
PROFESSIONEEL GEMEENTELIJK VASTGOEDMANAGEMENT

De invloed van interne en externe centralisering van gemeentelijk vastgoed op de professionalisering van gemeentelijk vastgoedmanagement en de actualiteit, belangen, motieven en gevaren ervan onderzocht



E.T. HUBERTS

20 NOVEMBER 2015

ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

Masterscriptie Publiek Management

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Begeleider: Prof. Dr. Ing. G.R. Teisman

Titel: Professioneel gemeentelijk vastgoedmanagement

Ondertitel: De invloed van interne en externe centralisering van gemeentelijk vastgoed op de professionalisering van gemeentelijk vastgoedmanagement en de actualiteit, belangen, motieven en gevaren ervan onderzocht

Auteur: E.T. Huberts

E-mail: tijnhuberts@gmail.com

Studentnummer: 344745

Opleiding: Master Publiek Management

Universiteit: Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit: Faculteit der Sociale Wetenschappen

Begeleider en eerste lezer: Prof. Dr. Ing. G.R. Teisman

Tweede lezer: Dr. J. Eshuis

Datum en plaats: 20 november 2015, Rotterdam



Voorwoord

Voor u ligt een thesis met als thema de professionalisering van gemeentelijk vastgoedmanagement en de mogelijke bijdrage van interne en externe centralisering van gemeentelijk vastgoed daaraan. De laatste jaren leeft vastgoed bij gemeenten in Nederland en zijn professionaliseringstrajecten bij vele gemeenten ingezet. Dit interessante thema heeft geleid tot een onderzoek waarbij professionalisering van gemeentelijk vastgoed centraal staat. Door een stage te hebben gelopen bij de Vereniging Projectmanagement Nederlandse Gemeenten (VPNG) is het mij opgevallen hoezeer gemeenten belang hechten aan samenwerking met andere gemeenten. Daarom begon ik mij af te vragen of intergemeentelijke samenwerking –en dan vooral in een vorm van externe centralisering –van invloed kan zijn op de professionalisering van vastgoedmanagement. Ik heb het voorrecht gehad via de VPNG snel contacten te kunnen leggen met vastgoedprofessionals, en in de hoedanigheid als stagiair van de VPNG ben ik altijd hartelijk ontvangen voor mijn interviews op verschillende gemeentehuizen en adviesbureaus. Een ieder die heeft bijgedragen aan de totstandkoming van dit onderzoek wil ik daarom bedanken, omdat zonder de medewerking van de respondenten het onderzoek niet had kunnen plaatsvinden. Daarnaast was het voor mij als stagiair en student buitengewoon leerzaam om met professionals te mogen spreken over dit thema en kunnen de opgedane contacten verder altijd van pas komen. Uiteraard is het de bedoeling dat naast het doorlopen van dit leerproces voor mij als student, u als lezer met belangstelling en plezier dit onderzoek zal lezen.

Inhoud

Voorwoord	2
Lijst van tabellen en figuren	5
Begripsbepaling	7
Managementsamenvatting	8
1: Inleiding	9
1.2: Aanleiding.....	10
2: Probleemstelling	11
2.1: Doelstelling	11
2.2: Vraagstelling.....	11
3: Relevantie	12
3.1: Maatschappelijke relevantie.....	12
3.2: Theoretische relevantie.....	12
3.3: Bestuurskundige relevantie.....	13
4: Achtergrond gemeentelijk vastgoed	14
4.1: Vastgoedtaken gemeenten	14
4.2: Gemeenten ervaren knelpunten bij uitvoeren vastgoedtaken.....	14
4.3: Gemeenten willen vastgoedtaken anders aanpakken.....	15
4.4: Actuele beleidsthema's gemeenten	16
4.5: Noodzaak professionaliseren vastgoedmanagement.....	16
5: Theoretisch kader	17
5.1: Professionalisering van vastgoedmanagement.....	18
5.2: De ontwikkelingsfasen van professioneel vastgoedmanagement.....	20
5.3: Twee paden naar professionalisering: Intern versus extern.....	21
5.4: Motieven voor een extern professionaliseringstraject.....	24
5.5: Strategisch handelen niet vanzelfsprekend	25
5.6: Conceptueel model	27
5.6.1: <i>Operationalisering</i>	29
6.1: Afbakening van onderzoek.....	30
6.2: Onderzoeksstrategie.....	30
7: Beleid en uitvoering gemeentelijk vastgoed	31
7.1: Vastgoedbeleid	31
7.1.1: <i>Hoeveelheid gemeentelijk vastgoed</i>	31
7.1.2: <i>Type vastgoed</i>	31
7.1.3: <i>Vastgoedbezit geen doel</i>	31
7.1.4: <i>De markt als initiator: Risico's beperken</i>	32
7.1.5: <i>Huurprijzen</i>	33
7.1.6: <i>Verbeteren klanttevredenheid en kwaliteit vastgoed</i>	33
7.2: Intergemeentelijke samenwerking.....	33
7.3: Balanceren tussen beleid en uitvoering: op zoek naar samenhang	34
8: Professionalisering van gemeentelijk vastgoedmanagement	36
8.1 Inventariseren van de vastgoedportefeuille	36
8.2: Classificeren van het gemeentelijk vastgoed	37
8.3: Centrale vastgoedorganisatie: einde aan versnippering	38
8.4: Uiteenlopende mogelijkheden tot professionalisering	39
8.4.1. <i>Intern traject, extern traject of alternatief traject via de markt</i>	40
8.5: Weinig vastgoedafdelingen handelen puur strategisch	42

8.6: Inzet vastgoedprofessionals	44
8.7: Transparantie en heldere financiële kaders	46
9: Beleidsoptie: Intergemeentelijke samenwerking	47
9.1: Intergemeentelijke samenwerking.....	47
9.1.1: Succesvolle voorbeelden intergemeentelijke samenwerking.....	47
9.2: Vormen intergemeentelijke samenwerking.....	49
10: Visies op intergemeentelijke vastgoedsamenwerking	51
10.1: Visies op de 4 K's.....	51
10.2: Drechtsteden als empirisch voorbeeld	53
10.3: Obstakels extern professionaliseringstraject: weerstand en inleveren autonomie	53
10.3.1: Uiteenlopende visies over obstakels en potentiële meerwaarde extern traject	54
11: Intergemeentelijke vastgoedsamenwerkingsverbanden en organisatievorm.....	55
11.1: Samenwerking door middel van inhuur professionals.....	55
11.2: Samenwerking door middel van informele coördinatie.....	56
11.3: Formele samenwerking in aparte juridische entiteit: de regionale vastgoedorganisatie.....	56
11.3.1: Casus: vastgoedorganisatie regio Utrecht/Nieuwegein.....	56
11.4: Organisatorische onduidelijkheid.....	57
12: Nadelen van samenwerking in de praktijk	58
12.1: Verklaring van weerstand.....	59
12.1.1: Culturele weerstand	59
12.1.2: Rationele weerstand	60
13: Leren van de professionaliseringspraktijk van intergemeentelijke vastgoedsamenwerking en regionale vastgoedcentra.....	62
13.1: Vastgoedinformatie op orde	62
13.2: Bestuurlijke en ambtelijke overeenstemming en samenhang visies	62
13.3: Noodzaak van krachtig leiderschap	63
13.4: Heldere taken & verantwoordelijkheden en financiële kaders.....	63
14: Conclusie	65
15: Discussie	67
16: Aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....	68
16.1: Kanttekeningen en kritische reflectie	68
Literatuurlijst.....	69
Interviewlijst	71
Bijlagen	72
Bijlage 1: Ontwikkeling Vastgoedbedrijf Enschede op competentieniveaus	72
Bijlage 2: Regio bundelt vastgoedtaken.....	73
Bijlage 3: Strategische doelen van het Vastgoedbedrijf Enschede	74
Bijlage 4: Burgerlijk protest tegen de sluiting van gemeentelijk vastgoed.....	75

Lijst van tabellen en figuren

Tabel 1: Kerntaken die gemeenten ervaren op gebied van vastgoed (Barometer Maatschappelijk Vastgoed, 2014).	14
Tabel 2: Knelpunten die gemeenten in hun vastgoedtaken ervaren, van veel (boven) tot minder (beneden), (Barometer Maatschappelijk Vastgoed, 2014).	15
Tabel 3: Centraal organiseren en taken uitbesteden levert andere vastgoedaanpak op (Barometer Maatschappelijk Vastgoed, 2014).	15
Tabel 4: Actuele beleidsthema's van meest genoemd tot minder genoemd (Barometer Maatschappelijk Vastgoed, 2014).	16
Tabel 5: Literatuur die de basis vormt voor dit theoretisch kader. In het hoofdstuk worden zaken nog uitgediept door aanvullende literatuur.	18
Tabel 6: Verschillende samenwerkingsvormen inclusief toelichting (Kaats et al., 2005).	23
Tabel 7: Privaatrechtelijke en publiekrechtelijke samenwerkingsconstructies (Twynstra Gudde, 2011).	23
Tabel 8: Veronderstelde voordelen van intergemeentelijke samenwerking (Veuger, 2014; Twynstra Gudde, 2014).	24
Tabel 9: Succesfactoren van intergemeentelijke samenwerking (Draijer, 2011).	25
Tabel 10: Operationalisering	30
Tabel 11 : Is intergemeentelijke vastgoedsamenwerking een actueel beleidsthema in de onderzochte gemeenten? Bronnen: Interviews, Grondbedrijf Rotterdam, 2009; Vastgoednota 2.0 Enschede, 2011; Startnotitie Vastgoednota Dordrecht, 2015; Eindrapport Accommodatiebeleid.....	34
Tabel 12: Voorbeeld van spanning tussen gemeentelijke visie (beleid) en visie vastgoedorganisatie (uitvoering)	35
Tabel 13: Hebben de onderzochte gemeenten de eerste professionaliseringsstap gezet? De onderzochte gemeenten geven aan van wel. Dit strookt met een onderzoek van de VNG (2014), waaruit blijkt dat >90% van de gemeenten vastgoed in kaart hebben.....	36
Tabel 14: Hebben de onderzochte gemeenten een eigen centrale vastgoedorganisatie? Bronnen: Interviews, Grondbedrijf Rotterdam, 2009; Vastgoednota 2.0 Enschede, 2011; Startnotitie Vastgoednota Dordrecht, 2015; Eindrapport Accommodatiebeleid Valkenswaard, 2012).	39
Tabel 15: Intern professionaliseren, via inhuur of extern professionaliseren? (Rotterdam, 2014; Enschede, 2011; Interviews)	41
Tabel 16: Competentieniveaus onderzochte gemeenten: in welke mate zijn zij geprofessionaliseerd? (Stadsontwikkeling Rotterdam, 2014; Vastgoedbedrijf Enschede, 2011; Startnotitie Vastgoednota Dordrecht, 2015; Nota Afstoten Gemeentelijk Vastgoed Den Helder, 2011;	43
Tabel 17: Het aantal vastgoedprofessionals in fte. bij de onderzochte gemeenten.	44
Tabel 18: Sterke punten van het Drechtstedenverband.	49
Tabel 19: Samenwerkingsvormen en de betekenis: Gastheermodel, regiegemeente of verzelfstandiging?	50
Tabel 20: De 4 K's van toepassing op Drechtsteden (Drechtsteden, 2014).	53
Tabel 21: Verschil in visies tussen gemeenten (Interviews; VBE, 2011; Nota Afstoten Gemeentelijk Vastgoed, 2011; Stadontwikkeling Rotterdam, 2014, Bouwstenen voor Sociaal, 2014).	54
Tabel 22: Praktische obstakels oprichting regionale vastgoedorganisatie (Veuger, 2014).	59
Tabel 23: voorbeeld weerstand gemeente Zeist.	61

Tabel 24: Checklist voor intergemeentelijke samenwerking in regionale vastgoedorganisaties (Draaijer, 2011; interviews) Noot: Schema komt voor in het theoretisch kader; in dit hoofdstuk is het voorzien van extra toelichting aan de hand van het onderzoek 64

Tabel 25: Respondentenlijst 71

Figuur 1: De ontwikkelfasen van vastgoedmanagement van Joroff et al. (1998). Bron: Van den Noort, 2011..... 20

Figuur 2: Motieven voor samenwerking. Bron: Twynstra Gudde, 2014 24

Figuur 3: Conceptueel model 27

Figuur 4: Bron: Vastgoedbedrijf Enschede, 2011 74

Figuur 5: Publieke voorzieningen sluiten als gevolg van bezuinigingen (Dagblad van het Noorden, april 2015)..... 75

Begripsbepaling

- **Professionalisering:** *'Alle activiteiten die tot doel hebben kennis en vaardigheden van een beroepsgroep te verbeteren en verder te ontwikkelen.'* (Encyclo, 2015)
- **Gemeentelijk vastgoed:** Gemeentelijk vastgoed is al het vastgoed dat in het bezit is van de gemeente. Dit kunnen scholen, zwembaden, sporthallen, sportvelden, gebouwen openbare werken, en gemeentehuizen zijn. Deze vastgoedobjecten hebben doorgaans een publieke functie en een meerwaarde voor de samenleving, en zijn voor publiek toegankelijk (VNG, 2014).
- **Management:** *'De leiding van een organisatie die, via het voorbereiden, coördineren en auditen van de personele en materiële middelen, vooraf vastgestelde doelen en doelstellingen tracht te bereiken.'* (Encyclo, 2015)
- **Gemeentelijk vastgoedmanagement:** Professioneel vastgoedmanagement betekent het kunnen omgaan met vastgoed van operationeel tot strategisch niveau. Hierbij dienen de vastgoedactiviteiten op de juiste plaats in de gemeente te zijn ondergebracht, met voldoende kennis en aandacht. Er kan dan een optimale balans gerealiseerd worden tussen de technische, financiële, functionele en strategische belangen (Van Schie, 2013).
- **Samenwerking:** Gezamenlijke besluitvorming in een proces rondom een bepaald probleem. Zo is de definitie van samenwerking, gegeven door Gray (1989), als volgt:

'Samenwerking is een proces van gezamenlijke besluitvorming tussen stakeholders in een probleemdomen over de toekomst van dat domein.'

Bardach (1998) geeft een meer algemene definitie van samenwerking, en deze gaat voornamelijk in op publieke waarde creatie door samenwerking die er niet zou zijn als de actoren zelfstandig zouden opereren. De definitie luidt:

'Iedere gezamenlijke activiteit tussen twee of meer partijen met de bedoeling publieke waarde te creëren door samen te werken in plaats van individueel te handelen.'

- **Interne centralisering:** Samenvoeging van gemeentelijke vastgoedtaken in een centrale interne vastgoedafdeling.
- **Externe centralisering / Intergemeentelijke samenwerking:** Samenwerking tussen gemeenten in bijvoorbeeld een regionale vastgoedorganisatie waarbij gemeenten bepaalde voordelen zoals schaalgrootte, vergroting van de bestuurskracht en efficiënter werken trachten te bereiken (Veuger, 2014).

Managementsamenvatting

Dit onderzoek gaat in op de praktijk en ontwikkelmogelijkheden van professionalisering van gemeentelijk vastgoedmanagement. Daarbij worden huidige professionaliseringstrajecten van verschillende gemeenten geanalyseerd. Om de doelstelling van het onderzoek te bereiken is literatuuronderzoek verricht waarbij het standaardwerk *Barometer Maatschappelijk Vastgoed* (2014) een belangrijke rol vervult. Tevens is met vastgoedprofessionals uit Rotterdam, Enschede, Dordrecht, Ede, Zeist, Den Helder en Valkenswaard gesproken om hun opvattingen over werkwijzen te achterhalen.

Interessant is om te achterhalen of de werkwijzen om te professionaliseren overeenkomen met ideaaltypische modellen uit de literatuur en of er tussen de onderzochte gemeenten verschillen bestaan. Gezien het actuele belang van gemeentelijk vastgoed is de uitkomst dat alle van de betrokken gemeenten bezig zijn hun gemeentelijk vastgoed op een bepaalde manier professioneler te managen niet verwonderlijk. Opvallend is dat er grote verschillen bestaan tussen gemeenten in de mate van professionalisering. Professioneel gemeentelijk vastgoedmanagement wil zeggen dat gemeenten op een strategische manier kunnen omgaan met vastgoed en het als middel in kan zetten om beleidsdoelstellingen te bereiken. Joroff et al. (1998) hebben stadia van professionaliteit onderscheiden, waarbij het strategische niveau het meest professioneel is. Rotterdam en Enschede bevinden zich daar bijna. Dordrecht, Zeist, Ede, Den Helder en Valkenswaard hebben geen volwaardige strategische vastgoedafdeling. Wel hebben deze gemeenten hun vastgoed gecentraliseerd, wat een voorwaarde lijkt te zijn om efficiënter en effectiever met gemeentelijk vastgoed om te gaan. Ook hebben alle gemeenten hun volledige vastgoedportefeuille in beeld gebracht, wat noodzakelijk is om meer strategisch te kunnen sturen op vastgoed.

Rotterdam en Enschede staan al bekend als voorbeelden van professioneel gemeentelijk vastgoedmanagement. Dat ze ook volgens respondenten de meest professionele vastgoedorganisaties hebben is niet verrassend. Belangrijker is de constatering, dat gemeenten met minder capaciteit in bijvoorbeeld het personeelsbestand dat aan vastgoed werkt, niet toekomen aan taken buiten vastgoedbeheer en dus niet professioneel kunnen managen. Omdat deze gemeenten aangeven toch professioneler met vastgoed om te willen gaan, is het nodig nieuwe stappen te zetten. Dat kan het vergroten van het personeelsbestand zijn. Echter omdat kostenbesparing een belangrijk thema is, lijkt dat geen begaanbaar pad. Daarnaast is het voor gemeenten als Zeist en gemeenten aangesloten bij de Drechtsteden, kostbaar om te investeren in een vastgoedinformatiesysteem, nodig om vastgoed inzichtelijk in kaart te brengen. Een alternatieve oplossing is intergemeentelijke samenwerking in een regionaal gecentraliseerde vastgoedorganisatie.

Deze zou kostenbesparend zijn door standaardisatie en meer efficiencyvoordelen bieden zoals bij het gezamenlijk inkopen van een ICT systeem, de kwaliteit van de organisatie zal daardoor ook verbeteren, de kwetsbaarheid verminderen door een grotere massa, en kansen bieden voor personeel. Niet alleen deze 4 K's, ook de versterking van het regionale perspectief kan er mee worden bereikt. Dit is passend bij beleidsthema's binnen gemeenten en kan service verhogen richting burgers in de regio door vastgoed beter onderling tussen gemeenten af te stemmen. Samenwerkingsverbanden als Drechtsteden laten zien dat regionale samenwerking op terreinen als ruimtelijke ordening succesvol kan zijn.

In dat licht is het opvallend dat er intergemeentelijk weinig formele samenwerkingsverbanden bestaan op het gebied van vastgoedmanagement. Er bestaat voornamelijk een opmerkelijke koudwatervrees in gemeenteland, waardoor formele regionale vastgoedsamenwerking ondanks verschillende pogingen voorlopig niet tot ontwikkeling komt. Naast deze weestanden tegen een culturele verandering, bestaan er echter ook rationele weerstanden, gebaseerd op kennis over de financiële kosten en vooral baten, die zich op de korte termijn niet zullen manifesteren.

1: Inleiding

Gemeenten hebben te maken met bezuinigingen en decentralisaties in de zorg. Enerzijds moeten ze het met minder middelen doen, anderzijds wordt er vanuit samenleving en Rijk meer van gemeenten verwacht. Om aan de verwachtingen te voldoen en de dienstverlening aan burgers op pijl te houden, moeten gemeenten zich ontwikkelen en professionaliseren in het eigen proces –en projectmanagement en in effectieve en efficiënte organisatievorm.

Aan professionalisering in het vastgoed besteden gemeenten de laatste jaren meer aandacht. Hun vastgoedportefeuille beslaat ongeveer een kwart van de begroting. Vastgoed blijft ondanks inspanningen om vastgoed te verkopen, een belangrijke kostenpost (Twynstra Gudde, 2014). Tegenover de hoge kosten van gemeentelijk vastgoed, staan ook nog eens lage opbrengsten.

Anno 2015 zijn de gevolgen daarvan zichtbaar. Gemeenten sluiten hun bibliotheek, zwembad, buurt-huis of sporthal. De vraag is nu of deze negatieve effecten door een nieuwe vorm van management voorkomen kunnen worden. Nu al doen diverse gemeenten inspanningen tot professionalisering. Vastgoedfuncties worden gecentraliseerd en gemeenten hebben momenteel voor 98% inzicht in hun vastgoedportefeuille (Veuger, 2014). Wel is het zo dat de bezuinigingen en decentralisaties misschien te snel op gemeenten af komen. In hun reactie op deze ontwikkelingen, gaat veel tijd zitten in aanpassing van interne werkprocessen.

De vraag is of er ook externe professionalisering kan gaan plaats vinden, bijvoorbeeld via afspraken over meer eigen verantwoordelijkheid van instellingen, verenigingen en burgers die gebruik maken van maatschappelijke vastgoed. Om steviger te staan en krachten te bundelen, kan ook intergemeentelijke vastgoedsamenwerking mogelijk soelaas bieden.

Hoever zijn gemeentelijke vastgoedorganisaties met deze meer extern gerichte houding en waar doen zich kansen voor kostenbesparingen in het uitvoeren van vastgoedtaken voor? Omdat gemeenten complexe organisaties zijn waarbij de politiek ook een grote rol speelt, is intergemeentelijke samenwerking mogelijk geen eenvoudige opgave. In gemeenteraden bestaat mogelijk weerstand tegen gemeentelijke samenwerkingsverbanden, uit angst een deel van de eigen autonomie te verliezen (Twynstra Gudde, 2014). Dit neemt niet weg dat er in Nederland verschillende gemeenten zijn die in regionaal vastgoedverband samenwerken, waarbij de voordelen zwaarder wegen dan de nadelen. Er moet wel 'iets' gebeuren in gemeentelijk vastgoedland. Naast de genoemde 25% van de totale gemeentelijke balans, is er de laatste jaren veel leegstand ontstaan. De vraag is hoe gemeenten de uitdagingen om zetten in een werkende interne of externe organisatievorm, passend bij deze tijd.

1.2: Aanleiding

Aanleiding voor dit onderzoek was een bijeenkomst in april 2015 van een expertgroep van professionals in gemeentelijk vastgoed. Gemeentelijk vastgoed en de stap naar strategisch vastgoedmanagement stond daar centraal. Op deze druk bezochte bijeenkomst van de Vereniging Projectmanagement Nederlandse Gemeenten (VPNG) bleken vele gemeenten te worstelen met de organisatie van hun vastgoedtaken. Moeten vastgoedtaken centraal worden aangepakt in één vastgoedorganisatie of decentraal? Moeten gemeenten beheerder zijn van vastgoed, of moeten ze juist zo veel mogelijk maatschappelijk vastgoed verkopen?

Deze vragen werden niet eenduidig beantwoord. Wel werd duidelijk dat professionalisering voor vele gemeenten hoog op de beleidsagenda staat, wat de *Barometer Gemeentelijk Maatschappelijk Vastgoed* (2014) van lector maatschappelijk vastgoed Jan Veuger eveneens aantoont. Actuele beleids-thema's binnen het thema gemeentelijk vastgoed zijn kostenreductie, ontwikkeling van een integraal accommodatiebeleid, opbrengstverhoging, verbetering kwaliteit van beheer, handhaving voorzieningenniveau in kleinere kernen, verhogen van tevredenheid gebruikers maar ook samenwerking op vastgoedgebied met andere gemeenten staat hoog op de actuele beleidsagenda. Ongeveer 60% van de Nederlandse gemeenten geeft namelijk aan, dat het vastgoedsamenwerking met andere gemeenten overweegt (Veuger, 2014). Daarnaast geven gemeenten ook aan dat ze te maken hebben met onder andere te hoge kosten, gebrek aan deskundigheid, versnippering van taken, en een groot gebrek aan regionale afstemming. Omdat je door intergemeentelijke vastgoedsamenwerking in bijvoorbeeld een regionale vastgoedorganisatie, zoals die tussen Nieuwegein, Zeist, Lopik, Montfoort, IJsselstein, Vianen en Houten (Binnenlands Bestuur, 2014) werd overwogen, problemen als gebrek aan regionale afstemming waarschijnlijk weg kan nemen, en daarnaast andere knelpunten mogelijk ook effectiever op kan lossen, werd intergemeentelijke vastgoedsamenwerking naast interne professionalisering een belangrijk thema van deze thesis. Vanuit de vooraf bedachte overweging dat intergemeentelijke samenwerking in bijvoorbeeld een regionale vastgoedorganisatie wel eens redelijk wat knelpunten die gemeenten in het huidige vastgoedbeleid zien kan wegnemen, heeft dat tot de op de volgende pagina beschreven en toegelichte probleemstelling geleid.

2: Probleemstelling

Om kosten te besparen, leegstand tegen te gaan en het voorzieningenniveau voor burgers goed te houden, is een professioneel gemeentelijk vastgoedbeleid van belang. Daarbij zijn veranderingen in de gemeentelijke organisatie gewenst.

2.1: Doelstelling

Deze scriptie beschrijft de huidige gemeentelijke vastgoedsituatie, en maakt een analyse van de manieren van werken. De doelstelling is de huidige praktijk gemeentelijk vastgoed beter te begrijpen en hier een oordeel over te vellen die zal leiden tot aanbevelingen voor gemeentelijke organisaties die zich met vastgoed bezig houden.

2.2: Vraagstelling

Om de doelstelling te bereiken, is een vraagstelling geformuleerd die ingaat op gemeentelijk vastgoedmanagement en ontwikkelmogelijkheden om te professionaliseren. Verderop wordt toegelicht wat hiermee wordt bedoeld. Om structuur aan te brengen, zijn deelvragen opgesteld. De som van de antwoorden op de deelvragen, dient het antwoord op de centrale onderzoeksvraag te zijn. De deelvragen richten zich achtereenvolgens op beschrijven, analyseren, concluderen en aanbevelen.

Centrale onderzoeksvraag

Wat is de relatie tussen centralisering van gemeentelijk vastgoed in een interne of externe vastgoedafdeling en de professionalisering van gemeentelijk vastgoedmanagement?

Deelvragen

- 1: Wat is gemeentelijk vastgoed en hoe ziet beleid en uitvoering daaromtrent er uit?
- 2: Wat wordt verstaan onder professionalisering van gemeentelijk vastgoed en welke mogelijkheden bestaan daartoe?
- 3: Wat is intergemeentelijke samenwerking en zijn hier voorbeelden van bekend?
- 4: Wat zijn motieven voor gemeenten om wel of niet samen te werken op het gebied van vastgoed of om vastgoed intern te centraliseren?
- 5: Welke professionaliseringsvormen zijn er waar te nemen hoe zijn deze organisatorisch vormgegeven?
- 6: Wat zijn de nadelen van samenwerking in de praktijk?
- 7: Wat kan geleerd worden van de praktijk van intergemeentelijke vastgoedsamenwerking en regionale vastgoedcentra?

3: Relevantie

De vragen zijn maatschappelijk, theoretisch en bestuurskundig relevant. De maatschappelijke relevantie zit erin dat het antwoord op de vragen wat zegt over mogelijk nieuwe vormen van gemeentelijk vastgoed organiseren in relatie tot publieke dienstverlening en kostbesparing. Theoretisch is het een verdieping van onderzoeken die door adviesbureaus zijn uitgevoerd en bestuurskundig zegt het wat over de rol van verschillende actoren binnen een complex bestuurlijk netwerk, binnen de gemeente, met spanningen tussen politiek en ambtenaren en tussen gemeenten. Hieronder worden de maatschappelijke, theoretische en bestuurskundige relevantie verder toegelicht.

3.1: Maatschappelijke relevantie

Zolang Nederlandse gemeenten hun eigen vastgoed portefeuille blijven beheren en investeringsbeslissingen nemen op basis van de eigen gemeentegrenzen, zal naar verwachting de leegstand van gemeentelijk vastgoed verder toenemen (Twynstra Gudde, 2014). Volgens platform Bouwstenen voor Sociaal, zal een kwart tot de helft van de in totaal 83,5 miljoen vierkante meter publiek vastgoed de komende tien tot twintig jaar leeg komen te staan. De kosten van de huidige voorraad gemeentelijk vastgoed beslaan in totaal zo'n 4 miljard euro. Als een kwart leeg komt te staan, betekent dit nog eens een extra financiële last van ongeveer 900 miljoen euro (Veuger, 2014). Naast de hoge kosten zal het voorzieningenniveau voor inwoners dalen als er minder beschikbaar is. Omdat in de huidige situatie de komende jaren voor zo'n 5 miljard euro door gemeenten bezuinigd moet worden, sluiten ze op tamelijk grote schaal bibliotheken, buurthuizen, wijkcentra, sportcomplexen en meer (Veuger, 2014). Bewoners zien de ontwikkelingen vaak met lede ogen aan. Zoektermen als 'protest sluiting bibliotheek', leveren talloze negatieve berichten op. Daarnaast zijn er nog veel meer problemen op het gebied van maatschappelijk vastgoed actueel. Zo hebben gemeenten vaak niet de expertise in huis om hun vastgoed helder in kaart te brengen, zodat er geen goed overzicht is wat de gemeente precies aan vastgoed heeft (Veuger, 2014). Volgens Gert Boeve, ex-wethouder in Amersfoort, zouden gemeenten niet op dienstverlening hoeven bezuinigen als ze hun portefeuillebeheer professioneler aanpakken. Volgens Boeve, is de vastgoedportefeuille nog ernstig versnipperd. Zo gaat een wethouder onderwijs bijvoorbeeld over schoolgebouwen, terwijl een cultuurwethouder over cultuurcentra gaat. Elke sector is op die manier druk met hun eigen vastgoed, terwijl er nauwelijks een integraal beeld bestaat. Centraal het vastgoed in één organisatie onderbrengen, zoals in een regionale vastgoedorganisatie kan volgens hem tot flinke verbeteringen van de effectiviteit en efficiency leiden (Veuger, 2014). Volgens adviesbureau Twynstra Gudde zijn nog niet veel gemeenten toe aan een overdracht van het vastgoed naar een regionale vastgoedorganisatie, maar is uitvoering van de vastgoedbeheertaken bestuurlijk wel haalbaar. Twynstra Gudde spreekt verder van een kostenbesparing op de langere termijn, maar dat 'professioneel handelen' direct kan beginnen (Twynstra Gudde, 2014).

3.2: Theoretische relevantie

Theoretisch of wetenschappelijk gezien is deze thesis relevant omdat het voortbouwt op onderzoeken van vooral onderzoek –en adviesbureaus, zoals Twynstra Gudde. Het onderzoek dat zoal is gepubliceerd over centralisering en intergemeentelijke samenwerking op het gebied van vastgoed is relatief jong, omdat professionalisering van gemeentelijke vastgoed en daar juiste strategieën bij bedenken sinds de noodzaak tot bezuinigen extreem belangrijk is geworden, en dus een thema die bij vele gemeenten hoog op de agenda staat. Daar de vele gepubliceerde stukken vooral praktisch van aard zijn, gaat deze thesis drieledig te werk, wat begint met een uitgebreide beschrijving, vervolgens een analyse, en daarna aanbevelingen zal presenteren. Intergemeentelijke samenwerking op vastgoedgebied is interessant om te onderzoeken omdat het zich specifiek richt op de mogelijkheden tot samenwerking en welke kansen dit tot professionalisering mogelijk kan bieden. Bekende onderzoeken zoals de *Barometer Gemeentelijk Maatschappelijk Vastgoed* (2014) tonen het belang van professioneel vastgoedmanagement aan. Het toont ook, zoals reeds benoemd, aan dat gemeenten een gebrek aan regionale afstemming en expertise in de uitvoering van vastgoedtaken zien. Precies

om deze redenen is er in de omgeving Utrecht een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden van een regionale vastgoedorganisatie, waarbij zeven gemeenten zijn betrokken (Twynstra Gudde, 2014). Dit was echter meer haalbaarheidsonderzoek, terwijl dit onderzoek zich meer zal richten op de invloed op de professionalisering van het vastgoedmanagement.

3.3: Bestuurskundige relevantie

Relevante bestuurskundige thema's zoals gemeentelijke processen, en de bestuurlijke en politieke aspecten die onlosmakelijk zijn verbonden aan grote beslissingen en veranderingen die in gemeenten tot stand komen, zijn voor de bestuurskundige zeer interessant. Hoe gaat een gemeente om met uitdagingen op het gebied van vastgoedmanagement, terwijl je in een complexe bestuurlijke omgeving opereert, waarbij meerdere actoren in het netwerk zijn betrokken? Belangrijk is dus om in deze thesis ook de bestuurlijke haken en ogen van bepaalde ontwikkelingen, zoals de mogelijkheden om gemeentelijk over te gaan tot een regionale vastgoedorganisatie, helder te beschrijven. Daarnaast is gemeentelijk vastgoed een gevoelig bestuurlijk thema, omdat het vaak direct de gebruikers ervan raakt, zoals in bijlage 4 duidelijk in het krantenartikel is te zien.

4: Achtergrond gemeentelijk vastgoed

In dit hoofdstuk worden achtergronden geschetst van actuele ontwikkelingen op het gebied van gemeentelijk vastgoedmanagement. Om te beginnen zal kort worden toegelicht welke vastgoedtaken gemeenten kunnen hebben.

4.1: Vastgoedtaken gemeenten

Gemeenten hebben verschillende kerntaken. Uit een onderzoek van het Kenniscentrum Noorderruimte van de Hanzehogeschool Groningen blijkt dat gemeenten locaties toewijzen en beheer en exploitatie het meest als kerntaak noemen. Overige taken die door gemeenten worden genoemd zijn eigendom, project –en procesmanagement, kwaliteitsmeting en handhaving, planontwikkeling, financiering, het initiëren van projecten of ‘iets anders’. In dat geval gaven de gemeenten aan dat de gemeentelijke rol per beleidsdoelstelling of project wordt beoordeeld en dus kan variëren. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om subsidiëren van maatschappelijke activiteiten en het stimuleren van multifunctioneel ruimtegebruik en functies zoeken voor gemeentelijke panden. Voor wat betreft de omvang van de gemeente, valt het de onderzoekers op dat grote gemeenten (vanaf 50.000 inwoners) kwaliteitsmeting en handhaving vaker als kerntaak zien dan kleine en middelgrote gemeenten. Dit geldt ook voor locatietoewijzing. Kleine gemeenten zien vooral planontwikkeling en financiering als een kerntaak (Barometer Maatschappelijk Vastgoed, 2014). In tabel 1 worden deze kerntaken weergegeven.

Wat gemeenten zien als kerntaak
Locatie toewijzen
Beheer en exploitatie
Eigendom
Project –en procesmanagement
Kwaliteitsmeting en handhaving
Planontwikkeling
Financiering
Initiëren van projecten
Iets anders

Tabel 1: Kerntaken die gemeenten ervaren op gebied van vastgoed (Barometer Maatschappelijk Vastgoed, 2014).

4.2: Gemeenten ervaren knelpunten bij uitvoeren vastgoedtaken

Er zijn in Nederland veel gemeenten die niet tevreden zijn met hun huidige vastgoedorganisatie of vastgoedmanagement. Zo ervaren bijna alle gemeenten wel ergens knelpunten bij de uitvoering van hun vastgoedtaken (Veuger, 2014). Ongeveer een kwart van de gemeenten geeft aan dat de huren van het gemeentelijk vastgoed niet kostprijs dekkend zijn. De vastgoedobjecten leveren dan minder op dan dat ze kosten. Daarnaast ervaren veel gemeenten te lage bezettingsgraden voor hun vastgoedobjecten. Daarnaast noemen gemeenten de hoge kosten voor onderhoud en exploitatie. Aan de kostenkant zijn er dus verschillende knelpunten waar te nemen. Er zijn ook andere knelpunten geconstateerd. Indirect vormen deze knelpunten vaak wel degelijk een kostenpost. Zo geeft bijna de helft van de gemeenten aan, dat er in de gemeentelijke organisatie een grote versnippering van taken is, er weinig multifunctioneel gebruik van vastgoedobjecten is, er binnen de eigen gemeentelijke organisatie onvoldoende kennis in huis is en dat regionale afstemming of samenwerking met andere gemeenten onder de maat is. In tabel 2 worden deze knelpunten opgesomd.

Wat gemeenten als knelpunt ervaren
Geen kostprijs dekkende huur
Te lage bezettingsgraden
Hoge kosten voor onderhoud en exploitatie
Versnippering van taken
Weinig multifunctioneel gebruik
Gebrek aan deskundigheid
Gebrek aan regionale afstemming

Tabel 2: Knelpunten die gemeenten in hun vastgoedtaken ervaren, van veel (boven) tot minder (beneden), (Barometer Maatschappelijk Vastgoed, 2014).

4.3: Gemeenten willen vastgoedtaken anders aanpakken

Door het bestaan van knelpunten willen gemeenten vastgoedtaken op korte termijn anders aanpakken (Tjeerdsma & Veuger, 2014). Daarbij wordt vooral gedacht aan centraal organiseren en centraal uitvoeren. In tabel 3 wordt dit toegelicht. Minder dan de helft van de gemeenten heeft de vastgoedtaken centraal georganiseerd. Dat betekent dat er sprake is van versnippering binnen de gemeentelijke organisatie. Het is niet altijd helder welke afdeling over een bepaald type vastgoed gaat, als er geen centraal georganiseerde vastgoedafdeling is waarbij ook specifiek aangestelde vastgoedmedewerkers zitten. Daarnaast overweegt ongeveer 37 procent van de gemeenten kerntaken uit te besteden (Veuger, 2014). Vooral de kerntaak beheer en exploitatie zou zich goed lenen voor uitbesteding. Eigendom uit handen geven aan een andere partij is voor veel gemeenten nog geen optie, al geeft ongeveer 20 procent van de gemeenten aan dat ook dat een optie is. De voorkeur van uitbesteding ligt bij gemeenten in de samenwerking met andere gemeenten, zoals in een regionale vastgoedorganisatie. Verzelfstandiging of uitbesteding aan marktpartijen is ook mogelijk, maar zijn minder populaire opties. Intergemeentelijke samenwerking geniet sterk de voorkeur (Veuger, 2014).

Andere aanpak	Toelichting
Van decentraal naar centraal	Taken voor maatschappelijk vastgoed zijn bij meer dan de helft van de gemeenten versnipperd. Centralisatie zou versnippering tegengaan.
Van zelf organiseren naar uitbesteden	Gemeenten voeren hun vastgoedtaken doorgaans zelf uit. 37% overweegt uitbesteding, vooral van beheer en exploitatie maar ook van management. Daarbij wordt vooral gedacht aan intergemeentelijke samenwerking, gevolgd door verzelfstandiging en uitbesteding aan marktpartijen.

Tabel 3: Centraal organiseren en taken uitbesteden levert andere vastgoedaanpak op (Barometer Maatschappelijk Vastgoed, 2014).

4.4: Actuele beleidsthema's gemeenten

Bij 93 procent van de gemeenten leeft de vraag hoe ze kunnen bezuinigen op vastgoed. De ontwikkeling van een integraal accommodatiebeleid, de verbetering van kwaliteit van beheer, het voorzieningenniveau voor burgers in kleine kerken op peil houden, opbrengsten verhogen, tevredenheid van gebruikers verhogen en samenwerking met andere gemeenten zijn voorbeelden van andere beleidsthema's die bij veel gemeenten op de agenda staan (Veuger, 2014). Deze beleidsthema's staan overzichtelijk in tabel 4.

Actuele beleidsthema's (2014)
Kostenreductie
Scheiding subsidie huisvestinglasten –en exploitatielasten
Ontwikkeling van integraal accommodatiebeleid
Verbetering kwaliteit van beheer
Handhaving voorzieningenniveau kleinere kernen
Opbrengstverhoging
MFA-vorming
Verhoging tevredenheid gebruikers
Intergemeentelijke samenwerking
Integratie van taken binnen gemeente
Handhaving voorzieningenniveau in buurten en wijken
Fysieke clustering cultuurfuncties
Uitbesteding van taken

Tabel 4: Actuele beleidsthema's van meest genoemd tot minder genoemd (Barometer Maatschappelijk Vastgoed, 2014).

4.5: Noodzaak professionaliseren vastgoedmanagement

Dit hoofdstuk heeft een beeld geschetst van actuele zaken rond gemeentelijk vastgoed. Kerntaken, knelpunten, enkele wensen om vastgoedtaken anders aan te pakken en actuele beleidsthema's zijn aan bod gekomen. Veelzeggend is dat gemeenten op meerdere vlakken ten aanzien van gemeentelijk vastgoed een kwaliteitsslag willen maken, maar dat kostenreductie bij vrijwel alle gemeenten beleidsthema nummer één is. Dit geeft het belang van professioneel gemeentelijk vastgoedmanagement weer. Daardoor tracht dit onderzoek ontwikkelmogelijkheden te bieden voor de professionalisering van gemeentelijk vastgoedmanagement. Daarbij wordt gebruik gemaakt van theoretische inzichten over professionalisering van gemeentelijk vastgoedmanagement en de mogelijkheden die gemeenten daartoe hebben. In het volgende hoofdstuk wordt dit uitgebreid behandeld.

5: Theoretisch kader

In het theoretisch kader worden relevante wetenschappelijke inzichten en modellen over professionalisering van gemeentelijk vastgoedmanagement en de mogelijkheden daartoe behandeld. Opvallend is dat het ontwikkelmodel van Joroff et al. (1998), steeds terugkeert in onderzoeken naar professionalisering. Verder blijkt, dat onderzoekers van Twynstra Gudde (2014) veel onderzoek hebben gedaan naar professioneel gemeentelijk vastgoedmanagement. Zij hebben zich ook specifiek gericht op de rol van intergemeentelijke samenwerking daarin, net als Castenmiller (2009). Arkesteijn et al. (2010), hebben zich voornamelijk gericht op voorwaarden waaraan gemeenten moeten voldoen om op een professioneel niveau te opereren, terwijl Draijer (2011) zich vooral heeft gericht op succesfactoren van intergemeentelijke samenwerking. Deze theorieën vormen het fundament van dit theoretisch kader, dat aangevuld wordt met het standaardwerk van Lispky (1980) over mogelijke spanningen als beleid en uitvoering worden gescheiden. De relaties tussen de verschillende begrippen worden vervolgens in een conceptueel model uitgewerkt, waarin ook duidelijk wordt welke verbanden onderzocht zullen worden. In tabel 5 worden de belangrijkste auteurs voor dit theoretisch kader nog eens gegeven.

Auteurs / Onderzoekbureaus	Artikel / Boek / Webpagina	Belang
Joroff, M., Louargand, M., Lambert, S., & Becker, F. (1998)	<i>Strategic management of the fifth resource: Corporate Real Estate.</i>	De auteurs hebben een competentiemodel ontwikkeld -bestaand uit achtereenvolgens de uitvoerder, controller, handelaar, ondernemer en strateeg -voor vastgoedmanagers waarbij de strategische component als de meest professionele wordt gezien.
Mac Gillavry, S.D.G (2006)	<i>Verantwoord vastgoedbezit door gemeenten</i>	Mac Gillavry heeft de vijf gegeven competentieniveaus van Joroff et al. (1998) verder uitgediept en geeft dus een handvat om de competenties beter te begrijpen.
Twynstra Gudde (2011; 2013; 2014; 2015)	<i>Professioneel gemeentelijk vastgoed; Vastgoedsamenwerking tussen gemeenten</i>	Onderzoekers van Twynstra Gudde (Schönau, W.F., Schunck, L.H.W.P.M) hebben onderzoek gedaan naar intergemeentelijke vastgoedsamenwerking en specifiek de regionale vastgoedorganisaties zoals Utrecht/Nieuwegein.
Castenmiller (2009)	<i>Dunken en driepunters: Intergemeentelijke samenwerking en bestuurskracht in Nederland</i>	Castenmiller gaat in op de kracht van intergemeentelijke samenwerking: een externe, gecentraliseerde organisatie als een regionale vastgoedorganisatie (RVO) is ook een vorm van intergemeentelijke samenwerking.
Arkesteijn, M., Bankers, B., & van de Schootbrugge, S. (2010)	<i>Centralisatie vastgoedbeheer alleen leidt niet tot strategisch handelen</i>	De auteurs gaan in op centralisatie van gemeentelijk vastgoed in een aparte afdeling;

		daarbij gaan ze ook in op professionalisering en welke voorwaarden daar voor nodig zijn, namelijk samenhang tussen visies, heldere kaders en duidelijke informatie.
Draijer, W.M. (2011)	Succesfactoren van intergemeentelijke samenwerking: over succesfactoren van beleidsmatige intergemeentelijke samenwerking aangaande bedrijventerreinen	Draijer gaat in op succesfactoren van intergemeentelijke samenwerking, zoals het hebben van een krachtige en onafhankelijke leider. Voor dit onderzoek is dit van belang omdat intergemeentelijke samenwerking een belangrijk aspect is van extern professionaliseren.
Lipsky (1980)	<i>Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual public services</i>	Dit klassieke onderzoek van Lipsky gaat in op spanningen tussen beleid en uitvoering waarbij de uitvoerder de beleidsdoelen uit het oog kan verliezen; voor gemeentelijk vastgoed relevant als er een intern of extern gecentraliseerde afdeling ontstaat.

Tabel 5: Literatuur die de basis vormt voor dit theoretisch kader. In het hoofdstuk worden zaken nog uitgediept door aanvullende literatuur.

5.1: Professionalisering van vastgoedmanagement

Om antwoord te geven op de vraag wat professionalisering van vastgoedmanagement is, wordt in dit theoretisch kader een verdeling gemaakt tussen professionalisering binnen organisaties, en theorie over gemeentelijk vastgoedmanagement en intergemeentelijke samenwerking.

Professionalisering in het algemeen wordt door Encyclo (2013) als volgt gedefinieerd:

‘Alle activiteiten die tot doel hebben kennis en vaardigheden van een beroepsgroep te verbeteren en verder te ontwikkelen. Hiertoe behoren: bevorderen van de organisatieontwikkeling en het waarmaken van de doelstellingen vanuit het strategische plan; kwaliteitsbevordering (het opstellen van richtlijnen inclusief de implementatie ervan).’

De verbetering en ontwikkeling van kennis en vaardigheden van een beroepsgroep staat in deze algemene definitie centraal. De gedachtevorming over professioneel vastgoedmanagement door gemeenten vindt zijn oorsprong in het bedrijfsmatige *Corporate Real Estate Management* (CREM). Vastgoed wordt hierin gezien als een middel om strategisch de organisatiedoelstellingen te bereiken. De professionalisering van vastgoedmanagement kan worden ingedeeld in de vijf ontwikkelingsfasen van Joroff et al.(1998), namelijk achtereenvolgens in die van beheerder, controller, handelaar, ondernemer en strateeg.

Publieke organisaties als gemeenten hebben doorgaans andere doelen dan private organisaties. Zo is de doelstelling van vastgoed bij CREM het managen van de vastgoedportefeuille op een zodanige wijze dat deze maximaal bijdraagt aan het primaire proces en de gehele prestatie van de organisatie (Den Heijer, 2011). Bij *Public Real Estate Management* (PREM) bestaat de primaire doelstelling

uit het behalen van beleidsdoelen, waarbij vastgoed een bijdrage kan leveren aan deze doelen en de gehele prestatie van de gemeente (Mac Gillavry, 2006). Er is binnen gemeentelijk vastgoedmanagement minder sprake van concurrentie en vaak zijn er meerdere stakeholders bij gemeentelijk vastgoedmanagement betrokken (Bakker, 2011; Van den Bergh, 2011). Voor het management van gemeentelijk vastgoed betekent dit dat het belangrijk is een verbindende rol in te nemen om stakeholders zo veel mogelijk tevreden te houden.

Omdat voor gemeenten het behalen van beleidsdoelen prioriteit heeft, is het belangrijk dat er tussen verschillende belangen een balans wordt gevonden. Zowel financiële, strategische, technische en functionele belangen dienen telkens afgewogen te worden zodat een optimaal resultaat kan worden behaald, zie het gegeven citaat uit een onderzoek van Twynstra Gudde.

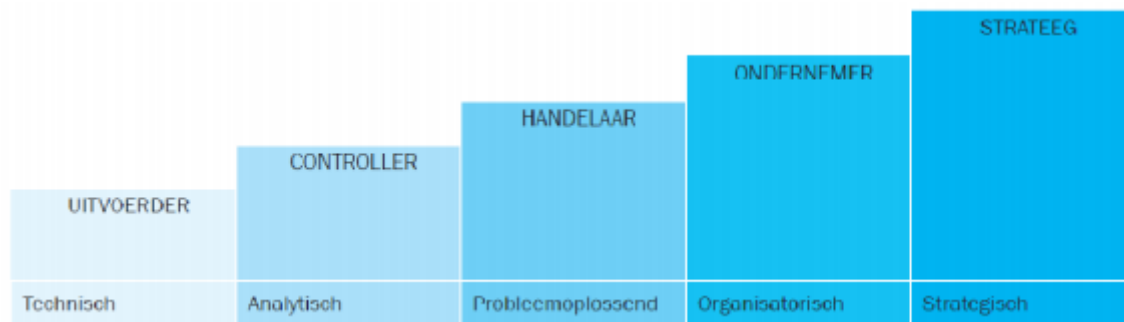
'Professioneel gemeentelijk vastgoedmanagement is strategisch sturen met vastgoed en het realiseren van een optimale balans tussen technische, financiële, functionele en strategische belangen.'
(Twynstra Gudde, 2011)

In het citaat gaat het opnieuw over het vinden van een balans tussen verschillende belangen. Het technische belang gaat over de staat van de vastgoedobjecten. Het functionele belangen over zaken als de bezettingsgraad van de vastgoedobjecten, het financiële belang heeft te maken met zaken als rendabiliteit van de vastgoedobjecten en het strategische belang gaat over het bewaken van beleidsdoelen in de vastgoedstrategie (Twynstra Gudde, 2011). Belangrijk in de professionalisering van gemeentelijk vastgoedmanagement is vooral de meer strategische en tactische inzet van gemeentelijk vastgoed.

Wat is professioneel gemeentelijk vastgoed? (Twynstra Gudde, 2011)

'De gemeentelijke vastgoedorganisatie functioneert binnen het kader van het beleidsprogramma en de wettelijke taken van de gemeente. Zij heeft te maken met de behoeften en belangen van verschillende betrokkenen zoals het College, de gemeenteraad, andere diensten en gebruikers. Een professionele gemeentelijke vastgoedorganisatie heeft de kennis en vaardigheden om de actuele vragen van deze partijen te beantwoorden. Daarnaast herkent zij tijdig de verandering van vragen en beschikt zij over het aanpassingsvermogen om haar organisatie daarop in te richten.'

In figuur 1 is het ontwikkelmodel van Joroff et al. (1998) te zien. Dit zegt veel over de professionaliteit van de gemeentelijke vastgoedorganisatie. In 5.2 wordt dit toegelicht.



Figuur 1: De ontwikkelfasen van vastgoedmanagement van Joroff et al. (1998). Bron: Van den Noort, 2011

5.2: De ontwikkelfasen van professioneel vastgoedmanagement

De ontwikkelfasen in het model zoals in figuur 1 weergegeven, worden als competentieniveaus van de gemeentelijke vastgoedorganisatie gezien. De competentieniveaus werken aan de hand van een accumulatie van de behaalde competenties. De hoogste mate van professionaliteit in het model is de strategische competentie. Wil een organisatie groeien en dus een 'hogere trede' bereiken, dan dient men eerst het daaronder gelegen competentieniveau te beheersen. Zonder de kennis van de competentie uitvoerder, is het niet mogelijk om de competentie controller te bereiken. Dit proces gaat door tot de competentie strateeg. Er is sprake van voortschrijdende professionalisering naarmate er een betere balans is tussen technische, functionele, financiële en strategische belangen. Mac Gillavry (2006) licht de vijf competentieniveaus toe aan de hand van de volgende vijf beschrijvingen:

- **Uitvoerder:** op dit niveau wordt de ruimtebehoefte van de organisatie met een 'technische insteek' afdoende opgelost. Oplossen van de ruimtebehoefte heeft de nadruk boven kostenbeheersing. In deze fase gaat het eigenlijk puur om vastgoedbeheer.
- **Controller:** naast voldoende ruimte, speelt voor de controller de vraag hoe hij de gebouwkosten kan minimaliseren. Hierbij worden interne gegevens voor het management geanalyseerd en eventueel extern gebenchmarkt.
- **Handelaar:** voor de onderhandelaar verschuift de focus van de gebruiker naar dat van de vastgoedafdeling. Door min of meer standaardproducten aan te bieden, probeert de onderhandelaar toegevoegde waarde te leveren voor de organisatie. Benchmarking met de markt.
- **Ondernemer:** binnen de kaders van de organisatie, treedt de ondernemer op als een vastgoedondernemer die probeert interne klanten te koppelen met concurrerend vastgoedaanbod. De entrepreneur zoekt de markt op om de beste oplossing te vinden, bijvoorbeeld door middel van uitbesteding en het gebruik maken van marktaanbod.
- **Strateeg:** op basis van de voorgaande rollen, zoekt de organisatiestrategie naar de mogelijkheden om de ondernemingsstrategie te vertalen naar de vastgoedstrategie.

Om te kunnen groeien in professionaliteit, worden in de literatuur verschillende stappen genoemd. De eerste stap is het inzichtelijk maken van de vastgoedportefeuille. Inventarisatie is tevens van belang voor gemeenten om de verantwoording te verbeteren. Inzicht in de vastgoedportefeuille is echter vaak niet compleet of afwezig bij gemeenten (Kaganova & Nayyar-Stone, 2000), al is dit wel iets dat gemeenten zich steeds beter realiseren (Veuger, 2014). Naast inventarisatie en inzichtelijk maken wordt in de literatuur het oog hebben voor maximaal toegevoegde waarde die beleidsdoelen ondersteunen genoemd. Financiële en technische aspecten zijn ook van belang maar dienen niet zo zeer volledig centraal te staan (Struthman, 2012).

Nadat inzicht is verkregen kan door het vastgoed te classificeren duidelijkheid worden verschaft in de doelen die met bepaalde vastgoedobjecten worden gehaald (Kaganova & Nayyar-Stone, 2000). Prioriteiten kunnen zo duidelijk worden ingezien waardoor sturing op bepaalde objecten sneller van de grond kan komen. Volgens Kaganova en Nayyar-Stone (2000) vraagt efficiënt vastgoedmanagement om het classificeren van gemeentelijk vastgoed op basis van financiële doelen. Door het classificeren van de gemeentelijke portefeuille, kan prioriteit worden gegeven aan objecten die verbeterd kunnen worden op het gebied van kostenefficiëntie of rendementsmogelijkheden.

5.3: Twee paden naar professionalisering: Intern versus extern

Gemeenten kunnen zowel door interne als door externe trajecten een professionaliseringsslag maken. Intern professionaliseren is binnen de eigen gemeente professionaliseren. De stappen in het professionaliseringstraject worden dan intern gemaakt. Vastgoed onderbrengen in één organisatie is daarbij een veel geziene ontwikkeling.

- **Vastgoed onder één dak: centralisatie in de organisatie**

Een trend in gemeentelijk vastgoedbeleid is van decentraal naar centraal vastgoed organiseren. De Barometer Maatschappelijk Vastgoed (2014) laat zien dat iets minder dan de helft van de gemeenten vastgoed centraal organiseren en centraal uitvoeren. Echter geeft ook 30% van de gemeenten aan vastgoed decentraal te organiseren en decentraal uit te voeren. Wel is het zo dat steeds meer gemeenten hun vastgoed in een centrale afdeling onderbrengen.

Beoogde doelen van de oprichting van een gecentraliseerde vastgoedorganisatie zijn efficiëntere omgang met vastgoed en meer mogelijkheden om ruimtelijke ontwikkelingen en sociaal beleid te sturen en te realiseren (Arkesteijn et al., 2010). Deze doelen sluiten aan bij eerder gegeven doelstellingen als kosten besparen, leegstand tegengaan en het voorzieningenniveau op peil te houden. Daarnaast wordt verondersteld dat centralisatie tot betere interne afstemming leidt, een eind maakt aan versnippering en zorgt voor leren binnen de eigen organisatie

Middendorp & Hümmels (2007) beschrijven vijf principes die ten grondslag liggen aan een geslaagde inrichting van een gecentraliseerd vastgoedbedrijf:

- Duidelijke positionering van het vastgoedbedrijf in de eigenaarsrol

Een heldere visie en missie maken het mogelijk om als gemeentelijk vastgoedbedrijf te kunnen verantwoorden dat het vastgoed op een economisch en maatschappelijk verantwoorde wijze wordt ingezet. Zowel de financiële consequenties van besluiten worden inzichtelijk, als mogelijke dwarsverbanden in de gemeentelijke huisvestingsvraag.

- Verantwoordelijkheid voor de exploitatie met bijbehorende bevoegdheden

Eigen verantwoordelijkheid geeft het vastgoedbedrijf kennis en inzicht in de financiële resultaten van hun portefeuille. Dit heeft invloed op bijvoorbeeld onderhoudsplannen, maar ook huurcontracten en exploitatie. Op basis van dit inzicht op objectniveau kan de gemeenten bewuste keuzes maken over hun portefeuille.

➤ **Transparante en integrale vastgoedbeslissingen**

Op deze wijze kunnen verkapte subsidies via huurcontracten inzichtelijk worden gemaakt en tegengegaan. Hierdoor ontstaat er een transparanter en eenduidiger overzicht in het gemeentelijk vastgoed.

➤ **Gegevens en indicatoren van de vastgoedportefeuille op orde**

Als de gegevens op orde zijn kunnen indicatoren worden gedefinieerd om de prestatie van de vastgoedportefeuille te meten. Deze indicatoren kunnen leegstand, gebruikerstevredenheid of bijvoorbeeld onderhoudskosten zijn.

➤ **Extern en marktgericht opereren**

Toenemende samenwerking tussen gemeenten en andere partijen vraagt om een integraal overzicht van en een strategische visie op de gemeentelijke vastgoedportefeuille.

Centraal vastgoed organiseren levert andere verhoudingen op voor wat betreft verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Om intern een professioneel opererende vastgoedorganisatie te realiseren, zijn voldoende personeel en kwalitatief management noodzakelijk (Draaijer, 2011). Het is onzeker of interne centralisatie op zichzelf leidt tot een strategisch opererende vastgoedorganisatie (Arkesteijn et al., 2010). Externe trajecten, zoals professionalisering door middel van intergemeentelijke samenwerking, kunnen dan in beeld komen.

• **Extern professionaliseringstraject: Intergemeentelijke samenwerking**

Het concept samenwerking krijgt veel aandacht in de wetenschappelijke theorie. Wat opvalt, is dat gezamenlijke besluitvorming over een bepaald probleem de definitie van samenwerking bepaalt. Intergemeentelijke samenwerking kent in Nederland een lange geschiedenis. Veuger (2014) en Draaijer (2011) geven een heldere definitie van intergemeentelijke samenwerking. Volgens de onderzoekers is intergemeentelijke samenwerking een samenwerking tussen gemeenten waarbij gemeenten bepaalde voordelen zoals schaalgrootte, vergroting van de bestuurskracht en efficiënter werken trachten te bereiken. Naar samenwerking tussen gemeenten is eveneens veel onderzoek verricht (Castenmiller, 2009). Al kort na de Tweede Wereldoorlog ontstonden er min of meer formele intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in WGR-regio's. In 1965 werd in de regio Rotterdam-Rijnmond een openbaar lichaam ingesteld waarbij verschillende gemeenten waren betrokken om in een betere coördinatie rondom de Rotterdamse haven te voorzien. Recenter is het ontstaan van WGR-plus regio's of stadsregio's. In vele regio's zijn van oudsher informele samenwerkingsrelaties ontstaan die op den duur om formalisering vroegen. Castenmiller (2009) beschrijft, dat formalisering van samenwerkingsverbanden op weerstand van gemeenten stuit, omdat ze dan een deel van hun eigen autonomie verliezen. De onderzoeker vraagt zich af, wat dan nog de meerwaarde van samenwerking tussen gemeenten is. Steeds weer wordt de vraag gesteld of samenwerking een bijdrage levert aan bijvoorbeeld versterking van de bestuurskracht van de organisatie (Castenmiller, 2009).

Bestuurskracht wordt uitgelegd als het vermogen van bestuurseenheden zoals een provincie of gemeente, relevante maatschappelijke uitdagingen succesvol aan te gaan. Deze maatschappelijke uitdagingen zouden het centrale middelpunt moeten zijn van het samenwerkingsverband, in welke organisatievorm dan ook. Daarnaast moeten alle relevante actoren er bij elkaar gebracht worden, met integer, betrouwbaar en responsief democratisch bestuur (Castenmiller, 2009). Intergemeentelijke samenwerking, of samenwerking tussen overheden en maatschappelijke organisaties, is daarnaast in de hedendaagse netwerksamenleving onvermijdelijk. Er is sprake van een verschuiving van *government* naar *governance*, waarbij één enkele overheidsinstelling niet meer wordt gezien als allesbepalende eenheid in besluitvormingsprocessen. Gemeenten blijven complexe organisaties, waarbij de gemeenteraad en het college van B&W veel invloed op de dagelijkse praktijk hebben (Castenmiller,

2009). Echter spelen vele uitdagingen op bovengemeentelijk niveau. De klassieke bestuurslagen gemeente, provincie en Rijk bieden vaak geen krachtig antwoord op maatschappelijke uitdagingen en schakelen tussen gemeentelijke en regionale problematiek is niet vanzelfsprekend (VROM raad, 2008).

▪ Vormen van samenwerking

Kaats et al. (2005), onderscheiden transactioneel samenwerken, functioneel samenwerken, verkennend samenwerken en ondernemend samenwerken. De vier vormen zijn gebaseerd op twee assen: één over verbeteren of vernieuwen, de ander over uitwisselen of delen. Functioneel samenwerken en transactioneel samenwerken zijn gericht op verbetering van een bestaande situatie, terwijl verkennend samenwerken en ondernemend samenwerken zijn gericht op vernieuwing. Transactioneel en verkennend samenwerken zijn gericht op het uitwisselen van kennis, informatie en middelen, terwijl functioneel en ondernemend samenwerken zijn gericht op het delen van die kennis, informatie en middelen. De vier genoemde vormen hebben ieder zo hun eigen procedures, routines, sturing en relevante deelnemers (Kaats et al., 2005). Tabel 6 presenteert de kern van de samenwerkingsvormen, die oplopen in intensiteit van samenwerking.

Samenwerkingsvorm	Toelichting
Transactioneel	Iedere organisatie stemt de eigen processen beter op elkaar af.
Functioneel	De organisatie werkt samen met een partij die een onderdeel beter kan doen dan zijzelf. De organisaties blijven (deels) verantwoordelijk.
Verkennend	De organisaties genereren samen nieuwe kennis en oplossingsmogelijkheden.
Ondernemend	De organisaties realiseren samen een nieuw product of programma.

Tabel 6: Verschillende samenwerkingsvormen inclusief toelichting (Kaats et al., 2005).

▪ Juridische constructie

Bij de uitvoering van wettelijke taken kunnen gemeenten die willen samenwerken verder kiezen uit een aantal juridische constructies. Juridische samenwerkingsvormen zijn onder te verdelen in privaatrechtelijke systemen volgens het burgerlijk wetboek en publiekrechtelijke systemen volgens de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Omdat bestuurlijke verantwoordelijkheid en democratische legitimiteit in publieke organisaties belangrijk is wordt meestal voor een publiekrechtelijke samenwerkingsconstructie gekozen (Twynstra Gudde, 2011). In tabel 7 volgt een schematische opsomming van de juridische mogelijkheden.

Privaatrechtelijk (burgerlijk wetboek)	Publiekrechtelijk (WGR)
Coöperatieve vereniging	Regeling zonder meer
Stichting	Centrumgemeente
Naamloos Vennootschap (NV)	Gemeenschappelijk orgaan
Besloten Vennootschap (BV)	Openbaar lichaam

Tabel 7: Privaatrechtelijke en publiekrechtelijke samenwerkingsconstructies (Twynstra Gudde, 2011).

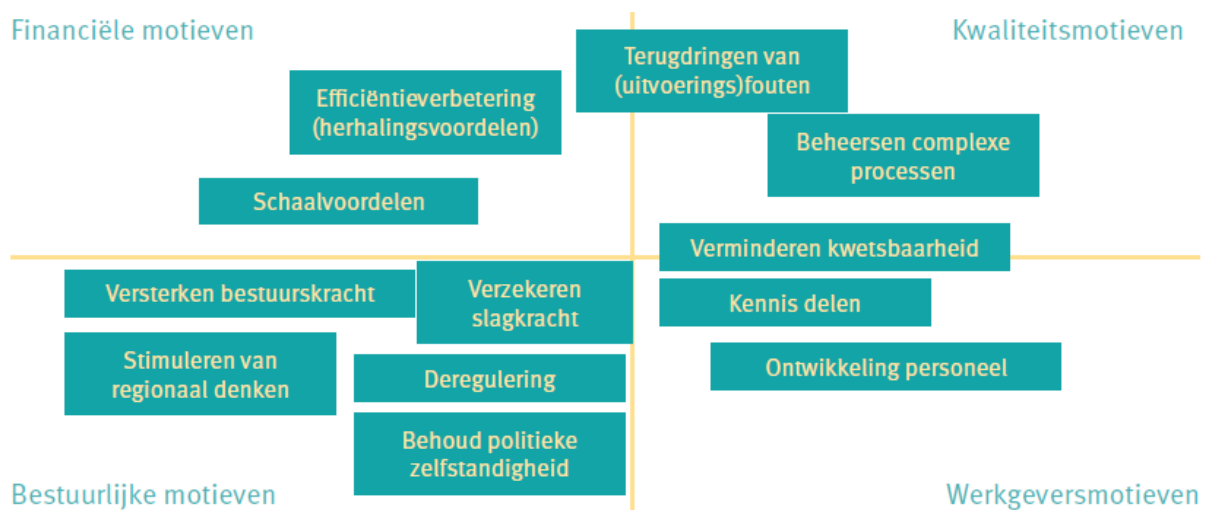
5.4: Motieven voor een extern professionaliseringstraject

In deze paragraaf wordt gezocht naar de meerwaarde van intergemeentelijke samenwerking. Omdat er geen concrete verschijningen zijn van intergemeentelijke vastgoedorganisaties, wordt gesproken over potentiële meerwaarde. Intergemeentelijke samenwerking kan volgens verschillende onderzoekers een rol in spelen in de professionalisering van gemeentelijk vastgoedmanagement. Zodra meerdere gemeenten gaan samen werken kan er kennis gebundeld worden, worden er efficiencywinsten geboekt, wordt de deskundigheid vergroot, zullen er schaalvoordelen ontstaan en zal de organisatie effectiever worden (Veuger, 2014). Tabel 8 bevat een overzicht van deze potentiële meerwaarde.

Voordelen intergemeentelijke samenwerking (assumpties)	Toelichting
Kennisbundeling	Door samenwerken kennis delen en bundeling
Efficiencywinst	Door betere regionale afstemming
Meer deskundigheid	Door leren van andere professionals
Schaalvoordelen	Door opereren op grotere schaal
Effectievere organisatie	Door meer (financiële) slagkracht
Vergroting bestuurskracht	Door samenvoeging meerdere gemeenten
Versterking regionaal perspectief	Door grens overstijgend opereren
Vermindering kwetsbaarheid	Klappen kunnen sneller worden opgevangen

Tabel 8: Veronderstelde voordelen van intergemeentelijke samenwerking (Veuger, 2014; Twynstra Gudde, 2014).

Twynstra Gudde (2014), onderscheidt financiële, bestuurlijke, kwaliteits –en werkgeversmotieven voor gemeentelijke vastgoedsamenwerking. De motieven stroken met eerder genoemde voordelen. In figuur 2 worden ze weergegeven inclusief voorbeelden van de motieven.



Figuur 2: Motieven voor samenwerking. Bron: Twynstra Gudde, 2014

- Succesfactoren van intergemeentelijke samenwerking

Er zijn verschillende samenwerkingsvormen en juridische constructies mogelijk bij intergemeentelijke samenwerking. Echter voor succesvolle intergemeentelijke samenwerking is het nodig dat bepaalde voorwaarden niet ontbreken. Zo is het belangrijk dat gemeenten realiseren dat samenwerken ook toewerken is naar een nieuwe realiteit. De grote uitdaging ligt dan in het bijeenbrengen van motieven, belangen en ideeën. Omdat individuele actoren een deel van hun autonomie uit handen geven,

is vertrouwen en een gedeeld belang erg belangrijk. Daarnaast kunnen in gemeenten grote verschillen bestaan in politieke en ambtelijke cultuur, waardoor er dus vaak grote stappen gezet moeten worden vooraleer een samenwerking kansrijk lijkt. Een onderzoek van Draijer (2011) volledig gericht op succesfactoren van intergemeentelijke samenwerking, heeft de in tabel 9 weergegeven succesfactoren in kaart gebracht.

Succesfactoren intergemeentelijke samenwerking
Juiste gemeenten nemen deel
Formele en informele communicatie
Doelstelling is SMART
Belang gemeente veilig en bevorderd
Onafhankelijke en competente voorzitter
Taken en verantwoordelijkheden vastgelegd
Steun eigen gemeenten
Wederzijds vertrouwen

Tabel 9: Succesfactoren van intergemeentelijke samenwerking (Draijer, 2011).

5.5: Strategisch handelen niet vanzelfsprekend

Om strategischer met vastgoed om te kunnen gaan zijn volgens Arkesteijn et al. (2010), meerdere jaren van ontwikkeling nodig, zeker bij een grote vastgoedportefeuille. In het onderzoek *Centralisatie vastgoedbeheer alleen leidt niet tot strategisch handelen* (Arkesteijn et al., 2010), worden verschillende oorzaken gegeven waarom een groot deel van de gemeenten niet strategisch handelt, en er dus nog stappen zijn te maken in de professionalisering. In dit hoofdstuk beschreven interne (centralisatie) en externe (intergemeentelijke samenwerking) trajecten zijn ondanks de voordelen mits goed uitgevoerd, geen garantie voor een groei in professionaliteit. Hieronder worden deze oorzaken gegeven.

➤ **Samenhang stadsvisie en vastgoedstrategie onvoldoende**

Volgens Arkesteijn et al. (2010), dient vastgoed een bijdrage te leveren aan gemeentelijke doelstellingen die worden vastgelegd in raadsprogramma's. Om dit te kunnen bereiken moet er een heldere koppeling zijn tussen de stadsvisie en de vastgoedstrategie. Ook afstemming over te realiseren doelen en te leveren prestaties en rapportage over prestaties is belangrijk om de samenhang te verbeteren.

➤ **Financiële kaders en duidelijke prestatie-indicatoren ontbreken**

Een tweede belangrijke factor waarop gemeenten zich kunnen ontwikkelen, is het duidelijker beschikbaar stellen van informatie aan gemeentebestuurders (college en raad) om gefundeerde vastgoedbeslissingen te kunnen nemen. Een expliciete financiële verantwoording van een vastgoedafdeling aan de raad kan daarbij helpen (Arkesteijn et al., 2010).

➤ **Informatie voor besluitvorming is vaak niet tijdig, onvolledig en niet accuraat**

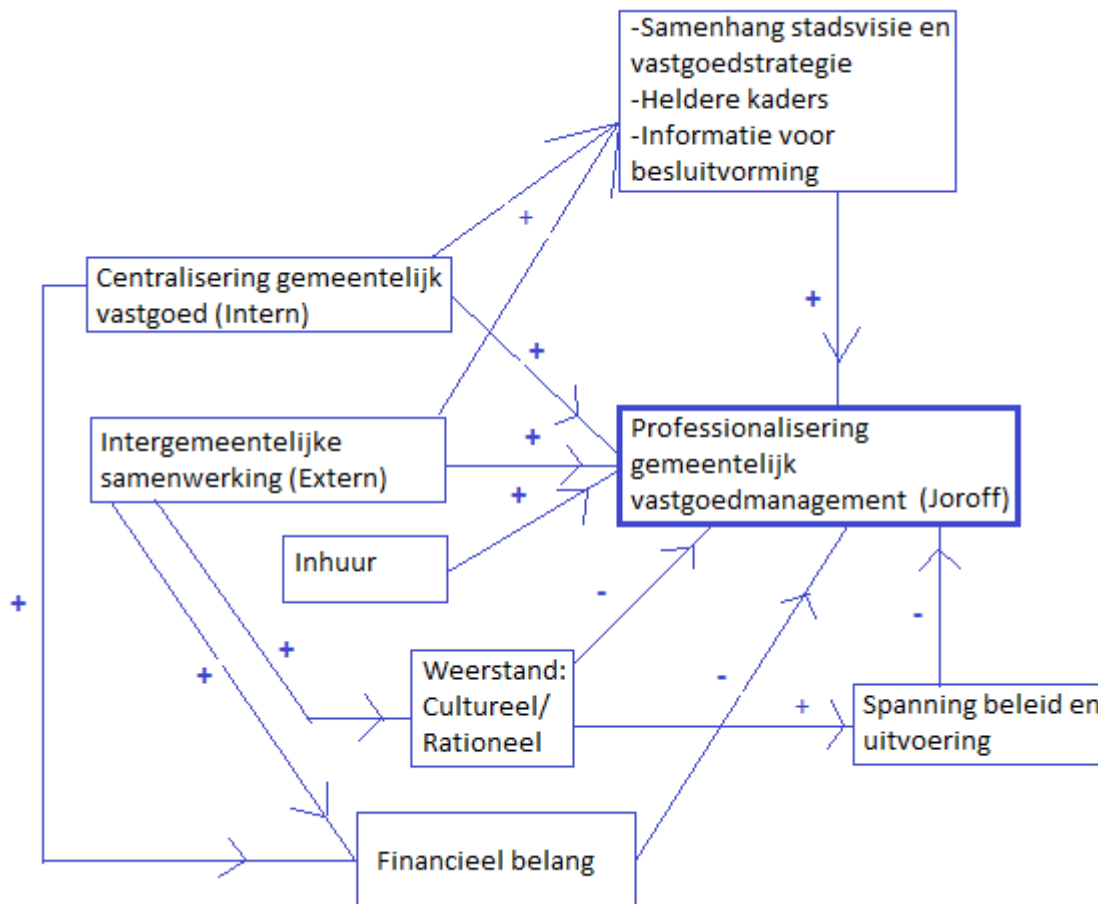
Informatie waarop besluitvorming plaatsvindt, moet tijdig, volledig en accuraat zijn. Langdurige processen in dynamische omgevingen kunnen leiden tot onduidelijkheid en ruimte in besluitvorming, waardoor uit te voeren rollen soms niet worden vervuld. Wil een gemeente strategischer sturen met vastgoed, is het dus van belang serieus met informatie om te gaan en deze tijdig, volledig en accuraat aan te bieden en belanghebbende stakeholders (Arkesteijn et al., 2010).

- **Lipsky: Spanningen beleid versus uitvoering**

Daarnaast is strategisch handelen moeilijk omdat op verschillende vlakken (technisch, financieel, strategisch) spanningen kunnen ontstaan. In het bekende werk *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual public services* (Lipsky, 1980), wordt ingegaan op spanningen tussen doelstellingen van beleidsmakers en de manier waarop dit wordt uitgevoerd door *street-level bureaucrats*, de uitvoerders die het dichtst bij de burger staan. In het werk wordt beschreven dat overheidsinstellingen vaak anders functioneren dan op grond van beleidsdoelstellingen mag worden verwacht. Van beleidsuitvoerders wordt immers verwacht dat ze zo goedkoop mogelijk aan bepaalde eisen voldoen en toch dienstbaar zijn aan burgers. Om werkbare omstandigheden te behouden, wordt door beleidsuitvoerders daardoor vaak een eigen strategie ontwikkeld. Deze beslissingsvrijheid hebben ze immers omdat er vaak geen waterdichte wetten zijn die exact het handelen van uitvoerders bepalen. Door deze beslissingsvrijheid kan er discrepantie ontstaan tussen organisatiedoelstellingen en de uitvoeringspraktijk aan de basis van de organisatie. Dit zou voorkomen kunnen worden door heldere organisatiedoelstellingen te hebben. Vaak zijn deze ambigu en ambivalent, waardoor bijvoorbeeld prestatie meting ook problematisch is. Lipsky beschouwt het ontbreken van heldere regelgeving dan ook als een groot probleem, omdat beleidsuitvoerders zo deels kunnen verworden tot beleidsmakers (Lipsky, 1980). Op het gebied van gemeentelijk vastgoed betekent dit dat er enerzijds beleid over gemeentelijk vastgoed is opgesteld door beleidsmakers, en anderzijds dat door de vastgoeduitvoerders in de organisatie eigen strategieën worden bedacht om hun werk 'werkbaar' te houden.

5.6: Conceptueel model

Uit de theorie vloeit een conceptueel model voort. Opvallend in het model is dat een keuze is gemaakt in welke concepten onderzocht worden. Dit past in de afbakening van dit onderzoek omdat het onmogelijk is alle mogelijke verbanden en relaties te meten, zeker gezien het tijdsbestek waarin het plaatsvindt. De belangrijkste veronderstellingen gaan over factoren die van invloed zijn op de professionalisering van gemeentelijk vastgoedmanagement. Zie een visuele weergave van het conceptueel model in figuur 3.



Figuur 3: Conceptueel model

- Toelichting conceptueel model

Strategisch sturen met vastgoed en het realiseren van een balans tussen verschillende belangen staan centraal in het model. Dit wordt geschaard onder professionalisering van gemeentelijk vastgoedmanagement. Joroff wordt genoemd, omdat de competentieniveaus van zijn model de mate van professionaliteit van de organisatie aantonen. Het oprichten van een centrale vastgoedafdeling zou daarbij de eerste stap kunnen zijn om knelpunten weg te nemen. Zo gaat dit model er van uit dat centralisering van gemeentelijk vastgoed tot professionalisering leidt. Dat wil dus zeggen dat de organisatie een hoger competentieniveau bereikt. Centralisering zorgt immers voor een organisatie waarbij het effectiever en efficiënter met vastgoed om kan gaan, en bijvoorbeeld beter het gemeentelijk vastgoed in kaart kan brengen. Daarnaast is afstemming tussen gemeentelijke visies en visies van vastgoedmanagers beter op elkaar af te stemmen vanwege een meer integrale benadering. Dat geeft ook helderheid in financiële prestaties en kaders, waardoor het voor managers en bestuurders in de organisatie mogelijk wordt strategischer te sturen en vastgoed daadwerkelijk in te zetten om beleidsdoelen te behalen. Deze professionaliseringslag kan ook door intergemeentelijke samenwerking of eventueel het inhuren van externe professionals worden gemaakt. Omdat organisaties als gemeenten hun autonomie belangrijk vinden, is de verwachting dat samenwerking tot weerstand zal leiden in de organisatie, wat vervolgens in spanningen tussen beleid en uitvoering resulteert. Ook bestaat de kans dat centrale vastgoedorganisaties, intern of intergemeentelijk, financiële belangen boven functionele en strategische belangen plaatsen. Of deze verwachtingen daadwerkelijk stroken met de werkelijkheid wordt gedurende dit onderzoek getoetst. In tabel 10 volgt een operationalisering van enkele kernconcepten van deze thesis.

5.6.1: Operationalisering

In tabel 10 zijn de belangrijkste begrippen uit het conceptueel model geoperationaliseerd. Concepten die niet in de tabel staan zoals financieel belang zijn geen kernconcepten en eerder een gevolg van de onafhankelijke variabelen als centralisatie en intergemeentelijke samenwerking.

Concept	Definitie	Indicatoren	Waarden
Professionalisering gemeentelijk vastgoedmanagement	Activiteiten die tot doel hebben kennis en vaardigheden van vastgoedmanagement te verbeteren en ontwikkelen	-Bevorderen organisatieontwikkeling -Doelstellingen vanuit strategisch plan -Kwaliteitsbevordering	-Doorlopen stappenplan professionalisering volgens Joroff et al. (1998), waarbij 1 is minst professioneel en 5 is meest professioneel: 1) uitvoerder/beheerder 2) controller 3) handelaar 4) ondernemer 5) strateeg -Aanwezigheid strategisch vastgoedplan met aandacht voor vastgoedmanagement -Inzet deskundige vastgoedprofessionals
Gecentraliseerde vastgoedafdeling	Afdeling binnen een gemeente die zich focust op gemeentelijk vastgoed	-Aanwezigheid centrale vastgoedorganisatie	-Vastgoedbedrijf, Vastgoedontwikkeling, of overige organisatie gericht op enkel vastgoed
Intergemeentelijke samenwerking	Activiteiten tussen twee of meer gemeenten die zijn bedoeld om meer waarde te genereren dan een gemeente individueel kan	-Aanwezigheid samenwerkingsverband -Vorm samenwerkingsverband -Motivatie -Wederzijds vertrouwen -Verbondenheid	-Formele, informele of geen samenwerking -Bereidheid met anderen samen te werken -Stelt gezamenlijk belang boven eigenbelang -Aanpassingsbereidheid, bereid tot erkennen fouten
Externe inhuur/interim managers	Vastgoedprofessionals die zijn ingehuurd om de vastgoedorganisatie te professionaliseren	-De aanwezigheid van externe vastgoedmanagers -Track record van de betreffende vastgoedmanager	-Periode inhuur, geen inhuur -Vastgoedmanager die zich heeft bewezen bij andere gemeenten

Culturele/Rationele Weerstand	Culturele weerstand is gebaseerd op gevoel, rationele weerstand gebaseerd op cijfers	-Koudwatervrees -Angst verlies bestaande routines en praktijken -Rationeel: kostenbatenanalyses, cijfers	-Angst om het bestaande te verliezen groot, klein of niet aanwezig -Wel of geen heldere kostenbatenanalyses
-------------------------------	--	--	--

Tabel 10: Operationalisering

6.1: Afbakening van onderzoek

Om de focus van het onderzoek scherp te stellen is een aantal afbakeningen gemaakt. Daardoor is er voor gekozen niet alle theoretische concepten rondom centralisatie, samenwerking en professionalisering van vastgoedmanagement te onderzoeken. Aan de hand van het conceptueel model is het uiteindelijk mogelijk uitspraken te doen over de vraag of interne centralisatie of samenwerking wellicht tot meer professionalisering leidt dan huidig gemeentelijk handelen, en onder welke omstandigheden dit dan het geval is. Verdere afbakening is aangebracht in de personen die dienen als respondent in dit onderzoek. Zo zijn alleen de vastgoedmanagers van de te onderzoeken gemeenten, adviseurs met kennis over gemeentelijk vastgoedmanagement of onderzoekers met kennis op het terrein van gemeentelijk vastgoed betrokken. Tevens is er gekozen voor een enigszins kleinschalige opzet, waarbij verschillende trajecten tot professionalisering zijn bezocht. Namelijk trajecten waarbij professionalisering wordt nagestreefd met behulp van intergemeentelijke samenwerking, trajecten waarbij gemeenten dit zelfstandig uitvoeren, en worden er tevens enkele verschillen tussen kleine tot zeer grote gemeenten meegenomen.

6.2: Onderzoeksstrategie

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is er voor gekozen een aantal afzonderlijke deelvragen op te stellen, om meer structuur in het onderzoek aan te brengen. Door middel van interviews en literatuuronderzoek wordt getracht de deelvragen zo helder mogelijk te beantwoorden. De te gebruiken literatuur wordt gekozen uit literatuur over intergemeentelijke samenwerking en professionalisering van vastgoedmanagement. Interviews worden gehouden met personen in hogere functies bij gemeenten, zoals vastgoedmanagers. Zij zijn vaak personen die professionaliseringstrajecten bij gemeenten leiden. Door hun professionele positie worden zij geacht vanuit ervaring te kunnen spreken over de manier waarop professionalisering al dan niet wordt ingezet, en wat de achterliggende gedachten zijn. Tevens wordt van experts op het gebied van gemeentelijk vastgoed verwacht duidelijke achtergrondschetsen te kunnen geven over ontwikkelingen en trends binnen dit domein. Zeker op het gebied van de regionale vastgoedorganisatie (RVO) in de regio Utrecht/Nieuwegein was het belangrijk met betrokkenen te spreken, omdat een dergelijke organisatie in Nederland nog niet bestaat en er veel geleerd kan worden van de poging tot de oprichting van deze RVO. In dit kwalitatieve onderzoek, is van de inzichten van dertien van dergelijke experts gebruik gemaakt. Er is gekozen voor 13 respondenten verspreid over verschillende gemeenten en organisaties, omdat op deze manier diversiteit van opvattingen tegen elkaar kan worden afgewogen. Hierbij is gebruik gemaakt van semi-structureerde vragenlijsten. De interviews duurden ongeveer drie kwartier. Van de interviews zijn verslagen gemaakt. In deze thesis is een respondentenlijst bijgevoegd. Interessant is om te zien of visies van onderzoekers, vastgoedmanagers en wetenschappelijke artikelen met elkaar stroken. De Barometer Maatschappelijk Vastgoed (2014) zal worden gebruikt om het belang van bepaalde ontwikkelingen te illustreren, daar dit werk als standaardwerk over ontwikkelingen in gemeentelijk vastgoed wordt gezien. De validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek komt in de kritische reflectie aan bod.

7: Beleid en uitvoering gemeentelijk vastgoed

Gemeentelijk vastgoed is al het vastgoed in bezit van de gemeente. Dit kunnen scholen, zwembaden, sporthallen, sportvelden, gebouwen openbare werken, en gemeentehuizen zijn. De vastgoedobjecten hebben doorgaans een publieke functie, meerwaarde voor de samenleving, en zijn publiek toegankelijk (VNG, 2014). In dit hoofdstuk wordt het vastgoedbeleid van gemeenten behandeld en komt de spanning tussen beleid en uitvoering aan bod, zoals Lipsky (1980) en Arkesteijn et al. (2010) beschreven.

7.1: Vastgoedbeleid

Vastgoedbeleid bij gemeenten richt zich op een aantal punten die in de volgende paragrafen worden toegelicht.

7.1.1: Hoeveelheid gemeentelijk vastgoed

Nederland kent een aanzienlijke hoeveelheid gemeentelijk vastgoed. Volgens een onderzoek van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (2014), is er net zoveel gemeentelijk vastgoed als kantoor –en winkelpanden bij elkaar. De totale waarde van deze vastgoedobjecten beslaat zo'n 150 miljard euro en is een jaarlijkse kostenpost van 14 miljard euro. Het oppervlak aan Nederlands maatschappelijk vastgoed bedraagt circa 85 miljoen m². Dat is meer dan alle Nederlandse kantoren en winkels bij elkaar (VNG, 2014). Gemeenten zijn voor zo'n 35% van het maatschappelijk vastgoed eigenaar, wat ongeveer een bedrag van 35 miljard euro vertegenwoordigt. De VNG plaatst de kanttekening dat hier geen 100% zekerheid over gegeven kan worden, omdat niet alle gemeenten hun vastgoed duidelijk in kaart hebben gebracht of een juist beeld hebben van de huurders (VNG, 2014).

7.1.2: Type vastgoed

Gemeenten zijn eigenaar van veel vastgoedobjecten. Daarbij kan onderscheid tussen maatschappelijk vastgoed en commercieel vastgoed worden gemaakt. Maatschappelijk vastgoed heeft een publieke functie en is voor maatschappelijke gebruik, zoals sporthallen, zwembaden, theaters, concertgebouwen en scholen. Commercieel vastgoed heeft niet direct een maatschappelijke functie. De gemeente Rotterdam geeft aan dat het om vastgoedobjecten gaat, waar de stad behoefte aan heeft en waar de markt nog geen kansen in ziet. De stad koopt het vastgoed dan, bijvoorbeeld om het een hercafunctie te geven. De doelstelling is dat de markt deze objecten overneemt zodra ondernemers er wel brood in zien om de panden over te nemen (Grondbedrijf Rotterdam, 2009).

7.1.3: Vastgoedbezit geen doel

Het bezit van vastgoed is voor gemeenten geen doel op zich. Vastgoed wordt vaak afgestoten op het moment dat commerciële exploitatie mogelijk is. Rotterdam vermeldt dit in het meerjarenperspectief Rotterdams Vastgoed (2009), terwijl andere gemeenten zelfs afstootnota's hebben opgesteld (Nota Afstoten Gemeentelijk Vastgoed, 2011).

'Het in bezit hebben van vastgoed is geen doel op zich maar is een sturingsinstrument om een bepaald beleidsdoel te behalen. Het Vastgoedbedrijf is gericht op minimaal kostenneutraal draaien en het beperken van de risico's.' (Dordrecht, 2015)

Den Helder gaat hierin ver. De stad heeft de laatste jaren geïnvesteerd in stadsmakelaars die fulltime zijn aangesteld om gemeentelijk vastgoed op de markt te brengen. De verkoop van vastgoedobjecten is een doel op zich geworden. Den Helder heeft daarom een vaste stadsmakelaar aangesteld om gemeentelijk vastgoed aan de juiste partijen te koppelen.

Den Helder is hierin een unieke gemeente. Zoekopdrachten en interviews leveren weinig informatie op waarbij andere gemeenten ook duidelijk beleid hebben voor wat betreft het afstoten van gemeentelijk vastgoed, al heeft ook Amsterdam een gemeentelijk makelaar in de persoon van een se-

nior vastgoedadviseur (Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam, 2014). Den Helder en Amsterdam gaan echter niet steeds voor de optimale verkoopprijs, maar voor de juiste balans tussen prijs en waarde voor de stad, die passen bij de beleidsdoelen van de gemeente. Steeds moeten die afwegingen worden gemaakt om vastgoed als beleidsinstrument te blijven benaderen. Vastgoed als beleidsinstrument wil zeggen dat gemeenten vastgoed alleen inzetten als het maatschappelijk rendement oplevert. Bij de aan- en verkoop van vastgoed staat maatschappelijk rendement in bijvoorbeeld Rotterdam op nummer één (Grondbedrijf Rotterdam, 2009). Gemeenten geven aan dat vastgoed aan moet sluiten bij de gemeentelijke doelstellingen en actuele beleidsthema's.

7.1.4: De markt als initiator: Risico's beperken

Uit beleidsnota's en visies van verschillende gemeenten blijkt dat gemeenten de markt als eerste keus voor ontwikkelingen van vastgoed zien (Den Helder, 2011; Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, 2009; Vastgoedbedrijf Enschede, 2011). Dit beperkt de financiële risico's voor gemeenten. De markt ziet echter niet in iedere ontwikkeling winstkansen. Daarom moet weloverwogen worden beslist waar marktpartijen geen initiator kunnen zijn van ontwikkelingen, en de gemeente wel de eerste aanjagende stap kan zetten. Gemeente Rotterdam (Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, 2009) heeft hiervoor een checklist opgesteld, die hulp biedt bij het maken van een juiste afweging. De checklist bestaat uit vijf aandachtspunten, namelijk:

1: Draagt ontwikkeling bij aan een gemeenschappelijk beleidsdoel?

De gemeentelijke vastgoedportefeuille wordt alleen ingezet ten behoeve van gemeentelijke beleidsdoelen en doelstellingen die vanuit wet en regelgeving zijn opgelegd.

2: Kan het vastgoed binnen de financiële randvoorwaarden worden ontwikkeld?

Om inzicht in financiën te verkrijgen is het doen van haalbaarheidsstudies nodig. Daarbij is een randvoorwaarde van de gemeente bijvoorbeeld dat er kostendekkende exploitatie kan zijn.

3: Kan de markt de ontwikkelingen zelf doen terwijl gemeenschappelijke doelen wel blijven geborgd?

Het is niet altijd mogelijk dat beleidsdoelstellingen worden behaald als ontwikkelingen aan de markt worden overgelaten. Voor een gemeente is het een belangrijke vraag of gemeenschappelijke doelen wel blijven geborgd indien de markt aan het werk gezet wordt. Als deze vraag door middel van onderzoek positief kan worden beantwoord, zijn er geen problemen de markt te laten ontwikkelen.

4: Wil de markt het wel zelf doen?

Indien er geen marktpartij initiator wil zijn, of de expertise niet heeft, heeft de gemeente niet de keuze het aan de markt over te laten.

5: Worden de risico's door de markt gedragen en is dit vastgelegd?

Er zijn verschillende risico's bij vastgoedontwikkeling. Kosten, snelheid, kwaliteit en schaalgrootte moeten inzichtelijk worden gemaakt en te worden vastgelegd hoe om te gaan met dergelijke risico's, teneinde niet voor verrassingen te komen staan.

➤ **Kader: Zomerhofkwartier (ZOHO) Rotterdam**

Het Zomerhofkwartier in Rotterdam transformeert van een verloederde, vergeten plek centraal in de stad tot een bloeiende locatie waar stadmakers met vereende organisatiekracht in samenwerking met woningcorporatie Havensteder en de gemeente Rotterdam hands on de verbetering van de buurt oppakken. Van blinde vlek naar hotspot in de stad: in het Zomerhofkwartier zijn positieve ontwikkelingen waar te nemen. De corporatie Havensteder heeft een sociaal-maatschappelijke doelstelling die past bij de beleidsdoelen van de gemeente. Daarnaast hoeft de gemeente geen grote risico's op financieel gebied te nemen om dit deel van de stad te ontwikkelen. Er is sprake van waarde creatie en nieuwe energie, die zowel voor ondernemers, de gemeente als bewoners gunstig is. De rol van de gemeente was aanvankelijk in de gebiedsafspraak Agnesiebuurt waarin ZOHO zich bevindt, een min of meer faciliterende door zich soepel op te stellen voor wat betreft wet –en regelgeving. Daar is vanuit de markt positief op gereageerd leidend tot een bruisende plek (Mensink, 2015).

7.1.5: Huurprijzen

Omdat kostenreductie bij de meeste gemeenten beleidsthema nummer één is, geven gemeenten aan dat de huurprijzen van gemeentelijk vastgoed kostprijs dekkend moeten zijn (Barometer Maatschappelijk Vastgoed, 2014). Een pand mag geen verlies opleveren, tenzij de afweging wordt gemaakt dat de functie die het object vervult, zo belangrijk is om aan de gemeentelijke doelstellingen te voldoen dat er vanuit de gemeente bij wordt gesubsidieerd.

7.1.6: Verbeteren klanttevredenheid en kwaliteit vastgoed

Klanttevredenheid en de kwaliteit van het gemeentelijk vastgoed zijn belangrijke beleidsthema's. Dienstverlening staat voor gemeenten vaak hoog in het vaandel, en daar kunnen kwalitatief hoogwaardige panden aan bijdragen waardoor de tevredenheid van burgers zal stijgen. Bij klanttevredenheid past ook de handhaving van een voldoende voorzieningenniveau binnen de gemeente. Dit kan zijn in kleine kernen, maar ook op nog kleinere schaal zoals in buurten en wijken. Voor zo'n 60 tot 70% van de gemeenten spelen deze beleidsthema's een rol in hun vastgoedbeleid.

7.2: Intergemeentelijke samenwerking

Samenwerking met andere gemeenten op het gebied van gemeentelijk vastgoed is voor zo'n 65 a 70% van de gemeenten een actueel beleidsthema. Intergemeentelijke vastgoedsamenwerking is pas de laatste jaren zo actueel (Barometer Maatschappelijk Vastgoed, 2014). Een aantal gemeenten hebben daadwerkelijk pogingen ondernomen met andere gemeenten samen te werken. Van de onderzochte gemeenten geven de gemeenten allen aan het regionale perspectief belangrijk te vinden en ook wordt samenwerking in de toekomst realistisch geschat. In tabel 11 wordt dit verder toegelicht. Echter bestaande, goed werkende samenwerkingsverbanden bestaan nog niet. Omdat bepaalde gemeentelijke doelstellingen niet worden gehaald, is intergemeentelijke samenwerking wel degelijk reëel in de toekomst om bij te dragen gemeentelijke doelstellingen te behalen.

Vastgoedmanager over intergemeentelijke vastgoedsamenwerking: *'Intern professionaliseren werkt niet voor alle gemeenten. Je hebt immers vaak slechts een heel kleine club mensen ter beschikking. Dus voor die gemeenten is intergemeentelijke samenwerking een opstap tot professionalisering van het vastgoedmanagement.'*

Gemeente	Inwoneraantal	Intergemeentelijke vastgoed samenwerking
Rotterdam	610.000	-
Enschede	158.000	Poging tot samenwerking in regio Twente (Twents Vastgoed Platform) met Almelo, Borne, Hengelo en Oldenzaal. Enschede wilde met Almelo en Borne uiteindelijk een aparte regionale vastgoedorganisatie oprichten, maar die is er nog niet. Enschede wil hierin wel initiatief nemen.
Dordrecht	119.000	Momenteel niet, mogelijk in de toekomst reëel in Drechtsteden verband.
Ede	68.000	Momenteel niet, in de toekomst niet uitgesloten met bijvoorbeeld Veenendaal, Barneveld en/of Wageningen.
Zeist	62.000	Poging tot regionale vastgoed samenwerking tussen Zeist, Lopik, Montfoort, IJsselstein, Nieuwegein, Houten en Vianen in aparte entiteit niet doorgegaan.
Den Helder	57.000	Momenteel niet.
Valkenswaard	30.000	Nadrukkelijk oog voor het regionale perspectief, echter niet concreet.

Tabel 11 : Is intergemeentelijke vastgoedsamenwerking een actueel beleidsthema in de onderzochte gemeenten? Bronnen: Interviews, Grondbedrijf Rotterdam, 2009; Vastgoednota 2.0 Enschede, 2011; Startnotitie Vastgoednota Dordrecht, 2015; Eindrapport Accommodatiebel

7.3: Balanceren tussen beleid en uitvoering: op zoek naar samenhang

Vastgoednota's, beleidsstukken en overige vastgoedinformatie enerzijds en interviews met experts anderzijds laten een zekere spanning zien tussen beleid opgesteld door het gemeentelijk bestuur en de uitvoering van dat beleid door vastgoedorganisaties. Een treffend citaat waar dit thema aan bod komt, wordt hieronder weergegeven.

Adviseur Maatschappelijk Vastgoed over spanningen tussen gemeentelijke visies en visies van een vastgoedorganisatie: *'Je kunt bijvoorbeeld weten dat een bibliotheek een x bedrag kost en een bedrag oplevert dat kleiner is dan x, maar dan toch de keuze bij de beleidsmakers houden of de bibliotheek meer moet betalen of niet. In vastgoedorganisaties heb je altijd mensen die kostprijs dekkende huur belangrijk vinden, maar het kan zijn dat dat niet past bij de gemeentelijke visie.'*

Het citaat laat zien hoe beleid en uitvoering met elkaar botsen en er onvoldoende afstemming is tussen de gemeentelijke visie en de visie van de vastgoedorganisatie. Bestuurders en ambtenaren hebben andere zienswijzen op vastgoedgebied. Adviseurs en onderzoekers naar gemeentelijk vastgoed geven aan, dat gemeenten vaak te bedrijfsmatig naar huurprijzen en cijfers kijken, waardoor de politieke component bij afwegingen soms achterwege blijft. Rotterdam wordt genoemd als voorbeeld van een gemeente die daarin de juiste afwegingen kan maken. In het meerjarenperspectief over gemeentelijk vastgoed, wordt benoemd dat kostprijs dekkende huren worden nagestreefd, maar niet noodzakelijk zijn als dit de beleidsdoelstelling ten goede komt (Grondbedrijf Rotterdam, 2009).

Doordat uitvoerders van beleid een zekere mate van vrijheid hebben in de keuzes die ze maken, wordt vastgoed soms als bedrijfsmatig middel ingezet terwijl strategisch sturen is gericht op het behalen van beleidsdoelen. Lipsky (1980) had het al over de *street-level bureaucrat*, die binnen een bepaalde bandbreedte eigen keuzes maakt die in het geval van vastgoed soms sterk bedrijfsmatig van aard zijn omdat de financiële prestaties bij sommige gemeentelijke vastgoedorganisaties op één staan. Om deze spanning, ofwel een gebrek aan afstemming tussen beleid en uitvoering (Arkesteijn et al., 2010), toe te lichten wordt in tabel 12 een voorbeeld geschetst die in de interviews naar voren is gekomen.

Beleid	Uitvoering
Verbeteren klanttevredenheid en kwaliteit vastgoed: het voorzieningenniveau van kwalitatief gemeentelijk vastgoed op peil houden 1 ^{ste} prioriteit	Eerste prioriteit in vastgoedorganisaties is vaak het realiseren van kostprijs dekkende huur dat op spannen voet staat met de beleidsdoelen

Tabel 12: Voorbeeld van spanning tussen gemeentelijke visie (beleid) en visie vastgoedorganisatie (uitvoering)

De nota Vastgoedbeleid Gemeente Ede (2012) geeft aan dat het bijdragen van vastgoed aan beleid 1^{ste} prioriteit heeft. Ook de nota's van andere gemeenten stellen dit.

Draagt ontwikkeling bij aan een gemeenschappelijk beleidsdoel? (Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, 2009). Deze vraag toont aan dat in de Rotterdamse vastgoedorganisatie oog is voor gemeentelijke beleidsdoelen. Daarnaast worden heldere financiële cijfers nagestreefd. Effectiviteit van de organisatie is in dat geval van groot belang; immers is doeltreffendheid noodzakelijk om beleidsdoelen te realiseren. Aan de andere kant is een efficiënte organisatie van belang om zuinig met middelen om te gaan. Afwegingen tussen effectiviteit en legitimiteit enerzijds en efficiency anderzijds zijn rond gemeentelijk vastgoed aan de orde van de dag.

In de Startnotitie Vastgoednota (2015) van Dordrecht bijvoorbeeld worden de volgende speerpunten genoemd:

- *Eigendom en beheer van vastgoed is geen kerntaak, maar vastgoed wordt ingezet om gemeentelijke beleidsdoelen te realiseren.*
- *Vastgoed in bezit van de gemeente wordt afgestoten als dat vastgoed geen dienst meer doet als beleidsmatige, maatschappelijke functie.*
- *Vastgoed is een middel, eigendom is een sturingsinstrument om doelen te bereiken.*

Het is minder duidelijk of gemeentelijke beleidsdoelen van Dordrecht ook daadwerkelijk worden gerealiseerd met vastgoed. Interviews tonen aan, dat professionalisering in deze gemeente nog in de kinderschoenen staat. Het Vastgoedbedrijf Enschede bijvoorbeeld (2014), laat wel concrete resultaten zijn waarbij beleidsdoelen met vastgoed worden bereikt. Zo heeft Enschede een duurzaamheidsbeleid waarbij een doelstelling het reduceren van CO2 uitstoot in de stad is. Onder andere door middel van het plaatsen van 1500 zonnepanelen op gemeentelijk vastgoed, loopt Enschede ruim voor op de doelstelling voor 2020. Daarom is het belangrijk dat gemeenten op een strategische manier met vastgoed omgaan. Strategisch vastgoedbeleid ontstaat als duidelijk wordt wanneer en hoe vastgoed helpt de beleidsdoelen te bereiken en daar ook balans aan te brengen tussen diverse doelen. Professionalisering van gemeentelijk vastgoedmanagement helpt om strategischer te sturen. In het volgende hoofdstuk wordt hier verder op ingegaan.

8: Professionalisering van gemeentelijk vastgoedmanagement

Omdat de kosten van gemeentelijk vastgoed hoog zijn –ze maken zo’n 25% van de totale gemeentelijke begroting uit –is het belangrijk het managen van vastgoed professioneel aan te pakken.

Vastgoedadviseur: *‘Het Vastgoedbedrijf Enschede wordt veel genoemd als voorbeeld van een professionele gemeentelijke vastgoedorganisatie.’*

8.1 Inventariseren van de vastgoedportefeuille

Een terugkerende visie is dat de eerste stap om te professionaliseren het in kaart brengen van het eigen gemeentelijke vastgoed is. Dus, wat heeft de gemeente zelf aan vastgoedobjecten waar het eigenaar van is? Het is belangrijk op die vraag een antwoord te kunnen geven om vervolgens meer strategisch met vastgoed om te gaan. Dat wordt zowel ondersteund door de beschikbare literatuur over professionalisering, als de resultaten van de interviews. Om al het gemeentelijk vastgoed in kaart te brengen zijn voldoende vastgoedmedewerkers nodig. De grootte van de gemeente en de hoeveelheid bezittingen is bepalend voor het aantal mensen dat nodig is. Het inzichtelijk maken van al het gemeentelijk vastgoed kan veel tijd in beslag nemen. In Den Helder is dit een lastig proces geweest omdat uit de interviews bleek dat documenten waarop duidelijk wordt wat gemeentelijk eigendom is, zeer oud kunnen zijn en zeer verschillend van aard, waardoor dit een tijdrovende bezigheid is. In tabel 13 is te zien welke van de onderzochte gemeenten hun vastgoedportefeuille hebben geïnventariseerd en wat daarvan de impact is.

Gemeente	Stap 1: vastgoed in kaart gebracht?	Impact op professionalisering
Rotterdam	Ja	Alle onderzochte gemeenten hebben door inventarisatie de mogelijkheid verdere ontwikkelingsfasen dan beheerder (Joroff et. al. 1998) te bereiken: er is kennis om kosten te minimaliseren (controller), echter om als manager en strateeg te opereren hebben slechts Rotterdam en Enschede te juiste interne capaciteit. Dat wordt verderop toegelicht.
Enschede	Ja	
Dordrecht	Ja	
Ede	Ja	
Zeist	Ja	
Den Helder	Ja	
Valkenswaard	Ja	

Tabel 13: Hebben de onderzochte gemeenten de eerste professionaliseringsstap gezet? De onderzochte gemeenten geven aan van wel. Dit strookt met een onderzoek van de VNG (2014), waaruit blijkt dat >90% van de gemeenten vastgoed in kaart hebben.

De resultaten van de interviews wijzen uit dat Rotterdam, Enschede, Dordrecht, Ede, Zeist, Den Helder en Valkenswaard hun vastgoed al in kaart hebben gebracht. Er zijn verschillende onderzoeken die de waarschijnlijkheid van deze resultaten aantonen, omdat er in meerdere artikelen wordt gesproken over 90 tot 99% van de gemeenten die hun vastgoed in kaart hebben gebracht. (VNG, 2014).

- *Geen van de onderzochte gemeenten had hun vastgoedportefeuille niet geïnventariseerd. Ook in de literatuur wordt gesproken van een positieve ontwikkeling op dit vlak (VNG, 2014; Barometer Maatschappelijk Vastgoed, 2014).*

8.2: Classificeren van het gemeentelijk vastgoed

De eerste stap in het professionaliseringstraject is een stap waar vaak meerdere jaren overheen gaan.

Vastgoedmanager middelgrote gemeente: *‘Als je het hebt over het ruw op orde hebben van vastgoedinformatie en processen van de vastgoedorganisatie ben je al drie jaar bezig.’*

Als deze stap is gezet, kun je als gemeente processen verfijnen. Onderhoudskosten kun je optimaliseren, en eventueel ingrijpen op bepaalde kosten die wellicht niet gemaakt hoeven te worden. Naast optimaliseren en verfijnen van processen, is het ook beter mogelijk afwegingen te maken over de vraag of het wel nodig is bepaald vastgoed te bezitten. Zoals een van de respondenten het verwoord:

Vastgoedmanager: *‘Je kunt eigenlijk met een helicopterview kijken naar al het vastgoed dat je als gemeente hebt als je de vastgoedportefeuille helder en inzichtelijk hebt gemaakt.’*

Vastgoedadviseur: *‘Een essentie van professionaliseren is dat je werkprocessen kunt optimaliseren en werkwijzen kunt standaardiseren, en dat je een vastgoedinformatiesysteem hebt, waar informatie eenduidig is zodat je snel kunt reageren op vragen van huurders wat de te verwachten huren en diensten zijn.’*

Zoals de citaten aantonen, zijn vastgoedinformatiesystemen (VIS) belangrijk, zodat informatie helder wordt weergegeven en huurders sneller van respons kunnen worden voorzien. Dit komt de helderheid binnen de gemeente over vastgoed ten goede voor wat betreft inzicht in financiële prestaties. Vastgoedinformatiesystemen bieden hulp voor gemeenten een betere controller en manager van hun vastgoedprocessen te zijn. Weinig gemeenten bezitten een eigen vastgoedinformatiesysteem vanwege de hoge instartkosten van een dergelijk systeem en het gespecialiseerde personeel dat er voor nodig is om wijzigingen bij te houden en door te voeren. Wel geven gemeenten aan graag een (nieuw) VIS te krijgen, het liefst een systeem dat ondersteunend is aan samenwerking en uitbesteding (Bouwstenen voor Sociaal, 2014). Respondenten in kleine en middelgrote gemeenten geven aan, een vastgoedinformatiesysteem als nuttige stap voorwaarts te zien maar de kosten liever niet in het geheel op zich nemen.

➤ Kader: Vastgoedinformatiesysteem in Arnhem

‘Met de Planon-oplossing hebben we de informatie over ons vastgoed binnen onze organisatie verankerd. We hebben al het onroerend goed en de informatie daarover op één plek in de organisatie bij elkaar gebracht en ingedeeld in portefeuilles. We kennen de contracten en budgeten en hebben inzicht in de verwachte kosten. Dit creëert overzicht, vertrouwen en de zekerheid dat we ‘in control’ zijn. De vastgoedorganisatie kan snel reageren op vragen uit de politiek en beschikt over gedegen output en analyses. Daarnaast zijn door de keuze voor de nieuwe software alle oude deelsystemen en Excel-bestanden verdwenen. Dit verlaagt niet alleen de beheerkosten, maar verhoogt ook de kwaliteit van de processen.’ (Planon, 2009)

8.3: Centrale vastgoedorganisatie: einde aan versnippering

Het hebben van een centrale vastgoedafdeling wordt door vastgoedprofessionals vaak genoemd als voorwaarde om te professionaliseren. Taken zijn minder versnipperd, er is meer integrale besluitvorming en er kan efficiënter worden gewerkt. Vooral grote gemeenten zijn hier ver mee, zoals Enschede en Rotterdam, die volwaardige vastgoedorganisaties hebben. In kleinere gemeenten als Zeist is de oprichting van een vaste vastgoedafdeling ook één van de stappen geweest in de professionalisering van het gemeentelijk vastgoed. Zo geven professionals aan in een centrale vastgoedafdeling meer grip op het vastgoed te hebben, waardoor vastgoedinformatie sneller beschikbaar kan zijn. Ook is er meer transparantie en een beter management van risico's. Door middel van centralisatie kan op een strategischer niveau met gemeentelijk vastgoed worden omgegaan mits aan voorwaarden wordt voldaan die verder in dit hoofdstuk worden toegelicht.

Vastgoedmanager: 'Men wil meer grip hebben op vastgoed, sneller vastgoedinformatie beschikbaar hebben. Centralisatie van vastgoed draagt daar aan bij.'

Voor kleinere gemeenten waar het aantal vastgoedobjecten is te overzien, gelden de genoemde voordelen echter niet allemaal. Zo geven respondenten aan, dat centralisatie binnen kleinere gemeenten tot problemen kan leiden zoals werkoverschot en te weinig capaciteit om de centralisatie in goede banen te leiden. De Barometer Maatschappelijk Vastgoed (2014) toont tevens aan, dat van alle Nederlandse gemeenten vooral kleinere gemeenten geen centrale vastgoedorganisatie hebben. Een adviseur maatschappelijk vastgoed verwoordt de problematiek van kleine gemeenten zoals in de volgende twee citaten.

Vastgoedadviseur: 'Kort gezegd denk ik dat het geen zin heeft voor kleine gemeenten een eigen vastgoedorganisatie op te richten, omdat ze simpelweg te weinig mensen ter beschikking hebben en ze dan zouden overlopen van het werk. Als het al lukt om vastgoedinformatie inzichtelijk te krijgen, is het nog de vraag wat je er mee gaat doen. Intergemeentelijke samenwerking is dan een opstap tot verdere professionalisering.'

Vastgoedadviseur: 'Wat je vaak ziet is dat er een 'team vastgoed' is, dat onder een dienst als ruimtelijke ordening of stadsbeheer valt. Als er maar een paar mensen in de organisatie werken die zich puur bezig houden met gemeentelijk vastgoed in een centrale vastgoedafdeling, lopen ze over van het werk. Dan kan het zonder overdrijven in kleine gemeenten wel drie jaar kosten om alleen maar inzichtelijk te krijgen wat er aan vastgoed is. Als het al lukt om de informatie op orde te krijgen, is het vervolgens de vraag wat je er mee gaat doen.'

Het strategischer omgaan met vastgoed staat volgens enkele respondenten niet op de eerste plaats, maar is dit iets dat wordt nagestreefd als een vastgoedafdeling eenmaal functioneert. Ook dit wordt aan de hand van een citaat geïllustreerd.

Vastgoedmanager: 'Eigenlijk zie je vaak dat de aanleiding van centraliseren bezuinigen en risico's beperken is, maar dat er gaandeweg doelstellingen worden bijgemaakt als het vastgoedbedrijf toch eenmaal op poten is gezet. En dat is slimmer met het vastgoed om gaan, een strategische partner zijn van de gemeente en het gemeentelijk beleid. Dus dat vastgoed kan helpen bij het realiseren van doelstellingen. Vastgoedafdelingen krijgen daarom vaak de taak mee om te anticiperen op gewenste ontwikkelingen in de stad of gemeente.'

De resultaten laten zien, dat gemeenten centralisatie serieus nemen. Alle onderzochte gemeenten hebben een centrale vastgoedorganisatie, of zijn gestart met de ontwikkeling ervan. In tabel 14 worden de resultaten overzichtelijk weergegeven.

Gemeente	Inwoneraantal	Centrale interne vastgoedorganisatie
Rotterdam	610.000	Ja, sector Vastgoed binnen Grondbedrijf Rotterdam sinds eind 2006, begin 2007.
Enschede	158.000	Ja, eigen vastgoedbedrijf sinds 2005 met als missie het bereiken van maatschappelijk rendement door middel van vastgoed, en geldt nu als één van de gemeentelijke vastgoedkoplopers van Nederland.
Dordrecht	119.000	Ja, aparte vastgoedafdeling sinds 2007 in de vorm van een vastgoedbedrijf.
Ede	68.000	Ede is hiermee gestart maar er moeten nog zaken worden gestructureerd.
Zeist	62.000	Ja.
Den Helder	57.000	Ja, een losse afdeling Vastgoedontwikkeling.
Valkenswaard	30.000	Nog niet. In ontwikkeling.

Tabel 14: Hebben de onderzochte gemeenten een eigen centrale vastgoedorganisatie? Bronnen: Interviews, Grondbedrijf Rotterdam, 2009; Vastgoednota 2.0 Enschede, 2011; Startnotitie Vastgoednota Dordrecht, 2015; Eindrapport Accommodatiebeleid Valkenswaard, 2012).

8.4: Uiteenlopende mogelijkheden tot professionalisering

Onderzoek laat zien, dat er niet één best practice is van professionaliseren. De mogelijkheden om te professionaliseren verschillen per gemeente. Alle onderzochte gemeenten gaven in interviews aan bezig te zijn met de professionalisering van gemeentelijk vastgoed. Allen gaven zij aan dit vooral intern te regelen, maar in de toekomst sluiten zij andere opties niet uit. Wel is er soms de wens om extern –dat wil zeggen buiten de eigen organisatie om –te professionaliseren in plaats van dit intern te organiseren. In Rotterdam leeft deze wens niet zo, maar bijvoorbeeld in Zeist juist heel sterk. Per onderzochte gemeente wordt schematisch in tabel 15 aangeven of er sprake is van interne professionalisering en waaruit dat blijkt, en of er behoefte is aan een extern professionaliseringstraject. Het schema wordt vervolgens verder toegelicht.

8.4.1. Intern traject, extern traject of alternatief traject via de markt

Gemeente	Intern professionaliseren	Extern professionaliseren (Intergemeentelijke samenwerking)	Professionalisering via de markt
Rotterdam	Ja: vastgoedafdeling helpt integrale beleidsafwegingen maken over verhuur, verkoop, onderhoud etc.	Geen expliciete wens	Uitvoering van onderhoud steeds vaker uitbesteed waar efficiency centraal staat; organisatie houdt meer over hogere niveaus van vastgoedmanagement
Enschede	Ja: Vastgoedbedrijf Enschede is centraal georganiseerde vastgoedorganisatie die beleidsvisies tracht te vertalen naar de vastgoedorganisatie	Bestuurlijke wens tot regionalisering en extern traject	Mogelijkheid uitbesteden technisch beheer open gehouden
Dordrecht	Ja: bezig met Vastgoednota opstellen in relatief klein intern team Vastgoed van <6 fte.	Enkele jaren terug wens tot extern professionaliseringstraject in Drechtsteden. Wens leeft nu weer na enige jaren van stilte	-
Ede	Ja: Inhuur vastgoedmanager die afdeling verder moet professionaliseren, administratief en organisatorisch nog niet op orde	Het leeft niet, maar wordt ook niet uitgesloten nadat intern proces op orde is	Traject wordt intern doorlopen maar geleid door ingehuurde professionals private sector
Zeist	Ja: Vastgoedafdeling aangestuurd door fulltime vastgoedmanager, komt echter niet toe aan tactisch en strategisch vastgoedmanagement	Bestuurlijke en ambtelijke wens tot extern traject	-
Den Helder	Ja: Inhuur vastgoedmanager en stadsmakelaar moeten Den Helder verder helpen professionaliseren en vooral vastgoed afstoten	Geen expliciete wens	Traject wordt intern doorlopen maar geleid door ingehuurde professionals private sector

Valkenswaard	Ja: Via inhuur vastgoedmanager met ervaring in andere gemeenten; zit nog in beginfase	Nadrukkelijk oog voor extern traject	Traject wordt intern doorlopen maar geleid door ingehuurde professionals private sector
--------------	---	--------------------------------------	---

Tabel 15: Intern professionaliseren, via inhuur of extern professionaliseren? (Rotterdam, 2014; Enschede, 2011; Interviews)

De resultaten laten zien dat alle onderzochte gemeenten stappen nemen tot professionalisering. Overwegend volgen ze een intern traject, soms met de wens tot een extern vervolgtraject van professionaliseren. Een intern traject is effectief bij een grote vastgoedafdeling met voldoende personeel. Rotterdam, veruit de grootste gemeente in het onderzoek, heeft in enkele jaren een versnipperde vastgoedorganisatie omgebouwd tot een vastgoedorganisatie binnen Stadsontwikkeling, tot tevredenheid van ambtenaren en bestuurders (Rotterdam, 2014). Zo geeft de wethouder Ruimtelijke Ordening en Wonen aan dat de Rotterdamse vastgoedorganisatie werkt als ‘een katalysator voor stedelijke ontwikkeling’, dankzij de inspanningen van de vastgoedorganisatie. Dit is vooral mogelijk door een koppeling van de stadsvisie aan de vastgoedvisie. Zo heeft de vastgoedorganisatie beleidsdoelen als het verhogen van leefbaarheid in wijken vertaalt naar een concrete aanpak waarbij leegstand na 2012 is verminderd door een versoepeling van het verhuurbeleid (Rotterdam, 2014). Daarnaast wordt de wethouder door middel van cijfers over vastgoedprestaties geadviseerd over besluiten over bijvoorbeeld sportvoorzieningen om het aantal Rotterdammers die sporten te verhogen. In het ontwikkelmodel van Joroff et al. (1998) bevindt de Rotterdamse vastgoedorganisatie zich wat dit betreft op het stadium van strategie.

Het Vastgoedbedrijf Enschede functioneert op een soortgelijke manier. Zoals al aan bod gekomen, helpt de vastgoedorganisatie beleidsmakers met het realiseren van de duurzaamheidsplannen en ontwikkelt daar specifiek beleid voor gekoppeld aan de wensen van de raad en het college. Het Vastgoedbedrijf heeft zich ten doel gesteld strategischer, duurzamer, innovatiever en efficiënter te worden om de ambities van de stad nog beter te realiseren, zie bijlage 3 (Vastgoedbedrijf Enschede, 2011). Het Vastgoedbedrijf heeft om strategisch te opereren en de portefeuille integraal te managen, een strikte rollenscheiding ingevoerd tussen inhoudelijke en vastgoedsturing. De sterke financiële component die een Vastgoedbedrijf doorgaans heeft wordt zo in balans gebracht met beleid en sturingscomponenten. Binnen het Vastgoedbedrijf zijn daarom verschillende managers werkzaam, die zich richten op portfoliomanagement, asset management of propertymanagement. Het beheren van vastgoed, het beperken van de kosten, het oplossen van problemen en het standaardiseren van werkwijzen zijn competenties die Rotterdam en Enschede in hun Vastgoednota's aantonen te bezitten. In bijlage 1 is de ontwikkeling van Vastgoedbedrijf Enschede opgenomen. Daarnaast geven bestuurders aan op beleidsniveau de meerwaarde van vastgoedorganisaties in te zien door advies en integraal portefeuillemanagement waarbij naar alle gemeentelijke vastgoedposities wordt gekeken, wat tot meer integrale keuzes leidt. Ondanks dat Enschede een vergevorderde vastgoedorganisatie heeft, heeft het ook nadrukkelijk oog voor een regionaal perspectief in tegenstelling tot Rotterdam. Verschillende gemeenten, van klein tot groot, geven dan ook aan naast interne trajecten behoefte te hebben aan externe professionaliseringstrajecten van intergemeentelijke samenwerking. Beperkingen zoals een te kort aan deskundige medewerkers en financiële slagkracht kunnen zo worden tegemoetgekomen. Interviews wijzen uit dat er echter ook nadelen aan een extern professionaliseringstraject zitten die voor veel gemeenten zwaar wegen. Zo komen in het bijzonder kleinere gemeenten soms voor een dilemma te staan:

Dilemma: Moeten we zo doorgaan met het risico financieel aan de grond te raken of moeten we opgaan in een grotere gemeente of samenwerkingsverband maar een deel van de autonomie inleveren?

Dit gegeven dilemma wordt in een hoofdstuk 9 beschreven, dat dieper ingaat op voor –en nadelen van externe professionaliseringstrajecten via intergemeentelijke samenwerking. In deze paragraaf is vooral het handelen van de Rotterdamse en Enschedese vastgoedafdelingen beschreven en het aantal competenties dat deze afdelingen hebben. Dordrecht, Ede, Zeist, Den Helder en Valkenswaard hebben minder competenties dan deze twee grootste gemeenten uit het onderzoek. De gemeenten hebben weliswaar allemaal een professionaliseringstraject ingezet, echter heeft dit nog niet tot strategisch vastgoedmanagement geleid. Dit wordt in paragraaf 8.5 toegelicht.

8.5: Weinig vastgoedafdelingen handelen puur strategisch

In deze paragraaf is een tabel opgenomen (tabel 16) met daarin specifiek de competenties die de onderzochte vastgoedafdelingen laten zien.

Gemeente	Beheerder	Controller	Manager	Strateeg
Rotterdam	Ja. Deels uitbesteed aan markt.	Ja, heeft vastgoedprestaties inzichtelijk	Ja, planmatige aanpak om processen te verbeteren en standaardiseren maar is in ontwikkeling	Integrale kijk naar gebiedsopgave en adviseur en sparringpartner bestuur
Enschede	Ja. Technisch beheer onder verantwoording projectleider technisch beheer en coördinator onderhoud. Uitbesteding in toekomst reëel.	Ja, via financieel vastgoed analist die werkt met bepaald vastgoedinformatiesysteem	Ja, problemen vastgoed oplossen en standaardiseren	Ja. Portefeuillemanager adviseert aan diensten over accommodatiebeleid en is verantwoordelijk voor kwaliteit van advies aan het bestuur
Dordrecht	Ja	Ja, door overzicht over portefeuille en prestaties op objectniveau	Te kleine vastgoedorganisatie om aan management competentie toe te komen	-
Ede	Ja	Ja, door overzicht over portefeuille en prestaties op objectniveau	Organisatorisch nog niet ver genoeg op orde	-
Zeist	Ja	Ja, door overzicht over portefeuille en prestaties op objectniveau	Te kleine vastgoedorganisatie om aan management competentie toe te komen	-
Den Helder	Ja, echter specifiek gericht op zo veel mogelijk verkopen van gemeentelijk vastgoed	Ja, kostenvraag is samen met verkoop 1e prioriteit	Te kleine vastgoedorganisatie om aan management competentie toe te komen	-

Valkenswaard	Ja	Ja, door overzicht over portefeuille en prestaties op objectniveau	Te kleine vastgoedorganisatie om aan management competentie toe te komen	-
--------------	----	--	--	---

Tabel 16: Competentieniveaus onderzochte gemeenten: in welke mate zijn zij geprofessionaliseerd? (Stadsontwikkeling Rotterdam, 2014; Vastgoedbedrijf Enschede, 2011; Startnotitie Vastgoednota Dordrecht, 2015; Nota Afstoten Gemeentelijk Vastgoed Den Helder, 2011;

Wat opvalt, is dat het in kaart brengen van de gemeentelijke vastgoedportefeuille, de installatie van een nieuw vastgoedinformatiesysteem, en de oprichting van een gecentraliseerde vastgoedafdeling alleen niet tot strategisch handelen leiden. Rotterdam en Enschede bezitten kwaliteiten die de hoogste mate van professionaliteit mogelijk maken, maar zelfs deze gemeenten die bekend staan als koplopers op het gebied van gemeentelijk vastgoed, laten volgens enkele respondenten wat steken vallen, zoals in onderstaand citaat duidelijk wordt.

Vastgoedadviseur: *‘In de praktijk zegt iedereen strategisch te willen handelen, of dit soms al te doen. Maar portefeuillemanagement in de ultieme vorm dat komt nog niet veel voor bij gemeenten. Grote gemeenten, zoals Rotterdam, hebben vaak portefeuillemanagers die een bepaalde portefeuille volledig beheren en daardoor op een bepaald abstractieniveau zitten, en zo goed de koppeling kunnen leggen naar strategische vragen of het niveau van beleidsvragen. Maar als mensen het hebben over strategisch handelen, gaat het vaker over afwegingen maken rond verkoop en dergelijke. Dat heeft zeker een strategische component, maar om het portefeuillemanagement verder te ontwikkelen, moet je de basis op orde hebben. Dat wil zeggen dat je als gemeente moet weten wat je aan vastgoed hebt, en veel gemeenten zijn inmiddels ook wel zo ver. Ook zijn er veel gemeenten die vastgoednota’s hebben gemaakt over het strategisch vastgoedbeleid. Het maken van beleid is dan ook geen probleem, maar in het uitvoeren van beleid loopt het vaak mis. Waarom dit misloopt, is omdat veel vastgoedvraagstukken op een commerciële manier worden beschouwd, met bijbehorend rationaliteitsdenken en ingewikkelde rekenmethodes.’*

Uit bovenstaande constatering uit de praktijk blijkt dat het beeld bestaat dat vastgoedvraagstukken door gemeenten vaak op een te bedrijfsmatige manier worden aangepakt. De koppeling met beleid, en dus de strategische trede in het model van Joroff et al. (1998), wordt op die manier niet altijd bereikt omdat cijfers soms voorrang krijgen op beleidsdoelen. In Enschede bijvoorbeeld, wordt in de opinie van enkele respondenten te zeer een bedrijfsmatig model aangehouden waarbij het Vastgoedbedrijf zich ook te zeer als een bedrijf gedraagt. Beleidsafdelingen en het Vastgoedbedrijf zouden zo langs elkaar heen werken, omdat er onvoldoende samenhang tussen de stadsvisie en de vastgoedstrategie is. Dit brengt de professionaliteit van de gecentraliseerde interne vastgoedafdeling in gevaar. In onderstaand citaat wordt het volgende duidelijk.

Vastgoedadviseur: *‘Het model dat ze in Enschede hebben gekozen, had in mijn ogen te veel een vastgoedoptiek. Ze hebben daar gekozen voor een gemeentelijk vastgoedbedrijf, dat zich ook echt als een bedrijf gedraagt, met bijbehorende modellen die op de beleidsafdelingen niet begrepen werden. Moet het wel zo ingewikkeld? Het werk is immers bedoeld voor de burgers. Het draagvlak voor dergelijke systemen is niet altijd goed, je zorgt eigenlijk voor weerstand op die manier.’*

- *Noot: Bedrijfsmatige modellen kunnen gemeenten wel helpen hun vastgoedbeheer te optimaliseren. Het management van vastgoedorganisaties dient rekening te houden met de politieke en beleidsmatige aspecten binnen de gemeentelijke organisatie.*

Zoals in de citaten duidelijk naar voren is gekomen treden er spanningen op bij het Vastgoedbedrijf Enschede. Zij werken bedrijfsmatig en zijn sterk op efficiënt vastgoedbeheer gericht. Aan de andere kant is de voornaamste doelstelling van het vastgoedbedrijf door middel van vastgoed beleidsdoelstellingen te bereiken (Vastgoedbedrijf Enschede, 2011). Echter door het hanteren van bepaalde ingewikkelde vastgoedsystemen gebaseerd op het bedrijfsleven, zorgt het vastgoedbedrijf voor weerstand vanwege het ontbreken van draagvlak op bepaalde rationele vastgoedsystemen. CREM is in het bedrijfsleven een veel gehanteerde methodiek van management, en is ook voor gemeenten een inspiratiebron, zoals voor Rotterdam, Enschede en Zeist. Om naast een focus op efficiency publieke waarden als draagvlak te handhaven, is het belangrijk dat gemeenten over voldoende vastgoedprofessionals beschikken, zodat er meer ruimte is om een strategische *Public Real Estate Manager* te zijn. Vastgoedbedrijf Enschede beseft zelf dat de waarschuwingen van deze vastgoedadviseur serieus genomen moeten worden. Daarom is zoals in 8.4 al werd behandeld een heldere rollenscheiding ingevoerd tussen verschillende managers binnen de organisatie. Rollen zijn bijvoorbeeld het bewaken van efficiency binnen de organisatie, tegenover het bewaken van een verbinding met de stadsvisie. Maatschappelijke meerwaarde wordt vervolgens gemeten aan de hand van MFA audits. Ondanks de verschillen in grootte hebben de andere gemeenten in dit onderzoek gemeenschappelijke delers. Ze zijn allen bezig op een bepaalde manier te professionaliseren, maar missen de capaciteit om strategisch te handelen. Een aangedragen oplossing is het vergroten van het personeelsbestand.

8.6: Inzet vastgoedprofessionals

Grotere gemeenten hebben over het algemeen de beschikking over meer personeel dat zich met vastgoed bezig houdt dan kleinere gemeenten. De voornaamste reden daarvoor is het verschil in het aantal vastgoedobjecten. De precieze aantallen objecten per gemeente zijn echter niet evident. De massa van de gemeente zegt niets over de kwaliteit van betreffend personeel. Het hebben van personeel dat zich volledig bezighoudt met gemeentelijk vastgoed komt de professionalisering ten goede. Dat vindt de meerderheid van de respondenten in dit onderzoek. Het personeelsbestand dat zich met vastgoed bezighoudt wordt per onderzochte gemeente in fte. in tabel 17 weergegeven.

Gemeente	Aantal vastgoed fte. per week
Rotterdam	Ongeveer 70 verdeeld over vier afdelingen.
Enschede	14,5
Dordrecht	5,89
Ede	10 a 11
Zeist	6
Den Helder	<5
Valkenswaard	<5

Tabel 17: Het aantal vastgoedprofessionals in fte. bij de onderzochte gemeenten.

Een voorbeeld van een gemeente waar relatief weinig vastgoedprofessionals werken is Dordrecht. De gemeente heeft bijna 120.000 inwoners, maar de vastgoedpersoneelsomvang is slechts 5,89 fte. Dat terwijl kleinere gemeenten als Ede en Zeist meer professionals ter beschikking hebben. Vanuit de gemeente wordt dan ook aangegeven, dat dit aantal medewerkers te weinig is om een professionele organisatie optimaal draaiende te houden. Een citaat van een medewerker uit Dordrecht toont deze visie ook.

Vastgoedmanager: '5,89 fte. is veel te weinig voor een grote gemeente als Dordrecht'

In Zeist wordt het aantal fte. van 6 ook als weinig ervaren, omdat het aantal vastgoedobjecten dusdanig groot is dat er met 6 fte. slechts op beheerniveau geopereerd kan worden. Verder dan aan technische zaken komt de gemeente vrijwel niet toe. Onderstaand citaat laat zien dat vanwege de kleine omvang van het personeelsbestand, op beheerniveau gewerkt kan worden maar dat de hogere niveaus van vastgoedmanagement naar het model van Joroff et al. (1989) niet gehaald kunnen worden. Tactisch en strategisch vastgoedmanagement is aan de vastgoedafdeling van Zeist volgens medewerkers niet besteed.

Vastgoedmanager: 'Met een grotere organisatie kun je veel meer focussen op de tactische en strategische aspecten van vastgoedmanagement. Nu komen we aan de tactische en strategische kant niet toe, omdat we te weinig mensen hebben binnen de vastgoedafdeling van Zeist.'

De citaten vanuit Dordrecht en Zeist tonen aan dat deze gemeenten gezien hun omvang graag met meer vastgoedprofessionals zouden werken. Binnen de huidige begroting van het Vastgoedbedrijf Dordrecht is, naast de reguliere inzet van vastgoedmedewerkers, daarom ruim 220 uur extra opgenomen. Tegelijk zullen voor de inhuur van financiële expertise extra middelen beschikbaar komen. De inzet van capaciteit en kosten van inhuur komen ten laste van de exploitatie van het Vastgoedbedrijf (Dordrecht, 2015). Het toont het belang aan van het hebben van een professionele personele organisatie om een hogere graad in het ontwikkelmodel van Joroff et al. (1998) te bereiken. In Dordrecht wordt dus gewerkt aan de inzet van meer vastgoedprofessionals. In Rotterdam is een tegenovergestelde richting waar te nemen. Momenteel beslaat het personeelsbestand ongeveer 70 fte. Dit aantal is groter geweest, met een piek van circa 140 fte. in 2011 en met een gemiddelde omvang van ongeveer 115 fte (Rotterdam, 2014). Volgens de vastgoedafdeling in Rotterdam is de krimp mogelijk door het uitbesteden van taken zoals propertymanagement, het slimmer aanbesteden van onderhoud en het automatiseren van werkzaamheden in het verhuurproces (Ibid.). Een voormalig vastgoedmanager in Rotterdam waarschuwt echter voor het drastisch inkrimpen van het personeelsbestand. Personeel moet immers de ruimte krijgen om naast efficiënt beheer, bezig te zijn met samenhang tussen beleidsprogramma's en de vastgoedstrategie. Een citaat van de betreffende manager wordt gegeven.

Vastgoedmanager: 'Personeel krijgt de ruimte niet meer om zich met strategische kwesties bezig te houden. Alles is gericht op het hier en nu, maar de lange termijn schiet er volledig bij in. Dat komt doordat er te veel druk staat op het behalen van meetbare prestaties.'

8.7: Transparantie en heldere financiële kaders

Transparantie van gegevens wordt onder respondenten ook gezien als onderdeel van professionalisering. Voordat dit wordt toegelicht volgt een treffend citaat.

Vastgoedadviseur: 'Het is in mijn ogen essentieel dat je als vastgoedafdeling volledige transparantie kunt geven over kosten en dat ook vooral inzichtelijk kan maken richting beleidsmakers.'

Transparantie is belangrijk omdat beleidsmakers dan betere afwegingen kunnen maken die passen bij de gemeentelijke visie. Dat geldt ook voor de verkoop van gemeentelijk vastgoed. Door volledige transparantie kunnen beleidsmakers de keuze maken om een verliesgevend vastgoedobject toch open te houden tegen dezelfde huur, of hogere prijzen te vragen met als risico dat het object verdwijnt. In vastgoedorganisaties zijn altijd mensen die kostprijs dekkende huur belangrijk vinden. Echter het kan zijn dat het nastreven van kostprijs dekkende huren niet past bij de verdere gemeentelijke visie. Vastgoed moet immers zijn afgestemd op beleidsdoelen, waardoor het ook belangrijk is om beleidsdoelen transparant te hebben, zodat er een goede wisselwerking tussen beleid en vastgoed is. Zijn er bijvoorbeeld verbanden tussen de beleidsdoelen en het vastgoedbezit? Veel gemeenten proberen daar een slag in te maken. Daarnaast proberen gemeenten een slag te maken in het inzichtelijk maken van prestaties, maar volgens adviseurs van Twynstra Gudde zijn veel gemeenten nog niet zo ver (Twynstra Gudde, 2014). Om als gemeente met weinig interne slagkracht een professionele organisatie op touw te zetten is intergemeentelijke samenwerking een interessante optie, wat in het volgende hoofdstuk aan bod komt.

9: Beleidsoptie: Intergemeentelijke samenwerking

Voor verschillende gemeenten is intergemeentelijke samenwerking een optie om vastgoedmanagement te professionaliseren. Na interne professionalisering, en een korte uitstap naar de optie van professionalisering via de markt, staat in dit hoofdstuk intergemeentelijke samenwerking centraal.

9.1: Intergemeentelijke samenwerking

Stappen in professionalisering worden sneller gezet als de organisatie krachtiger is. Zo trachten Zeist en Dordrecht al jaren en weinig succesvol een professionele vastgoedorganisatie op te richten. Ze ervaren dat dit via intern professionaliseren slechts in beperkte mate mogelijk is. Onderstaand citaat geeft de ambtelijke opinie in Zeist weer over de mogelijkheid tot intern of extern professionaliseren.

Vastgoedmanager: 'De gedachte was om te professionaliseren door middel van een regionale vastgoedorganisatie. In plaats van de zes vastgoedmedewerkers die Zeist nu heeft, zou er een organisatie komen waar zestig mensen bezig zijn met het vastgoed van alle betrokken gemeenten. Met een dergelijke centrale vastgoedorganisatie is in mijn ogen een heel grote stap te zetten.'

Er is een tendens waarneembaar dat meer gemeenten willen samenwerken met andere gemeenten. Daar waar publiek-private samenwerkingen vaak al tot stand zijn gebracht, zijn intergemeentelijke samenwerkingen niet altijd vanzelfsprekend, hoewel het een lange geschiedenis kent. Op specifieke beleidsterreinen zoals belastingen zijn gemeenten pas sinds 2000 gaan samenwerken, net als op het gebied van Shared Service Centers. Meer recente intergemeentelijke samenwerkingen zijn de regionale uitvoeringsorganisaties (RUD's) waar gemeenten bij zijn aangesloten. Dit is op het gebied van vergunningen, toezicht en handhaving. Echter, door diverse samenwerkingen dreigen gemeenten het gevoel grip op situaties te hebben te verliezen (VNG, 2013). Het Kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking constateert dat er behoefte is aan verzakelijking en professionalisering van samenwerkingsverbanden (Kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking, 2014). Intergemeentelijke samenwerking is altijd tamelijk complex, omdat gemeenten ook te maken hebben met een politieke component. Uit het onderzoek onder vastgoedprofessionals blijkt, dat mocht intergemeentelijke samenwerking ambtelijk worden gesteund, dit niet bestuurlijk zo hoeft te zijn of vice versa, waardoor samenwerking lastig kan verlopen of niet van de grond komt. Vanwege de door het Kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking (VNG, 2013) geconstateerde behoefte aan vergelijking, wordt in dit hoofdstuk het Drechtstedenverband toegelicht als voorbeeld van intergemeentelijk samenwerking.

9.1.1: Succesvolle voorbeelden intergemeentelijke samenwerking

Casus: Drechtsteden

De Drechtsteden, bestaand uit de gemeenten Alblasterdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht werken samen op verschillende gebieden, zoals op economie en ruimtelijke ordening. Tevens hebben ze een gezamenlijke sociale dienst en ingenieurs bureau (Twyndstra Gudde, 2014). Echter op het gebied van gemeentelijk vastgoed is er geen samenwerking: wel zijn hiertoe pogingen ondernomen. Echter behalve potentiële meerwaarde werden hierin enkele grote bezwaren gezien. Dit wordt in een volgend hoofdstuk toegelicht aan de hand van interviews met betrokkenen. Allereerst wordt echter de kracht van de intergemeentelijke samenwerking in Drechtsteden beschreven.

Kracht van het Drechtstedenverband

De samenwerking in het Drechtstedenverband heeft verschillende voordelen opgeleverd voor de individuele aangesloten gemeenten en de regio als geheel. Slimmer werken, kostenverlaging, efficiëntcyverbetering en opvangen van nieuwe taken en de juiste balans vinden tussen resultaten, klanten en medewerkers houdt de samenwerking scherp. Een rapport van de Drechtsteden zelf (2014), geeft

feiten en cijfers over het samenwerkingsverband, uiteengezet in de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD). In tabel 18 zijn deze punten terug te vinden, nadat ze eerst worden toegelicht.

➤ Opbrengsten van de regionale samenwerking

De intergemeentelijke samenwerking levert een aanzienlijk efficiencyvoordeel op. Dit voordeel wordt in totaal geschat op ten minste € 12 tot € 14 miljoen per jaar structureel. De opbrengsten van de regionale samenwerking gaan verder dan de behaalde efficiencywinsten door gezamenlijke uitvoering. Ook de profilering en presentatie van de Drechtsteden als een uniek regionaal samenwerkingsverband binnen Nederland biedt voordelen. Dankzij de samenwerking hebben de Drechtsteden in Den Haag en Brussel beter contact, om steun te krijgen voor grote, complexe en dure projecten.

➤ Sterker door bijdragen vanuit andere overheden

Door steeds beter aan te sluiten bij de strategische agenda van medeoverheden op hogere schaalniveaus, zoals de provincie, het rijk en Europa, heeft de regio meer dan € 225 miljoen euro aan extra overheidsbijdragen aangetrokken ter realisatie van de strategische agenda.

➤ Zichtbare resultaten in de regio

Door samen te werken slagen de bij de Drechtsteden aangesloten gemeenten er in meer en beter te presteren met minder middelen. Daarnaast zijn er de afgelopen jaren in samenwerking vele projecten gerealiseerd. De Waterbus bijvoorbeeld, die alle Drechtstedengemeenten met elkaar verbindt. Maar ook het Leerpark in Dordrecht en de LOC's in de regio zijn mede het resultaat van intensieve samenwerking tussen de regiogemeenten en onderwijsinstellingen. Ook diverse bedrijfs- en industrieterreinen in deze regio zijn met gezamenlijke middelen ontwikkeld of verbeterd. Regionale middelen worden ook ingezet om het centrum van Dordrecht te verbeteren. In Alblasterdam is het project Haven-Zuid deels met regionaal geld gerealiseerd. Met dit project wordt de toeristische ontwikkeling gestimuleerd en worden bezoekers gestimuleerd ook de rest van de regio te bezoeken.

Ook op sociaal vlak zijn resultaten behaald. Zo is vanuit een regionaal investeringsfonds een bijdrage geleverd aan het project Route 23, dat jeugdwerkloosheid tracht tegen te gaan. Tevens maken de gemeenten onderling afspraken over de huisvesting voor bijzonder doelgroepen, zoals dak- en thuislozen, mensen met een handicap of gedragsproblemen. Samen werken de gemeenten eveneens aan participatie op het gebied van cultuur, sport en het slimmer delen van voorzieningen (Drechtsteden, 2014).

Over de begroting zegt het bestuur van Drechtsteden zelf (Drechtsteden, 2014):

'De GRD heeft de afgelopen periode forse stappen gezet in het slimmer en goedkoper werken: de afgesproken taakstellingen zijn gerealiseerd, de begroting is gedaald en ook het personeelsbestand is gekrompen. Vanaf het moment dat de plannen van het kabinet Rutte I helder werden, met forse bezuinigingen voor de gemeenten tot gevolg, is onder het motto 'samen trap af' een bezuinigingstaakstelling met de GRD afgesproken van 10%. De begroting is sinds 2009 met miljoenen gedaald. Dit is een mooi resultaat voor de Drechtsteden en daarmee ook de voor de inwoners. Vanaf dit jaar zal de begroting van de GRD weer stijgen. Dit is voornamelijk het gevolg van het investeringsprogramma op ICT-gebied en de nieuwe taken in het sociale domein.'

➤ Personeelsbestand

De omvang van het personeelsbestand dat voor de Drechtstedenregeling bezig was aan de taken waarin dat nu wel in samenwerkingsverband gebeurt, lag op ongeveer 1025 fte. Na oprichting van de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden was dit zo'n 850, en in 2014 lag dit op ongeveer 770 fte. Wel werd in 2014 een groei verwacht, die voornamelijk het gevolg was van capaciteitsuitbreiding voor het op orde brengen van de ICT. Daarnaast zullen in het komende jaar taken worden overgedragen aan de GRD ten behoeve van de nieuwe taken op het gebied van participatie en ondersteuning.

Kracht Drechtsteden
Efficiencyvoordelen €12 tot €14 miljoen per jaar
Profilering naar de buitenwereld versterkt
Betere aansluiting strategische agenda overheden op hoger schaalniveau
Realisatie regionale projecten: fysiek en sociaal
Kleiner personeelsbestand

Tabel 18: Sterke punten van het Drechtstedenverband.

Regio Twente

Ook in de regio Twente wordt samengewerkt. Twente is een regio waarin veertien gemeenten samenwerken op terreinen als economie, bereikbaarheid en duurzaamheid. Tevens is er binnen de regio Twente een soort 'deelregio': de Netwerkstad Twente. Vijf gemeenten werken hier aan een gezamenlijk ambitie op het gebied van de arbeidsmarkt, woningmarkt en vervoerregio. Net als de Drechtsteden is ook Regio Twente een krachtig intergemeentelijk orgaan waarbij expertise op verschillende terreinen is gecentraliseerd (Regio Twente, 2013).

Tevens zijn er pogingen gedaan tussen gemeenten als Enschede, Borne, Almelo, Oldenzaal en Hengelo om een centrale regionale vastgoedorganisatie te richten waarbij al het gemeentelijk vastgoed van de verschillende gemeenten is ondergebracht (Twynstra Gudde, 2014). Deze regionale vastgoedorganisatie is nog niet daadwerkelijk opgericht. In een volgend hoofdstuk volgt hierover toelichting aan de hand van interviews met betrokkenen.

9.2: Vormen intergemeentelijke samenwerking

Intergemeentelijke samenwerking kent verschillende vormen en modellen. Het is belangrijk als gemeente de vraag te stellen of samenwerken op basis van gelijkwaardigheid gewenst is of dat er gemeenten mogen zijn die de overhand in de samenwerking hebben. De in dit hoofdstuk beschreven samenwerkingsverbanden functioneren op basis van vrijwilligheid en gelijkwaardigheid. De gemeenten willen niet fuseren, maar kunnen zo toch op vergaande wijze samenwerken. Drechtsteden hanteert een bijzondere vorm: het bestuur bestaat uit raadsleden, die niet rechtstreeks worden gekozen. Elke fractie per gemeente levert één raadslid voor het algemeen bestuur, die een bepaald 'stemgewicht' heeft dat afhangt van het aantal stemmen op de fractie (Drechtsteden, 2014). Op het gebied van gemeentelijk vastgoed bestaan deze varianten nog niet. Wel zijn er verschillende vormen te onderscheiden, die hieronder verder worden toegelicht. Ook zal verderop in tabel 18 een praktijkvoorbeeld per vorm worden gegeven waarbij ook de betekenis voor de gemeente wordt benoemd.

- Gastheermodel: de ene gemeente voert taken voor de andere gemeente uit. Je hebt een soort centrumgemeente waar kleinere gemeenten kunnen 'aankloppen'. Een voorbeeld van zo'n gastheergemeente is Gouda, die over meerdere jaren vastgoedmedewerkers aan bijvoorbeeld Waddinxveen heeft gedetacheerd. Deze vorm van kennisuitwisseling is eigenlijk ook een soort betaalmodel of inhuurmodel: de ene gemeente levert diensten aan een andere gemeente in samenwerkingsverband, echter tegen betaling. De kennis vanuit Gouda wordt door Waddinxveen dus ingehuurd, zodat dit voor beide gemeenten wat oplevert.
- Regiegemeente: één gemeente ziet toe op een taak, waarbij de uitvoerende organisatie meestal een private partij is. Bij gemeentelijk vastgoed kan het dan gaan om bijvoorbeeld gebouwenonderhoud. Veel gemeenten willen regisseur zijn om te kunnen sturen op maatschappelijke effecten, Ede bijvoorbeeld geeft dit expliciet aan in een vastgoednota (Vastgoedbeleid Ede, 2012).
- Verzelfstandiging: taak onafhankelijk van gemeente laten uitvoeren. Bij gemeentelijk vastgoed is verzelfstandiging van schouwburgen, sportcomplexen of parkeergarages regelmatig

aan de orde. Tevens is verzelfstandiging van een gemeentelijke vastgoedafdeling als geheel een optie die door verschillende respondenten wordt aangehaald.

Vorm	Praktijkvoorbeeld	Betekenis voor gemeente
Gastheermodel	Enschede is gastheergemeente voor een aantal omliggende gemeenten, door tegen betaling vastgoedpersoneel te verhuren. Gouda doet dit ook, waarbij Waddinxveen de hurende partij is, en Gouda de gastheergemeente	Kost tijd en beschikbare capaciteit voor gastheergemeente, kost geld voor hurende partij, medewerkers moeten zich er op instellen
Regiegemeente	Sportvastgoed gemeente Arnhem wordt gehuurd door Sportbedrijf Arnhem van afdeling Gebiedsrealisatie en Vastgoed, waar Samenlevingszaken, Sport en Opvoeding de regie over voert	Vastgoedmanagement zal anders moeten worden aangestuurd: gemeente zal andere rollen vervullen, bijvoorbeeld die van aandeelhouder of toezichthouder. Gekwalificeerde opdrachtgever binnen gemeente noodzakelijk die regie kan voeren
Verzelfstandiging		Kan tot onduidelijkheden leiden, begeleiding om verzelfstandiging in goede banen te leiden vaak nodig, kost vaak tijd voor het werkt

Tabel 19: Samenwerkingsvormen en de betekenis: Gastheermodel, regiegemeente of verzelfstandiging?

De juridische vormgeving van intergemeentelijke samenwerking kan zowel publiek als privaatrechtelijk zijn. Publiekrechtelijke samenwerking tussen gemeenten gebeurt meestal op basis van gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In veel gevallen wordt hiervoor gekozen als de bestuurlijke verantwoordelijkheid en democratische legitimiteit geborgd moet blijven: vastgoedprofessionals geven aan dat dat rond gemeentelijk vastgoed belangrijk is. Ook de regio's Twente en Drechtsteden zijn een samenwerking in Wgr-verband, en door het bestuur bestaand uit raadsleden met ieder een eigen stemgewicht wordt er een mate van legitimiteit gewaarborgd (Regio Twente, 2013; Drechtsteden, 2014). Privaatrechtelijke samenwerking is ook een optie en kan door een aparte bv of vereniging op te richten, maar ook door middel van contracten en overeenkomsten (Twynstra Gudde, 2014).

Op terreinen als economie en ruimtelijke ordening zijn er dus al voorbeelden van succesvolle intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Het intergemeentelijke samenwerkingsverband Drechtsteden bijvoorbeeld laat dit zien. Eveneens profileert Drechtsteden zich beter naar buiten toe dan individuele gemeenten en werkt de organisatie op een meer strategisch niveau. Daardoor worden er meer projecten gerealiseerd.

Voor gemeentelijk vastgoed bestaan opvallend genoeg geen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Wel zijn er pogingen toe gedaan, en bestaan er verschillende visies over. In hoofdstuk 10 worden motieven om (wel of niet) te willen samenwerking toegelicht.

10: Visies op intergemeentelijke vastgoedsamenwerking

Dit hoofdstuk gaat over motieven om (wel of niet) te willen samenwerken aan gemeentelijk vastgoed. Volgens betrokkenen kan er aan samenwerking veel voordeel zitten. Dit hoofdstuk gaat daarop in, om te eindigen bij de vraag waarom deze samenwerking, die zo rooskleurig wordt voorgesteld, dan niet bestaat. Onderstaand citaat zet de eerste positieve toon voor dit hoofdstuk.

Vastgoedmanager: *'Als je gaat samenwerken, werk je op een grotere schaal. Dat heeft voordelen die je als individuele gemeente niet kan bereiken. Je kunt je met een grotere organisatie veel meer richten op de tactische en strategische aspecten van vastgoedmanagement. Nu komen we aan de tactische en strategisch kant niet toe, omdat we te weinig mensen hebben binnen de vastgoedafdeling. In die zin is het beter om krachten te bundelen en voor samenwerking te kiezen, zodat je het volume hebt om die taken goed uit te voeren.'*

10.1: Visies op de 4 K's

➤ Kostenbesparing

Op het vlak van kostenbesparing is er vooral veel te winnen in een verhoging van de efficiency. Zoals de casus Drechtsteden laat zien, worden er door efficiencyslagen 12 tot 14 miljoen euro bespaard. Omdat in dit hoofdstuk visies centraal staan, worden een aantal citaten uit de interviews weergegeven.

Vastgoedmanager: *'Ik denk dat vooral in ICT-systemen veel is te winnen, waardoor je een beter inzicht in je portefeuille kunt krijgen. Die systemen zijn duur, waardoor je ook moet overwegen de aanschaf met meerdere partijen te doen.'*

Vastgoedadviseur: *'Als je met vier man bent, ga je geen duur informatiesysteem aanschaffen, omdat dat een hele forse investering is.'*

Vastgoedmanager: *'In tegenstelling tot Dordrecht hebben gemeenten in de Drechtsteden nog geen gecentraliseerde vastgoedorganisatie, en zij zijn per gemeente nu bezig om dat wel voor elkaar te krijgen. In plaats van dat iedereen het wiel zelf uitvindt, is het verstandiger om dit in één keer op te pakken. Een vastgoedinformatiesysteem in een centrale organisatie kan daar heel mooi in bijdragen, zodat je uitwisselbaarheid van gegevens kan hebben.'*

Projectleider: *'Door efficiënter te werken: met minder mensen en meer routines, gestandaardiseerde handelingen. En ook – of vooral – door effectiever te werken, door met al het inzicht minder nodeloze uitgaven te doen en aankoop-, verkoop- en verhuurkansen beter te benutten bespaar je veel kosten..'*

➤ Kwaliteitsverbetering

Ondanks dat intergemeentelijke vastgoedsamenwerking in potentie zou kunnen leiden tot kostenbesparing, wordt er door vastgoedprofessionals toch uitgegaan van een kwaliteitsverbetering, en dus een efficiencyslag. Onderstaande citaten schetsten voorbeelden van kwaliteitsverbetering.

Vastgoedmanager: *'Intergemeentelijke samenwerking creëert in principe mogelijkheden die er zonder samenwerking niet zouden zijn, zeker voor kleinere gemeenten. Individueel zijn bijvoorbeeld Houten, Vianen en Lopik te klein om een professionele organisatie op touw te zetten.'*

Projectleider: *'Kleinere gemeenten hebben vaak te weinig massa om alle taken die rondom vastgoed nodig zijn goed te organiseren. Dat geldt voor zowel technisch beheer, contractmanagement en strategisch management. Een vaste vastgoedmanager is vaak niet aanwezig, maar vaak is dat dan een lijnmanager die vastgoed er als taak bij heeft.'*

Projectleider: *'Wat we hebben gezien bij de samenwerking in de regio Nieuwegein, was vooral dat je door middel van krachtenbundeling tussen gemeenten ook meer financiële slagkracht hebt. Zo is het bijvoorbeeld handig om een goed vastgoedinformatie systeem te hebben. Voor kleine gemeenten zijn deze systemen relatief duur en is de aanschaf per gemeente goedkoper als je daarin samenwerkt. Het belang van ICT moet ook niet worden onderschat, je kan je data er goed mee presenteren en invoeren.'*

Daarnaast is er voor wat betreft contractmanagement ook nog veel te verbeteren. Zo zijn er vaak geen standaard contracten, hebben gemeenten niet in de gaten wanneer indexeringen verlopen, en is de afstand tussen de financiële administratie en de vastgoedadministratie groot, dus heb je niet in de gaten wanneer contracten aflopen en wanneer nieuwe afgesloten moeten worden. Volgens verschillende respondenten is intergemeentelijke samenwerking een mogelijkheid een positieve prikkel te geven om ook deze zaken verder te professionaliseren.

➤ **Kwetsbaarheid verkleinen**

Een derde argument om extern te professionaliseren is de kwetsbaarheid van de eigen gemeente verkleinen. Onverwachtste omstandigheden zoals ziekte van personeel kunnen immers beter worden opgevangen in een grotere organisatie. Desalniettemin geven zowel kleinere als grotere gemeenten aan heet argument van kwetsbaarheid verminderen belangrijk te vinden. In onderstaande citaten valt op te maken dat voornamelijk kleine gemeenten baat zullen hebben bij dit punt, echter ook grotere gemeenten als Enschede geven aan een vrij hoog kwetsbaarheidsgehalte te hebben.

Vastgoedmanager: *'In Enschede hadden we een goed draaiende vastgoedorganisatie, naar tevredenheid van huurders, stakeholders, en binnen de gemeente zelf. Maar toch was het een vrij slanke organisatie, met vrij weinig functies en een hoog kwetsbaarheidsgehalte. Als je dat wat breder kan maken, kan je er ook een wat groter apparaat bij betrekken die wat minder kwetsbaar zou zijn.'*

Vastgoedmanager: *'In Enschede was naar mijn idee voor de K van kwetsbaarheid veel te winnen bij een intergemeentelijke vastgoedorganisatie.'*

Vastgoedadviseur: *'Zeker voor kleine gemeenten is op het vlak van kwetsbaarheid veel te winnen, omdat ze sterk afhankelijk zijn van slechts een paar mensen.'*

Vastgoedadviseur: *'Een grote gemeente als Rotterdam beschikt al over een vastgoedafdeling waar al snel dertig tot veertig mensen werken. Dan kun je ook wel professionaliseren, en is samenwerking niet per definitie voordelig.'*

➤ **Kansen voor personeel**

De vierde K zijn de kansen voor personeel die intergemeentelijke vastgoedsamenwerking zou kunnen bieden, als deze samenwerking formeel en gecentraliseerd van aard is. In het geval van de regionale vastgoedorganisatie zou er sprake zijn geweest van een centrale afdeling waar het personeel van de betrokken gemeenten zoals Zeist, Houten, Lopik en Vianen terecht zou komen. In plaats van enkele collega's die soms niet eens fulltime met vastgoed bezig zijn, zou het personeel in een omgeving komen waar het met meerdere collega's zich volledig kan focussen op het gemeentelijk vastgoed in de regio.

Vastgoedmanager: *'In Zeist heb ik altijd aangegeven dat een regionale vastgoedorganisatie een grote kans is om in een veel professioneler omgeving te komen zitten. Dat was ook iets waar de medewerkers naar uit keken.'*

Vastgoedmanager: *‘Als je op die drie a vier vlakken winst ziet, dan kan het zinvol zijn om te gaan samenwerken op vastgoedgebied. De voordelen die in die K’s besloten zijn, kunnen per gemeente verschillend zijn.’*

Zoals bovenstaand citaat laat zien, kan samenwerking nuttig zijn als gemeenten op meerdere vlakken winst zien. Onder de onderzochte gemeenten werden verschillende motieven genoemd. Zo zou Zeist bijvoorbeeld op alle vier de vlakken winst zien, echter wordt de nadruk op verkleinen van kwetsbaarheid gelegd. Kleine afdelingen die met weinig personeel grote projecten aanpakken waarin veel financiële middelen omgaan, zouden zo minder onder druk komen te staan. Dordrecht erkent ook alle motieven, al ziet deze gemeente de winst vooral bij nabijgelegen gemeenten, die dankzij de voortrekkersrol van de stad niet ‘opnieuw het wiel zouden hoeven uitvinden.’

Voorbeeld: Kwaliteitsverbetering Enschede

Bij kwaliteitsverbetering hoort ook een verbetering tussen de koppeling van beleid en vastgoed. De grote gemeenten Rotterdam en Enschede benoemen dit ook in hun vastgoednota’s (Vastgoedbedrijf Enschede, 2011; Stadsontwikkeling Rotterdam, 2014). Enschede heeft verder een heel schema onder de missie opgesteld, waarbij vier subdoelen zijn benoemd: het strategischer, duurzamer, innovatiever en efficiënter maken van het vastgoedbedrijf. Een dergelijk doordachte missie heeft Enschede intern opgesteld. Deze gemeente bezit de massa om kracht om dit te doen. Er is voor een grote gemeente als Enschede minder noodzaak tot een extern traject. Toch ziet Vastgoedbedrijf Enschede wel potentie in intergemeentelijke samenwerking om nog meer professionaliteit, schaalgrootte, kostenbesparingen te realiseren en aan de wens van bestuurders te voldoen.

10.2: Drechtsteden als empirisch voorbeeld

De resultaten van het literatuuronderzoek en de interviews laten zien dat er nog geen bewijzen beschikbaar zijn over de werkelijke effecten van intergemeentelijke regionale vastgoedorganisaties. Wel zijn voorbeelden te ontleen aan bestaande verbanden. Voor Drechtsteden wordt gekeken of de reeds geschetste 4 K’s aan de orde zijn (zie tabel 20), omdat Drechtsteden al eerder in dit onderzoek aan bod is gekomen en onder andere Ruimtelijke Ordening in de portefeuille heeft. Tevens wordt door respondenten aangehaald, dat als samenwerking op deze gebieden zou werken, dit ook op gemeentelijk vastgoed van toepassing zou moeten zijn.

De 4 K’s	Van toepassing op Drechtsteden
Kostenbesparing	€12 tot €14 miljoen op jaarbasis
Kwaliteitsverbetering	Betere strategische afstemming met hogere overheden levert €225 miljoen aan overheidsbijdragen op, realisatie regionale projecten zoals de Waterbus
Kwetsbaarheid verkleinen	Kleinere gemeenten als Alblasterdam, Papendrecht en Sliedrecht worden door opgaan in de Drechtsteden minder kwetsbaar
Kansen voor personeel	Ongeveer 800 medewerkers verdeeld over 6 dochterorganisaties: groeimogelijkheden in een professionele omgeving

Tabel 20: De 4 K’s van toepassing op Drechtsteden (Drechtsteden, 2014)

10.3: Obstakels extern professionaliseringstraject: weerstand en inleveren autonomie

Naast potentiële meerwaarde zijn er ook obstakels die een extern professionaliseringstraject in de weg kunnen staan. Zo is er bij enkele van de onderzochte gemeenten zowel ambtelijke als bestuurlijke weerstand geconstateerd, en zijn gemeenten bang een deel van hun autonomie te verliezen. Tevens wordt gesproken van koudwatervrees omdat bestuurders en ambtenaren elkaar vaak niet goed

kennen, waardoor ze samenwerking gemakshalve uit de weg gaan en bang zijn voor gezichtsverlies. De visies over obstakels en potentiële meerwaarde verschillen per gemeente. In tabel 21 worden deze overzichtelijk weergegeven.

10.3.1: Uiteenlopende visies over obstakels en potentiële meerwaarde extern traject

Gemeentelijke visie	(Potentiële) Meerwaarde	Obstakels
Rotterdam	Intern professionaliseren verloopt goed: Rotterdam wordt onder vastgoedprofessionals naast Enschede vaak als voorbeeld genoemd	Risico's verstoring van goed functionerende organisatie
Enschede	Kostenbesparing, kwetsbaarheid verkleinen	Botsing bestuurders versus ambtenaren, geen overeenstemming binnen gemeente, verschillende opvattingen tussen gemeenten
Dordrecht	Uitwisselbaarheid van gegevens door één vastgoedsysteem kan tot kwaliteitsverbetering leiden	Verskil in prioriteiten, geen overeenstemming binnen gemeente
Ede	Vastgoedmanager spreekt van mogelijkheden op gebied van 4 K's.	Is zelf nog niet ver genoeg in professionaliseringsproces, extern traject leeft niet onder bestuurders
Zeist	Vastgoedmanager en bestuur zien winst op de 4 K's met nadruk op verkleinen kwetsbaarheid	Deel achterblijvende overhead bij vertrek vastgoedmedewerkers
Den Helder	Den Helder als trekker van de regio nog meer oog regionaal perspectief en toerisme in de regio	Dienstverlening naar burger toe in groter verband niet vanzelfsprekend
Valkenswaard	Kwaliteitsverbetering door meer nadruk op regionaal perspectief	Is zelf zeer recentelijk begonnen met professionaliseren en acht zich niet ver genoeg in proces

Tabel 21: *Verskil in visies tussen gemeenten (Interviews; VBE, 2011; Nota Afstoten Gemeentelijk Vastgoed, 2011; Stadontwikkeling Rotterdam, 2014, Bouwstenen voor Sociaal, 2014)*

Motieven om samen te werken verschillen per gemeente. Bij kleinere gemeenten zoals Valkenswaard staat vooral de vermindering van kwetsbaarheid hoog in het vaandel. Daarnaast is er door het grotere schaalniveau meer mogelijk voor de gemeentelijke organisatie. Door gezamenlijke inkoop van vastgoedsystemen worden kosten bespaard, terwijl er meer inzicht over het vastgoed ontstaat, bijvoorbeeld voor wat betreft de prestaties van individuele vastgoedobjecten. Echter ondanks de waarschijnlijke voordelen, bestaat er nog veel weerstand. Weerstand ontstaat door onenigheid tussen bestuurders en ambtenaren, de angst autonomie te verliezen of de angst iets te doen wat niet eerder is gedaan. Weerstand en obstakels van intergemeentelijke samenwerking komen in hoofdstuk 11 aan bod.

11: Intergemeentelijke vastgoedsamenwerkingsverbanden en organisatievorm

Nederland kent vele intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Er zijn in dit onderzoek al meerdere verbanden uitgelicht. Ook is er al het één en ander over intergemeentelijke samenwerking op het gebied van vastgoed geschreven. In dit hoofdstuk komt de organisatorische achtergrond van samenwerkingsverbanden nadrukkelijker naar voren. Hierbij zal voornamelijk worden ingegaan op de vorm van regionale vastgoedorganisatie.

11.1: Samenwerking door middel van inhuur professionals

Onderzoek onder de respondenten laat zien, dat verschillende gemeenten om te professionaliseren gebruik maken van de diensten van andere gemeenten, die een hogere graad van professionalisering hebben bereikt op de trap van Joroff et al. (1998). Vastgoedbedrijf Enschede bijvoorbeeld toont aan verschillende competenties te bezitten, en dit wordt opgemerkt door omliggende gemeenten. Zo wordt kennis uit Enschede regelmatig benut in andere gemeenten, door middel van de inhuur van professionals uit het Vastgoedbedrijf Enschede. Dergelijke constructies zijn ook elders in Nederland te zien, zoals Waddinxveen die professionals uit Gouda inhuurt. Er wordt gesproken van samenwerking omdat meerdere gemeenten beter worden van deze constructie en dus een win-win situatie oplevert. In de geschetste voorbeelden is sprake van inhuur van publieke professionals. Gemeenten maken ook gebruik van professionals uit de private sector. Dit zijn veelal zelfstandigen zonder personeel die door hun expertise bij verschillende gemeenten als interim-manager werkzaam zijn. Voorbeelden hiervan zijn er legio. Zo geven respondenten aan, door Ede, Valkenswaard en Den Helder ingehuurd te worden. Daarnaast zijn er respondenten die momenteel door Schiedam, Groningen of Arnhem worden ingehuurd vanuit hun ervaring bij bijvoorbeeld een gemeente als Rotterdam. Er zijn een aantal interessante opvattingen naar voren gekomen over de inhuur van professionals via de markt of via andere gemeenten. Zo wordt aangegeven, dat gedreven en deskundige vastgoedmanagers die worden ingehuurd, de professionalisering van vastgoedmanagement een boost geven. In Ede en Valkenswaard is via private inhuur een traject in gang gezet waarbij stappen van het professionaliseringstraject versneld worden doorlopen. Dit is mogelijk door de deskundigheid van de interim-manager die tevens hoofd van het Vastgoedbedrijf Enschede is geweest. Aan deze inhuur zijn een aantal voordelen en nadelen verbonden. Enerzijds geven respondenten aan tevreden te zijn over de mate van professionalisering die ingehuurde managers teweegbrengen. Zij brengen immers deskundigheid die voorheen niet voor handen was. Anderzijds worden een aantal problemen geconstateerd. Ingehuurde vastgoedprofessionals zelf, benoemen problemen als tijdgebrek, geldgebrek, communicatiestoornissen en het verloren gaan van kennis als de inhuurperiode verstrijkt. Hieronder volgt een toelichting per waargenomen kenmerk.

- Deskundigheid: Ingehuurde vastgoedprofessionals brengen gemeente als Ede, Valkenswaard en Den Helder verder in de professionalisering van hun vastgoedmanagement. Zij brengen deskundigheid die intern niet aanwezig is. Ingehuurde professionals hebben veelal hun sporen verdiend in andere gemeentelijke organisaties, die als voorbeeld dienen voor de gemeenten die huren. Denk daarbij aan personen uit het Vastgoedbedrijf Enschede of de vastgoedafdeling van Rotterdam. Veel managers die worden ingehuurd hebben een eigen bedrijf en werken dus privaat. Er zijn ook gevallen waarbij vastgoedprofessionals direct van andere gemeenten worden gehuurd. Dit levert buiten deskundigheid voor de gemeente die huurt, geld op voor gemeenten die verhuren.
- Tijd: Professionals die worden ingehuurd hebben vaak een vooraf bepaalde tijdsperiode om een gewenste ontwikkeling te bewerkstelligen. Tijdsdruk haalt het beste in mensen boven, echter geven ingehuurde professionals aan de onzekerheid niet prettig te vinden. Zo laat een manager die voor een periode van drie jaar is ingehuurd weten, het tijdsbestek te kort te vinden om een professionele vastgoedorganisatie op te zetten. Ook al levert de manager in drie jaar heel behoorlijk werk, dan is er de onzekerheid van de tijd na die drie jaar. Het wordt

door professionals geschetst als het verloren gaan van hun inzet, omdat ze zien dat na hun inhuur de ontwikkelingen richting een meer professionele organisatie niet worden doorgezet.

- Geld: Het inhuren van professionals kost doorgaans meer dan het inzetten van eigen personeel. Vaak is er bij gemeentelijke afdelingen een budget beschikbaar voor inhuurkrachten, waarbinnen deze afdeling moet blijven. Voor inhuurmanagers is daarom een van tevoren vastgesteld bedrag beschikbaar, en als dit bedrag wordt bereikt houdt de inhuur op. Dit valt samen met de tijdsproblemen die worden geschetst. Als de middelen voor inhuurprofessionals niet meer toereikend zijn, zit het werk van de professionals er formeel op terwijl de het gevoel hebben de opdracht nog niet te hebben voltooid.
- Communicatie: Ingehuurde professionals komen van buiten de organisatie en zijn dus niet bekend met de specifieke cultuur die er heerst. Daarnaast moet kennis worden gemaakt met medewerkers. Inhuurmanagers geven aan, dat het wel een jaar kan duren voordat mensen zijn gewend aan een nieuwe manager.

11.2: Samenwerking door middel van informele coördinatie

Een andere vorm van samenwerking is meer informeel. Het gaat hierbij om coördinatie tussen gemeenten over hun vastgoedbeleid. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat gemeenten eens in de zoveel tijd gesprekken hebben met elkaar over het vastgoed in de regio, om regionaal een betere afstemming te hebben en niet met onnodige vastgoedoverschotten en tekorten te komen zitten. Vastgoedonderzoekers laten weten, dat deze vorm van samenwerking bijvoorbeeld in de regio Slochteren voorkomt. Door informele coördinatie wordt getracht het voorzieningenniveau aan vastgoed in de regio op peil te houden maar niet onnodig een voorziening te bouwen als deze in buurgemeenten te vinden zijn.

11.3: Formele samenwerking in aparte juridische entiteit: de regionale vastgoedorganisatie

Verbanden als Drechtsteden en Regio Twente zijn voorbeelden van formele samenwerking tussen gemeenten, geregeld in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR). Een regionale vastgoedorganisatie met gemeenten in het bestuur, zou ook een aparte juridische entiteit kunnen worden zoals in de vastgoedorganisatie regio Utrecht/Nieuwegein het geval zou zijn volgens de berichtgeving in Binnenland Bestuur (2014). Deze casus wordt hieronder als voorbeeld uitgewerkt, omdat er verder in Nederland geen regionale vastgoedorganisaties tussen gemeenten zijn, en omdat dit samenwerkingsverband al in een ver stadium was uitgewerkt.

11.3.1: Casus: vastgoedorganisatie regio Utrecht/Nieuwegein

Om krachten te bundelen is in de regio van Utrecht/Nieuwegein een aantal jaren geleden een verkenning ingesteld naar een regionale vastgoedorganisatie waarbij verschillende gemeenten zouden samenwerken in hun vastgoedtaken. Zeven gemeenten, namelijk Lopik, Montfoort, IJsselstein, Nieuwegein, Houten, Vianen en Zeist, zouden hun vastgoedtaken onder één dak centraal gaan organiseren. Een juridische, aparte entiteit had het moeten worden. De organisatie moest zelfstandig en niet-commercieel zijn. Dat neemt niet weg dat gemeenten zelf de volledige zeggenschap houden over hun eigen vastgoedbezittingen. Samen hebben gemeenten meer kracht dan alleen, met meer specialisten op het gebied van vastgoed. Daar waar een gemeente normaal gezien bijvoorbeeld enkel een vastgoedeconoom zou hebben, werken in de aparte vastgoedorganisatie ook vastgoedjuristen en vastgoedmanagers. Een vastgoedmanager houdt de strategie van de organisatie in de gaten, waardoor bijsturing op gezette tijden mogelijk zou zijn. Belangrijk aspect is ook een gezamenlijk ICT-systeem, waardoor al het gemeentelijk vastgoed in de regio helder in kaart zou worden gebracht inclu-

sief de prestaties van het vastgoed. Niet alleen operationeel, ook strategisch zou de centrale regionale vastgoedorganisatie beter kunnen presteren dan individuele gemeenten volgens een aantal geïnterviewde betrokkenen. Vastgoedmanagement kan ook duidelijke antwoorden bieden op politieke vragen, of bepaalde richtingen mogelijk zijn met een vastgoedobject.

11.4: Organisatorische onduidelijkheid

Nieuwegein, Houten, Lopik, Vianen, IJsselstein, Zeist en Montfoort zouden zelf de volledige zeggenschap houden over hun vastgoedobjecten. De vraag is hoe dat geregeld zou worden. Er waren geen voorbeelden voorhanden van een succesvolle regionale vastgoedorganisatie. Wel waren er voorbeelden waar de organisatie van kon leren zoals ACRES in Apeldoorn, een organisatie gericht op de exploitatie van vastgoed. Dit is echter interessant voor de uitvoerende taken, niet voor het managementniveau van vastgoed. Daarnaast wist men niet welke organisatievorm te kiezen. Ambtelijk waren er voldoende modellen beschikbaar om de organisatie op te richten, echter bestuurlijk was er te veel onenigheid waardoor er voor wat betreft de juiste organisatie geen knopen zijn doorgehakt. Buiten de optie van intergemeentelijke samenwerking in een regionale vastgoedorganisatie zijn er al verschillende manieren waarop gemeenten met elkaar samenwerken op het gebied van gemeentelijk vastgoed. De motieven daartoe zijn in een eerder hoofdstuk behandeld. Een vergaande stap in intergemeentelijke samenwerking is dus een aparte juridische entiteit. Dit kan in een Gemeenschappelijke Regeling worden vormgegeven. De regionale vastgoedorganisatie Utrecht/Nieuwegein kwam niet van de grond, omdat er geen overeenstemming is bereikt op het gebied van de organisatievorm. Gemeenten stuitten op verschillende nadelen, die in het volgende hoofdstuk worden toegelicht.

12: Nadelen van samenwerking in de praktijk

Diverse voordelen van intergemeentelijke samenwerking zijn genoemd. Dat neemt niet weg dat zich in de praktijk ook nadelen voordoen die samenwerking in de weg kunnen staan, of zelfs een gevorderd plan kunnen doen keren. Zaken die samenwerking tussen gemeenten in de praktijk in de weg staan, zijn bestuurders die elkaar niet liggen, een verschil in politieke kleur, en het 'Calimero-effect': kleinere gemeenten die niet samen willen werken met grotere gemeenten, omdat ze bang zijn ondergesneeuwd te raken (Veuger, 2014). Ook is angst een belangrijke spelbreker. Zo kunnen gemeenten bang zijn opening van zaken te geven, inclusief eventuele lijken in de kast. In Binnenlands Bestuur (2014), wordt het als volgt geformuleerd:

Binnenlands Bestuur: 'Samenwerking betekent informatie delen. Gemeenten moeten dus open kaart spelen, waarbij vaak aan het licht komt dat ze op een deel van het vastgoed zwaar moeten afboeken. Dat is de open zenuw. Ze houden dat liever stil. Uitstel van executie, want vroeg of laat moeten ze toch en komen ze met een harde klap uit de lucht gevallen. Slimme gemeenten zorgen voor een zachte landing; ze boeken in termijnen af en kunnen met schone lei beginnen.'

In het geval van de casus regionale vastgoedorganisatie regio Utrecht/Nieuwegein herkent de betrokken projectleider deze vrees voor onderlinge transparantie tussen de zeven gemeenten niet. Overigens hadden het meer dan zeven gemeenten kunnen zijn, omdat de gemeente Utrecht in een eerder stadium ook bij de regionale vastgoedorganisatie was betrokken, echter ging de stad later op eigen voet verder. Volgens de projectleider was dat een goede ontwikkeling, omdat Utrecht zelf voldoende massa bezit om een professionele vastgoedorganisatie te hebben, en omdat kleinere gemeenten graag met gelijkwaardige gemeenten samenwerken. Gelijkwaardigheid tussen deelnemende partijen wordt zelfs mogelijk de grootste succesfactor voor samenwerking genoemd, net als een gelijk instapniveau. Gemeenten moeten ongeveer even ver zijn in de aanpak van hun vastgoedtaken voor wat betreft professionalisering. Als aan de voorwaarden wordt voldaan, kunnen verschillende respondenten geen redenen bedenken om niet samen te werken met andere gemeenten.

Vastgoedexpert: 'Mensen laten zich niet sturen en passeren op weg naar een zwembad of sporthal gemeentegrenzen zonder er erg in te hebben. Als je samenwerkt, overzie je het totale aanbod en kan het hier en daar waarschijnlijk met minder toe.'

Aan de andere kant noemen experts de politieke gevoeligheid van gemeentelijk vastgoed, en de forse investeringen die nodig zijn om een gezamenlijk ICT-systeem aan te schaffen in een regionale organisatie. De kosten zijn in ieder geval de eerste drie jaar waarschijnlijk hoger dan de opbrengsten. Juist in een tijd dat er veel wordt bezuinigd, ligt het politiek gevoelig om te investeren in onbekende projecten. In tabel 22 worden enkele obstakels overzichtelijk weergegeven.

Nadelen regionale vastgoedorganisatie regio Utrecht/Nieuwegein	Toelichting
Botsende bestuurders	Verschil in politieke kleur, gebrek aan vertrouwen
Calimero-effect	Kleine gemeenten zijn bang ondergesneeuwd te raken door grotere gemeenten
Informatiedeling	Gemeenten zijn bang openheid van zaken te geven
Kosten investeringen nieuwe organisatie	De baten komen pas jaren na de hoge startkosten
Gelijkwaardigheid noodzakelijk	Zowel op gebied van gemeentelijk profiel als mate van professionalisering

Tabel 22: Praktische obstakels oprichting regionale vastgoedorganisatie (Veuger, 2014)

Een belangrijk probleem van de oprichting van een regionale vastgoedorganisatie zijn kosten die moeten worden gemaakt terwijl bezuinigen juist een belangrijk thema is. Onder de onderzochte gemeenten zijn verder de volgende obstakels naar voren gekomen.

- Formele samenwerking stuit op ambtelijke en/of bestuurlijke weerstand.
- Vele hobbels te overwinnen: nieuwe CAO nodig voor personeel, oprichting nieuwe organisatie kost tijd en geld, nieuwe locatie moet worden gevonden en personeel moet hieraan wennen, kosten overhead individuele gemeenten bij nieuwe organisatie.
- Informele samenwerking: minder weerstand maar minder vastgoedprofessionals op locatie, niet het gevoel onderdeel uit te maken van een groter geheel.

12.1: Verklaring van weerstand

Zowel ambtelijk als bestuurlijk zijn er dus obstakels die samenwerking in de weg kunnen staan. Deze weerstand kan cultureel of rationeel van aard zijn.

12.1.1: Culturele weerstand

Culturele weerstand is vooral gebaseerd op gevoel en koudwatervrees omdat men voor veranderingen staat die onzeker maken. De gangbare opvatting in literatuur over culturele weerstand is dat het een onoverkomelijk en natuurlijk proces is hoe mensen reageren op verandering. De kern van culturele weerstand is angst, hang naar stabiliteit, onzekerheid en bescherming van de eigen belangen. Bestaande routines en praktijken en in de loop der tijd gegroeide culturele waarden zijn bepalend (Schop, 2012). In de praktijk komt deze vorm van weerstand veel voor. Zo heeft men bijvoorbeeld angst om met anderen samen te werken vanuit communicatief oogpunt. Ook is waar te nemen dat er 'bestuurlijk gedoe' ontstaat uit angst bepaalde verworven posities te verliezen en een deel van de eigen autonomie te moeten inleveren. In Enschede, waar een regionale vastgoedorganisatie juist een bestuurlijke wens was, waren ambtenaren daar niet aan toe. Onderstaand citaat geeft duidelijk weer dat ambtenaren geen behoefte hadden bestaande routines en praktijken te doorbreken.

Vastgoedmanager: *'In Enschede was ik betrokken bij een mogelijke samenwerking tussen verschillende gemeenten in de regio Twente. Dit was vooral een bestuurlijke wens, maar ambtelijk had men daar weinig behoefte aan. Men kende elkaar immers niet zo goed, en voordat je van alles tegen een ander durft te zeggen ben je vaak ook weer een jaar verder.'*

Tevens zie je in het geval van regionale vastgoedcentra communicatiestoornissen op zowel bestuurlijk als ambtelijk vlak ontstaan, omdat bestuurders met verkiezingen en de korte termijn rekening houden. Daardoor liggen de prioriteiten tussen ambtenaren en bestuurders anders en ontstaat er geen overeenstemming. Bij pogingen de regionale vastgoedorganisatie regio Utrecht/Nieuwegein op te zetten, ontstond ook weerstand omdat de politieke accenten per gemeente anders liggen, zoals onderstaand citaat duidelijk maakt.

Vastgoedmanager: 'In het geval van de regionale vastgoedorganisatie die wij probeerden op te zetten, verschilde de mate van weerstand per gemeente. Het ligt er ook aan hoe je mensen informeert. In Zeist heb ik bijvoorbeeld aangegeven, dat een regionale vastgoedorganisatie een grote kans is om in een veel professioneler omgeving te werken. Daar gingen de medewerkers ook in mee, dus in Zeist was er teleurstelling dat dit project niet doorging. Je merkt inderdaad dat als je een stap zet tot de oprichting van een organisatie tussen zeven gemeenten, dat je met allerlei cultuurverschillen te maken krijgt, en verschillende politieke accenten, wat het project erg complex maakt.'

Naast dat culturele weerstand binnen gemeenten verschillend is tussen ambtenaren en bestuurders, zoals in het voorbeeld van Enschede, verschilt weerstand tussen gemeenten ook. Daar waar Zeist zowel ambtelijk als bestuurlijk geen dwarslegger was in de oprichting van de regionale vastgoedorganisatie, waren andere betrokken gemeenten hier angstiger voor. Zo wordt aangegeven, dat verkiezingen voor gemeentebesturen een rol hebben gespeeld. Vanwege de angst politiek afgerekend te worden op een project, zagen meerdere bestuurders de regionale vastgoedorganisatie niet zitten. Naast opvattingen die zijn gestoeld op eigenbelang, angst, onzekerheid en de wens bestaande routines en praktijken te behouden, was er in dit project ook rationele weerstand waar te nemen.

12.1.2: Rationele weerstand

Rationele weerstand is in tegenstelling tot culturele weerstand op feiten en empirie gebaseerd. Helderere kosten-batenanalyses voor de regionale vastgoedorganisatie zijn niet openbaar beschikbaar, mede omdat deze niet tot in detail zijn uitgevoerd. Wel zijn voor enkele betrokken gemeenten de transactiekosten van de samenwerking die gemaakt moesten worden voordat er baten zouden optreden reden geweest te stoppen. Dat is een rationeel argument, omdat de financiële baten van de regionale vastgoedorganisatie niet evident zijn, terwijl wel duidelijk is dat er geïnvesteerd moet worden. Kosten voor bijvoorbeeld een gezamenlijk vastgoedsysteem, een gebouw voor het personeel en professioneel management moesten worden gemaakt. Deze kosten vielen voor enkele van de betrokken gemeenten te hoog uit met het oog op de onzekere baten. Naast deze risico-beperkende houding is achterblijvende overhead een waargenomen rationeel argument tegen een regionale vastgoedorganisatie. Door een regionale vastgoedorganisatie op te willen richten met verschillende gemeenten moet je een nieuwe, aparte organisatie oprichten, en daarvan de juridische vorm kiezen. Gemeenten krijgen dan te maken met nieuwe rechtsvormen, een nieuwe CAO, medewerkers die op een andere plek komen te werken en ingewikkelde overhead kwesties, doordat mensen uit bestaande panden worden overgeplaatst naar andere panden. Wat overblijft, is dus een stuk gebouw, dat niet bezet wordt. In Zeist werd aangegeven weinig weerstaand te bestaan tegen de regionale vastgoedorganisatie, maar de achterblijvende overhead was iets dat de gemeente niet goed uit kwam, en voor partnergemeenten te zeer op de kosten zou drukken. In het onderstaande citaat wordt dit duidelijk geschetst. In tabel 23 wordt een praktijkvoorbeeld gegeven.

Vastgoedmanager Zeist: 'De voornaamste weerstand tegen de regionale vastgoedorganisatie was de achterblijvende overhead, omdat mensen zouden vertrekken uit het eigen gemeentehuis naar een andere locatie. Dat drukte voor sommige gemeenten te zeer op de kosten.'

Deze achterblijvende overhead waar in het citaat melding van wordt gemaakt, zouden delen van de gemeentehuizen van de gemeenten Lopik, Vianen, Houten, Montfoort, IJsselstein, Zeist en Nieuwegein zijn. Door het vertrek van het vastgoedpersoneel naar een apart gebouw, blijven er ruimtes in de gemeentehuizen over terwijl er extra kosten worden gemaakt, namelijk de huur van een aparte ruimte.

➤ Financiële business case

Bij de regionale vastgoedorganisatie regio Utrecht/Nieuwegein moest een financiële business case worden gemaakt waarbij alle cijfers per betrokken gemeente in kaart moest worden gebracht. Hoeveel vastgoed heeft iedere gemeente? Wat is de verzekerde waarde? Hoe veel mensen werken er aan? Toen deze cijfers op tafel kwamen, is er veel over gediscussieerd en hebben enkele gemeenten, ook vanwege de hiervoor benoemde culturele en rationele weerstand, besloten niet verder te gaan met dit project.

Gemeente	Culturele weerstand	Rationele weerstand
Zeist	Verschil in politieke kleur deelnemende gemeente obstakel	Achterblijvende overhead door wegtrekken vast personeel drukt op kosten, instellen nieuwe CAO en kosten oprichting organisatie

Tabel 23: voorbeeld weerstand gemeente Zeist.

Angst een deel van de eigen autonomie te verliezen is een natuurlijk proces in organisaties (Schop, 2012). Hoewel in het geval van de organisatie in de regio Utrecht/Nieuwegein gemeenten zelf eigenaar zouden blijven over al hun vastgoedobjecten, was er bestuurlijk onenigheid en angst bij verschillende betrokken gemeenten. Deels is dit op koudwatervrees en het feit dat politieke kleuren per gemeente net even anders zijn berust. Echter naast deze culturele obstakels zijn er rationele obstakels gebaseerd op cijfers, namelijk kosten die gemaakt moesten worden voordat er over potentiële baten zekerheid zou zijn. Dat lag te gevoelig. Daarnaast zou er veel werk in de oprichting van een aparte organisatie gaan zitten, dat ook voor personeel de nodige consequenties heeft. Zowel culturele weerstand als rationele weerstand is dus van invloed geweest in de regio Utrecht/Nieuwegein. Het is deels niet doorgegaan omdat politieke accenten tussen de gemeenten anders lagen, en omdat betrokkenen elkaar niet goed genoeg kenden of vertrouwden. Gezien de uitspraken van verschillende aanwezigen in dit proces, heeft rationele weerstand echter de doorslag gegeven voor het afbreken van het formele samenwerkingsverband. De financiële baten waren niet duidelijk genoeg, terwijl er wel degelijk kosten gemaakt moesten worden. In het volgende hoofdstuk wordt verder ingegaan op wat er geleerd kan worden van intergemeentelijke samenwerking in de praktijk en pogingen tot een dergelijke regionale vastgoedorganisatie.

13: Leren van de professionaliseringspraktijk van intergemeentelijke vastgoedsamenwerking en regionale vastgoedcentra

Het is belangrijk uit de poging tot een regionale vastgoedorganisatie in de regio Utrecht/Nieuwegein lering te trekken. In dit onderzoek is daarom met verschillende betrokkenen en experts gesproken over leermomenten om in het vervolg steviger te staan bij de oprichting van een regionale vastgoedorganisatie, zodat er minder tijd en kosten worden gependeed en de organisatie uiteindelijk geen doorgang vindt. Dit hoofdstuk verkent de voorwaarden waaraan een gemeentelijk samenwerkingsverband moet voldoen om succesvol te worden.

13.1: Vastgoedinformatie op orde

Om het gemeentelijk vastgoedmanagement te professionaliseren is het belangrijk dat een gemeente zich realiseert waar het staat. Op het moment dat vastgoedinformatie op orde is, komen er nieuwe vraagstukken op, zoals het doorberekenen van kosten aan gebruikers. Andere vraagstukken vallen bijvoorbeeld samen met de vraag of intergemeentelijke vastgoedsamenwerking of de oprichting van een regionale vastgoedsamenwerking wel de juiste is. Zoals al benoemd en uitgelegd, kan dit op forse weerstanden stuiten. Het is belangrijk dat gemeenten daar over nadenken voordat ze dergelijke stappen willen zetten.

13.2: Bestuurlijke en ambtelijke overeenstemming en samenhang visies

Voordat gemeenten met andere gemeenten kunnen samenwerken, is het gezien de praktijk van de regionale vastgoedorganisatie in de regio Utrecht/Nieuwegein belangrijk dat er zowel ambtelijk als bestuurlijk overeenstemming is. Voor interne professionalisering geldt dat samenhang in ambtelijke en bestuurlijke visies noodzakelijk is om te professionaliseren, en voor externe professionalisering moet deze afstemming er niet alleen intern maar ook tussen gemeenten zijn. De poging tot een regionale vastgoedorganisatie in de regio Twente heeft dit aangetoond. Er kan wel sprake zijn van een bestuurlijke wens tot een regionale vastgoedsamenwerking of andere intergemeentelijke samenwerking, als dit ambtelijk niet wordt gesteund door uitingen van culturele weerstand, loopt de samenwerking spaak. Zowel in de regio Utrecht/Nieuwegein als Twente, is intergemeentelijke samenwerking op vastgoedgebied door onvoldoende afstemming tot dusverre geen succes geworden. Het is bij interne professionalisering belangrijk, dat de gemeentelijke vastgoedorganisatie gemeentelijk beleid van de betrokken gemeenten niet uit het oog verliest om spanningen tussen beleid en uitvoering te voorkomen. Dat wil zeggen dat een gemeentelijke vastgoedorganisatie als een Vastgoedbedrijf Enschede zich niet te bedrijfsmatig zou moeten gedragen. Onderstaand citaat geeft hierover de opinie van een vastgoedadviseur.

Vastgoedadviseur: 'Als je te snel gaat met een vastgoedorganisatie en alles te snel op wilt zetten, dan ontstaat binnen veel gemeenten een spanning tussen beleid en de vastgoedorganisatie. Wat je ziet is dat je heel mooi rendementsberekeningen kan maken, maar als het college zegt dat iets niet gebeurt of juist wel, dan hebben allerlei modellen weinig meerwaarde. Maar de positie binnen de gemeente is als je een nieuwe organisatie of team maakt, nog niet gelijk een gelijkwaardige gesprekspartner voor een beleidsafdeling.'

Zoals bovenstaand citaat laat zien, is afstemming tussen beleidsafdeling en uitvoering van groot belang is. Vastgoed strategisch inzetten om beleidsdoelstellingen te behalen en een optimale balans tussen diverse doelen te vinden kan zo niet worden behaald. Naar het model van Joroff et al. (1998) is strategisch vastgoedmanagement dan niet mogelijk. Voor een regionale vastgoedsamenwerking betekent dit, dat het afstemmen tussen verschillende gemeentelijke visies en de vastgoedvisies nog complexer wordt. Voordat wordt besloten een vastgoedsamenwerking aan te gaan, moeten gemeenten kennis hebben van hun vastgoedvisies en beleidsdoelstellingen.

13.3: Noodzaak van krachtig leiderschap

Om samenhang in visies te realiseren en strategisch sturen mogelijk te maken zijn de competenties van de leider in een samenwerkingsverband cruciaal. Dit wordt door respondenten en de literatuur (Draaijer, 2011) onderstreept. In de regionale vastgoedorganisatie regio Utrecht/Nieuwegein was er een onafhankelijke projectleider, die niet specifiek bij één van de gemeenten werkzaam was. In wezen is aan dit criterium voldaan. Respondenten geven ook aan deze factor niet doorslaggevend was voor het niet doorgaan van de organisatie. Wel wordt aangegeven, meer algemeen, dat krachtig leiderschap in een samenwerkingsverband altijd belangrijk is, liefst door personen met veel ervaring en aanzien bij de betrokken gemeenten. Daarbij moet leiderschap vooral een open en productief proces kunnen creëren (Draaijer, 2011). Door de aanwezigheid van een krachtige leider zal er ook sprake zijn van minder ruis in de communicatie, omdat er in dat geval minder onduidelijkheid ontstaat. Verschillen in gemeenten moeten worden onderkend en open tegemoet getreden te worden. Eén van de respondenten ervaart het als volgt:

‘Herken en erken de verschillen in gemeenten en laat dat bepalend zijn voor de contacten en dienstverlening.’

Krachtig leiderschap zorgt voor helderheid bij betrokkenen. In de volgende paragraaf wordt dit toegelicht.

13.4: Heldere taken & verantwoordelijkheden en financiële kaders

Het scheppen van duidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden binnen het nieuw op te richten samenwerkingsverband kan veel onzekerheid of weerstand wegnemen. Overigens is helderheid ook bij interne professionalisering in bij het inhuren van professionals van groot belang. Miscommunicatie ligt immers al snel op de loer. Het kan zijn dat intergemeentelijke samenwerking binnen gemeenten als een te gevoelig onderwerp wordt ervaren. Om dat te voorkomen, zijn bijvoorbeeld in Amersfoort veel vastgoedtaken uitbesteed aan marktpartijen. Volgens betrokkenen verloopt dat prima en is dit goed mogelijk, indien er goede afspraken met uitvoerende partners worden gemaakt. Een vastgoedadviseur verwoordt het zoals in onderstaand citaat.

Vastgoedadviseur: ‘Wie voert welke taken uit? Je kunt als gemeente samenwerken met andere gemeenten, maar het is heel belangrijk taken en verantwoordelijkheden duidelijk te maken. Andere vormen van samenwerken kunnen wellicht op minder weerstand stuiten. Amersfoort bijvoorbeeld, heeft veel vastgoedtaken uitbesteed aan marktpartijen.’

Uit respondentenonderzoek van betrokken experts en professionals volgen dus enkele aandachtspunten, ook naar aanleiding van de poging tot regionale vastgoedorganisaties in de regio Utrecht/Nieuwegein en de regio Twente. In het geval van intergemeentelijke samenwerking op het gebied van vastgoedmanagement is daardoor een checklist opgesteld, waaraan gemeenten zouden moeten voldoen voordat aan een regionale vastgoedorganisatie wordt begonnen. In tabel 24 wordt dit toegelicht.

Succesfactor	Toelichting
Juiste gemeenten nemen deel	Gemeenten vinden gelijkwaardige partnergemeenten belangrijk: grootte, politiek profiel en mate van interne professionalisering. Dit was de reden dat Utrecht al snel afhaakte in besprekingen over de regionale vastgoedorganisatie.
Formele en informele communicatie	Communicatie tussen gemeenten, maar ook binnen gemeenten moet soepel verlopen volgens formele en informele patronen.
SMART doelstelling	Een SMART doelstelling draagt bij de doelstelling van de organisatie voor gemeenten inzichtelijk te maken.
Gemeentebelang geborgd	Gemeenten moeten de meerwaarde van intergemeentelijke samenwerking voor de eigen organisatie kunnen zien. Ambtenaren en bestuurders verschilden hierover van mening in Utrecht/Nieuwegein.
Onafhankelijk leider/voorzitter	Creëren van open en productief proces, oog voor belangen alle aanwezige gemeenten. Dit was in Utrecht/Nieuwegein een onafhankelijk projectleider.
Heldere taken en verantwoordelijkheden	Organisatievorm met bijbehorende taken en bevoegdheden, wie dus welke besluiten neemt moet duidelijk zijn. Hierover waren afspraken nog niet vergevorderd in Utrecht/Nieuwegein.
Ambtelijke en bestuurlijke steun	Er moet bestuurlijke en ambtelijke afstemming zijn anders kunnen deze machten elkaar tegenwerken zoals in de regio Twente het geval was.
Wederzijds vertrouwen	Vertrouwen tussen gemeenten is belangrijk om vitaal te kunnen samenwerken, omdat informatie delen één van de belangrijke facetten is.

Tabel 24: Checklist voor intergemeentelijke samenwerking in regionale vastgoedorganisaties (Draaijer, 2011; interviews) Noot: Schema komt voor in het theoretisch kader; in dit hoofdstuk is het voorzien van extra toelichting aan de hand van het onderzoek

Om kosten en tijd te besparen is het belangrijk succesfactoren zoals beschreven in de literatuur over intergemeentelijke samenwerking eerst te begrijpen en te hanteren. Voordat er bestuurlijk en ambtelijk overeenstemming is, gemeenten geen uiterste openheid van zaken durven geven communicatiepatronen niet optimaal verlopen en taken en verantwoordelijkheden niet helder worden geschetst, kan een regionale vastgoedorganisatie in principe niet goed functioneren. Om aan deze voorwaarden te voldoen is het belangrijk dat deelnemende gemeenten min of meer aan elkaar gelijkwaardig zijn en dat er een onafhankelijk en competente leider als voorzitter optreedt. In dit hoofdstuk is vooral professionalisering via samenwerking behandeld. Zoals impliciet al naar voren kwam, gelden voor interne trajecten en professionalisering via de private sector eveneens criteria die maken dat een traject al dan niet succesvol is. Heldere communicatie, ambtelijke en bestuurlijke afstemming, vertrouwen, krachtig leiderschap en de inzet van voldoende vastgoedprofessionals maken strategisch sturen mogelijk.

14: Conclusie

In voorgaande hoofdstukken zijn de deelvragen beantwoord. Hier volgt het antwoord op de hoofdvraag.

Wat is de relatie tussen centralisering van gemeentelijk vastgoed in een interne of externe vastgoedafdeling en de professionalisering van gemeentelijk vastgoedmanagement?

Professionaliseren van gemeentelijk vastgoedmanagement is een belangrijk thema voor gemeenten. Alle onderzochte gemeenten kennen een traject van professionaliseren voor hun vastgoedmanagement. De hoogste graad van professioneel vastgoedmanagement is volgens Joroff et al. (1998), strategisch omgaan met gemeentelijk vastgoed. Gemeenten zetten dan hun vastgoed in om beleidsdoelen te behalen. Zo'n aanpak gaat voorbij de praktijk van vastgoedbeheer dat vaak bij gemeenten bestaat. Rotterdam en Enschede vertonen tekenen van professioneel gemeentelijk vastgoedmanagement. Zo laten deze gemeenten zien zowel efficiënt met beheertaken om te gaan via uitbesteding aan marktpartijen en het hebben van projectleiders gericht op technisch beheer. Daarnaast hebben deze gemeenten de cijfers over hun vastgoedprestaties paraat. Een financieel vastgoedanalist houdt zich puur met financiële vastgoedprestaties bezig. Tevens is er een planmatige aanpak om processen te verbeteren en te standaardiseren. De strategische competentie is vooral terug te zien in een integrale kijk naar de gebiedsopgave en het zijn van adviseur en sparringpartner voor het bestuur. Portefuillemanagers adviseren aan diensten over accommodatiebeleid en zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van advies aan het bestuur.

Om tot strategisch vastgoedmanagement te komen, moet aan voorwaarden worden voldaan. Centralisering van vastgoed in één afdeling helpt aan deze voorwaarden te voldoen. Omdat er minder versnippering is, is het eenvoudiger de vastgoedportefuille op orde te krijgen en transparanter te zijn richting beleidsmakers. Van belang is wel dat deze afdeling niet als bedrijf opereert, maar de politieke en beleidsmatige aspecten van gemeenten meeneemt in het handelen. Een combinatie van *Corporate Real Estate Management* en *Public Real Estate Management* combineert de efficiency van het bedrijfsleven met de beleidsoriëntatie van gemeentelijke organisaties. Enschede kent een strikte rolscheiding tussen managers die de efficiency bewaken en managers die beleid in het oog houden. Centralisering binnen de gemeente is vooral voor grotere gemeenten nuttig. In Rotterdam en Enschede is meer afstemming tussen beleid en uitvoering ontstaan door centralisering. Kleinere gemeenten missen de massa en capaciteit om tot een strategisch opererende centrale vastgoedafdeling te komen. In Zeist en Dordrecht blijkt enkel een interne centralisatie niet voldoende om te stijgen op de trap van Joroff et al. (1998). Zij handelen ondanks interne centralisering voornamelijk op beheerderniveau van vastgoed. Het aantal vastgoedobjecten is hoog in relatie tot het personeelsbestand. Een optie die dan beschikbaar is, is die van uitbesteden. Door vastgoedbeheertaken uit te besteden aan marktpartijen en zelf de aandacht te richten op strategisch sturen, kan professionalisering worden bereikt. Hiervan zijn effectieve voorbeelden te vinden in Rotterdam waar onderhoud van gebouwen met het oog op efficiencyvoordelen is uitbesteed. Om de eigen vastgoedorganisatie te professionaliseren wordt soms ook gekozen om vastgoedprofessionals uit andere gemeenten of de private sector in te huren. Enschede en Gouda kennen dit inhuurmodel. Ze leveren kennis aan kleinere gemeenten. Het gevaar van inhuur is dat de professionalisering verdwijnt als de inhuurmanager vertrekt.

Voor kleine gemeenten lijkt externe centralisering door middel van intergemeentelijke samenwerking een waardevol alternatief traject van professionalisering. Intergemeentelijke vastgoedsamenwerking komt evenwel niet van de grond of bevindt zich op zijn hoogst in een (pre-)experimentele fase. Het intergemeentelijke samenwerkingsverband Drechtsteden laat zien een efficiënte organisatie te zijn op terreinen als economie en ruimtelijke ordening. Geïnspireerd door succesvolle samenwerking tussen gemeenten op gebieden als ruimtelijke ordening en economie en lichte druk vanuit

de Rijksoverheid verkennen meerdere gemeenten ook vastgoedsamenwerking met andere gemeenten. Bij kleinere gemeenten is de vermindering van kwetsbaarheid door een groter schaalniveau een veel gehoord motief. Door gezamenlijke vastgoedinformatiesystemen worden tevens kosten bespaard en ontstaat meer inzicht in het vastgoed, bijvoorbeeld in prestaties van individuele vastgoedobjecten. Gemeenten hebben gezien de visies van vastgoedexperts en de literatuur over samenwerking, baat bij externe professionaliseringstrajecten. Maar ondanks de potentiële voordelen, bestaat er weerstand in de vorm van onenigheid tussen bestuurders en ambtenaren, de angst autonomie te verliezen of de angst iets te doen wat niet eerder is gedaan.

Deze weerstand is ingegeven door bestaande routines en praktijken, die organisaties vast willen houden. Hoewel in de regionale vastgoedorganisatie Utrecht/Nieuwegein gemeenten zelf eigenaar zouden blijven over al hun vastgoedobjecten, waren er toch gevoelens van onzekerheid bij bestuurders en ambtenaren. Men was vooral bang minder zeggenschap in de eigen gemeenten te krijgen. Deels is dit dus op koudwatervrees en de angst voor het onbekende gestoeld, en op het feit dat politieke kleuren per gemeente in de regio net even een ander accent hebben. Naast deze culturele obstakels waren er ook rationele obstakels gebaseerd op cijfers, namelijk kosten die gemaakt moesten worden voordat er over potentiële baten zekerheid zou zijn. Heldere kosten-batenanalyses konden niet worden gemaakt. Baten waren immers erg onzeker omdat een regionale vastgoedorganisatie zich niet eerder bewezen heeft, terwijl de startkosten gegarandeerd hoog lagen. Dat lag te gevoelig in tijden van bezuinigingen. Daarnaast zou er veel werk in de oprichting van een aparte organisatie gaan zitten, dat ook voor personeel de nodige gevolgen zou hebben.

Onderzoek heeft dus laten zien dat er veel weerstand was tegen de uiteindelijke doorgang van een regionale vastgoedorganisatie in de regio's Utrecht/Nieuwegein en Twente, ondanks de wens tot verdere professionalisering en verbreding van een regionaal perspectief. Daarom is het om kosten en tijd te besparen belangrijk succesfactoren zoals beschreven in de literatuur over intergemeentelijke samenwerking eerst te begrijpen en te hanteren. Voordat (1) er bestuurlijk en ambtelijk overeenstemming is, (2) gemeenten openheid van zaken durven te geven, (3) elkaar vertrouwen, (4) communicatiepatronen voldoende optimaal verlopen en (5) taken en verantwoordelijkheden helder worden geschetst, kan een regionale vastgoedorganisatie niet goed functioneren. Om aan deze voorwaarden te voldoen is het belangrijk dat deelnemende gemeenten min of meer aan elkaar gelijkwaardig zijn en dat er een onafhankelijk en competent leider als voorzitter optreedt. Als hieraan wordt voldaan en gemeenten zich bewust zijn van de investeringen die ze moeten doen alvorens van de baten te profiteren, is intergemeentelijke vastgoedsamenwerking in de vorm van regionale vastgoedorganisaties zeker bij kleinere gemeenten in de toekomst een logisch vervolg in de professionaliseringsslagen die gemeenten willen zetten. Om op strategisch niveau te kunnen opereren, is het echter boven alles belangrijk dat de diverse gemeentelijke doelen prioriteit hebben in het functioneren van vastgoedorganisaties, en dat is vooral een kwestie van voldoende capaciteit binnen de organisatie. Centralisering helpt omdat het door minder versnippering tot betere afstemming tussen beleid en uitvoering leidt. Als echter intern de capaciteit om strategisch te werken ontbreekt, is externe professionalisering een broodnodige stap.

15: Discussie

Gezien de onderzoeksopzet en de kwalitatieve onderzoeksmethode, waarin een beperkt aantal deskundigen op het gebied van gemeentelijk vastgoedmanagement de respondenten zijn, is er het gevaar dat bepaalde uitspraken enigszins subjectief van aard zijn. Daarom is getracht visies van respondenten te koppelen aan literatuuronderzoek. De conclusie over de hoofdvraag geeft een beeld van professionaliseringstrajecten binnen de onderzochte gemeenten en enkele gemeenten die aangesloten waren bij pogingen een regionale vastgoedorganisatie op te richten. Bewust is gekozen voor een opzet waarbij grote, middelgrote en kleine gemeenten zijn te onderscheiden. Dit om een representatiever beeld te schetsen van de diversiteit in grootte van Nederlandse gemeenten, maar ook om de verwachting te toetsen of kleine gemeenten meer zijn gebaat bij externe centralisering om hun vastgoedmanagement te professionaliseren dan grotere gemeenten. Dit zou verwacht kunnen worden, omdat kleine gemeenten minder mogelijkheden hebben dan grotere gemeenten om intern te professionaliseren, gezien de kleinere personele capaciteit, minder deskundigheid en minder financiële middelen. Het klopt dat vooral kleine gemeenten veel baat kunnen hebben bij intergemeentelijke samenwerking. Echter grote gemeenten als Enschede en Dordrecht geven ook aan dat dit hun organisatie verder kan helpen, terwijl Vastgoedbedrijf Enschede juist bekend staat als één van de meest professionele gemeentelijke vastgoedorganisaties.

Gemeenten die individueel de eerste professionaliseringsstap hebben genomen door hun vastgoedportefeuille in kaart te brengen, zijn zo op weg door middel van sneller beschikbare vastgoedinformatie ook op hun vastgoed te kunnen sturen en een meer strategische organisatie te worden. Daar is echter wel voldoende slagkracht voor nodig, anders blijft een gemeente, ook bij een centrale vastgoedafdeling, toch vooral op beheerniveau met vastgoed omgaan en is er voor tactisch en strategisch management eigenlijk geen sprake, zoals gemeente Zeist duidelijk aangeeft. De gemeente Zeist heeft gezien hun minimale personele capaciteit geen tijd over voor zaken naast vastgoedbeheer. Een serieuze optie om toch meer tijd over te houden voor strategische kwesties, is het uitbesteden van vastgoedbeheertaken aan private partijen. Verschillende gemeenten, zoals Rotterdam, maken daarom gebruik van privaatbeheer om minder tijd en middelen aan beheer te spenderen, en meer tijd over te houden voor strategische zaken. Overigens is daar de kanttekening bij te plaatsen dat de personele capaciteit in Rotterdam in de afgelopen jaren sterk is afgenomen. Vastgoedexperts geven aan dat dit een gevaar kan zijn, omdat de prestatiedruk voor huidig personeel hoger wordt en er zo minder tijd over blijft op strategisch niveau te denken.

Tot slot is nu duidelijk geworden dat veel gemeenten bezig zijn hun vastgoedmanagement te professionaliseren, echter gebeurt dit vrijwel altijd binnen de eigen organisatie. Door slechts binnen de eigen gemeentegrenzen vastgoed te managen, is er geen overzicht over het aanbod aan vastgoed in naburige gemeenten. Daar is toch een samenwerkingsvorm bij nodig. Een sterker regionaal perspectief leidt immers tot mogelijkheden strategischer met vastgoed om te gaan. Dus zelfs als een gemeente voldoende groot is en een sterk personeelsapparaat heeft, kan het absoluut geen kwaad de mogelijkheden van een regionale vastgoedorganisatie te bekijken. Immers kan dit tot tal van voordelen leiden, zoals de bekende 4 K's: kostenbesparing, kwaliteitsverbetering, kwetsbaarheid vermindering en kansen voor personeel. Als je dit vergelijkt met andere intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn dit logische assumpties, omdat ruimtelijke ordening bijvoorbeeld enige parallellen met gemeentelijk vastgoed heeft. Politiek kan dat ook gevoelig liggen, waardoor ook organisaties als Drechtsteden aan meerdere voorwaarden moeten voldoen om een succesvolle organisatie te zijn. Deze organisatie heeft zich in de loop der tijd bewezen, dus is het tijd dat een regionale vastgoedorganisatie dat ook gaat doen.

16: Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Door het beperkte tijdsbestek waarin dit onderzoek heeft plaatsgevonden en het beperkte aantal gemeenten dat is meegenomen in de analyse, worden er een aantal suggesties voor vervolgonderzoek gegeven. Vervolgonderzoek naar vooral rationele motieven en culturele weerstanden tegen regionale vastgoedorganisaties lijkt belangrijk. Dit om ook manieren te vinden om weerstand te verkleinen of te doorbreken. Kosten-batenanalyses en andere financiële modellen zijn daarnaast in dit onderzoek slechts in zeer beperkte mate aan bod gekomen. Enerzijds had dit te maken met het feit dat er daarover nog geen cijfers openbaar zijn, anderzijds omdat dit meer het terrein is van financieel experts. Bestuurskundig interessant is de organisatievorm achter intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, en wat kansrijke opstellingen zijn vanuit gemeentelijk perspectief, zowel ambtelijk als bestuurlijk, om afdelingen binnen een gemeente goed op elkaar af te stemmen. Wat hiervoor nodig is, is aan bod gekomen. Echter de politieke component achter intergemeentelijke samenwerking op vastgoedgebied verdient ook een uitgebreide analyse. Het zou interessant zijn meer te weten te komen achter bestuurlijke wensen en visies in het kader van de politieke termijn die bestuurders hebben. Dit kan mogelijk helpen in een oplossing ambtelijke en bestuurlijke niveaus meer tot overeenstemming te laten komen. Samenvallend met de politieke aspecten binnen de gemeentelijke organisatie is democratische legitimiteit. Ontbrekend in dit onderzoek is de borging van democratische legitimiteit bij ontwikkelingen die zich op gemeentelijk vastgoedgebied afspelen. De vraag of een regionale vastgoedorganisatie burgers uit de regio wel voldoende kan representeren en niet een te groot en log bureaucratisch apparaat wordt lijkt op zijn plaats. Natuurlijk is regionalisering ook bedoeld om dienstverlening binnen de regio te verbeteren, en niet slechts binnen de gemeentegrenzen. Alleen rest de vraag of de hele regio profiteert, of slechts een deel van de regio. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat een bepaalde gemeente de doorslag zou krijgen in een samenwerking waardoor een andere gemeente daadwerkelijk ondergesneeuwd wordt, daar waar enkele gemeenten al bang voor zijn en wat in dit onderzoek het 'Calimero-effect' werd genoemd.

16.1: Kanttekeningen en kritische reflectie

De groep respondenten is aan de kleine kant om uitspraken te doen over het geheel aan Nederlandse gemeenten. Hoewel zowel kleine, middelgrote als grote gemeenten zijn gekozen en vastgoedprofessionals, onderzoekers, experts en adviseurs zijn betrokken, is enige voorzichtigheid tot generaliserende uitspraken geboden. Wel is een deel van dit onderzoek gebaseerd op de Barometer Maatschappelijk Vastgoed (2014), waarin trends en ontwikkelingen in gemeentelijk vastgoed op grote schaal worden beschreven. Steeds is getracht, uitspraken aan literatuur te koppelen daar waar dit mogelijk was. Het feit dat regionale vastgoedcentra en andere vormen van specifieke intergemeentelijke vastgoedsamenwerking in formele zin relatief opkomend zijn, zijn veel opinies, vaak weergegeven aan de hand van citaten, gebaseerd op vergelijkingen met andere samenwerkingsverbanden. Dat intergemeentelijke samenwerking succesvol kan zijn, wil nog niet direct zeggen dat samenwerking op het gebied van gemeentelijk vastgoed dit ook is. Daarom is geprobeerd bepaalde uitspraken niet al te stellig weer te geven, en is rekening gehouden met het feit dat het lastig blijft causale relaties in kwalitatief onderzoek helder weer te geven.

Literatuurlijst

Arkesteijn, M. H., Schootbrugge, S. van de, & Bankers, B (2010). *Centralisatie vastgoedbeheer alleen leidt niet tot professionalisering*. [http://www.bk.tudelft.nl/fileadmin/Faculteit/BK/Over_de_faculteit/Afdelingen/Real_Estate_and_Housing/Organisatie/Medewerkers_RE_H/doc/Arkesteijn,_M.H.,_Schootbrugge,_S._van_de_en_Bankers,_B._2010_Centralisatie_vastgoedbeheer_alleen_leidt_niet_tot_strategisch_handelen,_Real_Estate_Magazine.pdf]

Binnenlands Bestuur (2014). *Primeur: regio bundelt vastgoedtaken*. [<http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/primeur-regio-bundelt-vastgoedtaken.9451506.lynkx>]

Castenmiller, P. (2009). *Dunken en driepunters: Intergemeentelijke samenwerking en bestuurskracht in Nederland*. [http://www.decentraalbestuur.nl/images/pc_doc/bestuurskracht%20en%20samenwerking_rp2010.pdf]

Den Helder (2011). *Nota Afstoten gemeentelijk vastgoed*. [https://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0CDIQFjACa-hUKEwie8qDTqoDHAhVFMnIKHZNBCqg&url=https%3A%2F%2Fgemeenteraad.denhelder.nl%2FDocumenten%2Fnota-Afstoten-gemeentelijke-vastgoed-2011-2014.pdf&ei=8sW4VZ6xAcXkyA-OTG6nACg&usg=AFQjCNHPZyZb5_BPOoYqVDFW3m0ONiyp9g&bvm=bv.98717601,d.bGQ]

Dordrecht. (2015). *Vaststellen Startnotitie Vastgoednota 2015-2018*. [https://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0CDAQFjACa-hUKEwui4O2srYDHAhVid3IKHTKOAKY&url=https%3A%2F%2Fwww.dordrecht.nl%2Fpfs%2Fidaf%2FmozEgemDocument%3FFF_DOCNR%3D4490690&ei=xsi4Va7IMOLuyQOynIKwCg&usg=AFQjCNFmF9z5bgqI2IXL9BLpfxg_Gjw9tQ&bvm=bv.98717601,d.bGQ]

Draaijer, W. M. (2011). *Succesfactoren van intergemeentelijke samenwerking*. [<http://essay.utwente.nl/60982/1/DraaijerWopenbaars.pdf>]

Drechtsteden. (2014). Feiten en cijfers. [http://www.drechtsteden.nl/dds/up/ZiqwhhBJK_feiten_en_cijfers_website_2014.pdf]

DVHN (2015, 13 april) *Sleen protesteert met lied tegen sluiting bibliotheek*. [<http://www.dvhn.nl/nieuws/drenthe/sleen-protesteert-met-lied-tegen-sluiting-bibliotheek-12447523.html>]

Ede. (2012). *Vastgoedbeleid Ede*. [<file:///C:/Users/344745eh/Downloads/17895-81e86742-ad9a-4e12-8c62-fd2cf44b3682.pdf>]

Enschede. (2011). *Vastgoednota 2.0*. [http://vastgoedbedrijf.enschede.nl/bestanden/Vastgoednota_2_0_-_eindversie_06-01-2011.pdf/]

Greef, R. J. M. H. De., Theissen, F. K. H., & De Voogd, M. C. (2013). *Intergemeentelijke samenwerking toegepast*. [<https://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2013/20131029-intergemeentelijk-samen.pdf>]

Heuvel, H. van den, (2014). *Samenwerking tussen gemeenten*. [<http://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2014/20140203-samenwerking-tussen-gemeenten-zeven-stops.pdf>]

Hiemstra, H., Camfferman, K., & Wilbrink, D. (2013). *Gemeentelijke fusies en samenwerkingsverbanden*. [<https://www.leeuwendaal.nl/gemeentelijke-fusies-en-samenwerkingsverbanden-wat-levert-het-eigenlijk-op/>]

Joroff, M., Louargand, M., Lambert, S., & Becker, F. (1993). Strategic management of the fifth resource: *Corporate Real Estate*.

Kogelman, M., & Van Straten, E.-J. (2012). *Valkenswaard heeft vastgoed voor elkaar!*. [http://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCYQFjAAahUKEwj8yrHwrIDHAhWBVHIKHZojAKg&url=http%3A%2F%2Fwww.valkenswaard.nl%2Fdocument.php%3Ffileid%3D11587%26f%3Da2d6efe4d5ac562e40016127f789e91d%26attachment%3D1%26c%3D6527&ei=R8i4VbyLPIGpyQOax4DACg&usg=AFQjCNFY6-thOX0z_34RV9oKXFGM9HJ6IA&bvm=bv.98717601,d.bGQ]

Lipsky (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual public services*. [<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=8944364&fileId=S0003055400186368>]

Maatschappelijk vastgoed gemeenten. (z.j.). [<http://www.bouwstenen.nl/?q=vastgoedorganisatie%20maatschappelijk%20vastgoed%20gemeenten>] 29 juli 2015

Mac Gillavry, S.D.G. (2006), *Verantwoord vastgoedbezit door gemeenten*, Amsterdam School of real Estate (ASRE) MsRE-thesis, ASRE, Amersfoort

Oomen, H. (2014, 07 november). Primeur: Regio bundelt vastgoedtaken. *Binnenlands Bestuur*, 1(22), [<http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/primeur-regio-bundelt-vastgoedtaken.9451506.lynxk>]

Regio Twente. (2014). Programmabegroting. [http://regiotwente.nl/images/website/bestuur/regio-raad/vergaderingen/2013/03-07/3%20jul%208_Bijlage%20Programmabegroting%20Regio%20Twente%202014_.pdf]

Rotterdam. (2009). *Vastgoed, katalysator voor ontwikkeling*. [<http://www.bouwstenenvoorsociaal.nl/files/wijkplaats/MPRV%20eindversie%20publieksversie%20april%2009.pdf>]

Schönau, W. F. (2014, 31 januari). Samen tegen de stroom in. *Binnenlands Bestuur*, 1(1), 33.

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2014). *99 procent gemeenten heeft maatschappelijk vastgoed in beeld*. [<http://www.vngmagazine.nl/archief/16801/99-procent-gemeenten-heeft-maatschappelijk-vastgoed-beeld>]

Vereniging Nederlandse Gemeenten. (2014). *Raadgever maatschappelijk vastgoed*. [https://www.vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2014/vng-raadgever-maatschappelijk-vastgoed-maart-2014.pdf]

Veuger, J. (2014). *Barometer Maatschappelijk Vastgoed*. Assen, Nederland: Van Gorcum.

Interviewlijst

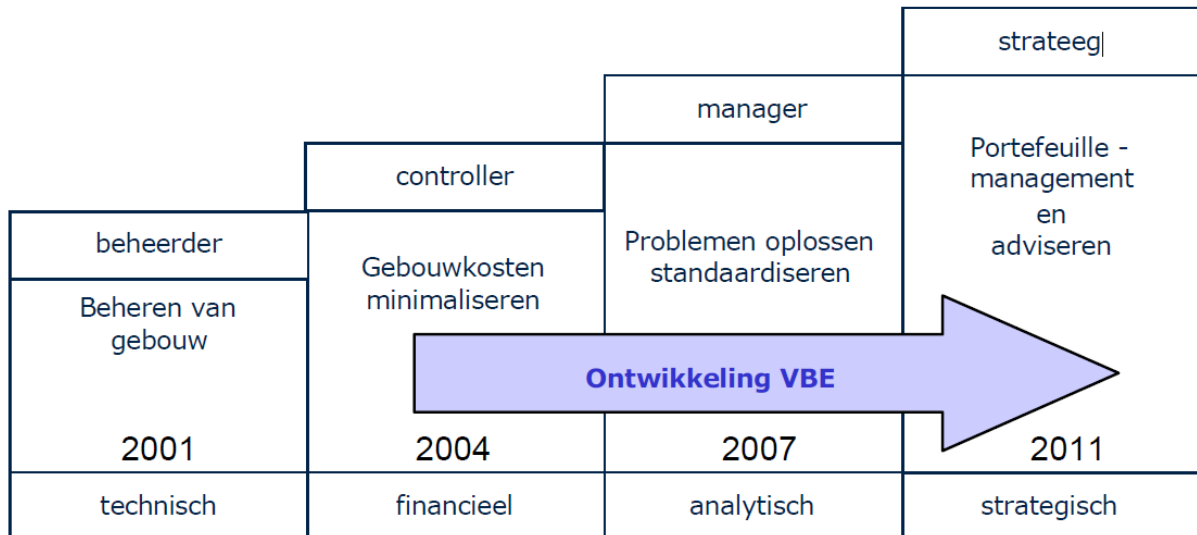
Interviews waren een belangrijke bron van informatie voor deze thesis. De interviews zijn gehouden met de personen uit onderstaand schema. De uitwerkingen van de interviews zijn in een apart bestand opgenomen.

Naam	Functie
Gavin van Osnabrugge	Projectleider regionale vastgoedorganisatie, vastgoedmanager diverse gemeenten
Wicher F. Schönau	Vastgoedadviseur Twynstra Gudde
Joyce Theijn	Vastgoedmanager Dordrecht
Jan Kappers	Vastgoedmanager Ede en Valkenswaard, voormalig hoofd in Enschede
Gert Boeve	Vastgoedmanager Arnhem, voormalig wethouder Amersfoort
Fons van den Heuvel	Vastgoedmanager Zeist
Annette Tjeerdsma	Onderzoeker en vastgoedadviseur Thorbecke
Jan Veuger	Onderzoeker en vastgoedadviseur Corporate REM
Peter Trauschke	Vastgoedadviseur en stadmakelaar Den Helder
Ralph van Erp	Voormalig vastgoedmanager Den Helder
Enrico Kraijo	Adviseur en coördinator Vereniging Projectmanagement Nederlandse Gemeenten
Harry de Wilde	Ambtelijk opdrachtgever Zeist
Daniel van Noordennen	Vastgoedmanager Schiedam, voormalig vastgoedmanager in Rotterdam

Tabel 25: Respondentenlijst

Bijlagen

Bijlage 1: Ontwikkeling Vastgoedbedrijf Enschede op competentieniveaus



Figuur 1: De trap van de ontwikkeling van de Public Real Estate Manager (naar Joroff e.a. 1993)

Bijlage 2: Regio bundelt vastgoedtaken

PRIMEUR: REGIO BUNDELT VASTGOEDTAKEN



Han Oomen • 07 nov 2014 ■ 1 reactie

Zeven gemeenten in de omgeving van Nieuwegein gaan al hun maatschappelijk vastgoed centraal organiseren. Elke gemeente blijft baas over eigen bezit, maar alle vastgoedtaken rond de 550 vastgoedobjecten komen onder één dak.

Vastgoed op gemeentelijk niveau centraal organiseren is een trend, maar het kan nog beter: de zaak opschalen. Dat is waar Gavin van Osnabrugge (41) als projectleider momenteel aan werkt voor zeven gemeenten in de provincie Utrecht: Lopik, Montfoort, IJsselstein, Nieuwegein, Vianen, Houten en Zeist. Ze staan op de drempel van een intensieve samenwerking. Binnen enkele maanden moet er een gezamenlijke organisatie voor vastgoedmanagement staan: een verzelfstandigde, niet-commerciële organisatie.

Langs die weg verschaffen de zeven zich een outillage die ze zich alleen nooit zouden kunnen permitteren: met specialisten als een vastgoedeconoom, een vastgoedjurist, en een vastgoedmanager. Die laatste vraagt de gemeentelijke organisatie op gezette tijden 'waar wil je heen?', zodat er met accommodatie op kan worden geanticipeerd. Voorts maakt de vereende kracht van de zeven een ict-systeem mogelijk dat met één druk op de knop laat zien hoe een gebouw 'presteert'.

De nieuw op te richten dienst zal niet alleen operationele vragen beantwoorden, maar ook helpen bij strategische kwesties, de vragen met een meerjarenperspectief. De vraag of je voorzieningen fysiek moet spreiden over de wijken, bijvoorbeeld in het licht van de decentralisatie van jeugd- en zorgtaken, is een politieke. Vastgoedmanagement kan in een handomdraai laten zien of je daartoe in de gelegenheid bent. Komt met alternatieven op het moment dat duidelijk is geworden dat bibliotheekfilialen wel eens afgestoten konden worden, niet pas wanneer het eerste op ontruimen staat.

En dan moet het leukste nog komen: een regionale vastgoedorganisatie levert volgens Van Osnabrugge geld op. Door efficiënter te werken: met minder mensen en meer routines, gestandaardiseerde handelingen. En ook – of vooral – door effectiever te werken, door met al het inzicht minder nodeloze uitgaven te doen en aankoop-, verkoop- en verhuurkansen beter te benutten.

Het is feitelijk ook waarom gemeenten een aantal jaren geleden belangstelling kregen voor hun vastgoed: het zou naar verluidt gemiddeld genomen liefst een kwart van de gemeentebegroting beslaan. Daarop een besparing realiseren, is welkom in tijden van bezuinigingen.

Hoeveel de zeven gemeenten erop gaan verdienen, wil Van Osnabrugge niet zeggen. De finale politieke besluitvorming moet nog plaatsvinden, vermoedelijk begin volgend jaar. Deels kan hij nog geen openheid geven, omdat nog niet alles duidelijk is. De projectleider werkt met de zeven gemeenten nog aan de businesscase, waarin tot dusver gehanteerde modelmatige aannames worden vervangen door de precieze cijfers van de zeven gemeenten.

Lees het hele artikel in Binnenlands Bestuur nr. 22 van deze week of via BB magazine ([inlog](#))

Bijlage 3: Strategische doelen van het Vastgoedbedrijf Enschede



Figuur 4: Bron: Vastgoedbedrijf Enschede, 2011

Bijlage 4: Burgerlijk protest tegen de sluiting van gemeentelijk vastgoed

SLEEN - Kinderen van de twee basisscholen in Sleen bezetten dinsdag de bibliotheek in het dorp. Ze doen dat als protest tegen sluiting van de bieb.

Om 15 uur bieden ze wethouder Jeroen Huizing (CDA) een petitie aan. Ze zingen daarbij hun zelfgemaakte Sleener Bibliotheek Protest Lied.

Het protest is een initiatief van De Akker en De Fontein en wordt ondersteund door Dorpsbelangen Sleen-Diphoom. Ze willen afdwingen dat er alsnog geld komt om de bieb open te houden.

De bibliotheken in de dorpen van de gemeente Coevorden gaan allemaal dicht vanwege bezuinigingen. Alleen de Coevorder vestiging blijft open. Ook andere dorpen hebben geprotesteerd tegen de plannen. Het is de bedoeling om uitleenpunten te realiseren in scholen in dorpen.

Figuur 5: Publieke voorzieningen sluiten als gevolg van bezuinigingen (Dagblad van het Noorden, april 2015)