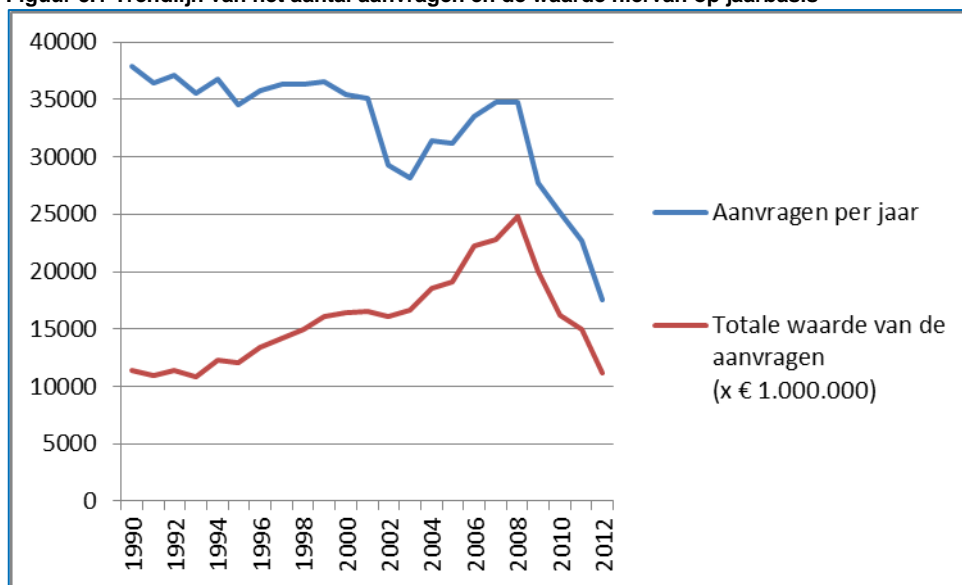
Salarisschaal	Gemeente Groningen	Min. Handleiding overheidstarieven	Max. Handleiding overheidstarieven
schaal 10 en hoger:	€ 104	€ 85	€ 157
schaal 8 - 9:	€ 92	€ 74	€ 79
schaal t/m 7:	€ 76	€ 51	€ 69

Bron: Gemeente Groningen, 2013; Handleiding overheidstarieven, 2012.

Aantal vergunningen

De trendlijn rond bouwaanvragen (binnen de periode 1990-2008) kent een tweetal fenomenen die elkaar min of meer compenseerden. Sinds het begin van dit millennium is de economie flink gegroeid, resulterend in veel nieuwbouwactiviteiten. Echter sinds 2003 heeft het (voormalige) ministerie van VROM de vergunningvrije bouw mogelijkheden fors uitgebreid. Belangrijk hierbij was de introductie van het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb). Hierdoor werd een flink aantal bouwwerken bouwvergunningvrij, maar daarnaast werd ook een categorie licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken geïntroduceerd. Onderstaand figuur illustreert dit goed.

Figuur 5.1 Trendlijn van het aantal aanvragen en de waarde hiervan op jaarbasis

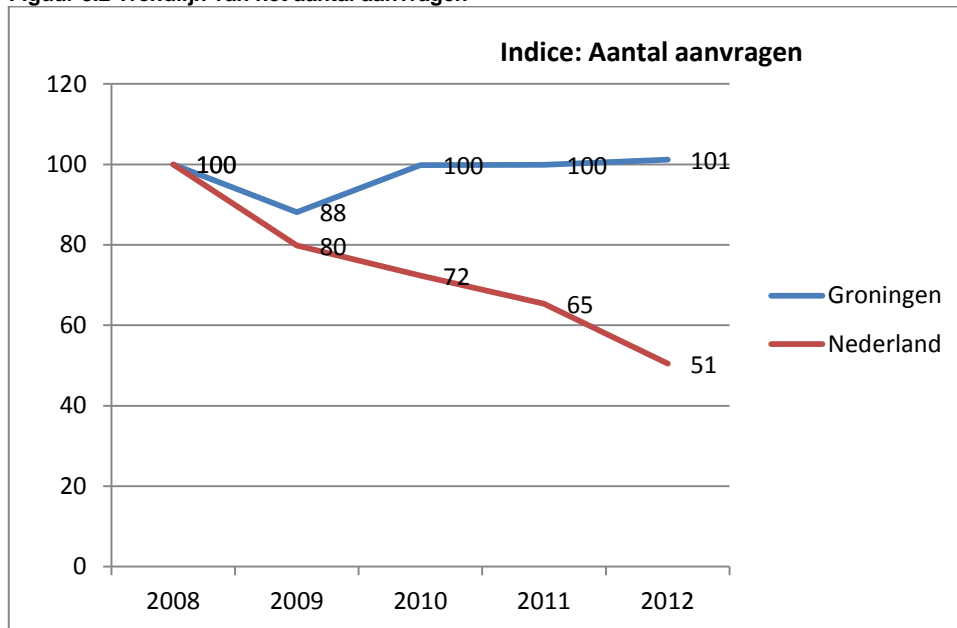


Bron: CBS, 2013.

Het resultaat is dat het aantal vergunningaanvragen over de periode 1990-2008 redelijk stabiel is gebleven met slechts een licht dalende trend van 0,3 procent per jaar. Na 2008 zien we dit volledig instorten. Als we de jaren vanaf 2008 zouden meenemen in de trendlijn, zou een jaarlijkse daling van 2,9 procent moeten worden toegepast. Omdat we deze daling als een tijdelijke dip beschouwen, rekenen we erop dat wanneer de daling stabiliseert, deze weer eenzelfde trend als voor 2008 zal volgen.

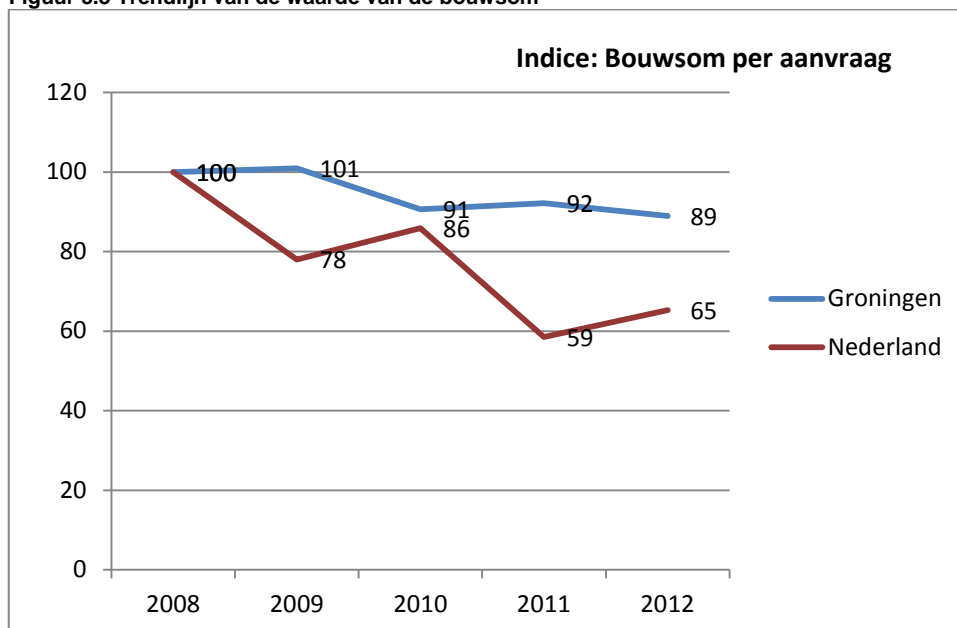
Zetten we Groningen af tegen het landelijk beeld, dan constateren wij dat zowel in de aantal aanvragen als in de bouwsom per aanvraag de daling minder hard is dan in Nederland.

Figuur 5.2 Trendlijn van het aantal aanvragen



Bron: CBS, 2013, bewerking Ecorys

Figuur 5.3 Trendlijn van de waarde van de bouwsom



Bron: CBS, 2013, bewerking Ecorys

Hieruit kunnen wij concluderen dat in Groningen de crisis in de bouwsector ook merkbaar is, maar dat het beeld in aantallen aanvragen en de bouwsom per aanvraag minder dramatisch is dan het gemiddeld beeld in Nederland.

5.2 Organisatie

Hieronder geven wij een overzicht van de belangrijkste constatering voor de afdeling VTH. Deze komen voort uit de interviews, workshops en analysewerkzaamheden (data analyse en benchmark).

Groningen kent net als veel andere steden een systeem waarbij de leges uit de grote bouwvergunningen de meerkosten van de kleine vergunningen dekken. Deze kruissubsidiering is acceptabel zolang er een evenwicht is tussen grote en kleine vergunningen. Het is duidelijk dat dat in Groningen nu niet langer het geval is. Tevens constateren wij dat Groningen een gelijkblijvend percentage van de bouwsom vraagt voor de vergunning (onafhankelijk van de hoogte van de bouwsom). Uit de benchmark blijkt dat veel gemeenten bij bouwvergunningen voor projecten met lagere bouwsommen (tot € 10.000) een hoger percentage vragen.

Kruissubsidiering leidt nu tot een dekkingsprobleem. Een concrete besparing kan gevonden worden in het verhogen van de bouwleges voor met name de kleinere aanvragen. Met het verschuiven van de aanvragen van middelgrote en grote bouwsommen naar kleinere opgaven, zal dit een aanzienlijke opbrengstenstijging vertegenwoordigen.

Ter illustratie:

Uit landelijk cijfers blijkt dat 85% van de bouwaanvragen zich bevindt in de laagste klasse (gemiddeld 10.000 euro). Groningen vraagt voor een vergunning iets meer dan 350 euro³. Daarmee eindigt Groningen op plaats 156 van alle gemeenten. Ter vergelijking vraagt Eindhoven voor deze categorie € 750,- en Rotterdam € 619,-. Dat gezegd hebbende zou je mogen veronderstellen dat er in ieder geval ruimte is voor een verhoging van de leges. Kijkend naar de totale aanvragen op jaarbasis dan zouden gemiddeld ca. 3.000 aanvragen in de categorie van rond de 10.000 euro aan bouwsom vallen. Een verhoging van de bouwleges met 100 euro voor deze categorie aanvragen levert jaarlijks € 300.000 aan extra inkomsten op.

Uit data analyse blijkt dat het aantal bouwaanvragen in Groningen iets terugloopt. Dit strookt echter niet geheel met het beeld wat uit de workshops en interviews is gekomen. Men gaf in de workshops aan dat het aantal aanvragen per medewerker met 30% is gedaald. Blijft wel staan dat er geen (perceptie) is van een lagere werkdruk, in tegendeel: de huidige medewerkers ervaren juist een toename van de werkdruk. Dit wordt deels verklaard doordat de organisatie gekrompen: de flexibele schil is weg en vacatures worden niet ingevuld.

Tevens kan de hoge werkdruk verklaard worden door het feit dat aanvragen vaker van individuele burgers zijn, die niet de professionaliteit van de grotere aannemers hebben. Daardoor moet er veel tijd en energie in de begeleiding gestopt worden. Dit is de facto een "gratis" dienstverlening van de gemeente aan de burger. Vanzelfsprekend heeft dit wel een prijs. Overigens is het goed mogelijk dat veel tijd van de medewerkers zit in de meldingen. Deze vorm heeft natuurlijk meer ruimte gekregen in de afgelopen jaren, maar vraagt nog steeds veel tijd van een ambtelijke organisatie, zonder dat deze tijd goed te herleiden is.

Overwogen kan worden om de meest voorkomende onderwerpen van richtlijnen te voorzien en op internet te plaatsen. Dit voorkomt veel vragen en wijzigingen. Een andere acceptabel oplossing zou natuurlijk zijn het vragen van een passende vergoeding voor deze dienstverlening.

Het service niveau is hoog. Veel tijd wordt gestoken in het bijstaan van burgers en ondernemingen, zonder dat hier een adequate vergoeding tegenover staat.

De afdeling VTH heeft slechts een zeer beperkt aantal fte afgestaan aan de Omgevingsdienst. De oprichting van een Omgevingsdienst voorziet in een efficiënter werkend orgaan waarbinnen alle noodzakelijke competenties aanwezig zijn. Er kan op een effectieve en efficiënte manier toegezien worden op handhaving en vergunningverlening. Een relatieve beperkte afdracht van fte naar de Omgevingsdienst doet het voorkomen dat de Omgevingsdienst door Groningen als van

³ Cijfers Vereniging eigen Huis

onvoldoende toegevoegde waarde wordt gezien. Ook hier is de opmerking over regionale samenwerking die bij Stadsontwikkeling is gemaakt van overeenkomstige toepassing.

In het geval van de omgevingsdienst wordt geconstateerd dat slechts voor een beperkte inzet wordt gekozen. Het is de vraag of het in huis willen houden van alle expertises (ook op dit gebied) niet leidt tot teveel verkokering en dus efficiency verlies.

De administratieve procedures leiden tot een hoop ergernis. In veel gevallen lijken de interne procedures en regelingen meer doel dan middel, met als gevolg dat ambtenaren vaak zelfstandig op zoek gaan naar (snellere) oplossingen. Dat is natuurlijk bewonderenswaardig, maar geeft wel te denken. Dit sluit aan bij de eerder genoemde aandachtspunten aangaande vertrouwen en verantwoordelijkheid.

Administratieve procedures vormen meer een doel dan een middel. In dit geval is het doel indekken, men wapent zich vooral tegen mogelijke interne conflicten.

ICT is niet up-to-date. Vergeleken met bijvoorbeeld gemeenten als Den Haag en Leeuwarden loopt Groningen achter bij de ondersteuning van de werkprocessen met ICT-middelen. Weliswaar wordt er gebruik gemaakt van tablets, maar van een digitale procesgang is geen sprake. Zo worden tekeningen ingevoerd als PDF-bestanden en worden deze bij inzoomen zo goed als onleesbaar. Wanneer op digitalisering meer geïnvesteerd zou worden, kan een behoorlijke efficiencyverbetering gerealiseerd worden. Dit vergt overigens ook een coöperatieve houding van de betrokken concernafdeling. Een van de zaken die te realiseren is, is het beschikbaar komen van procedures voor digitale ondertekening.

Op ICT zijn directe efficiency voordelen te behalen. Door gerichte investeringen kunnen doorlooptijden verkort worden en worden stukken beter toegankelijk.

De voorbereiding op nieuwe veranderingen in de markt (privatisering van BWT) wordt eigenlijk niet door de dienst opgepakt. Een enkeling daargelaten wordt deze ontwikkeling die voor Groningen zeer ingrijpend zal zijn (immers nog meer kleine vragen bij de gemeente en meer grote vragen bij private partijen) niet voldoende erkend.

De veranderingen in het werkveld VTH zijn bekend, maar worden slechts in beperkte mate opgepakt. Hier worden kansen op een betere organisatie met een verdere verbetering van het serviceniveau gemist. Bovendien ontstaat hier mogelijk het gevaar van een overschot aan fte en te nog minder inkomsten uit leges.

6 Vastgoed

De definitie van de gemeente Groningen inzake gemeentelijk vastgoed is:

“Accommodaties structureel in eigendom van, gehuurd, bekostigd en/ of gefinancierd door de gemeente om daarmee interne en externe organisaties in de sfeer van de huisvesting te faciliteren voor de uitvoering van activiteiten binnen de kaders van de gemeentelijke doelstellingen”

De gemeente Groningen heeft circa 250 objecten in haar bezit, welke zijn onderverdeeld onder de volgende categorieën:

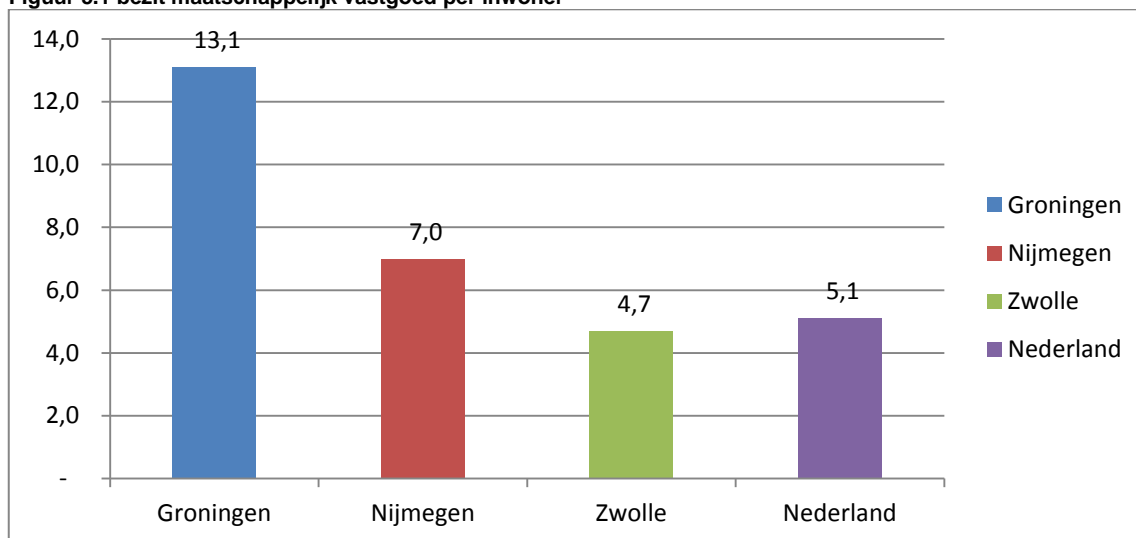
- *Strategisch vastgoed*: vastgoed ten behoeve van toekomstige ontwikkelingen.
- *Maatschappelijk vastgoed*: vastgoed, zoals buurthuizen, zwembaden, scholen etc
- *Kernvastgoed*: Kernvastgoed zijn objecten waar de gemeente Groningen de medewerkers kantoorwerkplekken biedt, en waar de gemeentelijke processen en klantcontacten plaatsvinden.

6.1 Benchmark

Bezit vastgoed

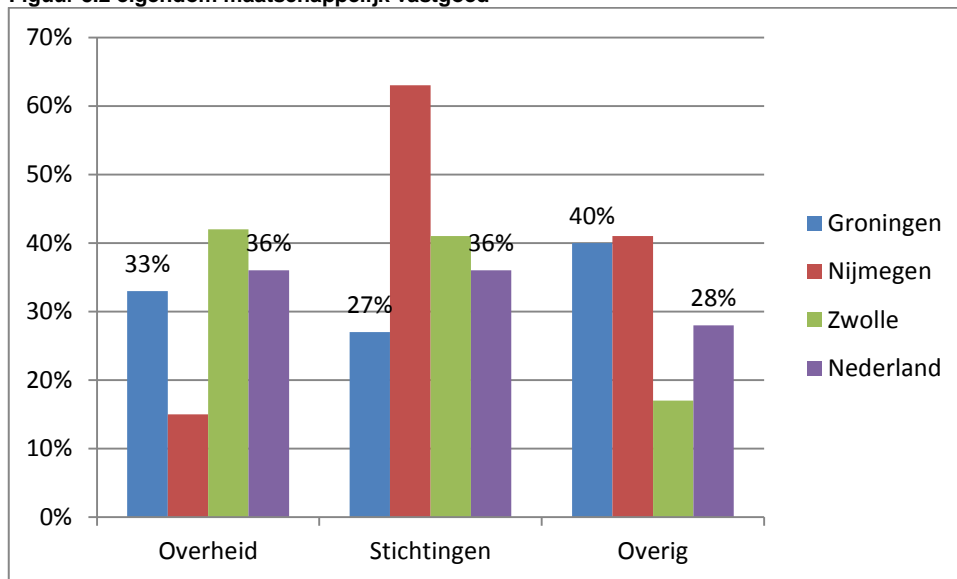
De gemeente Groningen staat op plaats 3 in het onderzoek van het Kadaster en Vitale Stad als het gaat om het bezit van maatschappelijk vastgoed van G-37 gemeenten (in absolute zin en verdeeld naar bezit per inwoner). Om een idee te geven staat er binnen de gemeente Groningen gemiddeld 13,1 m² maatschappelijk vastgoed (per inwoner). Het landelijk beeld toont 5,1 m² per inwoner.

Figuur 5.1 bezit maatschappelijk vastgoed per inwoner



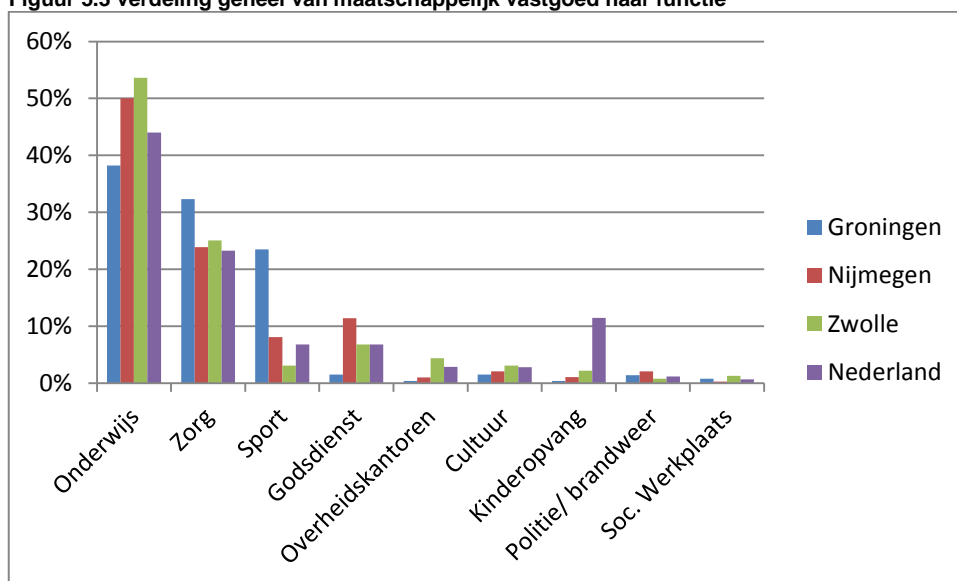
Kijken we vervolgens naar het eigendom, dan zien we dat de gemeente Groningen circa 1/3 van al het maatschappelijk vastgoed in eigendom heeft. Dit is een lager aandeel dan het landelijk beeld. Gemeenten als Almere en Enschede bezitten meer dan 2/3 van al het maatschappelijk vastgoed. Dat lage aandeel bij een groot volume heeft negatieve effecten voor de sturingsmogelijkheden van de gemeente Groningen. Immers, een belangrijk deel van het maatschappelijk vastgoed is niet in eigendom van de gemeente, maar van instellingen die hooguit een subsidierelatie met de gemeente hebben. Slecht beheer van het vastgoed zal zijn repercussies hebben op de prestaties van die instellingen en mogelijk leiden tot een groter beroep op gemeentelijke middelen.

Figuur 5.2 eigendom maatschappelijk vastgoed



Als we tenslotte naar de typen vastgoed kijken die binnen Groningen aanwezig zijn dan heeft de gemeente Groningen verhoudingsgewijs weinig onderwijsgebouwen en godsdienstobjecten, maar meer zorg- en vooral veel sportvoorzieningen (een kwart van het maatschappelijk vastgoed is sportvoorziening, terwijl het landelijk beeld 7% bedraagt).

Figuur 5.3 verdeling geheel van maatschappelijk vastgoed naar functie



Uit voorgaande grafieken kunnen we het volgende concluderen. De gemeente Groningen heeft relatief veel maatschappelijk vastgoed binnen haar gemeentegrenzen, waarbij de gemeente zelf echter een beperkt deel in haar eigendom heeft. Het eigendom is dus versnipperd. Gezien het feit dat de gemeente subsidies verstrekt aan de organisaties/ instellingen die zelf eigenaar van de gebouwen zijn, kan er efficiënter ingekocht worden indien de gemeente Groningen meer grip heeft op de totale (maatschappelijke) vastgoedportefeuille.

De tweede constatering is dat de gemeente Groningen relatief veel sport en zorg accommodaties in haar bezit heeft. Enerzijds ligt dit aan de type faciliteiten die Groningen accommodeert, anderzijds is de gemeente Groningen zelf volledig eigenaar van deze gebouwen, terwijl elders in den lande dit verzelfstandigd is.

Beheerskosten vastgoed

De gemeente heeft berekend dat de huidige organisatie € 4,75 per m² aan beheerskosten heeft voor het gemeentelijk vastgoed. In de nieuwe organisatie zou dit kunnen dalen naar € 4,00 per m². Dit zou een mooi resultaat opleveren, aangezien dat zich ruim onder de ROZ/IPD benchmark bevindt. Overigens zijn de huidige beheerskosten al lager dan het landelijk gemiddelde.

Tabel 6.1 Beheerskosten in de huidige en nieuwe organisatie t.o.v. de ROZ/IPD benchmark en Nederland

	Huidige organisatie	ROZ / IPD	Nieuwe organisatie	Nederland
Beheerskosten per m2	€ 4,75	€ 4,50	€ 4,00	€ 4,80

Bron: Gemeente Groningen en ROZ/IPD, 2013.

6.2 Organisatie

Hieronder geven wij een overzicht van de belangrijkste constatering voor de dienst Vastgoed. Deze komen voort uit de interviews, workshops en analysewerkzaamheden (data analyse en benchmark).

Het werkerrein Vastgoed is enorm versnipperd. Niet alleen door de verschillende soorten werkmaatschappijen, maar ook door de betrokkenheid van meerdere afdelingen. De versnippering zorgt voor stroperigheid in besluitvorming. De huidige (overigens beperkte) clustering van activiteiten is een eerste stap in de goede richting. Dit kan nog verder doorgezet worden. Dit is niet alleen vanuit financieel perspectief, maar men kan ook expertise binnen de gemeente uitdragen naar andere afdelingen.

Iedere gemeente pakt de organisatie van het vastgoedbedrijf op haar eigen wijze op. Een vergelijking die wij graag willen maken is met het Rotterdamse model.

Vastgoed-organisatie Gemeente Rotterdam

Het vastgoed van de gemeente Rotterdam is divers. Van museum tot kinderboerderij, van kiosk tot bedrijfsverzamelgebouw en van parkeergarage tot brandstofverkooppunt. Daarom is de sector Vastgoed onderverdeeld in verschillende portefeuilles.

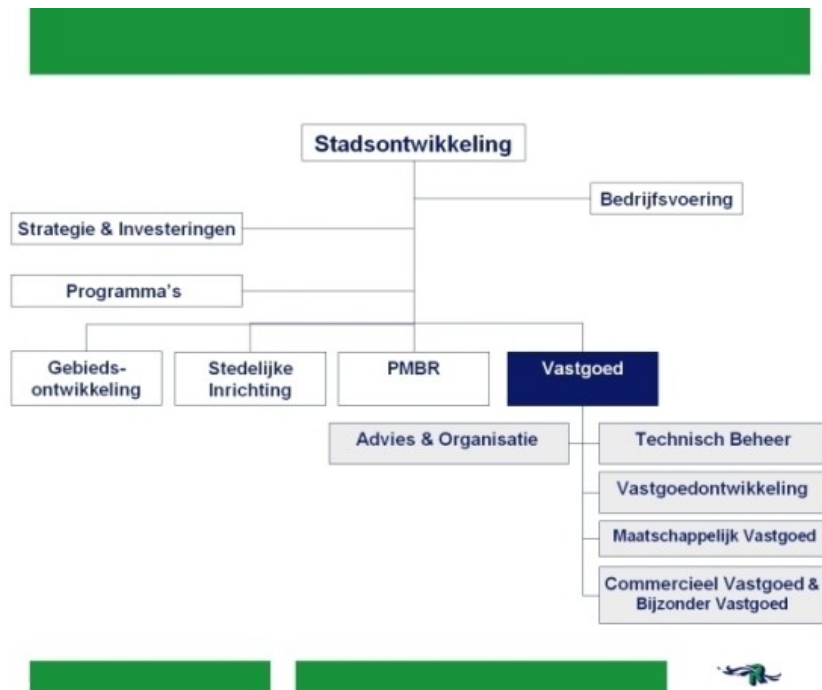
Maatschappelijk vastgoed. Hieronder vallen kunst- en welzijnsobjecten zoals buurthuizen, gezondheidscentra, theaters en musea. Maar ook scholen en sport- en recreatieterreinen bijvoorbeeld zwembaden en sporthallen

Bij Commercieel vastgoed zijn onder andere kantoren en gemeentelijke huisvesting ondergebracht. Ook bedrijfsruimten, brandstofverkooppunten, parkeergarages en bijvoorbeeld de Groothandelsmarkt (Spaanse Polder) behoren hiertoe.

Bijzonder vastgoed beheert tijdelijk objecten, bijzondere objecten en regelt gemeentelijke erfpachten.

Technisch beheer verzorgt het dagelijks en meerjarig onderhoud van al het vastgoed.

Vastgoedontwikkeling Het bezit van rond de 4000 objecten in Rotterdam biedt uitgelezen mogelijkheden tot vastgoedontwikkeling. Hiervoor is de afdeling Vastgoedontwikkeling verantwoordelijk. In opdracht van de portefeuillehouders worden panden herontwikkeld, gerestaureerd, gerenoveerd, uitgebreid of verkocht.



In zijn algemeenheid worden de volgende besparingsmogelijkheden op het gebied van vastgoed voorzien:

1. het samenvoegen van alle vastgoedexpertise in één centraal vastgoedbedrijf. Dit leidt tot minder fte
2. schaalvoordeel behalen door centrale inkoop van diensten en producten
3. optimalisaties doorvoeren in de portefeuille (minder m2 gebruik door multifunctionaliteit en sturen op bezetting)

Het werkterrein Vastgoed kan efficiënter werken indien daadwerkelijk al het gemeentelijk vastgoed wordt geclusterd.

Wij hebben geconstateerd dat er relatief weinig structureel overleg is tussen de verschillende vastgoed-beheerders. Een clustering van alle vastgoedactiviteiten zou hierin al een verbetering laten zien. Tijdens de workshop kwam een vorm van informatie-uitwisseling op gang, waarvan de resultaten zodanig bemoedigend zijn dat alleen al door het introduceren van een periodiek afstemmingsoverleg al winst te boeken is. Dit kan vorm krijgen door meer afstemming van inkoop, reserveringssystemen, personeelsregelingen en dergelijke.

Wanneer bovendien een geïntegreerde backoffice (waar dan ook te positioneren) wordt ingericht worden de beheerkosten gereduceerd en is meer geld beschikbaar voor de primaire activiteiten. Dit zal overigens niet vanzelf gaan. Er wordt binnen de gemeente Groningen al geruime tijd gesproken over bundeling van de vastgoedactiviteiten, maar dat is tot op heden buitengewoon weerbarstig

gebleken. Om dit wel te realiseren zal een duidelijke bestuurlijke opdracht gegeven dienen te worden, waarbij degene die deze opdracht gaat uitvoeren met een helder mandaat en bijbehorende bevoegdheden zal moeten worden toegerust. Wordt aan deze conditie niet voldaan, dan zal het proces niet verbeteren.

Het samenvoegen van alle vastgoedexpertise vereenvoudigt de organisatie en de processen. Dat levert een efficiency voordeel op de volgende gebieden:

- inhoudelijke en financiële vastgoedexpertise bijeenbrengen;
- minder managementcapaciteit en ondersteuning;
- minder planning & control documenten;
- minder complexe interne verrekeningen;
- minder afstemming tussen afdelingen;
- de dagelijkse aansturing van vastgesteld beleid hoeft niet bij verschillende wethouders te liggen;
- verder professionaliseren en automatiseren van vastgoedinformatie en vastgoedadministratie.

Van het totale maatschappelijk vastgoedbezit dat in eigendom is van instellingen (gesubsidieerd door de gemeente Groningen) kan de stelling onderbouwd worden dat 5 tot 10% besparing op de beheerkosten mogelijk moet zijn door schaalvergroting. Van deze besparing zou 50% ten gunste kunnen komen aan de instelling zelf en 50% aan de gemeente Groningen. Hiermee zou op jaarbasis tot € 150.000 bespaard kunnen worden. Deze besparing is een indirect effect, aangezien de gemeente subsidie verstrekt aan de instellingen, welke mogelijk lager kan uitvallen, of waardoor er meer georganiseerd kan worden door de betreffende instelling.

Momenteel wordt onderzocht of de Werkmaatschappij Sport en Recreatie verzelfstandigd kan worden. Op zich is dit geen onlogische gedachte. Daarbij dient dan wel gekozen te worden voor een daadwerkelijke verzelfstandiging, waarbij de activiteiten echt op afstand gezet worden. Een verzelfstandiging waarbij het (financieel) risico bij de gemeente blijft, zonder directe gemeentelijke sturingsinstrumenten is immers geen verbetering. Overigens merken wij op dat bij een verzelfstandiging van de werkmaatschappij Sport en Recreatie zich de vraag opdringt of dat dan ook niet dient te gelden voor het maatschappelijk vastgoed dat na 1 januari 2014 in het SSC is ondergebracht. Immers, het beheer van een wijkaccommodatie neemt binnen het continuüm van gemeentelijke kerntaken een vergelijkbare positie in als het beheer van sportaccommodaties.

Indien gesproken wordt over het verzelfstandigen van werkmaatschappijen, wijzen wij erop dat dit wel een volledige verzelfstandiging moet zijn. De gemeente heeft dan geen financieel risico meer.

Gemeentelijk vastgoed is in de regel specifiek en incurant vastgoed, wat een eenvoudige verkoop in de weg kan staan. Zeker in de huidige markt. Het is een moeilijke portefeuille en de gemeente verkoopt niet graag zomaar aan de eerste de beste: de gemeente wil ook bij verkoop borgen dat de kwaliteit van het object of het gebied wordt gehandhaafd.

De vastgoedportefeuille wordt veelal vanuit de politiek bepaald, terwijl dit waarschijnlijk door de politiek niet zo gevoeld wordt. De reden hiervan is de wijze waarop budgetten worden ingezet. Door beperkte mogelijkheden tot inzetten van budgetten kunnen acute problemen aan gebouwen niet opgelost worden. Daarnaast bevordert deze constructie ook niet om te bezuinigen op de kosten. Immers elke bezuiniging leidt automatisch tot verlaging van budgetten. Tevens missen wij de reservering voor planmatig en groot onderhoud en zijn wij van mening dat voor al het gemeentelijk vastgoed reële huurprijzen gehanteerd moeten worden. Het feit dat om politiek-bestuurlijke redenen sommige gesubsidieerde instellingen geen of een verlaagde huur betalen, leidt tot een vervuiling van de financiële informatie. Het is onterecht dat Vastgoed die kosten draagt.

Vastgoed moet transparanter worden. Het moet helder zijn wat politieke keuzes doen met de vastgoedportefeuille en de dekkingsmiddelen. Het is belangrijk zowel het vastgoedbedrijf als de beleidsdiensten een concrete taakstelling mee te geven. Zo ontstaat aan twee kanten de prikkel efficiënter met huisvesting om te gaan. Zonder deze synchrone aansturing is er altijd wel een argument om het bij het oude te laten.

7 Kansen voor innovatie

7.1 Stadsontwikkeling

Grote gebiedsontwikkelingen zijn weg, kleinschalige ontwikkelingen voeren de boventoon. De enkele grote projecten maken plaats voor veel kleine projecten. Deze zullen vooral in de steden plaats hebben, met alle gevolgen van dien

De afgelopen decennia hebben zich inefficiënte steden ontwikkeld. Nu is de tijd om in hoog tempo de slag maken om het rendement van de ruimtelijke structuur te vergroten. Dat zal moeten gebeuren door intensivering van het ruimtegebruik en betere benutting van de bestaande infrastructuur. Dat vergt nieuwe stedenbouw en architectuur, die zich richten op het aanpassen van het bestaande en niet het ontwikkelen van het nieuwe.

Een coördinerende en integrale blik is dan van groter belang. Stedenbouw is daarmee ons inziens meer dan ooit, van groot belang voor de toekomstige stadsontwikkeling, vooral in de grote steden.

In Nederland zijn in de afgelopen jaren tal van nieuwe innovatieve vormen van ontwikkelmethoden beschreven. Hieronder worden er op hoofdlijnen vier belicht, die ook in de workshops een rol hebben gehad. Over het algemeen constateren wij dat Groningen redelijk goed op de hoogte is van de nieuwe denkrichtingen binnen het ruimtelijk ontwikkelingskader. Op vrijwel alle terreinen zijn deze nieuwe ideeën gelanceerd en in uitvoering gebracht, echter wel met wisselend succes, maar belangrijker is dat wij de overtuiging missen. Daarmee blijven de goedbedoelde pogingen toch wat hangen en mist een nieuw elan. Een structurele verandering laat nog op zich wachten.

Samenwerken

Andere partijen, rollen en manieren van samenwerken: naar nieuwe vormen voor SOK's. Met het gedachtegoed samenwerkingsovereenkomst op één A4-tje wordt gezocht naar vereenvoudiging van te maken afspraken, maar ook duidelijk naar het scheiden van hoofd- en bijzaken (wat leg je wel en niet vast) en het omgaan met onzekerheid. Hoe leg je niet zozeer een project, als wel een proces vast, wat voor afspraken maak je dan samen. De zoektocht leidt langs bijvoorbeeld een hoofdlijnenovereenkomst (HOK), waarin je project- en procesbeginselen afsprekt en die als flexibel kader voor afspraken met meerdere partners (in plaats van gedwongen winkelnering binnen een PPS-afpraak) richting realisatieovereenkomsten (ROK) voor deelgebieden werkt.

Groningen zou meer aandacht moeten schenken aan het werken met de markt. Marktpartijen zitten ook in een transitieproces, waarbij de 'oude' garde vrij snel plaats moet maken voor nieuwe meer innovatieve partijen, met andere behoeften en vragen. De nieuwe marktpartijen richten zich op kleinere projecten en hebben behoefte aan een andere overheid. Een overheid die flexibel is, faciliterend optreedt en ontwikkelingen mogelijk maakt. Niet door actief aan het roer te staan, maar door mee te denken en te helpen (bijvoorbeeld door het wijzigen van allerlei regels en procedures). Groningen heeft wel ervaringen hiermee (Ebbingekwartier, Europapark, routekaart Oosterhamrik, Suikerunie terrein), maar deze nieuwe manier van samenwerken is nog lang niet overal te zien (of wordt in z'n geheel niet wenselijk geacht). Groningen moet het initiatief meer aan de markt laten en zelf scherper worden in haar nieuwe eigen takenpakket als hoeder van de stad.

Plannen

Procesomkering, de klant centraal en flexibilisering: naar alternatieven voor het Masterplan. Onder de noemer anders plannen zoeken we naar het concreet maken van co-creatie, die start bij de eindgebruiker en de rol van professionele partijen zoals de gemeente, ontwikkelaars, beleggers,

corporaties en ontwerpers hierbij. Hoe kan je de dagelijkse zoektocht en flexibiliteit die daaruit voortkomt vervatten in een dynamisch proces waarbij er wel sprake is van een "stip" op de horizon maar niet het eindbeeld tot in detail is vastgelegd?

Dit sluit aan bij de constatering hierboven. Groningen moet zoeken naar de nieuwe ontwikkelaars van de toekomst (particulieren, coöperaties, innovatieve partijen) om met hen te bepalen wie waar voor staat. Het is dus van belang dat Groningen een duidelijk punt op de horizon voor ogen heeft, waarbij zij ook duidelijk weet wat haar rol zal zijn en welke andere stakeholders hier mede een invulling aan moeten geven. Maar net zo belangrijk is dat er ruimte moet zijn om flexibel het einddoel te benaderen, daarvoor moet Groningen haar eigen processen ook onder de loep nemen, liefst met de nieuwe spelers op de stadsontwikkelingsmarkt van de toekomst..

Financiering

Andere manieren van investeren en financieren. Onder de noemer anders investeren is heel Nederland op zoek naar de verbinding tussen de vastlopende grondexploitatie, de krapper wordende vastgoed-exploitatie en de ruimte en flexibiliteit die een integrale gebiedsexploitatie zou kunnen bieden. Maar dan wel inclusief onder andere de verdienpotenties die uitgaan van energie exploitatie en andere bestaande kasstromen, zorg (pensioen in natura?) en niet in het minst ook beheer. Maar breder dan dat gaat het ook om de financiering daarvan via bijvoorbeeld een eigenarenfondsen in plaats van onteigening of gebiedsgerichte maatschappelijke (voor)investeringsfondsen.

Als wij Groningen moeten vergelijken met andere steden zien wij dat Groningen een goed beeld heeft van financieringsconstructies en ook een goed beeld van de effecten van die constructies. Er is goede kennis van verschillende nieuwe innovatieve vormen van financieringen. Alle projecten/plannen worden door een financieel adviseur getoetst op allerlei vormen (subsidies, fondsen etc.). Constructies worden ook toegepast en leiden tot innovatieve oplossingen en tot doorgang van projecten.

Hier speelt ook het aspect van verdienmodellen bij de gemeenten zelf. Huidige verdienmodellen werken niet langer (geen gronden meer verkocht). Groningen moet op zoek naar alternatieve wijzen om toch een groot deel van de ambtelijke kosten te kunnen dekken. Wat is de toegevoegde waarde van Groningen en wie wil hiervoor betalen?

Juridisch planologisch instrumentarium

Andere manieren van planvorming. Andere plannen. Alternatieven voor het bestemmingsplan? Onder de noemer ander planologisch-juridisch instrumentarium zoeken we naar optimalisatie van de huidige en mogelijk nieuwe rol van het wetgevend RO-kader, in het bijzonder de kaderstellende rol van de Structuurvisie en het bestemmingsplan.

Hoe voorkomen we dat de marktrealiteit en de planprocedures elkaar steeds bijten (markt anders -> plan aanpassen -> procedure af -> markt weer anders -> plan anders -> etc). In de ophanden zijnde Omgevingswet kunnen en zullen hier keuzes in worden gemaakt die ook worden bediscussieerd. Ook zien we grote kansen voor bijvoorbeeld stedelijke herverkaveling. Dit hangt mogelijk weer samen met de mogelijkheid om dan ook met een gebiedsfonds-aanpak te werken.

Groningen hanteert inmiddels ook enkele vrijheden op het gebied van het planologisch juridisch instrumentarium. Bestemmingsplannen worden al flexibel ingericht en men heeft hier eerste ervaring mee (Suikerunie).

7.2 VTH

Privatisering van kwaliteitsborging

Met het Rijksstreven naar privatisering van de kwaliteitsborging in de bouw zullen meer en meer werkzaamheden van bouw en woningtoezicht overgeheveld worden naar de private sector. Dit kan ook kansen bieden voor de gemeente Groningen. In plaats van een constante kostenpost op de balans (vast personeel) kan de gemeente flexibeler worden bij pieken en dalen in de aantallen bouwaanvragen. Daarnaast kan de expertise die in huis aanwezig is, "vermarkt" worden. Private partijen die behoefte hebben aan kennis op het gebied van BWT kunnen deze expertise inhuren van de gemeente Groningen.

Digitalisering

Bouwaanvragen vinden meer en meer digitaal plaats. Met name professionele partijen bieden hun aanvragen alleen nog maar digitaal in. De interne afhandeling binnen de gemeente Groningen kan een stuk efficiënter indien dit ook digitaal plaats vindt. Op dit moment worden deze aanvragen uitgeprint, becommentarieerd en vervolgens weer digitaal ingescand. Vele handelingen die overbodig zijn, indien er volledig digitaal gewerkt wordt.

7.3 Vastgoed

Duurzaamheid

Efficiëntie door inkoop wordt momenteel al nagestreefd binnen de gemeente Groningen. Een volgende slag zou gevonden kunnen worden in het verduurzamen van het vastgoed. Dit vergt naast een technisch en financieel verhaal ook om politiek draagvlak. *'Er moet eerst binnen de gemeenteraad een ambitie worden geformuleerd om duurzaamheid op de agenda te krijgen. Pas als die politieke ambitie is neergelegd, is de benodigde cultuuromslag in het zicht.'*

Split incentive

Elke bezuiniging op het vlak van vastgoed leidt nu tot een korting op de budgetten. Dit werkt niet motiverend om actief na te denken over bezuinigingen. Indien het voordeel bij mogelijke bezuinigingen leidt tot een incentive (bv een gedeeltelijke toevoeging aan het budget) zal er actiever over nagedacht worden. Het mes dient immers aan twee kanten te snijden. De Gresco is een voorbeeld van een dergelijk initiatief. In principe zeer goed idee, want daarmee wordt actief energiebesparende investeringen gedaan (die rendabel zijn over een langere termijn), maar dat gaat meteen ten kosten van een deel van de huidige budgetten, de incentive om dergelijke slimme oplossingen te kiezen of te implementeren is dus niet groot, en dat is jammer. Een split incentive kan een oplossing zijn.

8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Uitkomsten benchmark

Uit de benchmark blijkt dat Groningen, indien wij de stad afzetten ten opzichte van Nederlands gemiddelde, relatief gezien (per inwoner) meer kosten maakt. Belangrijker echter is het gebrek aan inkomsten. Het saldo is aanzienlijk slechter ten opzichte van NL gemiddeld, en dit moet toch door de burger opgebracht worden.

Ook is te concluderen dat voor het totaal aan planontwikkelingskosten de gemeente Groningen niet kosten effectief werkt. De gemeente Groningen hanteert een (te) hoge kwaliteitsstandaard (er is meer personele inzet nodig dan de landelijke benchmark laat zien). Dit betekent daarmee dat het huidige kwaliteitsniveau ook een prijskaartje heeft. Afgaande op de landelijke cijfers betaalt de gemeente Groningen jaarlijks gemiddeld **20%** extra voor specifiek woningbouwprojecten en **40%** extra voor het geheel aan alle projecten. Tevens concluderen wij dus dat de gemeente **20%** specifiek voor woningbouwprojecten en **40%** op het geheel aan projecten kan besparen indien er marktconform kosten worden berekend. Het marktconform berekenen van kosten heeft consequenties voor het kwaliteitsniveau, maar ook voor de wijze waarop dit vormgegeven kan worden. Het uitbesteden aan private partijen (gespecialiseerd in de dossiers in kwestie) zorgt ervoor dat marktconforme bedragen berekend en gehanteerd worden.

De crisis in de bouwsector is in Groningen ook merkbaar, maar het beeld in aantallen aanvragen en de bouwsom per aanvraag is hier minder dramatisch dan het gemiddeld beeld in Nederland. Uit de benchmark blijkt wel een probleem aangaande de kruissubsidiering. Door terugvallende grote vergunningen lijdt een en ander nu tot een groter wordend dekkingsprobleem. Een concrete inkomstenstijging kan gevonden worden in het verhogen van de bouwleges voor met name de kleinere aanvragen. Met het verschuiven van de aanvragen van middelgrote en grote bouwsommen naar kleinere opgaven, zal dit een aanzienlijke additionele opbrengst vertegenwoordigen.

De gemeente Groningen heeft relatief veel maatschappelijk vastgoed binnen haar gemeentegrenzen, waarbij de gemeente zelf echter een beperkt deel in haar eigendom heeft. Het eigendom is dus versnipperd. Gezien het feit dat de gemeente subsidies verstrekt aan de organisaties/ instellingen die zelf eigenaar van de gebouwen zijn, kan er efficiënter ingekocht worden indien de gemeente Groningen meer grip heeft op de totale (maatschappelijke) vastgoedportefeuille. Daarnaast is de sturing van de gemeente op deze gesubsidieerde instellingen dus ook slechts beperkt mogelijk, wat een onwenselijk situatie is.

8.2 Procesinrichting

Stadsontwikkeling

In termen van procesinrichting valt op dit werkterrein aanzienlijk te verbeteren. De vele contact- en overdrachtsmomenten werken een zekere stroperigheid in de hand. Een strakke, duidelijke procesinrichting, waarbij gewerkt wordt met meer heldere verantwoordelijkheden en duidelijk bevoegdheden kan dat voorkomen.

Het werkpakket van de dienst ROEZ is de afgelopen jaren aanzienlijk veranderd. Weliswaar is er nog een aantal RSP-projecten, maar deze zijn veel meer infrastructuur- en mobiliteitsgerelateerd, waar in het verleden nog grote en omvangrijke gebiedsontwikkelingsprojecten plaats vonden. Daar

zijn vele kleinere en andersoortige vragen en opdrachten voor in de plaats gekomen. Alhoewel de dienst ROEZ zich goed realiseert dat haar werkprocessen veranderen is zij nog maar moeizaam in staat om de noodzakelijk kanteling te bewerkstelligen en ook daadwerkelijk anders te werken. Wij constateren dat men er wel over praat, en met alle goede bedoelingen evenzeer, maar er wordt niet een concrete stap gezet. Er is nog immer een gat tussen analyse en implementatie.. Ook in de nieuw voorgestane inrichting, zoals weergegeven op bladzijde 8, zijn daarvoor nog onvoldoende contouren zichtbaar.

De verandering is zowel kwalitatief als kwantitatief te duiden. Er is minder werk. De flexibele schil is reeds (vrijwel) geheel afgebouwd, maar de vaste formatie is nauwelijks gekrompen. Er is ook ander werk. Dat vraagt ook om een andere type medewerker. Wij voorzien dat de komende jaren in beide ontwikkelingen niet of nauwelijks verandering zal komen. De tijd van grote ontwikkelingsprojecten is voorbij en zal ook niet snel terugkomen. Dat betekent dat in termen van aanpassing in omvang, beschikbare competenties en planmatig werken er een inhaalslag te maken is, wil de dienst gereed zijn voor de toekomst.

In het verleden werd een groot deel van de kosten van de dienst ROEZ gedekt uit grondexploitaties en projectbudgetten. Als gevolg van de hiervoor geschetste verandering is dat verdienvermogen aanzienlijk gereduceerd. Er wordt zelfs fors afgeboekt op grondexploitaties. Een nieuw verdien-, c.q. bekostigingsmodel is noodzakelijk. Het kan daarbij niet anders dan dat concernmiddelen (c2-gelden) worden ingezet voor een basisniveau van capaciteit en kwaliteit dat beschikbaar moet zijn voor de gemeente, ongeacht het productieniveau. Dat geldt in ieder geval voor die onderdelen van de beleidsstaf die zich richten op overkoepelende beleidsvisies en programma's en voor een basiscapaciteit aan projectmanagement. Ook elders in de gemeentelijke organisatie wordt een voorziening voor projectmanagement uit de reguliere c2-budgetten bekostigd.

Concluderend zouden wij over Stadsontwikkeling het volgende willen zeggen:
Creëer vertrouwen in elkaar, geef en neem verantwoordelijkheid en werk met mandaten.
Wat vraagt de markt? Focus daarop. Maar kijk ook naar de middellange termijn, wat vraagt de markt dan en wat voor soort organisatie (en welk verdienmodel) hoort daarbij.

VTH

Het service niveau dat door de gemeente Groningen wordt geboden is hoog. Er wordt veel tijd gestoken in het bijstaan van burgers en ondernemingen, maar hier staat over het algemeen een te lage vergoeding tegenover. Dit is ook terug te zien in de ranglijsten van de kosten van omgevingsvergunningen. Groningen biedt wat dat betreft veel extra diensten, waarvan de vraag is of dat noodzakelijk of gewenst blijft. Het is voor de medewerkers ook niet duidelijk waar eventueel prioriteit gelegd zou moeten worden. Met als resultaat dat elke vergunningaanvraag even zwaar telt en op een gelijke manier wordt opgepakt.

Tevens moet men waakzaam zijn dat de administratieve procedures geen doel zijn, maar een middel om de klanten te dienen. Het is dus belangrijk om te weten wat de klant wil en hoe de gemeente het beste haar service daarop kan afstemmen.

Concluderend zouden wij over VTH het volgende willen zeggen:
Focus; kies voor een efficiënte organisatie, waarbij een duidelijke stip op de horizon wordt geschetst. Dat kan ook leiden tot het eventueel aanpassen van verdienmodellen.
Maak ook keuzes. Wat doen we wel en wat niet meer. Waar bieden we nog wel service en wanneer kunnen we volstaan met een verwijzing naar een website?

Vastgoed

Vastgoed moet transparanter worden. Het moet helder zijn wat politieke keuzes doen met de vastgoedportefeuille en de dekkingsmiddelen. Als eenzijdig (door politieke bemoeienis) aan knoppen wordt gedraaid, heeft dat een effect op de dekking. Dit moet altijd inzichtelijk zijn. Het werkkterrein Vastgoed kan efficiënter werken indien daadwerkelijk al het gemeentelijk vastgoed wordt geclusterd. Zolang de vastgoedactiviteiten niet geclusterd zijn is een periodiek afstemmingsoverleg noodzakelijk. Belangrijk is ook dat indien gesproken wordt over het verzelfstandigen van werkmaatschappijen, dit wel een volledige verzelfstandiging moet zijn. De gemeente heeft dan ook geen financieel risico meer.

Concluderend zouden wij over Vastgoed het volgende willen zeggen:
Stop de versnippering, zoek duidelijkheid en transparantie, cluster de vastgoeddiensten of maak onderdelen volledig zelfstandig.

8.3 Besparingspotentie

In de voorgaande paragrafen zijn enkele meer kwalitatieve conclusies getrokken. Hieronder doen wij een aanzet voor een besparingspotentie in een helder overzicht.

Waar/wat	hoe	Potentiele besparing
1. Planontwikkelingskosten Ambtelijk apparaat aanpassen aan markt vraag (absorptievermogen).	Marktconforme tarieven en marktconforme tijdsbesteding <i>Theoretische besparing mogelijk: Aantal fte terugbrengen met 40%</i>	40% op totale uitgaven planontwikkelingskosten Rond de €3,5 miljoen per jaar
2. Inkomsten stijging vergunningen	Verhogen bouwleges met € 100 per aanvraag	€ 300.000 jaarlijks
3. Clustering vastgoed	Efficiency voordelen	5 a 10 % van beheerskosten € 150.000
Totale besparing		€4.000.000

Omdat het overgrote deel van de besparing in het terugdringen van het aantal fte zal liggen heeft elke bezuiniging op dit vlak directe consequenties voor medewerkers. Sociale statuten zullen het terugbrengen van het personeelsbestand niet zonder meer accepteren, waardoor de frictiekosten als gevolg hiervan behoorlijk zullen zijn. Het is dan ook aan te raden om vooralsnog niet tot gedwongen ontslagen over te gaan, maar de afvloeiing te laten plaatsvinden middels natuurlijk verloop. Gezien de opbouw van Groningen is een verjonging van de totale organisatie noodzakelijk en zal deze relatief gezien ook spoedig plaatsvinden.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas