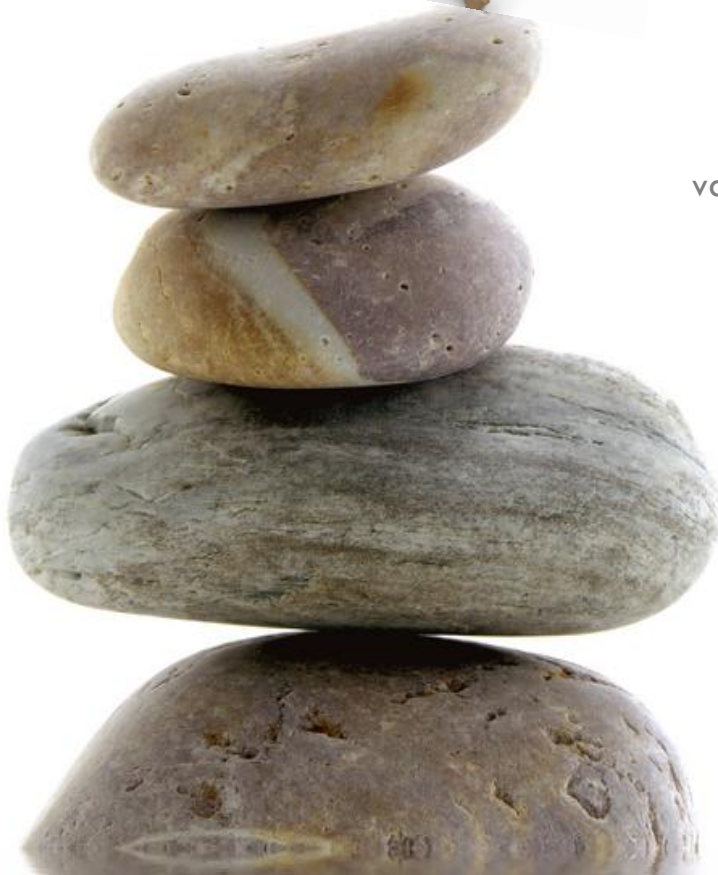




REGIE OP DE STENEN: HET VINDEN VAN DE JUISTE BALANS

Onderzoek naar gemeentelijk
vastgoedmanagement in een regiegemeente



Masterthesis MSRE

Amsterdam School of Real Estate

H.F.Meerbeek

Augustus 2013

Colofon

Titel:	Regie op de stenen: het vinden van de juiste balans
Ondertitel:	Onderzoek naar gemeentelijk vastgoedmanagement in een regiegemeente
Auteur :	H.F. Meerbeek
Datum:	25 augustus 2013
Studentnummer:	ovu00687
Begeleider/Eerste beoordelaar:	Dr. A.S. Wilts
Tweede beoordelaar:	Drs. T.F.J. Klarenbeek
Opleiding:	Master of Science in Real Estate (MSRE)
Onderwijsinstelling:	Amsterdam School of Real Estate Huys Azië Jollemanhof 5 1019 GW Amsterdam 020 – 668 11 29 info@asre.uva.nl

“SOCIETY HAS ALWAYS SEEMED TO DEMAND A LITTLE MORE FROM HUMAN BEINGS THAN IT WILL GET IN PRACTICE”

GEORGE ORWELL

VOORWOORD

Deze masterthesis vormt de afsluiting van mijn MSRE-opleiding aan de Amsterdam School of Real Estate. In de afgelopen periode is met wisselende intensiteit gewerkt aan hetgeen nu als resultaat voor u ligt.

Het schrijven van de thesis, maar zeker ook de wekelijkse colleges marktanalyse, investeringanalyse en corporate real estate management in Amsterdam heb ik als een leerzame periode ervaren waarin ik naast de vergaarde kennis en inzichten ook met veel plezier kan terugkijken op de goede contacten met medestudenten, docenten en medewerkers van de ASRE. Tijdens het schrijven van deze thesis ben ik ondanks de forse wekelijkse trip vanuit het zuiden deze collegedagen toch al wel een beetje gaan missen.

Met deze opleiding in mijn bagage hoop ik in de praktijk een bijdrage te kunnen leveren aan de vele vastgoedvraagstukken die mogelijk nog op mijn pad komen. Het is een turbulente tijd voor veel gemeenten waarin mogelijk veel zal veranderen. Ook het gemeentelijk vastgoedmanagement zal ongetwijfeld met deze veranderingen te maken krijgen.

Tot slot wil ik mijn werkgever bedanken die mij het vertrouwen en de mogelijkheid heeft gegeven deze studie te volgen. Daarnaast bedank ik Arnold Wilts voor het begeleiden en het op de juiste momenten richting geven aan mijn thesis. De begeleiding heb ik dan ook als bijzonder prettig ervaren. Uiteraard bedank ik ook de mensen die vol enthousiasme hebben meegewerkt aan de interviews in dit onderzoek. Last but not least bedank ik het thuisfront: Mariska, Pepijn en Norah. Dat een combinatie van pril vaderschap en een pittige studie een behoorlijke impact op de bestaande invulling van je vrije tijd en leven heeft lijkt me een understatement. Dat maakt echter niet dat ik of de rest van het thuisfront met afgrijzen terugkijk op de afgelopen periode. Dat je prioriteiten moet stellen in zo'n periode is absoluut waar, maar de keuzes daarin maak je uiteindelijk samen. Gelukkig is er dus thuis en om me heen (bijna) altijd begrip en hulp geweest op de momenten dat ik de prioriteit legde bij mijn studie. Uiteraard kijk ik nu wel erg uit naar de extra vrije tijd die gloort wat zeker geen zwart gat voor me zal worden!

Ik wens u veel leesplezier,

Harmen Meerbeek

Steenbergen, Augustus 2013

MANAGEMENTSAMENVATTING

De rol van de gemeentelijke overheid is aan het veranderen. Gemeenten zijn voor het behalen van doelstellingen steeds vaker afhankelijk van de participatie van externe stakeholders uit de samenleving. Waar gemeenten voorheen vanuit een hiërarchische benadering beleid maakten en stuurden zitten ze nu in een transitie naar meer samenwerking met gelijkwaardige partners en horizontale sturing vanuit netwerken in de samenleving. Een veel gebruikte term voor deze transitie is het begrip 'regiegemeente'. De opgave voor gemeenten wordt om deze transitie organisatiebreed vorm te geven binnen de diverse beleids- en werkvelden. Een van deze werkvelden is het gemeentelijk vastgoedmanagement dat niet wordt gezien als kerntaak, maar als middel voor het behalen van beleids- en organisatiedoelstellingen. Gemeenten beschikken echter wel over omvangrijke vastgoedportefeuilles die een fors beslag leggen op de gemeentelijke balans en begroting. De laatste jaren is er door een toenemende vraag naar transparantie en verantwoording binnen gemeenten een trend waarneembaar in de vorm van het professionaliseren van het vastgoedmanagement.

Dit onderzoek richt zich op de vraag welke afwegingen voor de vastgoedstrategie belangrijk zijn met het oog op de transitie naar een regiegemeente en hoe de professionalisering van het gemeentelijk vastgoedmanagement een bijdrage kan leveren aan deze organisatiedoelstelling.

Bestaande literatuur over de gemeentelijke regierol is met name gericht op beleidsprocessen en de bestuurlijke context. Het is een bestuursparadigma voor overheden en haar bestuurders binnen een steeds complexere, pluriforme en gefragmenteerde samenleving. De regierol kent geen eenduidige invulling of definitie, maar is afhankelijk van de complexiteit en aard van het vraagstuk. De regierol wordt op basis van de onderzochte literatuur getypeerd door een negental gemeenschappelijke kenmerken waarbij de mate van overheidsturing kan variëren. De huidige bezuinigingsopgaven hebben niet direct te maken met het begrip regiegemeente, maar versterken wel de noodzaak voor overheden om zich een andere rol aan te meten.

Het gemeentelijk vastgoedmanagement kan worden beschouwd als CREM-organisatie. Primaire doelstelling voor het vastgoedmanagement is hierbij waarde toe te voegen aan organisatie- en beleidsdoelstellingen. De hiervoor benodigde professionalisering vraagt echter een langdurig groeiproces. De meeste gemeenten zitten nog in de beginfase van dit proces. De taken van de gemeentelijke vastgoedorganisatie worden uitgevoerd binnen specifieke wettelijke en financiële kaders voor overheden. Andere belangrijke verschillen ten opzichte van CREM bij ondernemingen zijn de politieke context, maatschappelijke doelstellingen, de diversiteit aan taken en gebruikers en de monopoliepositie van een gemeente. Deze diversiteit aan taken en gebruikers is ook terug te vinden in de samenstelling van een gemeentelijke vastgoedportefeuille.

Uit acht strategische doelstellingen van een regiegemeente is geconcludeerd dat de vastgoedstrategie naast de *professionalisering van de vastgoedorganisatie* vooral gericht moet worden op afwegingen over de *hoeveelheid ruimte* (kleine organisatie, meer verantwoordelijkheid samenleving, beperken

taken) en afwegingen over de wijze waarop in de ruimte wordt voorzien (samenwerking, netwerken, actoren, samenleving). Het zal moeten leiden tot meer kwaliteit (effectiviteit, bestuurskracht) tegen minder kosten (efficiency, uitbesteden) conform algemene doelstellingen voor gemeentelijke organisaties (doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid).

Met de uitgangspunten voor de vastgoedstrategie is een strategisch kader opgesteld waarin het groeimodel (Joroff) voor CREM-organisaties de basis vormt (professionalisering). Het kader is opgebouwd uit vijf stappen waarbij per stap relevante afwegingen ten aanzien van de hoeveelheid taken en vastgoed en de wijze waarop in de ruimte wordt voorzien zijn opgenomen. De eerste stap begint bij het bepalen van het huidige competentieniveau en het op orde brengen van de basis. Na een aantal tussenstappen biedt een beslisboom op strategisch niveau eerst een afweging in de regierol vanuit beleidsperspectief (vraag) en vervolgens een afweging in de regierol vanuit vastgoedperspectief (aanbod). Het strategisch kader is verder aangescherpt na een praktijktoets en biedt bestuurders en vastgoedmanagers binnen gemeentelijke organisaties handvatten voor het bepalen van een vastgoedstrategie die gericht is op het bijdragen in de transitie naar een regiegemeente waarbij de focus van de organisatie zal moeten verschuiven van intern naar extern.

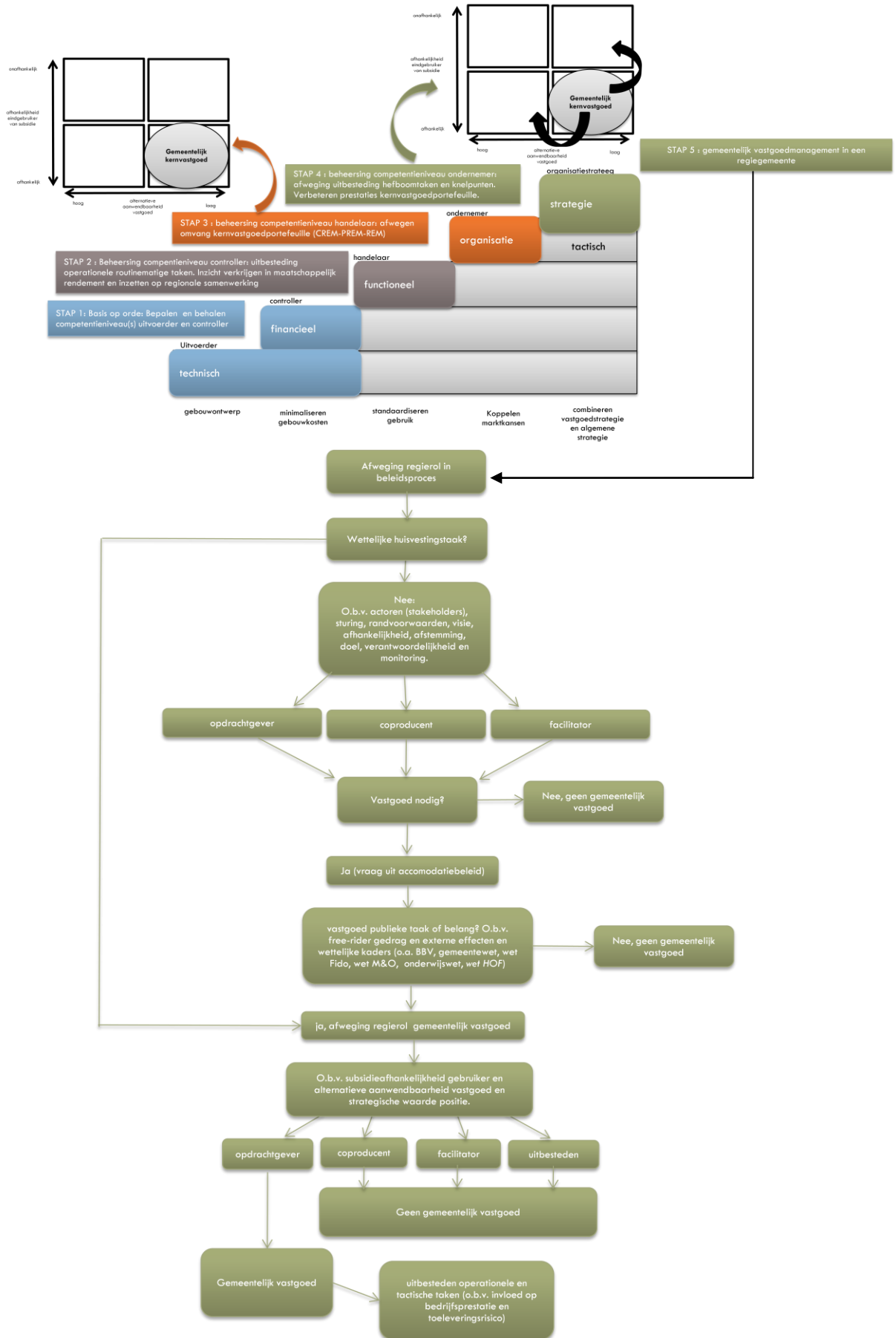
In een praktijktoets is de haalbaarheid en toepasbaarheid van strategisch kader onderzocht onder een viertal experts binnen het vakgebied en een drietal medewerkers binnen gemeentelijke vastgoedorganisaties. De geïnterviewde gemeenten zijn organisatiebreed bezig met de transitie naar een regiegemeente. De belangrijkste conclusie uit de praktijktoetsing is dat het kader kan worden gezien als ontwikkelrichting en denkraam voor het gemeentelijk vastgoedmanagement in een regiegemeente, maar dat de interne mogelijkheden van een gemeentelijke organisatie (middelen, mensen, cultuur en structuur) momenteel de grootste bedreiging vormen voor de praktische toepasbaarheid van het kader. Deze bedreigingen zijn samen te vatten in een zestal punten:

- Politiek aangestuurde organisaties als gemeenten hebben vaak een focus op de collegetermijn (korte termijn) terwijl het opgestelde strategisch kader een lange termijn ontwikkeling is. Het vereist visie en draagvlak voor de lange termijn.
- De transitie naar een regiegemeente vraagt andere competenties van het personeel wat in de praktische toepassing van het kader weerstand kan geven als dit gevolgen heeft voor het personeelsbestand en/of bestaande werkwijzen.
- De bezuinigingsopgaven van gemeenten maken dat (noodzakelijke) keuzes op de korte termijn mogelijk niet aansluiten op de stappen uit het strategisch kader.
- De transitie naar een regiegemeente is een cultuuromslag voor gemeentelijke organisaties. Het vraagt tevens organisatiebreed een professionaliseringslag
- Historische gegroeide situaties, marktomstandigheden en bestaande afspraken zullen ook bepalend zijn voor te maken keuzes in de dagelijkse praktijk.
- Het is onduidelijk en twijfelachtig of een gemeentelijke vastgoedorganisatie überhaupt kan doorgroeien naar een strategisch niveau.

Naar aanleiding van het uitgevoerde onderzoek worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- Zorg dat er bestuurlijk en organisatorisch lange termijn draagvlak is binnen de gemeente voor het kader en probeer dit vast te leggen. Maak de professionalisering van het vastgoedmanagement onderdeel van de organisatiebrede strategie in de transitie naar een regiegemeente en professionalisering van de organisatie zodat het draagvlak toeneemt.
- Blijf besluitvorming continue spiegelen aan de lange termijn strategie ook al opereert de (vastgoed)organisatie nog niet op strategisch niveau. Gebruik de beslisboom reeds als denkraam.
- Zorg dat er bij de toepassing meetbare resultaten kunnen worden gekoppeld aan de fases uit het strategisch kader. De transitie naar een regiegemeente moet niet worden gezien als een rechtlijnig traject, maar vraagt een stapsgewijze benadering
- Houdt in het personeelsbeleid en in mogelijke samenwerkingsvormen of outsourcingtrajecten rekening met de lange termijn strategie uit het kader.
- Koppel de bezuinigingsopgave los van de transitie naar een regiegemeente zodat duidelijk is dat dit twee verschillende doelstellingen zijn. Het wordt continue zoeken naar de balans tussen zelf doen en uitbesteden en tussen bezuinigen en investeren
- Breng bij zowel beleidsmatige vraagstukken als op vastgoedgebied in kaart welke stakeholders er zijn en waar mogelijk gezamenlijke doelstellingen liggen als basis voor een samenwerking. Dit kunnen stakeholders binnen, maar ook buiten de gemeentegrenzen zijn.

Strategisch Kader



INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD

MANAGEMENTSAMENVATTING

1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding en probleemstelling	3
1.2 Centrale vraag en doelstelling	5
1.3 Onderzoeksvragen	5
1.4 Afbakening	5
1.5 Onderzoeksmethode en onderzoeksmodel	6
1.6 Leeswijzer	7
2. De regiegemeente	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Gemeentelijke organisatie	9
2.3 Maatschappelijke en politieke context	10
2.3.1 Ontwikkelingen in de samenleving	11
2.3.2 Bestuurlijke en politieke context en actualiteit	11
2.4 Theoretische definitie regiegemeente	13
2.5 Netwerken	15
2.6 Vormen van regie	15
2.7 Strategische doelstellingen regiegemeente	18
2.8 Conclusie	20
3. Gemeentelijk vastgoedmanagement	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Gemeentelijk vastgoed	21
3.2.1 CREM en gemeentelijk vastgoed	21
3.2.2 Soorten gemeentelijk vastgoed	22
3.2.3 Niveaus en activiteiten gemeentelijk vastgoedmanagement	24
3.2.4 Wettelijke kaders gemeentelijke vastgoedorganisatie	26
3.2.5 Algemene doelstellingen en principes gemeentelijke vastgoedorganisatie	28
3.3 Stakeholders en krachtenveld Gemeentelijk vastgoed	29
3.4 Groeifasen CREM-organisatie (Joroff)	31
3.5 regierol en gemeentelijke vastgoedstrategie	34
3.5.1 Bestaande literatuur regierol in relatie tot gemeentelijke vastgoedstrategie	34
3.6 Conclusie	39
4. Vorming strategisch kader	41
4.1 Inleiding	41
4.2 Opbouw strategisch kader	41
4.3 Voorlopige conclusie theoretisch onderzoek	45
5. praktijktoetsing	47

5.1	Inleiding	47
5.2	Opzet interviews en selectie voor interviews	47
5.3	Resultaten interviews experts	49
5.3.1	Interview Paula Smits (Smits projektbegeleiding – O&V groep)	49
5.3.2	Interview Wicher Schönau en Leo Schunck (Twynstra Gudde)	50
5.3.3	Interview Rinald van der wal (BBN adviseurs)	51
5.3.4	Interview Walter Rozendaal (Instituut voor vastgoedmanagement)	52
5.4	Resultaten Interviews gemeenten	53
5.4.1	Interview Gemeente Amersfoort (Els van kooten)	53
5.4.2	Interview Gemeente Delft (Theo Eekhout)	54
5.4.3	Interview Gemeente Schouwen-Duiveland (Sylvia van Rienderhoff)	56
5.5	analyse	56
5.5.1	Analyse resultaten interviews	57
5.5.2	Aanscherping strategisch kader	60
5.6	Conclusie praktijktoetsing	63
6.	Conclusies en aanbevelingen	64
6.1	Conclusies onderzoek	64
6.2	Aanbevelingen	66
6.3	Reflectie	67
	Bibliografie	68
Bijlage 1	Topiclijst voor interviews	71
Bijlage 2	Interviews	72

1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

De term 'regiegemeente' is een hot item binnen gemeentelijke organisaties. Veel gemeenten hebben de doelstelling door te ontwikkelen naar een regiegemeente. Er wordt daarbij vaak gesproken over de transitie van "government" naar "governance" of van een overheid die gaat van een rol van "zorgen voor" naar een rol van "zorgen dat".

In de wereld van het publiek management worden coproductie, onderhandelingen en actieve participatie met relevante stakeholders steeds belangrijker in het behalen van beleidsdoelstellingen in plaats van het steeds verder fragmenteren van beleid, het introduceren van meer marktwerking en keuzemogelijkheden zoals dat volgens de principes van 'New Public Management' (NPM) is ingezet de afgelopen decennia. De term 'New Public Governance' wordt geïntroduceerd als opvolger van NPM waarin kennis, middelen en belangen van relevante stakeholders een steeds prominentere rol spelen in het publieke domein (Torfing, J. en P. Triantafillou, 2012, p.5).

Governance kan worden gezien worden als een nieuwe vorm van besturen. Verticale (hiërarchische) sturing wordt vervangen door meer horizontale vormen van sturing gebaseerd op samenwerking vanuit netwerken. De term regiegemeente wordt dan ook vaak in één adem genoemd met de term netwerkgemeente. De oorzaak voor deze transitie ligt in de toenemende complexiteit van de samenleving. Door de individualisering, beschikbare informatie en toegenomen kennis van burgers en bedrijven wordt het openbaar bestuur steeds vaker afhankelijk van actoren binnen de samenleving. De samenleving is steeds vaker in staat om weerstand te bieden en zo beleid tegen te werken of te ondermijnen. De autoriteit en effectiviteit van sturing van lokale besturen neemt hierdoor af. Samenwerking met burgers, ondernemers en maatschappelijke partners wordt derhalve noodzaak (Boedeltje, 2009, p 7-8).

De opgave voor gemeenten is om deze transitie te verbinden met de actuele kerntakendiscussie en te implementeren binnen de gemeentelijke organisatie en werkvelden. Het vraagt specifieke competenties van ambtenaren en lokale bestuurders om vraagstukken anders te benaderen dan in het verleden. De complexiteit zit in de grote diversiteit van de gemeentelijke werkvelden en de toenemende druk vanuit de bezuinigingsopgave, maar ook in de paradox tussen het verwachtingspatroon en de verantwoordelijkheid van de (lokale) overheid. Zij moet tegelijkertijd terugtreden en optreden, ruimte geven en handhaven (RMO, 2002, p.20).

Het bezit en management van vastgoed wordt over het algemeen niet gezien als kerntaak van de gemeente. Vastgoed is immers een middel waarmee gemeenten beleidsdoelen kunnen realiseren, ongeacht of de vastgoed(management)taken door de gemeente of door andere partijen worden uitgevoerd. Het vastgoed moet met name vanuit de exploitatie door de gebruiker bijdragen aan de realisatie van beleids- en organisatiedoelstellingen.

Daarnaast hebben gemeenten vastgoed in eigendom dat met het oog op gewenste ruimtelijke ontwikkelingen een strategische waarde wordt toegedicht. Vanwege het vaak omvangrijke deel dat vastgoed uitmaakt van een gemeentelijke begroting en de bijbehorende risico's ligt het gemeentelijk vastgoed in tijden van bezuinigingen nadrukkelijk onder loep. Gemeentelijk vastgoed is over het algemeen, na de personele kostencomponent, het meest kapitaalintensieve bedrijfsmiddel binnen de gemeentelijke begroting waarvan naar schatting ca. 8% tot 15% bestaat uit vastgoeditgaven (Hoogwout, 2010). Gemeenten in Nederland bezitten ca. 45 miljoen vierkante meter vastgoed wat meer is dan de totale winkelvoorraad in Nederland. Met een totale boekwaarde van ca. € 20 miljard (geschatte marktwaarde is aanzienlijk hoger) maakt vastgoed een omvangrijk deel uit van de totale boekwaarde van gemeentelijke bezittingen die ca. € 85 miljard bedragen (Benchmark gemeentelijk vastgoed, IPD-ROZ 2012). Daarnaast hebben gemeenten publiekrechtelijke taken en bevoegdheden (bijv. planologisch) die van invloed zijn op de waarde van het eigen vastgoed en dat van andere partijen. Dit maakt een gemeentelijke vastgoedstrategie extra complex.

Gezien het grote financiële belang is er een toenemende vraag naar transparantie en verantwoording van de vastgoedportefeuille bij gemeentebesturen. Deze vraag komt grotendeels voort uit de huidige bezuinigingsopgave en de invoering van het BBV in 2004 (Besluit Begroting en Verantwoording), waarin regels zijn opgenomen omtrent de financiën van gemeenten. Door deze toegenomen aandacht zijn veel gemeenten al bezig met het professionaliseren en meer strategisch laten opereren van het gemeentelijk vastgoedmanagement. Omdat de vastgoedexploitatie zelf geen (beleids)doel is, kan een gemeentelijke vastgoedorganisatie worden gezien als een CREM(of PREM)-organisatie en wordt vaak gebruik gemaakt van het groeimodel van Joroff: 'Five stages of corporate real estate development' (Joroff, 1993). Niet zelden wordt het gemeentelijk vastgoed gecentraliseerd in een aparte afdeling waarmee een (programmatische) scheiding wordt aangebracht tussen beleidsvelden en het middel vastgoed, of te wel een scheiding tussen vraag en aanbod. Een tendens waaruit blijkt dat vastgoed en vastgoedmanagement als zelfstandig vakgebied wordt erkend binnen gemeentelijke organisaties.

In de praktijk staat professioneel gemeentelijk vastgoedmanagement echter nog in de kinderschoenen en zijn er nog maar weinig gemeenten die een vastgoedstrategie formuleren, laat staan dat vastgoedbeslissingen (bewust) worden afgestemd op organisatiebrede strategische doelstellingen zoals de transitie naar een regiegemeente. Het is in de dagelijkse praktijk derhalve erg onduidelijk wat de koers, omvang, vorm, plaats en gewenste professionaliteit is van de gemeentelijke vastgoedorganisatie binnen een regiegemeente. Wat zijn de strategische doelstellingen van een regiegemeente? Welke keuzes zijn er op strategisch, tactisch en operationeel niveau en hoe kunnen processen worden ingericht met het oog op deze doorontwikkeling naar een regiegemeente? Wat kan bijvoorbeeld worden uitbesteed, op welk niveau, op welke wijze en aan wie? In hoeverre is dit afhankelijk van de mate van professionaliteit en het competentieniveau van de gemeentelijke vastgoedorganisatie? Welke mogelijke invloed of weerstand is er vanuit het politieke spectrum of vanuit de eigen ambtelijke organisatie?

Dit onderzoek naar de regierol binnen gemeentelijk vastgoedmanagement wordt vanuit twee perspectieven benaderd. Enerzijds het bestuurskundige perspectief (doelstellingen regiegemeente) en

anderzijds het vastgoedperspectief (doelstellingen gemeentelijk vastgoedmanagement). Gemeenten krijgen hiermee meer inzicht in de mogelijkheden om bij besluitvorming over gemeentelijk vastgoed de koppeling te leggen met de beoogde transitie naar een regiegemeente.

1.2 CENTRALE VRAAG EN DOELSTELLING

Voor dit onderzoek is de volgende centrale vraag geformuleerd:

‘Welke afwegingen zijn van belang binnen de gemeentelijke vastgoedstrategie als de strategische doelstellingen van een regiegemeente worden gekoppeld aan de professionalisering van het gemeentelijk vastgoedmanagement?’

De doelstelling van dit onderzoek is bestuurders en vastgoedmanagers van gemeenten een strategisch kader te bieden, ter ondersteuning van de gemeentelijke vastgoedstrategie, waarin de koppeling wordt gelegd tussen de organisatiedoelstelling door te ontwikkelen naar een regiegemeente en de professionalisering van het gemeentelijk vastgoedmanagement. Een adequate vastgoedstrategie kan de gemeentelijke organisatie helpen in de transitie naar een regiegemeente en in het behalen van zowel maatschappelijke als financiële doelstellingen.

1.3 ONDERZOEKSVRAGEN

Voor de beantwoording van de centrale vraag in dit onderzoek zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de strategische doelstellingen van een regiegemeente?
2. Wat is regie en welke vormen van regie zijn er?
3. Wat is gemeentelijk vastgoedmanagement?
4. Hoe kunnen CREM theorieën de professionalisering van het gemeentelijk vastgoedmanagement ondersteunen?
5. Welke mogelijkheden zijn er om de regierol toe te passen binnen de gemeentelijke vastgoedstrategie?
6. Hoe ziet een strategisch kader er uit waarin de koppeling wordt gemaakt tussen de strategische doelstellingen van een regiegemeente en de professionalisering van het gemeentelijk vastgoed-Management vanuit CREM-theorieën?
7. In hoeverre is het strategisch kader dat de koppeling weergeeft tussen de strategische doelstelling en van een regiegemeente en de professionalisering van het gemeentelijk vastgoedmanagement vanuit CREM-theorieën praktisch toepasbaar?

1.4 AFBAKENING

Ten aanzien van de uitvoerbaarheid van het onderzoek wordt de volgende afbakening van het onderzoek aangehouden.

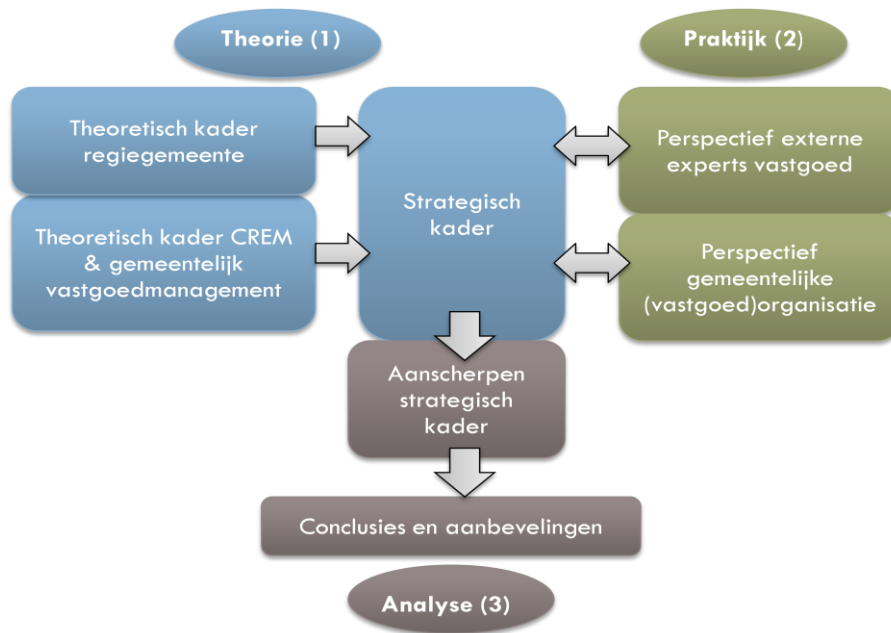
Het onderzoek richt zich op het gemeentelijk vastgoed dat vanuit de exploitatie moet bijdragen aan de gemeentelijke beleids- en/of organisatiedoelstellingen. Vastgoed dat met het oog op gebiedsontwikkeling vanuit strategische overwegingen is aankocht en waar de exploitatie ondergeschikt is aan de (grond)positie wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Het strategisch kader wordt vormgegeven ten behoeve van besluitvorming op strategisch niveau. Het tactische en operationele niveau worden slechts als context weergegeven wanneer dit relevant is voor dit onderzoek. Dit onderzoek bevat dus geen implementatieadvies voor het tactische en operationele niveau, uiteraard kan dit wel onderwerp zijn van vervolgonderzoek.

1.5 ONDERZOEKSMETHODE EN ONDERZOEKSMODEL

Het uit te voeren onderzoek is explorierend van aard. Er is voor een explorierend onderzoek gekozen omdat het als doel heeft het ontwikkelen van een theorie, begrippen of hypothesen (Baarda e.a., 2009, p.96). Een richtinggevende onderzoeksvraag vormt hierbij de basis voor de stapsgewijze vorming van het theoretisch model (strategisch kader). In het onderzoek wordt gezocht naar vermoedelijke verbanden tussen twee theorieën. Deze verbanden zijn tot nu toe niet of nauwelijks onderzocht. Een mogelijk nadeel van de keuze voor een explorierend onderzoek is dat de vermoedelijke verbanden niet (geheel) worden aangetroffen en dat de gevormde theorie niet bruikbaar of slecht controleerbaar is. Om te controleren of de gevormde theorie praktische (en theoretische) relevantie heeft wordt deze onderworpen aan een praktijktoets onder experts en gemeenten.

Het theoretische kader (1) bestaat uit twee delen. In het eerste deel worden de relevante theorieën over de definitie, doelstellingen en kenmerken van een regiegemeente bestudeerd. Hiermee wordt inzicht verkregen in de strategische drijfveren en doelstellingen van een regiegemeente. In het tweede deel van het theoretische kader wordt beschikbare literatuur over gemeentelijk vastgoedmanagement en de professionalisering van gemeentelijk vastgoedmanagement vanuit CREM-theorieën bestudeerd. Er zal een strategisch kader worden opgesteld waarin de koppeling wordt gemaakt tussen deze theoretische kaders. Het strategisch kader zal vervolgens in de praktijk getoetst worden op haalbaarheid en toepasbaarheid (2). Dit zal gebeuren door het strategisch kader te toetsen bij een aantal experts op het gebied van gemeentelijke vastgoedstrategie en bij een aantal gemeenten die aangegeven hebben een regiegemeente te willen zijn of worden. De praktijktoetsing zal plaatsvinden op basis van interviews met name gericht op de volledigheid, haalbaarheid, toepasbaarheid en meerwaarde die het strategisch kader kan bieden in de praktijk. Met de resultaten uit de praktijktoetsing zal het strategisch kader mogelijk verder zijn aangescherpt om vervolgens de conclusies en aanbevelingen te kunnen formuleren van dit onderzoek (3).



Figuur 1: Weergave onderzoeksmodel

1.6 LEESWIJZER

Hoofdstuk 2 is het eerste deel van het theoretische kader waarin wordt ingegaan op een gemeentelijke organisatie in het algemeen en de context, betekenis en doelstellingen van een regiegemeente. Het hoofdstuk heeft als doel beantwoording van de eerste twee onderzoeksvragen: ‘wat zijn de strategische doelstellingen van een regiegemeente?’ en ‘wat is regie en welke vormen van regie zijn er?’

Hoofdstuk 3 vormt het tweede deel van het theoretische kader waarin de bevindingen uit hoofdstuk 2 worden verbonden met de wereld van het gemeentelijk vastgoedmanagement en relevante theorieën die hierover bestaan. Het hoofdstuk heeft als doel antwoord te geven op derde, vierde en vijfde onderzoeksvraag: ‘Wat is gemeentelijk vastgoedmanagement?’, ‘Hoe kunnen CREM-theorieën de professionalisering van het gemeentelijk vastgoedmanagement ondersteunen?’ en ‘Welke mogelijkheden zijn er om de regierol toe te passen binnen de gemeentelijke vastgoedstrategie?’.

In hoofdstuk 4 wordt op basis van de bevindingen uit hoofdstuk 2 en 3 een strategisch kader opgesteld, dat vervolgens in hoofdstuk 5 wordt getoetst in de praktijk. Hiermee moet antwoord verkregen worden op de zesde en zevende onderzoeksvraag: ‘Hoe ziet een strategisch kader er uit waarin de koppeling wordt gemaakt tussen de strategische doelstellingen van een regiegemeente en de professionalisering van het gemeentelijk vastgoedmanagement?’ en ‘In hoeverre is het strategisch kader dat de koppeling weergeeft tussen de strategische doelstellingen van een regiegemeente en de professionalisering van het gemeentelijk vastgoedmanagement vanuit CREM-theorieën praktisch toepasbaar?’

Het laatste en zesde hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek waarmee de centrale vraag van het onderzoek moet worden beantwoord: ‘Welke afwegingen zijn van belang

binnen de gemeentelijke vastgoedstrategie als de strategische doelstellingen van een regiegemeente worden gekoppeld aan de professionalisering van het gemeentelijk vastgoedmanagement?’

2. DE REGIEGEMEENTE

2.1 INLEIDING

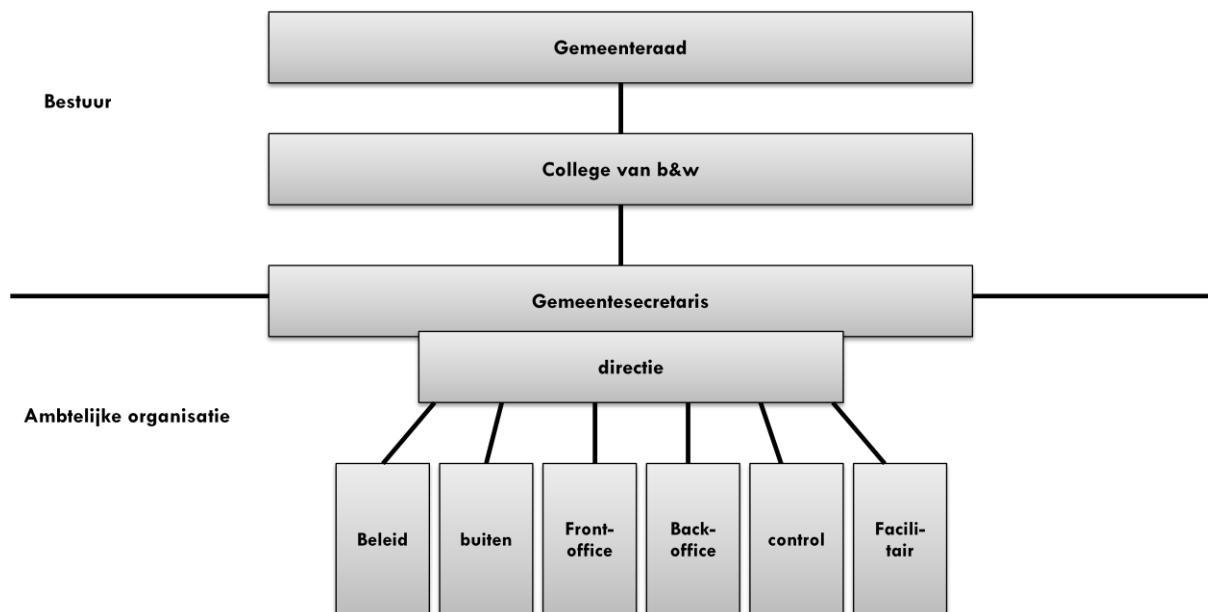
In dit hoofdstuk wordt de regiegemeente vanuit bestaande literatuur en bronnen nader bestudeerd. Hierbij zal na een algemene weergave van een gemeentelijke organisatie worden ingegaan op de maatschappelijke, bestuurlijke en politieke context van het begrip regiegemeente. Er wordt een theoretische definitie bepaald en er zal worden ingegaan op de rol die netwerken hier in spelen. De strategische doelstellingen worden vervolgens in kaart gebracht om deze te kunnen relateren aan de context van het gemeentelijke vastgoed. Met de conclusie van dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de eerste twee deelvragen van dit onderzoek: 'Wat zijn de strategische doelstellingen van een regiegemeente?' en 'wat is regie en welke vormen van regie zijn er?'

2.2 GEMEENTELIJKE ORGANISATIE

Een gemeente is de kleinste zelfstandige bestuurseenheid in Nederland (na rijk en provincie). Op 1 januari 2013 telt Nederland 408 gemeenten. Gemeenten zijn voor het overgrote deel van hun inkomsten afhankelijk van bijdragen van het rijk (gemeentefonds en doeluitkeringen), daarnaast heeft de gemeente de mogelijkheid om enkele belastingen te heffen waarvan de onroerendezaakbelasting (ozb) de meest relevante is qua inkomsten.

Een gemeente is op te delen in een bestuurlijke laag en de ambtelijke organisatie. De bestuurlijke laag wordt gevormd door de gemeenteraad en het college van burgemeester & wethouders (b&w). De gemeenteraad is het hoogste orgaan binnen een gemeente. De gemeenteraad heeft sinds de invoering van de dualisering een kaderstellende en controlerende taak. Het college van burgemeester & wethouders, dat het dagelijkse bestuur vormt, is verantwoordelijk voor de uitvoering van het door de gemeenteraad vastgestelde beleid en legt hier verantwoording over af aan de gemeenteraad.

De ambtelijke organisatie adviseert het college en voert het beleid uit. De ambtelijke organisatie staat onder leiding van de gemeentesecretaris die ook onderdeel uitmaakt van het college van b&w. Ambtelijke organisaties zijn per gemeente anders ingericht, maar de meesten gemeenten kiezen de laatste jaren voor het (gekantelde) directie of afdelingenmodel (Aardema en Korsten, 2009). Dit model poogt meer vanuit burgerlogica een gemeentelijke organisatie in te richten met minder verkokering, minder bureaucratie, een plattere organisatie en meer centraal georganiseerde middelenfuncties, bijvoorbeeld het gemeentelijk vastgoed. Een dergelijk model is meer gericht op de externe omgeving, outsourcing, samenwerking en scheiden van beleid en uitvoering, wat ook meer in lijn lijkt te zijn met de doelstellingen van een regiegemeente.



Figuur 4: Directiemodel en bestuurlijke laag gemeentelijke organisatie (Aardema en Korsten, eigen bewerking 2013)

Als het gaat om de afbakening van taken van een gemeentelijke organisatie zijn deze zoals eerder aangegeven zeer divers en mede afhankelijk van politieke keuzes en kerntakendiscussies. Zo kennen de meeste gemeenten een andere indeling en benaming van afdelingen en beleidsvelden. Wellicht zijn de taken nog het best te duiden op basis van een indeling in beleidsvelden op de website van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (www.vng.nl, 2013). Hier worden de volgende beleidsvelden benoemd: Arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid, belastingen, bestuur, cultuur, sport, dienstverlening & informatiebeleid, economie, Europa, gemeentefinanciën, integratie en asiel, internationaal, jeugd, maatschappelijke ondersteuning, milieu, mobiliteit, onderwijs, openbare gezondheid, recht, ruimte, wonen, sociale zaken en veiligheid.

In principe kan uit al deze beleidsvelden een vraag naar gemeentelijk vastgoed komen waarbij de doelstellingen per beleidsveld anders zullen zijn. De vaak specifieke functies (theater, school, sporthal e.d.) zorgen voor een grote diversiteit aan gebouwen en gebruikers(eisen) wat ook het gemeentelijk vastgoedmanagement complex maakt. Ieder beleidsveld bestaat daarbij ook nog uit andere stakeholders met andere belangen. In het volgende hoofdstuk zal daarom ingegaan worden op het begrip gemeentelijk vastgoed en de relatie met de diverse beleidsvelden en taken.

2.3 MAATSCHAPPELIJKE EN POLITIEKE CONTEXT

Voordat er wordt ingegaan op de definitie en verschillende vormen van regie wordt eerst een beeld geschetst van de context van het begrip. Zoals in de inleiding is aangegeven is de doorontwikkeling naar een regiegemeente ingegeven vanuit de toenemende complexiteit van de samenleving. In het advies “Op het toneel en achter de coulissen” (ROB, 1999) worden de meest relevante ontwikkelingen in

de samenleving beschreven die gemeenten min of meer dwingen door te ontwikkelen naar een regierol.

2.3.1 ONTWIKKELINGEN IN DE SAMENLEVING

Eén van de veranderingen in de samenleving die in het advies wordt genoemd is de grote mate van individualisering. Boedeltje (2009, p.5-6) duidt deze ontwikkeling als '*Individuele modernisering*' die grofweg is onder te verdelen in enerzijds een verandering van individuele waarden en anderzijds in toegenomen bekwaamheden van burgers. De toegenomen individualisering heeft geleid tot een pluriforme en een zeer gefragmenteerde samenleving. Burgers worden steeds mondiger en komen op voor hun individuele belangen. Een andere belangrijke ontwikkeling die wordt beschreven is het toegenomen vertrouwen in de voordelen van marktwerking, een ontwikkeling die een vlucht heeft genomen in jaren tachtig en negentig door een grote mate van deregulering, verzelfstandiging en privatisering van overheidstaken. Een derde ontwikkeling is die van de deterritorialisering wat duidt op het afnemen van de waarde van het scherp afgebakende territorium waarbinnen openbare besturen opereren. Waar deze afbakening in het verleden vaak aansloot op de samenleving en haar problemen is dat inmiddels al lang niet meer het geval, de bestuurlijke inrichting van Nederland is echter nog steeds in grote mate gebaseerd op deze statische territoriale afbakening. Bij deze laatste ontwikkeling kan naar mijn mening de koppeling worden gelegd met het begrip 'daily urban system' zoals dat bestaat in de ruimtelijke economie (Toirdoir, 2005, p.6). Het begrip geeft in feite aan dat niet de individuele gemeentegrenzen, maar het totaal aan dagelijkse interacties (netwerk) in de samenleving een gebied of misschien beter gezegd een systeem afbakenen waarbinnen het lokaal bestuur opereert. Dit is het kader van dit onderzoek relevant omdat er dus ook ten aanzien van het gemeentelijk vastgoed belangen zullen zijn buiten de gemeentegrenzen. Dit zou een verdere samenwerking tussen relevante stakeholders in beleidsprocessen (vraag) en op vastgoedgebied (aanbod) binnen dit netwerk van dagelijkse interacties in de samenleving moeten stimuleren.

2.3.2 BESTUURLIJKE EN POLITIEKE CONTEXT EN ACTUALITEIT

Op bestuurlijk niveau is een belangrijke verandering in het kader van dit onderzoek de invoering van het duale stelsel in 2002. Met de dualisering zijn de taken van de gemeenteraad en het college van b&w ontvlochten. De bestuurlijke bevoegdheden werden geconcentreerd bij het college. Voor de gemeenteraad kwam er meer nadruk te liggen op haar kaderstellende en controlerende taak. Eén van de doelstellingen was dat de lokale democratie hiermee aan vitaliteit en herkenbaarheid zou winnen. De gemeenteraad kon zich immers meer richten op contacten met burgers en maatschappelijke organisaties (VNG, 2002). In feite heeft binnen de gemeentelijke organisatie de gemeenteraad dus al een andere (regie)rol gekregen en dient zij meer in contact te staan met de veranderde samenleving zoals in paragraaf 2.3.1. beschreven.

Als gevolg van de ontwikkelingen in de samenleving onderscheiden Hupe en Klijn (1997, p.22) drie bestuursparadigmata. Die variëren van een tijdperk van planning en controle in de jaren zestig en zeventig (hiërarchie) naar de deregulering en privatisering in de jaren tachtig (markt) en vervolgens

naar decentralisatie en horizontalisering in de jaren negentig (politiek-maatschappelijk) en verder. Hupe en Klijn zien in het politiek-maatschappelijke bestuursparadigma (regierol) in feite een bestuursvorm die het streven heeft de andere twee paradigma's te 'regisseren'.

	bestuursparadigma		
	<i>Hiërarchie</i>	<i>markt</i>	<i>politiek-maatschappelijk</i>
<i>Aard koppeling actoren</i>	centrale coördinatie	invisibele hand'	strategische interactie
<i>Kern van besturen</i>	optimale taakverdeling	aanpassen aan omgeving	uitnodiging tot aandeel in gedeelde verantwoordelijkheid
<i>Bepaling inhoud beleid</i>	vooraf centraal bepaalde doelen	resultaat handelen afzonderlijke factoren	resultaat van gestuurde interactie
<i>Kern van besluitvorming</i>	voorbereiding besluit	aggregatie beslissingen afzonderlijke actoren	vervlochten reeks beslissingen
<i>(meta)-stuurdoel bestuurder</i>	controle via regulering	zelfsturing	via initiatief uitnodigen tot bijdrage aan collectief doel
<i>Metafoor</i>	regelsysteem	marktplaats	Netwerk
<i>rol bestuurder</i>	planner	marktpartij	Regisseur

Figuur 2: Bestuursparadigma's (Hupe en Klijn, 1997)

Een ander aspect in het verlengde van het bestuurlijke paradigma is de politieke context. Zonder hier al te diep op in te gaan zal vanuit een eigen interpretatie hier iets over worden weergegeven. Strategische keuzes die uiteindelijk gemaakt worden ten aanzien van de regierol hangen mijns inziens in sterke mate af van de politieke 'kleur' van het bestuur zowel op lokaal als op nationaal niveau. Zo zal vanuit ideologisch oogpunt een VVD-politicus (laissez-faire, marktwerking) een andere kijk hebben op de regierol en de mate waarin de overheid de regierol moet pakken dan bijvoorbeeld een SP-politicus (sterke overheid, paternalisme). Het is in dit onderzoek geenszins het streven op basis van deze ideologieën een advies te geven over de politieke keuzes ten aanzien van de regierol, maar het is wel goed deze context te benoemen omdat deze uitermate relevant is.

Wat betreft de actualiteit zijn in het meest recente regeerakkoord van VVD en PvdA (Rutte en Samsom, 2012) diverse elementen opgenomen die impact zullen hebben op de strategische keuzes voor gemeentebesturen. Zo is er de doelstelling te komen tot minder en grotere gemeenten (100.000+ gemeenten), is er een verdere decentralisatie van diverse taken (o.a. Jeugdzorg), wordt het aantal raadsleden beperkt en zouden corporaties onder directe aansturing (regie) moeten komen van de

gemeente. Hoewel er niet letterlijk wordt ingegaan op de regierol van de gemeente zijn het elementen die de doorontwikkeling naar een regiegemeente verder stimuleren.

2.4 THEORETISCHE DEFINITIE REGIEGEMEENTE

In aanloop naar dit onderzoek merkte ik in de dagelijkse praktijk dat er veel gesproken wordt over de regierol, maar dat het vaak moeite kost hier een eenduidige definitie van te geven. Een eenvoudige zoekactie op internet levert dan ook niet direct een hanteerbare definitie op.

De letterlijke betekenis van regie volgens van Dale's online woordenboek is drieledig. Als eerste betekent het woord inhoudelijke, artistieke leiding gezien vanuit de wereld van theater, film en televisie. De tweede betekenis van het woord is coördinatie, sturing en leiding. De derde betekenis is minder relevant, hoewel dat wellicht anders doet vermoeden, omdat dit gerelateerd is aan de naam van een Belgische overheidsorganisatie die vastgoed beheert (Regie der Gebouwen).

Er zijn regelmatig onderzoeken verricht waarin gezocht is naar een eenduidige definitie van de regierol. Zo is in het preadvies van de Raad voor openbaar bestuur (ROB) genaamd *De regiefunctie in gemeenten* (Denters e.a., 1999, p. 24) op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderzoek gedaan naar de regierol van gemeenten. Hier is een ruime omschrijving opgenomen van het begrip regierol voor het gemeentebestuur. De regierol heeft volgens de auteurs betrekking op: *“situaties waarbij het gemeentebestuur op grond van hogere regelgeving of op basis van een autonome lokaal politieke taakstelling de verantwoordelijkheid heeft voor de totstandkoming van een bepaald beleid, maar voor de totstandkoming van dit beleid afhankelijk is van de medewerking van een of meer andere actoren. De regierol van het gemeentebestuur verwijst daarbij naar de wijze waarop de verschillende gemeentelijke bestuurlijke actoren binnen het raamwerk van de regels van de democratische rechtsstaat trachten de totstandkoming van het betreffende beleid te bevorderen”*. Hier uit is op te maken dat de regierol enerzijds wordt opgelegd vanuit 'hogere regelgeving' (rijk, provincie) en anderzijds vanuit lokale politieke doelstellingen, maar dat zij voor het bereiken van de doelstellingen hierbij dus afhankelijk is van de medewerking van meerdere actoren. In het onderzoeksrapport *Lokale regie uit macht of onmacht?* (Pröpffer e.a., 2004, pp 6-7) uitgevoerd voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is onderzoek gedaan naar de invulling van de regierol op een aantal beleidsterreinen. Uit het onderzoek komt naar voren dat er nog steeds een divers en diffuus beeld bestaat bij gemeenten over het begrip regie. Pröpffer hanteert in het rapport de definitie van de regierol als volgt: *Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat*.

In het artikel *De regierol van gemeenten nader bekeken* (Span e.a., 2009) uit het tijdschrift *Bestuurskunde* wordt op basis van alle beschikbare bestuurskundige wetenschappelijke literatuur getracht een antwoord te krijgen op de vraag: “wat is regie?”. Hierbij worden de verschillende definities in een theoretisch empirische analyse vergeleken en wordt een algemene definitie geformuleerd waar vervolgens op verschillende manieren invulling aan kan worden gegeven. Het resultaat van het

onderzoek laat zien dat op basis van twaalf verschillende wetenschappelijke definities er een negental gemeenschappelijke kenmerken kunnen worden benoemd die het begrip regierol typeren. Deze negen kenmerken zijn:

- Meerdere actoren
- Sturing
- Randvoorwaarden
- Visie
- Afhankelijkheid
- Afstemming
- Doel
- Verantwoordelijkheid
- Monitoring

Met deze kenmerken wordt de algemene omschrijving van de gemeentelijke regierol als volgt geduid (Span e.a., 2009, p.97): *‘Een gemeente regisseert wanneer zij stuurt op afstemming tussen meerdere actoren om een doel vanuit een visie te bereiken. Hierbij hebben de gemeente en de andere actoren diverse afhankelijkheidsrelaties en verantwoordelijkheden, die ontstaan vanuit de randvoorwaarden gesteld aan de verschillende actoren. Deze randvoorwaarden worden door monitoring gevolgd’.*

Gezien het de meest recente en meest brede omschrijving is gebaseerd op wetenschappelijke literatuur wordt deze definitie voor het vervolg van dit onderzoek gehanteerd.

In de beschikbare literatuur wordt nergens een directe link gelegd met de noodzaak tot bezuinigen, iets wat ik in de dagelijkse praktijk wel veel hoor. De Vereniging Nederlandse Gemeente (VNG) geeft wel aan in de resolutie: *“Het perspectief van gemeenten”* (VNG, 2010) dat door de huidige crisis en de afname van gemeentelijke middelen de druk toeneemt om je als gemeente een andere rol aan te meten. Regie voeren betekent echter niet per definitie het uitbesteden of privatiseren van taken vanuit financiële overwegingen, maar gaat in feite om verantwoordelijkheid, bestuurskracht en horizontale sturing door het managen van complexe netwerken binnen de samenleving. Of zoals Beurskens en Korsten (2007, p.2) aangeven: *‘Het klassieke verticale besturen heeft daarom plaats moeten maken voor meer horizontaal netwerkdenken, waarin oog bestaat voor dialoog met burgers, voor interactieve beleidsvorming, voor coproductie en voor maatwerkoplossingen. Er wordt daarom ook wel gezegd, “government” maakt plaats voor “governance”.*

Voor de gemeentelijke vastgoedstrategie in een regiegemeente is het dus van belang zicht te hebben op de gebruikers en belanghebbenden/stakeholders van het gemeentelijk vastgoed.

Als het puur gaat om de gebruikers onderscheidt Struthmann (2012, p.35) drie typen gebruikers voor gemeentelijk vastgoed.

1. Het gemeentelijk apparaat (ambtelijke organisatie)
2. Maatschappelijke organisaties (en overige huurders)
3. ‘Externe gebruikers’: Klanten van de maatschappelijke organisaties en klanten van de gemeente zelf (burgers).

In hoofdstuk 3 van dit onderzoek zal het totaal aan stakeholders van het gemeentelijk vastgoed nader worden bestudeerd.

2.5 NETWERKEN

Een begrip wat vaak in één adem met regiegemeente wordt genoemd is de term netwerkgemeente. In het 'politiek-maatschappelijke'-bestuursparadigma zoals Hupe en Klijn beschrijven geven ze de term 'netwerk' weer als metafoor voor het paradigma. Het netwerk duidt op de situatie dat overheden niet meer als enige speler van bovenaf (hiërarchisch) effectief beleid kunnen opleggen, maar dat zij hiervoor afhankelijk zijn van meerdere actoren. Beleid komt dan niet tot stand door centrale overheidssturing, maar door communicatie en interactie met de vele actoren die binnen het beleidsveld actief zijn. Er ontstaat een netwerkstructuur binnen een beleidsveld. Teisman (1998) duidt dat in zijn boek 'Complexe besluitvorming' als volgt: "*Netwerken zijn veranderende patronen van relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rondom beleidsproblemen of clusters van middelen.*" De samenwerking binnen het netwerk kent een grote mate van wederzijdse afhankelijkheid tussen de betrokken actoren (Koppejan en Klijn, 2004, p.33-34). De afhankelijkheden zijn volgens Koppejan en Klijn voornamelijk te vinden in de onderdelen kennis, productiemiddelen, financiën, competenties en legitimiteit (Koppejan en Klijn, 2004, p. 144-145). Aangezien gemeentelijk vastgoed als middel kan worden gezien voor het bereiken van beleidsdoelstellingen kan, wanneer voor het bereiken van een beleidsdoel vastgoed nodig is, de vraag worden gesteld of de gemeente de meest aangewezen partij voor is om in dit middel te voorzien. Je zou kunnen stellen: wanneer is het vastgoed een publieke taak of publiek belang? Volgens Teulings e.a. (2003, p.7) is er een publiek belang wanneer er een complex extern effect optreedt waarbij de overheid via dwang *free-rider* problemen kan bestrijden. Zij stellen dat bij iedere zaak waarbij geclaimd wordt dat het een publiek belang is, de vraag moet zijn: wat zijn de relevante complexe externe effecten (positief of negatief) en het bijbehorende *free-rider* gedrag? Een stelling vanuit economische theorieën, die een gemeente zich ook bij ieder vastgoedobject als middel voor beleid zou kunnen stellen. Samenwerking op de onderdelen kennis en competenties kan natuurlijk ook op vastgoedgebied interessant zijn.

Naast de eerder genoemde individualisering hebben overigens ook de vele verzelfstandigingen en privatiseringen uit het bestuurlijke "markt"-paradigma deze verschuiving van government (hiërarchisch) naar governance (netwerk) versterkt (RMO, 2002, p. 29).

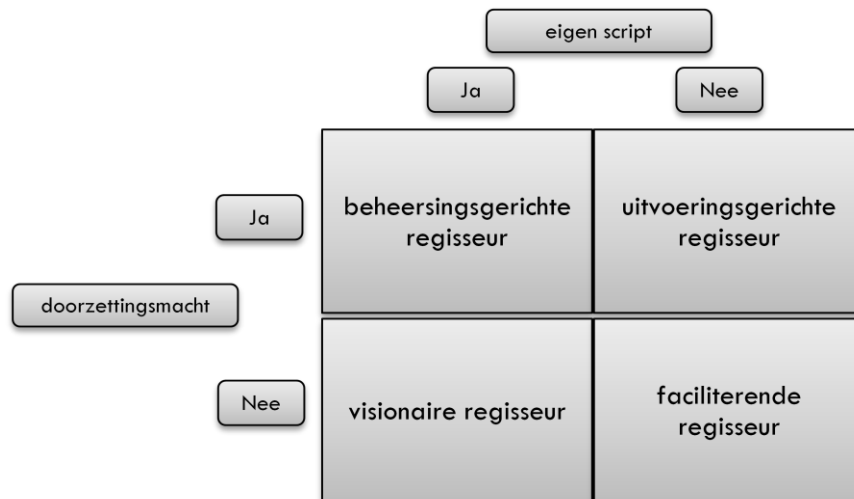
2.6 VORMEN VAN REGIE

Met de brede definitie van de regierol uit paragraaf 2.4 zijn er meerdere mogelijkheden om deze rol daadwerkelijk in te vullen. In de onderzochte literatuur zijn er enkele pogingen gedaan de verschillende vormen en keuzes in regierollen in beeld te brengen.

Pröpfer e.a. (2004, p.7) onderscheidt in zijn onderzoek vier typen van de regierol gebaseerd op twee invalshoeken. Enerzijds is de invalshoek de *doorzettingsmacht* van de regisseur, deze invalshoek heeft betrekking op de mate waarin de regisseur zijn 'wil' kan opleggen aan andere betrokken partijen.

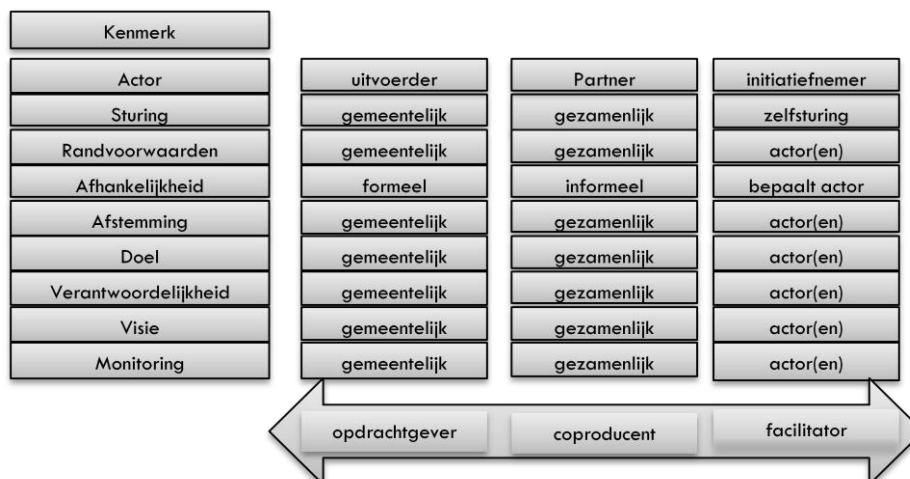
Anderzijds is het de vraag in welke mate de regisseur zijn 'eigen script' of beleidskader kan uitstippelen. Deze twee invalshoeken leiden tot 4 typen van regie:

- Beheersingsgerichte regisseur: eigen script en veel doorzettingsmacht
- Uitvoeringsgerichte regisseur: geen eigen script (kaders Rijk), wel doorzettingsmacht
- Visionaire regisseur: eigen script, geen doorzettingsmacht
- Faciliterende regisseur: geen eigen script, geen doorzettingsmacht



Figuur 3: Regietypen (Pröpper e.a. 2004)

Volgens Span e.a. (2009, p.97) heeft de gemeente bij het uitvoeren van haar regierol de keuze om de andere actoren strak te sturen of meer te faciliteren. Binnen die keuze is onderscheid gemaakt tussen een rol als opdrachtgever (afdwingen), coproductent (samen doen) of facilitator (laten doen door). Span zet dit af tegen de geformuleerde kenmerken van de regierol (zie paragraaf 2.2).



Figuur 4: Keuzes regiemodel (Span e.a. 2009)

Als de typering van Pröpper wordt vergeleken met de keuzes in regierollen die Span beschrijft valt op dat ze in feite beide de regierol laten variëren van een sterk sturende rol (opdrachtgever of

beheersingsgericht) tot een zeer dienstbare rol (facilitator of faciliterend). Een belangrijk verschil is dat Pröpper rekening houdt met de wettelijke taken die een gemeente krijgt 'opgelegd' van hogere hand (Rijk) zoals eerder geconstateerd in paragraaf 2.4. Daarin werd namelijk geconcludeerd dat de regierol enerzijds wordt opgelegd vanuit hogere regelgeving en anderzijds ontstaat vanuit lokale politieke doelstellingen. In de keuze voor een regierol ten aanzien van het gemeentelijk vastgoed kan dit een verschil maken. Een ruimtevraag volgend uit een wettelijk uit te voeren taak (kerntaak) heeft immers een verplichting in zich tot uitvoering, waarbij een ruimtevraag vanuit een 'eigen script' het gemeentebestuur eerder de mogelijkheid geeft om dit wel of niet uit te voeren. Aangezien de indeling van Span door de toevoeging van de negen 'regiekenmerken' beter aansluit op de gekozen definitie wordt in het vervolg van dit onderzoek deze indeling aangehouden, maar wel aangevuld met de constatering dat een uiteindelijke ruimtevraag (vastgoed) ook vanuit een wettelijk kader of kerntaak kan komen. In het op te stellen strategisch kader zal een vastgoedvraag volgend uit een wettelijk taak dus een andere afweging kennen ten aanzien van de regierol dan een vastgoedvraag uit eigen script.

In het boek *de regisserende gemeente* (van Mourik, 2007, p. 60) wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds het regieproces van uitbesteden en anderzijds het voeren van regie binnen maatschappelijke netwerken ten behoeve van beleidsprocessen. Hiermee wordt onderscheid gemaakt op kernactiviteiten en niet-kernactiviteiten. Hierbij stelt van Mourik dat het uitbesteden van niet-kernactiviteiten de efficiency en effectiviteit van deze activiteiten verhoogd en dat het voeren van regie binnen maatschappelijke netwerken de bestuurlijke effectiviteit vergoot. Deze toevoeging is relevant omdat eerder is aangehaald dat het managen van een vastgoedportefeuille niet als kerntaak gezien wordt. In de gekozen indeling van regierollen kan de regie op uitbesteding als worden toegevoegd, naast de gehanteerde typering van opdrachtgever, coproducent en facilitator. Regie op uitbesteding betekent binnen deze context in feite welk deel van de activiteiten een gemeente niet meer zelf zou moeten uitvoeren als regiegemeente, maar 'overlaat' aan derden.

De vraag is of deze vier regievormen ook zijn toe te passen binnen de gemeentelijke vastgoedstrategie. Aangezien vastgoed slechts een middel is voor het bereiken van een beleidsdoel en geen beleidsdoel op zich is, lijkt het ook een terechte vraag of er überhaupt een onderbouwde koppeling gelegd kan worden tussen strategische doelstellingen van een regiegemeente of verschillende regievormen en de gemeentelijke vastgoedstrategie. De conclusie zou kunnen zijn dat vastgoedtaken per definitie niet aan een (regie)gemeente toe behoren die enkel stuurt en beslist. Een paradoxaal gegeven is dan echter het omvangrijke aandeel dat vastgoed uitmaakt van de (huidige) gemeentelijke begroting en balans.

Zoals eerder in de inleiding van dit onderzoek beschreven staat professioneel gemeentelijk vastgoedmanagement nog in de kinderschoenen en zijn veel gemeenten zich pas recentelijk bewust geworden van de hoeveelheid vastgoed en de (financiële en maatschappelijke) impact die het middel heeft of kan hebben op de organisatie en beleidsdoelen. Naast het toegenomen inzicht zullen naar mijn mening ook de intrinsieke kenmerken van vastgoed een rol kunnen spelen in de omvang van het

gemeentelijk vastgoedareaal. Van Driel (2010, p.140) benoemt in zijn boek, *strategische inzet van vastgoed*, de volgende kenmerken van vastgoed voor CREM organisaties: hoge kosten, illiquiditeit, managementintensief, niet verplaatsbaar, inflexibiliteit, immobiliteit, lange technische levensduur en kortere economische levensduur. Dit zijn kenmerken die mogelijk kunnen verklaren dat de vastgoedportefeuille historisch, vanuit een ander bestuursparadigma, een grote diversiteit en onsamenhangende visie is gegroeid en er onvoldoende aandacht is geweest voor de vraag of dit vastgoed, of de vastgoedtaken nog wel aansluiten bij de veranderende rol van de (gemeentelijke) overheid en vraag van uit de samenleving. De simpele constatering dat vastgoed in deze mate aanwezig is bij gemeenten en het dergelijke kenmerken heeft vraagt volgens van Driel echter om een strategische aanpak (van Driel, 2010, p. 141) waarbij ook oog moet zijn voor stakeholders buiten de gemeentelijke organisatie en gemeentegrenzen.

2.7 STRATEGISCHE DOELSTELLINGEN REGIEGEMEENTE

Voor de vorming van het beoogde strategisch kader is het van belang de strategische doelstellingen van een regiegemeente te benoemen. Het fundament van een strategie wordt gevormd door een missie (bestaansrecht) en een visie (globaal toekomstbeeld). Een strategie concretiseert dit toekomstbeeld in *doelstellingen* die in de gewenste situatie bereikt moeten zijn (Nieuwenhuis, 2003, p 18). Volgens Nieuwenhuis gaat het bij een succesvolle strategie in essentie om het vinden van een balans tussen de beoogde externe resultaten (omgeving organisatie) en de aanwezige interne mogelijkheden (middelen, mensen, cultuur en structuur) om deze resultaten te behalen. Belangrijk voor het succesvol implementeren van de regierol is dus ook de interne gemeentelijke organisatie. Sluiten de huidige cultuur van de organisatie, de competenties van ambtenaren en bestuurders en de interne processen wel aan bij hetgeen de regiegemeente (extern) als doelstelling heeft? Een essentiële vraag dus voor iedere gemeente die de transitie wil maken naar een regiegemeente.

Hoewel er geen eenduidige opsomming te vinden is van de strategische doelstellingen van een regiegemeente kan wel worden geconcludeerd dat literatuur over de regierol met name is gericht op de beleidsprocessen en de bestuurlijke context. In principe vormen de benoemde typering van de regierol de strategie (voor externe resultaten) van een regiegemeente, waarbij de strategie in het beleidsproces gekenmerkt wordt door emergentie omdat het een resultaat is van interactie tussen diverse actoren en belangen. Kenmerkend is dan ook dat in veel literatuur wordt aangegeven dat de regierol geen vaste invulling kent, maar dat het afhankelijk is van de specifieke situatie van het vraagstuk, regie is geen toverdrankje (ROB, 1999, p. 34). De veelheid aan onderzoeken en publicaties over de regierol sinds medio jaren negentig tot op de dag van vandaag versterken dat beeld. In paragraaf 2.6 zijn negen kenmerken van regie (Span e.a. , 2009) benoemd dit zijn echter geen strategische doelstellingen, maar kenmerken die bij het invullen van de regierol behoren. Op basis van de bestudeerde literatuur zijn naar eigen inzicht de volgende meest relevante strategische doelstellingen benoemd in de transitie naar een regiegemeente:

1. **Meer verantwoordelijkheid in de samenleving** (*"horizontale verantwoording versterkt de verantwoordelijkheid en het initiatief van bestuurders van instellingen, professionals en burgers en leidt tot een voortdurende feedback op het functioneren van instellingen en professionals"*. E. Gerritsen, 2011, p. 154)
2. **Kleine, flexibele, professionele gemeentelijke organisatie.** (*"de kerntaak van de gemeente transformeert naar die van de regisseur. Daarbij ontstaat een klein, maar flexibel gemeentelijk bedrijf."* Van Mourik, 2007, p.92)
3. **Vergroten efficiency en effectiviteit gemeentelijke organisatie door uitbesteden niet-kernactiviteiten.** (*"vergaand uitbesteden draagt bij aan het vergroten van de efficiency en in mindere mate aan de effectiviteit"*. Van Mourik 2007, p. 60)
4. **Toename bestuurskracht door sturing op hoofdlijnen en niet op details/uitvoering (sturen en beslissen.)** (*"Als onderzoekers achten we de mate waarin gemeenten de regierol invullen een indicator voor de bestuurskracht van een gemeente en omgekeerd"*. Pröpper e.a., 2004, p.94)
5. **Vergroten van vertrouwen en herkenbaarheid in (lokale) democratie.** (*"Negatieve beeldvorming kan leiden tot afnemend vertrouwen van burgers in de overheid. Dat afnemende vertrouwen kan zowel de effectiviteit als de legitimiteit van de overheid aantasten."* E. Gerritsen, 2011, p. 38)
6. **Kennis krijgen en houden van het krachtenveld en actoren binnen de beleidsvelden.** (*"Voordat de overheid echter verantwoordelijkheid neemt voor een bepaald vraagstuk, dient ze zich diepgaand te bezinnen welke maatschappelijke krachten en mechanismen van invloed zijn op dat vraagstuk."* RMO, 2002, p.38-39)
7. **Interactieve beleidsvorming in netwerken van actoren met wederzijdse afhankelijkheden.** (*"Hierbij gaat het om vormen van bestuur die berusten op besluitvorming binnen een duurzaam netwerk van overheden en maatschappelijke organisaties en groepen, waarin door onderhandelingen beleidsafstemming op een bepaald beleidsterrein mogelijk wordt."* Denters e.a., 1999, p.27-28)
8. **Samenwerking en beperken taken en verantwoordelijkheden gemeente ter voorkoming interventiefuik.** (*"Gemeenten werken steeds meer samen, op het gebied van ICT, beveiliging, zorg, onderwijs. In een intergemeentelijk samenwerkingsverband of in bijvoorbeeld een shared service center. Dat geeft gemeenten meer slagkracht. Bovendien, zo luidt de gedachte, is de basisdienstverlening van gemeenten hetzelfde. Waarom zou je dan 415 keer het wiel gaan uitvinden? Zo krijgen gemeenten de handen vrij voor burgers en bedrijven met complexere vragen. Vragen die menselijk contact en nabijheid vereisen. Maar, gemeenten moeten daarbij waken voor de interventiefuik. Gemeenten verworden dan tot speelbal en zijn niet de spelbepaler. Gemeenten nemen meer taken en verantwoordelijkheden op zich. Tegelijkertijd worden ze begrensd door beperkingen als bezuinigingen. Dat is een fuik. De gemeente kan niet alles oplossen voor burgers of alles voorkomen via systeemoptimalisatie."* (Noordegraaf, 2012)

Aangezien het een eigen interpretatie is van de onderzochte literatuur moet wel een kanttekening gemaakt worden ten aanzien van de volledigheid van deze doelstellingen.

De acht geformuleerde doelstellingen vormen het uitgangspunt voor het strategisch kader waarin de vastgoedstrategie dient te worden afgestemd op deze organisatiedoelstellingen. Welke mogelijkheden zijn er om met de vastgoedstrategie een bijdrage te leveren in het behalen van deze doelstellingen? Op deze vraag zal in het volgende hoofdstuk worden ingegaan.

2.8 CONCLUSIE

Gemeentelijke organisaties kiezen de laatste jaren steeds vaker voor een gekanteld directiemodel of afdelingenmodel wat meer gericht is op burgerlogica en de externe omgeving in lijn met de transitie naar een regiegemeente.

Op basis van de context, de definitie en de verschillende vormen van regie zoals in dit hoofdstuk beschreven kan worden geconcludeerd dat de regierol geen eenduidige vorm heeft, maar dat het een houding is voor overheden en haar bestuurders in een complexer geworden samenleving, een bestuursparadigma. In een pluriforme en gefragmenteerde samenleving ligt het dan ook voor de hand dat de regierol verschillende vormen aan kan en moet nemen afhankelijk van de complexiteit en aard van het vraagstuk.

Er zijn negen kenmerken benoemd die de regierol typeren, waarbij er variatie is in de mate van (overheids)sturing. Naast een aantal vormen van regie die met name zijn gericht op beleidsrealisatie in maatschappelijke netwerken is er de vorm van regie op uitbesteding, waarbij de niet kernactiviteiten met het oog op efficiency en effectiviteit worden uitbesteed.

Er zijn 8 strategische doelstellingen benoemd die met het doorontwikkelen naar een regiegemeente worden nagestreefd. Deze 8 strategische doelstellingen en de verschillende vormen van regie bieden een antwoord op de eerste twee deelvragen: 'Wat zijn de strategische doelstellingen van een regiegemeente?' en 'wat is regie en welke vormen van regie zijn er?'.

In relatie met het gemeentelijk vastgoed betekent dit dat er enerzijds door gemeenten afgewogen zal moeten worden wanneer de gemeente het middel vastgoed inzet als middel voor beleid en anderzijds welke uitvoerende taken gekoppeld aan de inzet van het vastgoed kunnen worden uitbesteed en welke niet. Met hierbij de regievormen als strategisch middel zal dit geïmplementeerd moeten worden binnen gemeentelijke organisaties waarbij met name ook gekeken moet worden of de interne organisatie in staat is hier invulling aan te geven. En mocht het laatste niet het geval zijn, welke stappen dan doorlopen moeten worden (professionalisering) om die competenties wel te verkrijgen.

3. GEMEENTELIJK VASTGOEDMANAGEMENT

3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt het gemeentelijk vastgoedmanagement bestudeerd. Na een algemene duiding van het gemeentelijk vastgoedmanagement zal gekeken worden wat vanuit CREM-theorieën het krachtenveld is waarbinnen het gemeentelijk vastgoedmanagement opereert en welke stakeholders hierbij een rol spelen. Vervolgens wordt op basis van CREM-theorieën de professionalisering van het gemeentelijk vastgoedmanagement bestudeerd en wordt ingegaan op de regierol in relatie tot de gemeentelijke vastgoedstrategie. In de conclusie van dit hoofdstuk moet antwoord gegeven kunnen worden op de deelvragen 3, 4 en 5: ‘Wat is gemeentelijk vastgoedmanagement?’, ‘Hoe kunnen CREM-theorieën de professionalisering van het gemeentelijk vastgoedmanagement ondersteunen?’ en ‘welke mogelijkheden zijn er om de regierol toe te passen binnen de gemeentelijke vastgoedstrategie?’

3.2 GEMEENTELIJK VASTGOED

Als het in paragraaf 2.2 genoemde directiemodel als uitgangspunt (scheiding beleid en uitvoering, centrale middelenfuncties) wordt genomen is een de waarneembare trend van een centrale vastgoedorganisatie een logisch gevolg. Er zijn uiteraard meerdere redenen om het vastgoed centraal te organiseren bijvoorbeeld het bundelen van kennis, meer uniformiteit en de (bestuurlijke) vraag naar meer transparantie en verantwoording ten aanzien van de gemeentelijke vastgoedportefeuille. In een recent onderzoek van Geotax naar vastgoedmanagement bij gemeenten geeft driekwart van de gemeenten de voorkeur aan een eigen vastgoedorganisatie en zijn tweederde van alle grote gemeenten die deelnamen aan het onderzoek reeds overgegaan naar een gecentraliseerde vastgoedorganisatie (Smolders, 2013, p.22). Uiteraard kan het bij iedere gemeente anders in de organisatie zijn ingebed en zal het mede afhankelijk zijn van de ambities van de gemeente ten aanzien van haar vastgoed en natuurlijk ook van de omvang van de gemeente, de omvang van de vastgoedportefeuille en de professionaliteit van organisatie.

3.2.1 CREM EN GEMEENTELIJK VASTGOED

Vanuit Corporate Real Estate Management (CREM) theorieën wordt vastgoed beschouwd als “*fifth corporate resource*” en kan het waarde toevoegen aan het primaire proces naast de vier ‘traditionele’ bedrijfsmiddelen: kapitaal, personeel, technologie en informatie (Joroff e.a, 1993, p.11). Het verschil met Real Estate Management (REM), zoals dat bij commerciële vastgoedbeleggers wordt gehanteerd, is dat rendement op het vastgoed (asset) niet het primaire doel is, maar de eigen organisatiedoelen leidend zijn. Hoewel de CREM-theorieën (o.a. Joroff) zich richten op private organisaties (ondernemingsvastgoed) wordt voor gemeenten veelal gebruikt gemaakt van deze theorieën als het gaat om de professionalisering van het gemeentelijk vastgoedmanagement (o.a. Vermeulen en Wieman 2010; Van Driel 2010). De reden is dat vastgoed net als bij ondernemingsvastgoed gericht is op waardetoevoeging aan de primaire organisatiedoelstellingen en gericht is op de processen van de gebruiker. Van Driel (2010, p.139) gebruikt de term Governmental Real Estate Management (GREM)

voor CREM binnen de overheid, maar vaak wordt hier ook de term Public Real Estate Management (PREM) voor gebruikt. Hoewel het uitgangspunt, waarde toevoegen aan de organisatiedoelstellingen, hetzelfde is zijn er enkele belangrijke verschillen tussen PREM bij de overheid en CREM bij private ondernemingen. Strategisch management binnen overheidsorganisatie vindt namelijk plaats in een bestuurlijke (politieke) context met maatschappelijke doelstellingen, terwijl private ondernemingen gedreven zijn vanuit winstdoelstellingen. Daarnaast richten ondernemingen zich over het algemeen op een beperkt aantal doelstellingen terwijl gemeenten over het algemeen een groot en zeer divers takenpakket hebben zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven. Tot slot heeft een overheid in veel opzichten een monopoliepositie terwijl ondernemingen opereren in een concurrerende marktomgeving (Korsten e.a., 1993). Een ander verschil tussen CREM en PREM is de grote diversiteit aan gebruikers met elk hun eigen doelstellingen (Struthmann, 2012, p.7). Op basis van de eerder genoemde kenmerken van “New Public Governance” waarin kennis, middelen en belangen van relevante stakeholders een steeds prominentere rol krijgen kan worden geconcludeerd dat dit bij PREM een grote rol zal spelen.

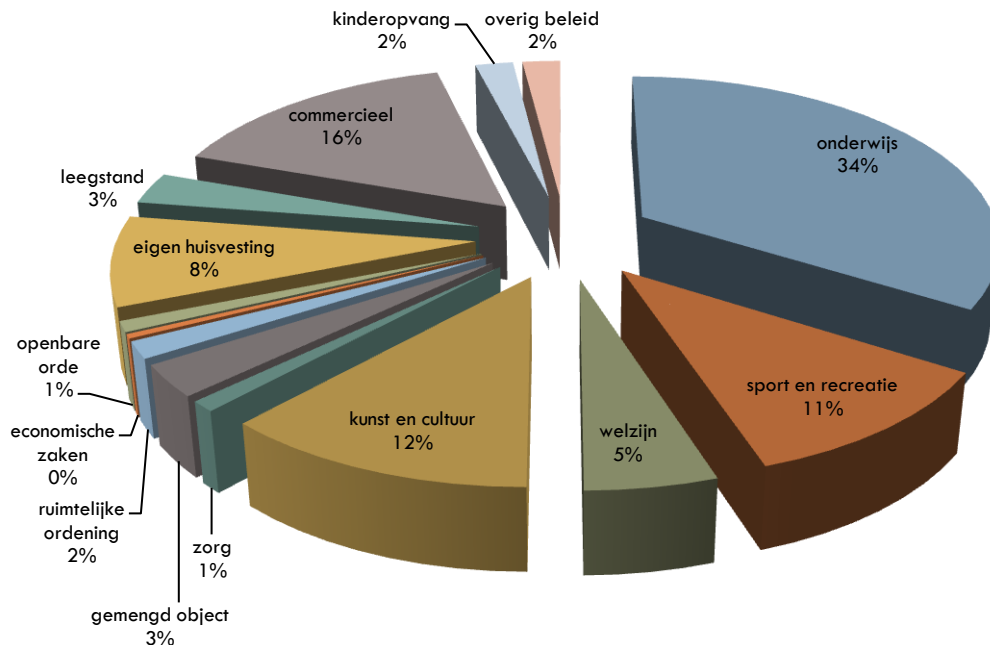
3.2.2 SOORTEN GEMEENTELIJK VASTGOED

De gemeentelijke vastgoedportefeuille kenmerkt zich, vanwege het brede takenpakket, door een grote mate van diversiteit en heterogeniteit. Een landelijke benchmark voor gemeentelijk vastgoed (IPD) hanteert de volgende indeling en onderverdeling per beleidsveld waaruit dit ook duidelijk naar voren komt:

- **Onderwijs** (Primair onderwijs - Voortgezet onderwijs - Speciaal onderwijs - Volwassen educatie- Overig onderwijs - Combinatie van onderwijsfuncties)
- **Welzijn** (Kinderopvang / buitenschoolse opvang - Peuterspeelzaal - Gebouw voor overige wijk- en buurtgebonden voorzieningen - Opvang voor sociaal zwakkeren zonder zorgverlening - Gebouw voor wijkoverstijgende voorzieningen- Combinatie van welzijnsfuncties)
- **Zorg** (geen verdere onderverdeling)
- **Kunst/ cultuur** (Bibliotheek - Museum - Theater/Schouwburg - Muziekcentrum/Poppodia/ Concertgebouw - Atelier/expositieruimte - Muziekschool - Overig kunst en cultuurbeleid - Combinatie van kunst- en cultuurfuncties)
- **Sport/recreatie** (Sporthal/Gymzaal - Overdekt zwembad – Tennishal - IJbaan/IJshal - Gebouw bij openlucht recreatie en sport - Overige overdekte sportaccommodatie - Combinatie van sportfuncties)
- **Openbare orde en veiligheid** (geen verdere onderverdeling door IPD, maar bijvoorbeeld Brandweerkazerne)
- **Vastgoed voor eigen gebruik** (geen verdere onderverdeling, bijvoorbeeld Stadskantoor, gemeentewerf e.d.)
- **Overig beleid** (geen verdere onderverdeling)
- **Geen beleidsfunctie ook commercieel genoemd** (geen verdere onderverdeling)
- **Gemengd object** (geen verdere onderverdeling)

- **Vastgoed bestemd voor Economische zaken** (geen verdere onderverdeling)
- **Vastgoed ten behoeve van ruimtelijk orderingsbeleid** (geen verdere onderverdeling)
- **Leegstand** (geen verdere onderverdeling)

Samenstelling benchmark IPD



Figuur 5: Samenstelling benchmark IPD, (Bron: IPD, eigen bewerking 2012.)

In principe moet ieder gemeentelijk pand kunnen worden ondergebracht in één van deze categorieën. In het handboek vastgoedmanagement (Vermeulen en Wieman, 2010, p. 318-319) wordt aangegeven dat een gemeentelijke vastgoedportefeuille meerdere doelstellingen heeft en in deelportefeuilles is in te delen. Zij hanteren de volgende indeling in deelportefeuilles:

- **Eigen huisvesting ten behoeve van gemeentelijk personeel**
- **Maatschappelijk vastgoed**
 - langdurig bezit (t.b.v. beleidsdoelen, o.a. cultuur, sport, scholen)
 - kortdurend bezit (t.b.v. transformatie, o.a. leefbaarheidsdoelstellingen, economische ontwikkeling)
- **Vastgoed ter ondersteuning van gebiedsontwikkeling** (grondpositie is belangrijker dan opstal)
- **Bijzonder vastgoed**
 - commercieel vastgoed
 - overbodig vastgoed (geen doelstelling meer)
 - restgronden/snippergroen

- ligplaatsen woonboten

Ieder object is weer in te passen in één van de deelportefeuilles waarmee onderscheid gemaakt kan worden in de doelstellingen per object. Zoals in de afbakening van dit onderzoek in paragraaf 1.4 is aangegeven valt het vastgoed ter ondersteuning van gebiedsontwikkeling waarbij enkel de grondpositie van belang is buiten de scope van dit onderzoek. Voor de andere drie deelportefeuilles kan de vastgoeddoelstelling per deelportefeuille als volgt worden weergegeven (De Groot, 2012, p.32):

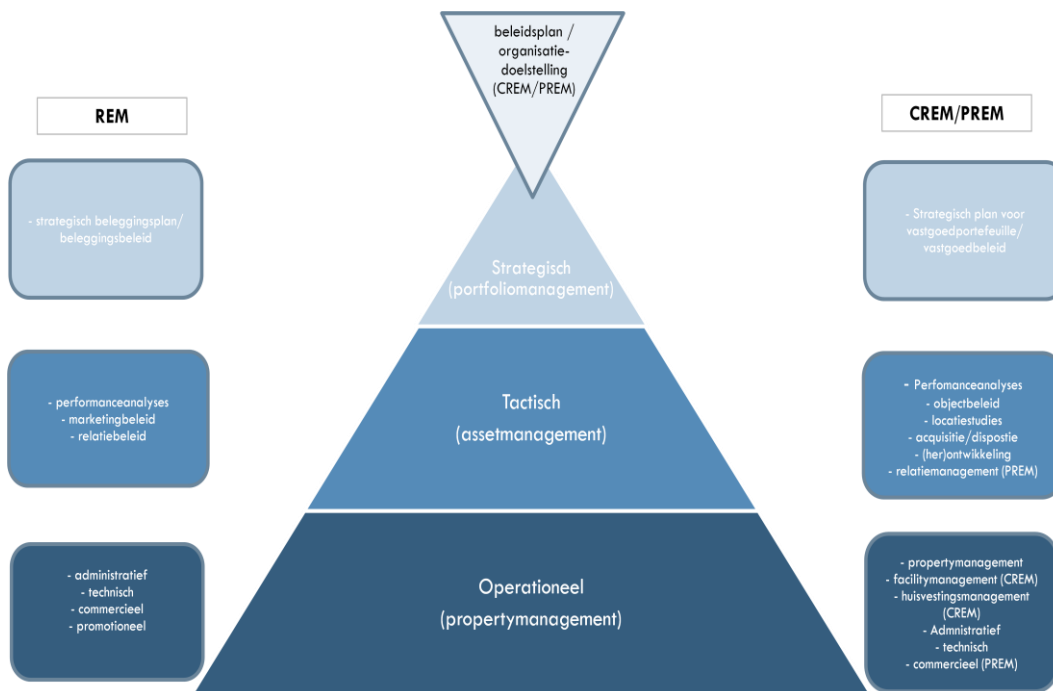
- Eigen huisvesting → **CREM** focus: ambtelijke organisatie t.b.v. werkprocessen/organisatiedoelen
- Maatschappelijk vastgoed → **PREM** focus: beleid/gebruikers t.b.v. organisatie-/beleidsdoelen
- Bijzonder vastgoed → **REM** focus: financieel rendement

In de afweging van de regierol ten aanzien van het gemeentelijk vastgoed kan deze indeling op portefeuilleniveau met generieke doelstellingen worden aangehouden. Hierbij zijn naar mijn mening de verschillen tussen PREM en CREM minder groot dan met REM omdat het primaire doel hier het vastgoed zelf is en dat de eigen huisvesting (CREM) uiteindelijk ook onderhevig is aan de politieke besluitvorming. Dat gemeenten een deel van hun portefeuille moeten managen met een focus op financieel rendement past niet bij de eerder aangegeven gedachte dat vastgoed primair een middel is ter ondersteuning van beleids- of organisatiedoelen. Hierbij kan de kanttekening gemaakt worden dat het rendement op dit vastgoed natuurlijk wel kan worden ingezet voor andere publieke taken. Het kan dan worden gezien als manier om efficiënter en effectiever met publieke middelen om te gaan door het benutten van sluimerend publiek vermogen.

3.2.3 NIVEAUS EN ACTIVITEITEN GEMEENTELIJK VASTGOEDMANAGEMENT

Als het gaat om niveaus en activiteiten van het gemeentelijk vastgoedmanagement zijn deze op basis van de vastgoedmanagementpiramide (van Driel, 2010, p. 141) onder te verdelen in 3 niveaus, te weten strategisch, tactisch en operationeel management.

In een eigen bewerking van de piramide is het verschil tussen de activiteiten per niveau bij REM-organisatie en CREM-/PREM-organisaties inzichtelijk gemaakt.



Figuur 6: Vastgoedpiramide niveaus en activiteiten REM, CREM/PREM (bron: van Driel, 2010, De Groot, 2012, Vermeulen en Wieman, 2010, eigen bewerking, 2013)

Strategisch niveau

De hoofdactiviteit op strategisch niveau is het periodiek vervaardigen van een strategisch vastgoedplan. Binnen een gemeentelijke organisatie zal dit het vastgoedbeleidsplan zijn. In het vastgoedbeleid zijn de strategische uitgangspunten opgenomen voor de vastgoedportefeuille gekoppeld aan de organisatiedoelstellingen. Bijvoorbeeld ten aanzien van acquisitie, dispositie en exploitatie, maar ook bijvoorbeeld duurzaamheidsdoelstellingen. Managementinformatie vanuit het tactische en operationele niveau vormen input voor deze beleidskeuzes.

Tactisch niveau

Het tactisch niveau richt zich op objectniveau gebruik makend van performanceanalyses en locatiestudies om te analyseren of ze voldoen of kunnen voldoen aan doelstellingen van het vastgoedbeleid. Deze informatie kan op strategisch niveau besluitvorming ondersteunen. Een toevoeging in de piramide is het relatiemanagement wat ook in de 'REM-piramide' op tactisch niveau plaatsvindt. De reden om dit toe te voegen is dat gemeenten m.b.t. het maatschappelijk vastgoed (PREM) meestal te maken hebben met externe partijen en organisaties. Relatiemanagement is dan essentieel om zicht te houden op de doelstellingen en primaire processen van de gebruiker wat uiteindelijk moet leiden tot optimale prestaties. Dit is uiteraard ook relevant gezien de doelstellingen van een regiegemeente.

Operationeel niveau

Het operationele niveau vormt de basis voor een goed vastgoedbeleid. Goed gestructureerde administratieve, technische en commerciële activiteiten maken een optimaal bedrijfsproces voor de gebruiker mogelijk. Voor de CREM-portefeuille komt hier ook nog het facilitymanagement bij. Bij PREM zal dit minder vaak voorkomen aangezien het vaak externe organisaties zijn voor gemeenten, het commercieel beheer krijgt dan wel weer meer aandacht.

In het verleden lag bij gemeenten de meeste nadruk op de operationele taken, maar met de toenemende professionalisering komen binnen gemeenten ook de tactische en strategische niveaus en activiteiten steeds meer in beeld (Vermeulen en Wieman, 2010, p. 319-320). In het vervolg van dit hoofdstuk zal verder worden ingegaan op deze professionalisering van gemeentelijke vastgoedorganisaties. De ontwikkeling van de gemeentelijke vastgoedorganisatie naar een hoger (strategisch) competentieniveau lijkt te passen bij de doelstellingen van de regiegemeente (professionele organisatie, sturen op hoofdlijnen), waarbij de operationele taken vanuit efficiency oogpunt steeds vaker zullen worden uitbesteed (uitbesteden niet-kernactiviteiten).

3.2.4 WETTELIJKE KADERS GEMEENTELIJKE VASTGOEDORGANISATIE

De toenemende aandacht van gemeentebesturen voor de gemeentelijke vastgoedportefeuille is mede ingegeven door steeds meer wettelijke en financiële kaders. Zoals eerder aangegeven heeft de invoering van het BBV hier een voorname rol in gespeeld, maar ook andere kaders als de wet FIDO, de recente wet Markt en Overheid en de ophanden zijnde wet HOF geven belangrijke kaders mee waarbinnen een gemeente en een gemeentelijke vastgoedorganisatie moeten handelen. Daarnaast zijn er algemene wettelijke kaders ten aanzien van een gemeentelijke organisatie zoals de gemeentewet.

Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

Het BBV volgt op de dualisering die eerder in dit onderzoek is toegelicht. Het BBV stelt kaders voor de financiële verantwoording en huishouding van gemeenten waarin de controlerende en kaderstellende taak van de gemeenteraad is gescheiden van de uitvoerende taak van het college van b&w. De algemene kaders van het BBV geven de gemeente de mogelijkheid zelf een uitwerkingsnota op te stellen voor de invulling. In relatie met het gemeentelijk vastgoedmanagement zijn de voornaamste regels van het BBV die ten aanzien van het uniform waarderen en afschrijven op vastgoed, het creëren van meer transparantie in subsidies en huisvestingskosten en strengere regels ten aanzien van reserves en voorzieningen ten behoeve van het vastgoed. De BBV bevordert hiermee een meer bedrijfsmatige en risicobewuste benadering van een kapitaalintensief middel als vastgoed waardoor beter verantwoord dient te worden hoe de gemeentelijke vastgoedportefeuille presteert.

Wet Financiering Decentrale Overheden (FIDO)

De wet FIDO stelt regels hoe onder meer gemeenten om mogen gaan met het beheer van hun geld en kapitaal. Hoewel deze wet zich meer richt op treasury-vraagstukken is er wel in opgenomen dat de

gemeente slechts als financier kan optreden als het gaat om een publieke taak om te voorkomen dat de gemeente als profitcenter gaat opereren. Dit zal met name invloed hebben op het soort vastgoed dat gemeenten mogen financieren.

Wet Markt en Overheid

De wet Markt en Overheid richt zich op de economische activiteiten van overheden en overheidsbedrijven. Hierin zijn vier gedragsregels opgenomen ter voorkoming van oneerlijke concurrentie ten opzichte van particuliere ondernemingen. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) ziet toe op de naleving van deze vier gedragsregels. Deze vier gedragsregels zijn de volgende:

- **Integrale kostendoorberekening:** overheden moeten ten minste de integrale kosten van hun goederen of diensten in hun tarieven doorberekenen.
- **Bevoordelingverbod:** overheden mogen hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen ten opzichte van concurrerende bedrijven.
- **Gegevensgebruik:** overheden mogen de gegevens die ze vanuit hun publieke taak verkrijgen niet gebruiken voor economische activiteiten die niet dienen ter uitvoering van de publieke taak. Dit verbod geldt niet als andere overheidsorganisaties of bedrijven ook over de gegevens kunnen beschikken.
- **Functiescheiding:** als een overheid op een bepaald terrein een bestuurlijke (bijvoorbeeld toetsende) rol heeft voor bepaalde economische activiteiten en ook zelf die economische activiteiten uitvoert, mogen niet dezelfde personen betrokken zijn bij de uitoefening van de bestuurlijke bevoegdheid en bij het verrichten van de economische activiteiten van de overheidsorganisatie.

In de wet zijn een aantal voorbeelden opgenomen waaronder verhuur van overheidsvastgoed, sportaccommodaties en parkeergarages. Dit betekent bijvoorbeeld dat de verhuur van gemeentelijk vastgoed tegen (minimaal) kostprijsdekkende huren moet plaatsvinden waarin ook een vergoeding is opgenomen voor de inzet van het eigen vermogen. De werkelijke impact van de wet is nog niet duidelijk, maar dat het kaderstellend is voor de gemeentelijke vastgoedorganisatie is wel duidelijk.

Wet Houdbaarheid Overheidsfinanciën (HOF)

Deze wet is op het moment van schrijven nog in behandeling in de eerste kamer, maar de strekking van de wet is dat decentrale overheden moeten bijdragen aan het terugdringen van het begrotingstekort in de collectieve sector als gevolg van het overeengekomen groei- en stabiliteitspact in Europa. Een belangrijke wijziging voor gemeenten is dat voor de berekening van het tekort gerekend wordt op basis van een kasstelsel terwijl de gemeentelijke boekhouding is ingericht op basis van een stelsel van baten en lasten. Reserves kunnen hierdoor niet meer worden ingezet om investeringen te financieren omdat ze dan worden gezien als begrotingstekort. De exacte impact van de wet is nog niet duidelijk, maar het kan een enorme rem zetten op investeringen (o.a. vastgoed) vanuit gemeenten. Tevens kan er

'concurrentie' ontstaan tussen geplande investeringen. Op basis van stevige kritiek vanuit met name decentrale overheden is er al wel een aanpassing gedaan waardoor het tekort niet voor individuele gemeenten zal gelden, maar dat het tekort wordt bepaald over alle decentrale overheden samen.

Gemeentewet

In de gemeentewet wordt het bestuur van gemeenten geregeld. De laatste aanpassingen van de wet in 2003 hebben te maken met de invoering van de dualisering. De gemeentewet levert ondermeer de basis voor specifieke bevoegdheden van raad, college en burgemeester. Het omvat regels ten aanzien van de begroting en de jaarrekening en regelt het toezicht door rijk en provincie. Verder regelt de wet dat het college van b&w doelmatig en doeltreffend moet besturen en dit periodiek dient te onderzoeken op basis van een verordening die door de raad wordt opgesteld. Het college moet hierbij aantonen dat het inderdaad doelmatig, doeltreffend en rechtmatig handelt.

Buiten de zojuist benoemde wettelijke kaders kan ook een huisvestingsopgave of de financiering er van een wettelijk taak zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van onderwijshuisvesting. Hier gelden specifieke regels op basis van de onderwijswet.

3.2.5 ALGEMENE DOELSTELLINGEN EN PRINCIPES GEMEENTELIJKE VASTGOEDORGANISATIE

Vanuit CREM-theorieën moet gemeentelijk vastgoedmanagement in eerste instantie de doelstelling hebben waarde toe te voegen aan de organisatie- en beleidsdoelstellingen van de gemeente. Diverse onderzoeken zijn gedaan naar de toegevoegde waarde van gemeentelijk vastgoedmanagement voor de organisatie.

Hierbij wordt vaak uitgegaan van zeven categorieën van waardetoevoegingen in de transformatie van vastgoed als kostenpost naar waardevol bedrijfsmiddel (De Jonge, 2002, p.8):

1. Productiviteitsverhoging
2. Kostenreductie
3. Risicobeheersing
4. Waardeverhoging
5. Flexibiliteitsvergroting
6. Cultuurverandering
7. Marketing

Met deze indeling als basis zijn diverse onderzoeken uitgevoerd waarin de toegevoegde waarde wordt geprojecteerd op het gemeentelijke vastgoed. In een onderzoek naar handvatten voor integrale besluitvorming over gemeentelijk vastgoed (van Tetterode, 2010, p.42) worden twaalf toegevoegde waardes benoemd meer gespecificeerd naar de gemeentelijke context.

1. Ondersteuning werkprocessen ambtenaren
2. Ondersteuning publieke dienstverlening

3. Stimulans sociaal maatschappelijke effecten
4. Stimulans fysiekruimtelijke ontwikkeling
5. Stimulans lokale economie
6. Verhogen belevingswaarde
7. Opwaardering omgeving
8. Verhogen flexibiliteit
9. Conservering lokaal erfgoed
10. Verhogen (gevoel van) veiligheid
11. Optimalisatie begroting
12. Bijdrage minimalisatie milieubelasting (duurzaamheid)

Als het gaat om de algemene principes van een professionele gemeentelijke vastgoedorganisatie zijn landelijk de volgende 5 principes vastgesteld (Vermeulen en Wieman, 2010, p.314-317):

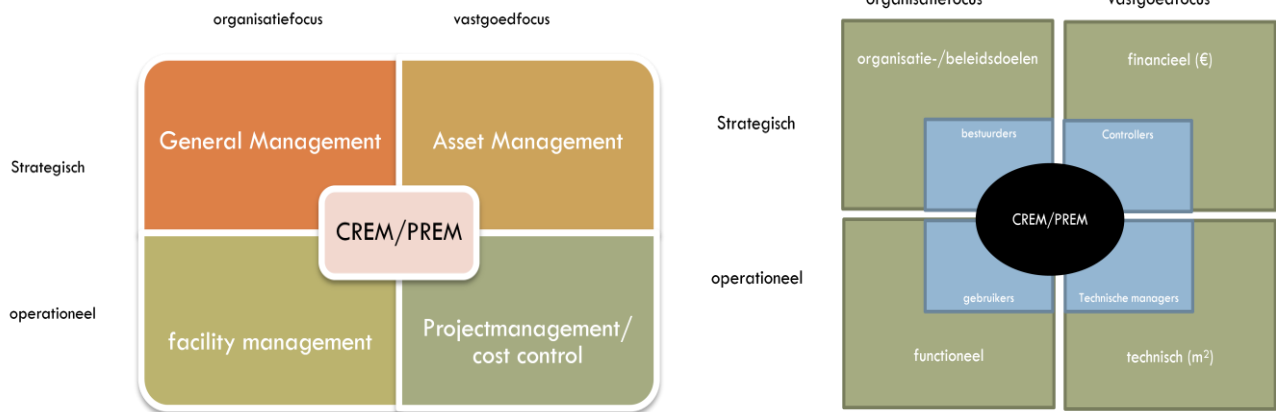
1. Gemeentelijk vastgoed is dienend aan het primaire proces.
2. Het grote beslag op publieke middelen brengt de verantwoordelijkheid met zich mee om met deze middelen een optimaal maatschappelijk en financieel rendement te behalen.
3. Het transparant maken van investeringsbesluiten bevordert een bedrijfsmatige benadering van het vastgoed.
4. Een heldere rollenscheiding tussen eigenaar, beleid en gebruiker is voor een ieder noodzakelijk om transparant te kunnen werken, zodat ieder zijn taak goed kan vervullen.
5. De opbouw van een professionele vastgoedorganisatie is een groeiproces: zonder grip op basale informatie is ook geen strategische sturing mogelijk.

Deze 5 principes sluiten aan op de eerder gestelde wettelijk kaders en CREM-theorieën.

3.3 STAKEHOLDERS EN KRACHTENVELD GEMEENTELIJK VASTGOED

In paragraaf 3.2.1 en 3.2.2 is geconstateerd dat het gemeentelijk vastgoed zich kenmerkt door diversiteit aan categorieën vastgoed en gebruikers. Het gemeentelijk vastgoedmanagement opereert hiermee in een complex veld van vele stakeholders zowel intern als extern met ieder hun belangen. Vanuit de doelstellingen van een regiegemeente is het van belang ook de externe stakeholders in beeld te brengen die zowel vanuit beleidsperspectief (beleidsdoelen, regie beleidsprocessen) als vanuit vastgoedperspectief (vastgoeddoelen, regie vastgoedprocessen) belang (kunnen) hebben en mogelijk kunnen bijdragen aan de transitie naar een regiegemeente.

Om de stakeholders in beeld te brengen van het gemeentelijk vastgoedmanagement kan gebruik gemaakt worden van het spanningsveld waarbinnen CREM organisaties opereren dat wordt weergegeven vanuit vier managementvelden met ieder een andere focus (Dewulf e.a, 2000, p32).



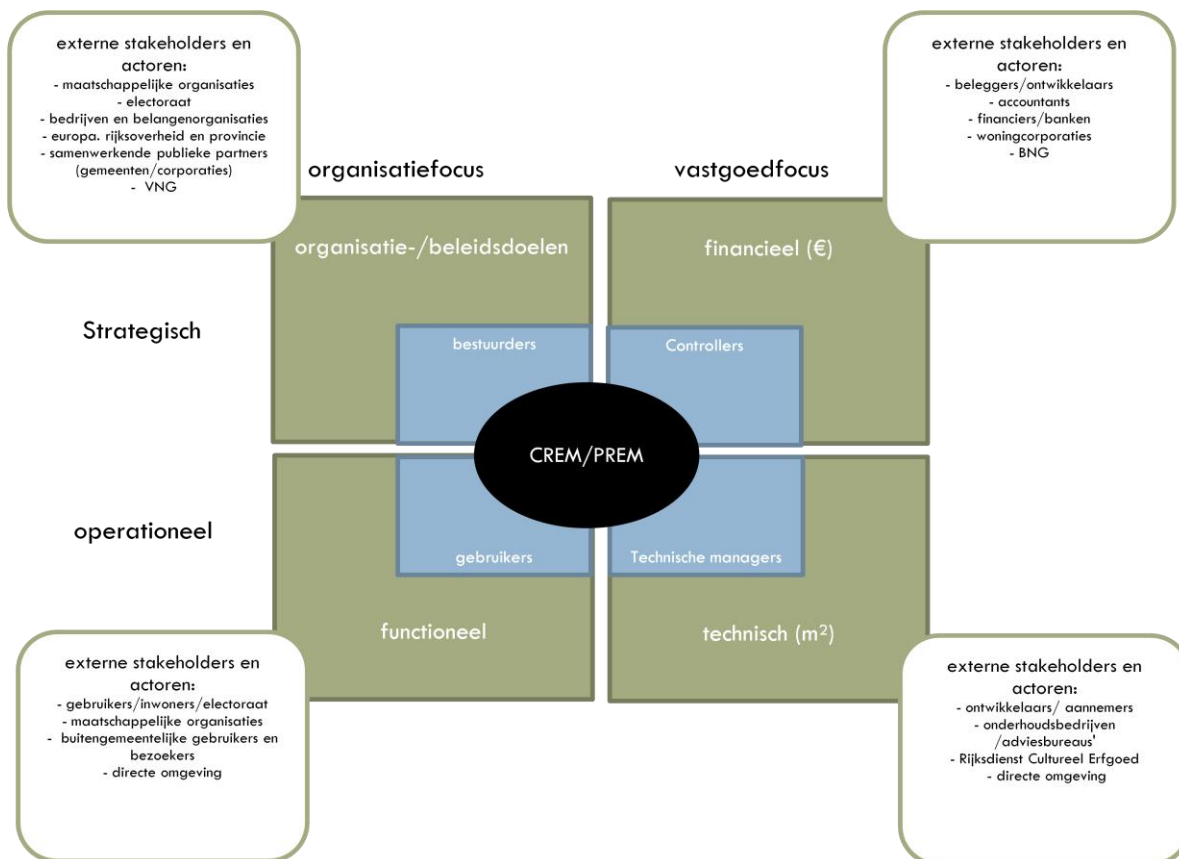
Figuur 7: Spanningsveld CREM-organisaties (bron: Dewulf e.a. 2000) en Multi-stakeholderbenadering (bron: Den Heijer 2011, Van de Schootbrugge, 2010, eigen bewerking)

Het General Management heeft een focus op organisatiestrategie en beleidsdoelstellingen. Het perspectief van het assetmanagement is gericht op het optimaal inzetten ten aanzien van financiële constructies van het vastgoed in relatie tot de financiering van de organisatie. Zowel het general management als het assetmanagement hebben een strategische benadering. Op operationeel niveau is er het facilitymanagement, ook wel operationeel management genoemd (ASRE 2011, p. 14) waar de focus ligt op de primaire processen van de eindgebruiker. In het geval van gemeentelijke organisaties kan dit dus zowel een externe gebruiker zijn (PREM) als een interne gebruiker (CREM). Het laatste veld ook op operationeel niveau is dat van cost control (Dewulf e.a., 2000) of in sommige indelingen ook projectmanagement genoemd (o.a. Fritzsche e.a., 2004, p.22). Op dit operationele niveau is er een technische focus gericht op het beheersen van kosten.

Dit spanningsveld wordt door Den Heijer (2011) en van de Schootbrugge (2010) gekoppeld aan de stakeholders en hun belang in CREM/PREM organisaties. Deze multi-stakeholderbenadering geeft een beeld van de interne stakeholders van de gemeentelijke organisatie vanuit een vastgoedperspectief en vanuit het organisatieperspectief.

Vanuit de doelstellingen van regiegemeenten zullen echter ook externe stakeholders steeds belangrijker worden. 'New Public Governance' gaat immers uit van interactieve beleidsvorming en actieve participatie van externe stakeholders (o.a. met kennis en middelen) uit de samenleving.

Per managementveld/krachtenveld zijn daarom naar eigen inzicht de volgende externe stakeholders en actoren benoemd die een rol zouden kunnen spelen binnen het krachtenveld van CREM/PREM in de transitie naar een regiegemeente (figuur 8).



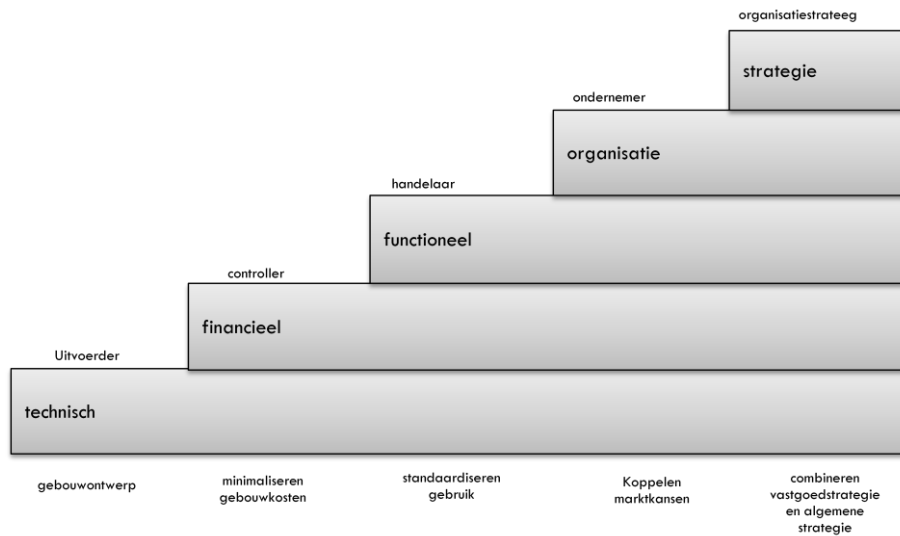
Figuur 8: Multi-stakeholderbenadering aangevuld met externe stakeholders en actoren (bron: Den Heijer 2011, Van de Schootbrugge, 2010, eigen bewerking)

3.4 GROEIFASEN CREM-ORGANISATIE (JOROFF)

Om als CREM/PREM-afdeling in te kunnen spelen op de strategische doelstellingen van de organisatie moet de (vastgoed)organisatie beschikken over voldoende competenties (Vermeulen en Wieman 2010, p. 316). Hierbij wordt gerefereerd naar het groeimodel voor CREM-organisaties van Joroff (1993). Hiermee kan inzichtelijk worden gemaakt in welke fase de vastgoedorganisatie zich bevindt en welke competenties nodig zijn om als organisatie te groeien naar een strategisch opererende vastgoedorganisatie. Het uitgangspunt is dat bij iedere 'trede' omhoog de kennis van de vorige treden ook aanwezig moet zijn. Iedere fase kent hierin een andere focus en competentieniveau. Hierbij dient te worden opgemerkt dat op iedere trede professioneel gehandeld kan worden maar dat het ambitieniveau van de organisatie bepalend is welk competentieniveau wordt nagestreefd. Een organisatie die in de fase van uitvoerder zit en deze competentie beheerst kan professioneel handelen, maar heeft niet de competentie om waarde toe te voegen aan de organisatiestrategie.

Hierbij rijst de vraag welk competentieniveau past bij de doelstelling van een regiegemeente. Ingegeven vanuit de kaders binnen de gemeentewet dat een bestuur doelmatig, doeltreffend en rechtmatig moet handelen en er ook steeds meer wettelijke en financiële kaders komen te bevordering van transparantie kan geconcludeerd worden dat meer inzicht in de prestaties (maatschappelijk en

financieel) van een kapitaalintensief bedrijfsmiddel als vastgoed noodzakelijk is en een gemeente niet onderaan de trap kan blijven staan zo lang het als organisatie vastgoed nodig heeft ten behoeve van beleidsdoelen.



Figuur 9: Groeimodel CREM-organisaties (bron: Joroff,1993, Vermeulen en Wieman,2010, eigen bewerking, 2013)

In het groeimodel van CREM-organisaties kan de koppeling worden gelegd naar de perspectieven van een CREM-organisatie uit de multi-stakeholder benadering. In de fase van strateeg zijn alle perspectieven van belang en is het competentieniveau aanwezig om als volledige CREM-organisatie te werken. De Kort (2007, p.30) geeft op basis van een aantal bevindingen uit bestudeerde literatuur een overzicht van de specifieke kenmerken behorend bij elk competentieniveau weer.

Fase	uitvoerder/beheerder	Controllor	handelaar/manager	ondernemer	Strateeg
Focus	technisch: werkzaamheden gericht op onderhoud en renovatie. Inzicht in de technische kwaliteit van gebouwen en kennis van wet- en regelgeving is belangrijk. De belangrijkste tool is het meerjaren onderhoudsplan	financieel: Inzicht in de financiële verplichtingen van vastgoedobjecten zoals afschrijvingen, boekwaarden en onderhoudskosten. De gebruikers van het vastgoed vergoeden afschrijvingslasten. Belangrijkste tool is het exploitatieoverzicht	functioneel: gebouwgebruik standaardiseren en kijken naar marktpartijen voor het vergelijk van prestaties. Inzicht in vraag en aanbod van vastgoed (kwalitatief en kwantitatief). Kennis van ruimteverdeling en ruimtestandaards. Als tool wordt gebruik gemaakt van marktanalyses en gebruiksanalyses	organisatorisch: De organisatie is zo ingericht dat alle drie de niveaus van vastgoedbeheer naar voren komen (portfolio, asset en propertymanagement) Hierbij verzorgt de vastgoedorganisatie voorstellen aan gebruikers die aansluiten bij organisaties of beleidsdoelen. De vastgoedorganisatie is op de hoogte van het primaire bedrijfsproces en primaire bedrijfsidentiteit. Heeft zicht op rijksbeleid en maatschappelijke ontwikkelingen. Vastgoedbeleid is hierbij een tool	focus op technisch, financieel en organisatorisch
kennis uit vorige fase	functioneel: inzicht in de functionaliteit van gebouwen, gericht op de ruimtebehoefte van gebruikers	technisch: focus ligt op het genereren van kostenvoordeel van onderhoud door centrale inkoop.	technisch: de technische keuzes dienen afgestemd te zijn met de gewenste flexibiliteit en de courantheid van het vastgoed. Gericht op standaardisatie van het ruimtegebruik.	technisch: alle technische oplossingen volgen keuzes die het gevolg zijn van de afstemming van vraag en aanbod en de financiële afstemming tussen inkomsten en uitgaven.	technisch: vastgoed onderhouden op basis van de organisatiestrategie.
	financieel: de gegevens met betrekking tot financiën beperken zich tot het betaalbaar stellen van onderhoudsfacturen en archiveren van deze gegevens. De gebruikers zijn niet kostenaansprakelijk. Er worden niet of nauwelijks kosten doorbelast aan gebruikers. De kosten voor het vastgoed zullen relatief hoog zijn.	functioneel: Inzicht in de kwantiteit van de huisvesting en het ruimtegebruik en de waardering van de huisvesting door de gebruikers	financieel: inzicht in alle kosten m.b.t. het vastgoed zodat minimaal kostprijsdekkende huren kunnen worden bepaald. Naast technische kosten worden ook de afschrijving en de rente op geïnvesteerd vermogen doorbelast. Dit resulteert in lagere kosten en vergelijkbare normgegevens.	financieel: de optimale afstemming van alle inkomsten en uitgaven. Zoveel mogelijk doorbelasten van marktconforme huren. Dit resulteert in besparingen. Maakt gebruik van verschillende financieringsvormen. (bijv. sale-lease back)	financieel: doorberekening van kosten op basis van geëist rendement met als resultaat besparingen, optimale aanwending middel vastgoed d.m.v. maximale maatschappelijk rendement tegen minimale middelen.
aandachtspunten	organisatorisch: de organisatie is volledig gericht op het technisch beheren van het vastgoed. Feitelijk wordt alleen operationeel onderhoud verzorgd. De organisatie richt zich met name op technische gegevens.	organisatorisch: de organisatie is gericht op het minimaliseren van de gebouwkosten. De focus ligt op kostengegevens en inzicht verkrijgen in de huisvestingskosten	organisatorisch: de organisatie is gericht op kostenbesparing en de afstemming van vraag en aanbod. Hierbij wordt gebruik gemaakt van normgegevens. De organisatie verzorgt het projectmanagement van grote projecten.	functioneel: optimale afstemming tussen vraag en aanbod van vastgoed. Nu ook verantwoordelijkheden in de aankoop en verkoop van objecten op basis van huisvestingsscenario's.	functioneel: Inzicht verkrijgen in de doelstellingen van gebruikers/beleid. Koppelen van het aanbieden van huisvesting een facilitymanagement van gebruikers.
					organisatorisch: de algemene organisatie missie staat centraal, het vastgoedmanagement heeft behoefte aan samenwerking met het topmanagement op basis van trendgegevens.
Niveau	Operationeel		tactisch	tactisch/strategisch	strategisch

Figuur 10: Overzichtstabel kenmerken competentieniveau en focus (Bron: de Kort, 2007, de Groot, 2012, eigen bewerking, 2013).

3.5 REGIEROL EN GEMEENTELIJKE VASTGOEDSTRATEGIE

De koppeling tussen de organisatiestrategie en de vastgoedstrategie wordt binnen CREM-theorieën ook wel 'strategic alignment' genoemd (Osgood, 2004). Osgood heeft een model ontwikkeld (Strategic Alignment Model) en koppelt hierin de organisatiedoelstellingen missie en visie, klanten en markten, producten en diensten, onderscheidende competenties, waarde en cultuur aan de vastgoedstrategie waarin de **kwaliteit, kosten, hoeveelheid, locatie, technologie** en de **wijze waarop in de ruimte wordt voorzien** worden bepaald. Per onderdeel van de vastgoedstrategie kan worden onderzocht hoe deze een bijdrage kan leveren aan de organisatiestrategie.

Op basis van de 8 doelstellingen van de regiegemeente moet de vastgoedstrategie vooral gericht zijn op de onderdelen **hoeveelheid** ruimte (kleine organisatie, meer verantwoordelijkheid samenleving, beperken taken) en de **wijze waarop in de ruimte wordt voorzien** (samenwerking, netwerken, actoren, samenleving). Dit moet dan uiteindelijk leiden tot meer **kwaliteit** (effectiviteit, bestuurskracht) tegen minder **kosten** (efficiency, uitbesteden) wat meer gebaseerd is op algemene principes van gemeentelijk vastgoedmanagement (paragraaf 3.2.5) en de generieke doelstelling voor gemeenten ten aanzien van doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid (paragraaf 3.2.4).

In het vervolg van deze paragraaf worden bestaande onderzoeken en literatuur over de regierol binnen het gemeentelijk vastgoedmanagement gerelateerd aan deze onderdelen voor de vastgoedstrategie.

3.5.1 BESTAANDE LITERAATUUR REGIEROL IN RELATIE TOT GEMEENTELIJKE VASTGOEDSTRATEGIE

Er is nog niet veel literatuur die een duidelijke relatie legt tussen de regierol en de gemeentelijke vastgoedportefeuille of vastgoedstrategie. Dit wordt ook geconstateerd in een recente scriptie (Aarab, 2012, p.13) over het uitbesteden van maatschappelijk vastgoed. Het onderzoek is met name gericht op de beperking van de hoeveelheid vastgoed en vastgoedtaken van een gemeente. Een conclusie uit deze scriptie is dat gemeenten hun vastgoedorganisatie moeten professionaliseren wil men succesvol kunnen uitbesteden. Dit onderzoek is sterk gericht op de ontwikkeling van nieuw maatschappelijk vastgoed en mogelijke (innovatieve) contractvormen waarbij niet wordt ingegaan op de omvangrijke vastgoedportefeuilles die gemeenten reeds bezitten. Aarab komt tot de conclusie dat een meer strategische visie bij gemeenten nodig is om succesvol te kunnen uitbesteden en dat marktpartijen meer inlevingsvermogen en inzicht moeten krijgen in het functioneren van gemeenten.

Het uitbesteden is dus geen doel op zich (marktparadigma) maar moet zorgen dat er wederzijdse verantwoordelijkheden liggen (politiek-maatschappelijk paradigma). Een recent onderzoek (Teuben, 2012) geeft bijvoorbeeld aan dat eigendom van vastgoed op de lange termijn financieel aantrekkelijker is voor gemeenten dan huren en is het niet per definitie zo dat gemeenten vanuit financiële overwegingen geen vastgoed in eigendom zouden moeten hebben. Als voornaamste oorzaak wordt genoemd de aantrekkelijke financieringsmogelijkheden van gemeenten en het beperkte verschil in exploitatiekosten tussen marktpartijen en gemeenten. Het wel of niet in eigendom houden

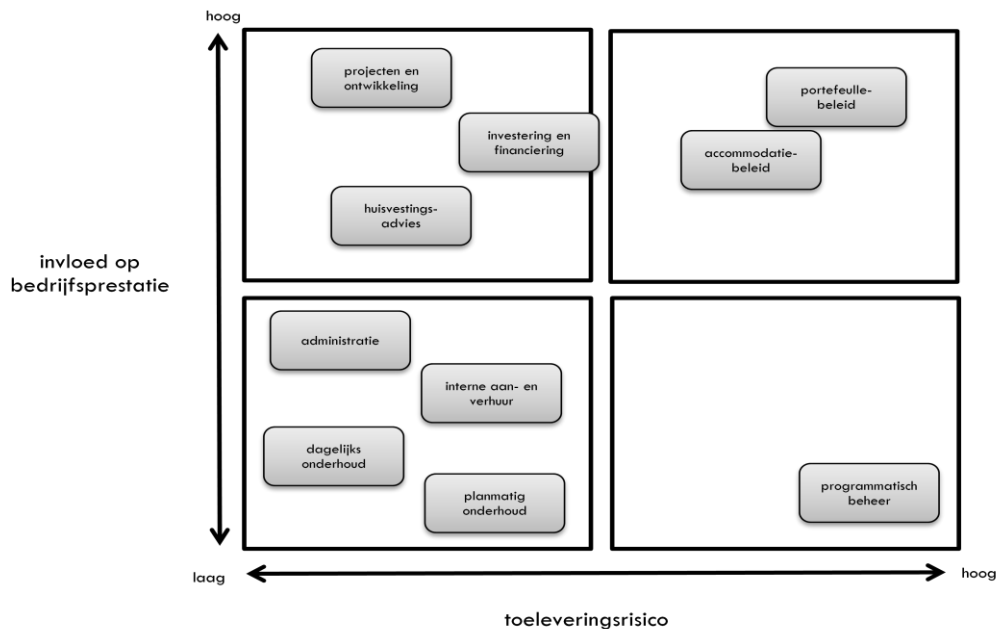
van vastgoed en het wel of niet uitbesteden van vastgoedtaken zal dus een weloverwogen beslissing moeten zijn die een hoge mate van professionaliteit eist van de vastgoedorganisatie. Omdat vastgoed en vastgoedmanagement niet tot de kernactiviteiten van gemeenten behoren is het uitbesteden van vastgoed(taken) wel een belangrijk onderdeel. De vraag is wat kan worden uitbesteed en wat niet.

In een ander onderzoek naar het uitbesteden van vastgoedtaken bij gemeenten (Tazelaar e.a., 2012) zien de onderzoekers de regierol voor gemeenten in het vastgoed ook als een compacte rol die vraagt om professionaliteit op een strategisch niveau. Ze benoemen 10 taken ten aanzien van het management van gemeentelijk vastgoed. Iedere taak is in onderstaande tabel (figuur 10) naar eigen inzicht gekoppeld aan de niveaus uit de vastgoedpiramide.

Taak	Beschrijving	niveau
1.Accommodatiemanagement	Bepaalt de vraag naar maatschappelijke voorzieningen op een strategisch niveau: het gewenste voorzieningenniveau	strategisch
2.Portefeuillemanagement	Bepaalt de vastgoedstrategie. Het strategisch portefeuillebeheer	strategisch
3.Investering en financiering	Activiteiten gericht op financiering en treasury	strategisch
4.Projecten en ontwikkeling	Het coördineren, managen en uitvoeren van vastgoedprojecten, aanpassingen, verbouwingen	tactisch/operationeel
5.Huisvestingsadvies	Advisering gericht op het passend huisvesten van gebruikers	tactisch
6.Aan- en verhuur	Verhuur klantbeheer	operationeel/tactisch
7.Administratie	Huurafrekening, facturering, afrekening servicekosten en debiteurenadministratie	operationeel
8.Planmatig onderhoud	De planning, coördinatie en uitvoering van gebouwonderhoud, installatieonderhoud, terreinen	operationeel
9.Dagelijks onderhoud	Dagelijkse werkzaamheden gericht op onderhoud en herstel van kleinere gebreken.	operationeel
10. Programmatisch beheer	Het afstemmen en coördineren van activiteiten van gebruikers, gezamenlijke activiteiten, vergaderingen voorzitten, interne en externe communicatie	operationeel

Figuur 11: Taken gemeentelijk vastgoedbeheer (bron: Tazelaar e.a. 2012, eigen bewerking 2013).

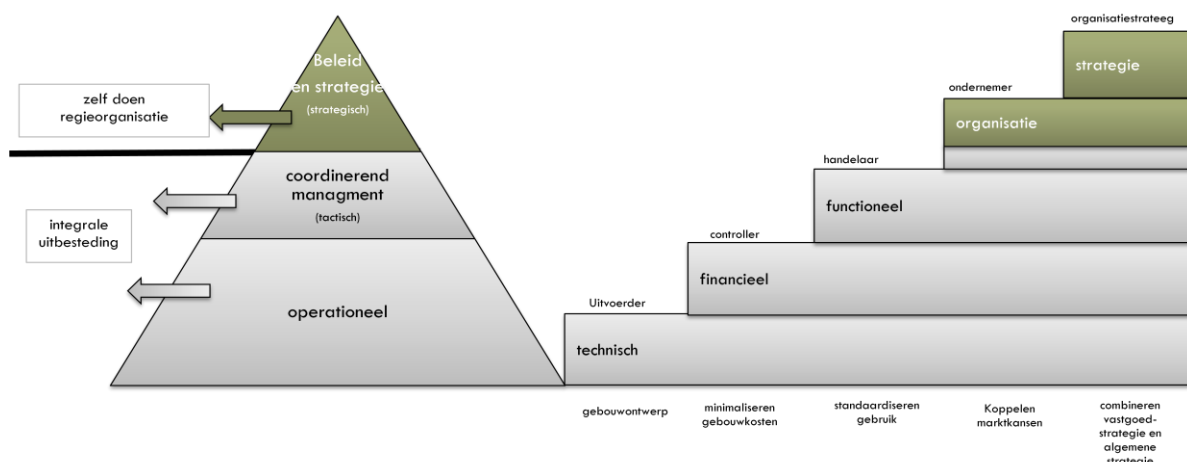
De mogelijke uitbesteding van deze taken is afgezet tegen een inkoopstrategie. Hiervoor is gebruik gemaakt van een inkoopmatrix van Kraljic (1983, p.111). In de matrix worden de taken geordend op twee assen. De eerste as is de mate waarin een taak gevoeligheid in zich heeft ten aanzien van de bedrijfsvoering en de tweede as is de mate waarin taken in concurrentie tussen marktpartijen zijn uit te voeren. Het resultaat van de ordening geeft een indeling in strategische taken, hefboomtaken, routinetaken en knelpunttaken.



Figuur 12: Taken gemeentelijk vastgoedbeheer in inkoopmatrix Kraljic (bron: Tazelaar e.a. 2012).

De onderzoekers stellen dat taken in het kwadrant linksonder tot de routinetaken behoren en dat hier het uitgangspunt moet zijn: 'uitbesteden, tenzij'. Het kwadrant rechtsboven zijn de strategische taken en hier geldt het principe: 'zelf doen tenzij' en professionalisering is hier het devies. Voor de overige twee kwadranten, linksboven hefboomtaken en rechtsonder knelpunten, geldt dat ze hun eigen afwegingen kennen. Het gaat vaak om afwegingen met het oog op de specificiteit van het vraagstuk en de benodigde specialistische kennis. Hier is ook gemeentelijk opdrachtgeverschap benodigd met een hoge mate van professionaliteit.

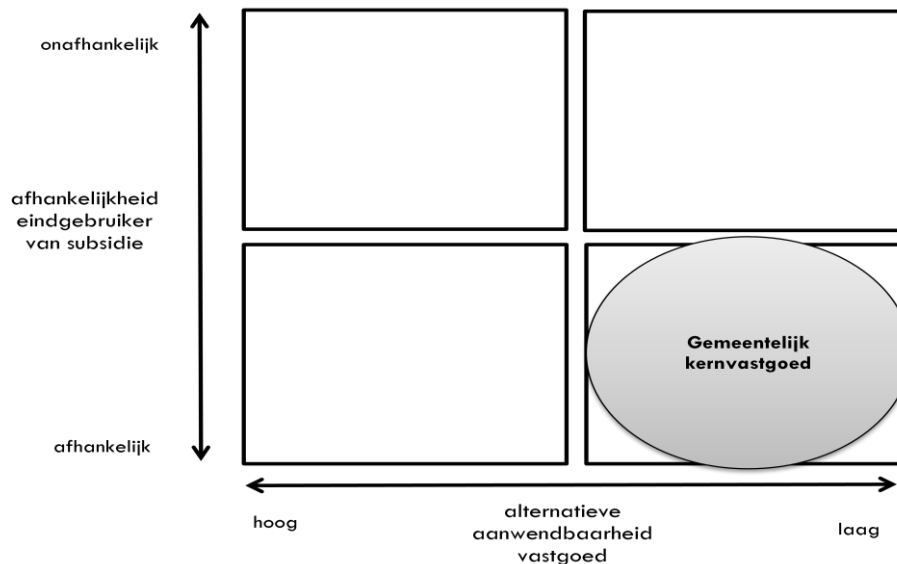
De onderzoekers zien voor de uitbesteding van taken een groeimodel dat met een eigen bewerking in onderstaande afbeelding (figuur 12) gekoppeld kan worden aan het groeimodel voor CREM-organisaties (Joroff, 1993) en de vastgoedpiramide (van Driel, 2010). In eerste instantie worden operationele taken uitbesteed waarbij de knip op een steeds hoger niveau wordt gelegd zoals dat ook in de commerciële vastgoedwereld wordt gehanteerd.



Figuur 13: Koppeling vastgoedpiramide, groeimodel CREM-organisaties en uibesteding vastgoedtaken. bron: Joroff (1993), Vermeulen en Wieman (2010), van Driel (2010), Tazelaar e.a. (2012), eigen bewerking (2013).

Met het model is een koppeling gelegd tussen de regierol, de professionalisering en de hoeveelheid taken van het gemeentelijk vastgoedmanagement, het zegt echter nog niets over de keuze welk vastgoed (hoeveelheid) dan gemanaged moet worden in een regiegemeente.

Er kan naast de afweging over het uitbesteden van taken binnen het vastgoedmanagement dus ook afweging gemaakt kunnen worden ten aanzien van het vastgoedobject zelf (eigendom). Wanneer is de gemeente de meest voor de hand liggende partij om in het vastgoed te voorzien? Om hier een afweging in te kunnen maken kan gebruikt gemaakt worden van een publicatie (Tazelaar e.a., 2011, p.28) over mogelijke samenwerking tussen de markt en gemeenten waarin een segmentering van de gemeentelijke vastgoedportefeuille is gemaakt. Via een model met twee assen wordt op de ene as aangeduid de mate waarin de eindgebruiker afhankelijk is van subsidie en op de andere as de mate waarin het vastgoedobject alternatief aanwendbaar is.



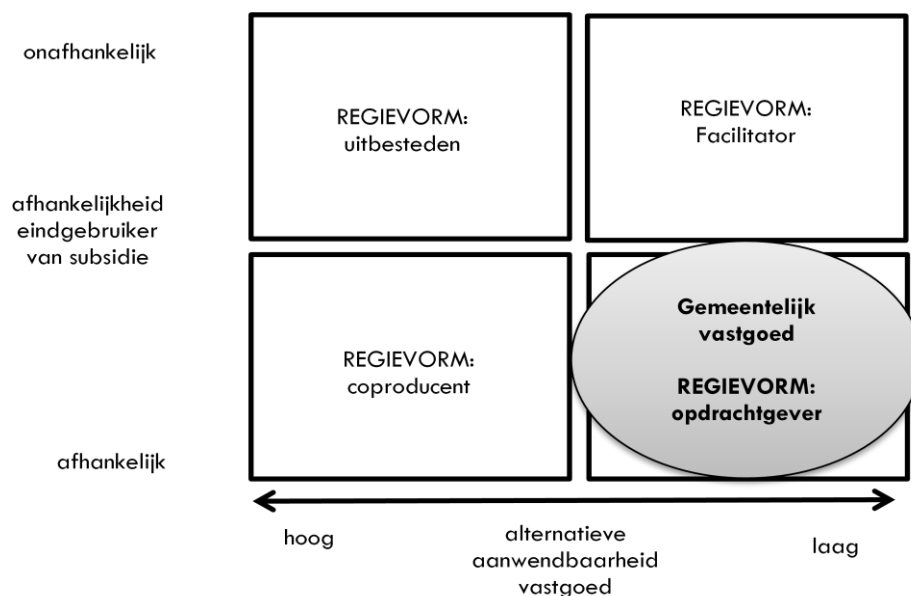
Figuur 14: Segmentering gemeentelijk kernvastgoed (bron: Tazelaar e.a. (2012), eigen bewerking, 2013)

Door toenemende transparantie ingegeven vanuit de professionalisering, maar ook vanuit wettelijke kaders (zie paragraaf 3.2.4: o.a. BBV, wet Markt & Overheid) zal de subsidiestroom ook steeds vaker inzichtelijk worden en niet meer in verkapte vorm worden verstrekt via het vastgoed zelf (lage huur, gebruik om-niet e.d.). Dit zal toekomstige vraagstukken over samenwerken of uitbesteding aan marktpartijen eenvoudiger moeten kunnen maken.

Het gemeentelijk kernvastgoed kan in dit model worden gezien als het meest natuurlijke eigendom van een gemeente. Binnen deze categorie kan vervolgens een strategie worden ingezet die enerzijds de afhankelijkheid van subsidie probeert te verminderen en anderzijds poogt de alternatieve aanwendbaarheid (waarde) te vergroten.

Bij een nieuwe vraag naar vastgoed (ruimte) kan op strategisch niveau (portefeuillemanagement) de segmentering naar eigen inzicht worden aangevuld met de verschillende regievormen zoals beschreven

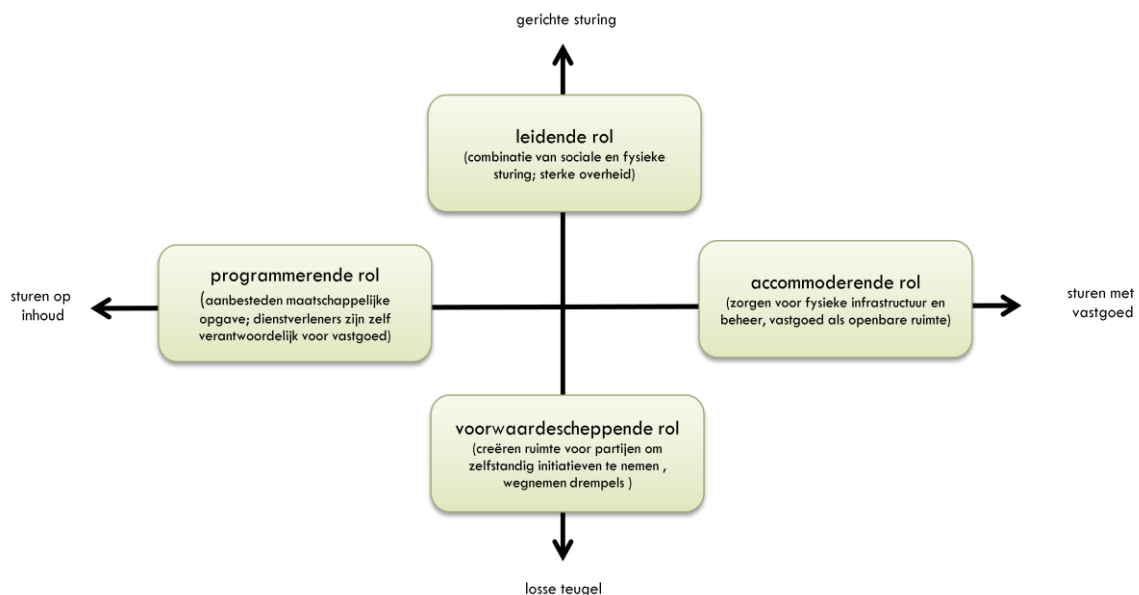
in paragraaf 2.6. Ten aanzien van het kernvastgoed heeft de gemeente dan een opdrachtgevende rol, het betreft dan slecht alternatief aanwendbaar vastgoed met een gebruiker die grotendeels afhankelijk is van gemeentelijke subsidie. Een gebruiker die sterk afhankelijk is van subsidie, maar waarbij de ruimtevraag wel alternatief aanwendbaar vastgoed betreft kan een coproductie plaatsvinden waarin marktpartijen uiteindelijk het eigendom verkrijgen. Als de gebruiker onafhankelijk is van gemeentelijke subsidie maar wel een slecht alternatief aanwendbaar pand nodig heeft kan de gemeente de rol van facilitator oppakken, door bijvoorbeeld planologisch ruimte te bieden voor een dergelijke ontwikkeling of anderszins mogelijkheden te creëren. Voor situaties waarin de gebruiker niet afhankelijk is van gemeentelijke subsidie en het vastgoed betreft met een hoge alternatieve aanwendbaarheid volstaat regie op uitbesteding, wat in deze situaties betekent dat er ondanks dat het gaat om gemeentelijke doelstellingen uit een beleidsproces er geen gemeentelijke bemoeienis (nodig) is met het vastgoedvraagstuk.



Figuur 15: Regie op gemeentelijk vastgoed (bron: Tazelaar e.a. (2012), Span e.a. (2009), eigen bewerking, 2013)

In het boek *Publiek Vastgoed* (Van Leent, 2012, p.12) wordt de mogelijkheid om de alternatieve aanwendbaarheid te vergoten en de afhankelijkheid van subsidie te verminderen gevonden in het wegvallen van de scheiding tussen collectieve en particuliere belangen. Als gevolg van toenemende bezuinigen in de collectieve sector wordt steeds vaker gezocht naar de combinatie van maatschappelijk vastgoed met commerciële functies (particulier belang). Publiek vastgoed is niet hetzelfde als maatschappelijk vastgoed. Het maatschappelijk vastgoed (collectief belang) met een publieke functie wordt derhalve steeds vaker gecombineerd met publieke functies die een particulier belang kennen (multifunctionele centra). De wijze waarop in de ruimte wordt voorzien verandert dus met name door de toenemende samenwerking met andere partijen en toenemende verantwoordelijkheid bij andere partijen en in de samenleving.

De keuzes in de rol van de gemeente binnen het domein van maatschappelijke voorzieningen schetst hij in een vierdeling. In principe kan er per situatie een andere rol worden aangemeten. Het begrip regierol ziet hij echter als onbruikbaar. Hij relateert het begrip regie aan de definitie uit de theaterwereld en constateert dat de gemeente zich zelden slechts in deze rol schikt, maar ook vaak de rol van acteur, producent en castingbureau op zich neemt. Hoewel hij deze constatering doet zijn de vier archetypische rollen wel degelijk vergelijkbaar met de keuze in regierollen die eerder in het onderzoek zijn benoemd (paragraaf 2.6). Van Leent ordent de rollen op basis van twee dimensies. Enerzijds is er de mate waarin de gemeente stuurt met haar vastgoed (hardware) en anderzijds de mate waarin de gemeente stuurt op de programma's (software). Zo is de leidende rol sterk verwant met de opdrachtgevende rol, de programmerende rol met die van regie op uitbesteden, de voorwaardescheppende rol met die van facilitator en de accommoderende rol met die van coproducent.



Figuur 16: Gemeentelijke rollen bij maatschappelijke voorzieningen. (bron: Van Leent, 2012)

Hoewel van Leent zijn mogelijke toekomstbeeld voor de gemeentelijke vastgoedorganisatie ziet als een vrije schets, zie hij ook vanuit de vastgoedpiramide een regierol voor de gemeente weggelegd op strategisch niveau waarbij het tactische en operationele niveau uiteindelijk worden uitbesteed.

3.6. CONCLUSIE

Een gemeentelijke vastgoedorganisatie is te beschouwen als CREM-organisatie waarbij de belangrijkste verschillen ten opzichte van ondernemingen met name te vinden zijn in de politieke context, de diversiteit aan taken en gebruikers en de monopoliepositie van een gemeente.

De diversiteit aan gemeentelijke taken is ook terug te vinden in de gemeentelijke vastgoedportefeuille. Op basis van verschil in doelstelling kan de portefeuille worden verdeeld in drie categorieën, het vastgoed ten behoeve van gebiedsontwikkeling is hier niet in meegenomen.

1. CREM (eigen huisvesting)
2. PREM (maatschappelijk vastgoed)
3. REM (bijzonder vastgoed)

De strategische, tactische en operationele taken van een gemeentelijke vastgoedorganisatie dienen te worden uitgevoerd binnen de wettelijke en financiële kaders. De voornaamste kaders hierbij zijn het BBV, Gemeentewet, wet Fido, wet Markt en Overheid en in de nabije toekomst waarschijnlijk ook de wet HOF.

Primaire doelstelling voor de gemeentelijke vastgoedorganisatie is op basis van een aantal vaste principes in lijn met de wettelijke en financiële kaders waarde toe te voegen van aan organisatie- en beleidsdoelstellingen.

Het werkveld van het gemeentelijk vastgoedmanagement kenmerkt zich, vanwege de diversiteit, door vele stakeholders zowel intern als extern. Deze stakeholders zijn te duiden met de weergave van het krachtenveld voor CREM-organisaties.

Voor de doorgroei naar een strategisch opererende CREM-organisatie wordt vaak gebruik gemaakt van het groeimodel van Joroff waarin de organisatie in iedere fase een ander competentieniveau nastreeft. De gemeentelijke vastgoedorganisatie zal door een toegenomen vraag naar transparantie met betrekking tot de inzet en prestaties van het gemeentelijk vastgoed veel van deze competenties moeten bezitten om zodoende een strategisch visie te kunnen ontwikkelen. Een toename in transparantie en inzicht in gegevens zullen vraagstukken omtrent outsourcing en samenwerking eenvoudiger maken.

De relatie tussen de organisatiedoelen van een regiegemeente en de gemeentelijke vastgoedstrategie kan worden gelegd met behulp van het "Strategic Alignment Model" van Osgood (2004). Ten aanzien van de organisatiedoelstelling de transitie door te maken naar een regiegemeente zijn met name de onderdelen hoeveelheid (quantity of space) en de wijze waarop in de ruimte wordt voorzien (practices for providing space) van belang en in algemene zin de kosten (cost of space) en kwaliteit (quality of space). Er zijn enkele bestaande onderzoeken en publicaties op basis waarvan een afweging gemaakt kan worden ten aanzien van de regierol in de gemeentelijke vastgoedstrategie. De professionalisering van de gemeentelijke (vastgoed)organisatie blijkt daarbij een vaste voorwaarde te vormen voor de doorontwikkeling naar een regiegemeente. De regievormen van opdrachtgever, coproductent, facilitator en uitbesteden zijn te koppelen aan een segmentering van het gemeentelijk vastgoed.

Met deze conclusie is antwoord gegeven op de deelvragen 3, 4 en 5: 'Wat is gemeentelijk vastgoedmanagement?', 'Hoe kunnen CREM-theorieën de professionalisering van het gemeentelijk vastgoedmanagement ondersteunen?' en 'welke mogelijkheden zijn er om de regierol toe te passen binnen de gemeentelijke vastgoedstrategie?'

4. VORMING STRATEGISCH KADER

4.1 INLEIDING

Met het verkregen inzicht in de doelstellingen van regiegemeenten en de beoogde bijdrage vanuit de vastgoedstrategie wordt in dit hoofdstuk een strategisch kader opgesteld waarin de koppeling wordt gelegd tussen de professionalisering van het gemeentelijk vastgoedmanagement en de doelstellingen voor de vastgoedstrategie. Gemeenten krijgen hiermee een praktisch toepasbaar kader waarmee ze de vastgoedstrategie vormgeven in de transitie naar een regiegemeente. Na het opstellen van het strategisch kader wordt een definitie geformuleerd van gemeentelijk vastgoedmanagement in een regiegemeente. Met de vorming van het kader moet antwoord gegeven kunnen worden op deelvraag 6: 'Hoe ziet een strategisch kader er uit waarin de koppeling wordt gemaakt tussen de strategische doelstellingen van een regiegemeente en de professionalisering van het gemeentelijk vastgoedmanagement vanuit CREM-theorieën?'

4.2 OPBOUW STRATEGISCH KADER

In hoofdstuk 3 is geconcludeerd dat voor de vastgoedstrategie met name de **hoeveelheid en wijze waarop wordt voorzien** in ruimte belangrijk zijn, naast de benodigde **professionaliteit/competenties** van het gemeentelijk vastgoedmanagement, algemene doelstellingen en wettelijke kaders (**kwaliteit en kosten**). Het strategisch kader wordt opgebouwd middels 5 stappen gerelateerd aan het groeimodel voor CREM-organisaties. De eerste vier stappen zijn gericht op het behalen van benodigde competenties conform het groeimodel. Hierin is per competentieniveau aangegeven welke bijdrage aan de transitie naar een regiegemeente geleverd kan worden. Bij de laatste stap opereert de vastgoedorganisatie op het competentieniveau van strateeg en kan een beslisboom worden gehanteerd ter ondersteuning van de besluitvorming op strategisch niveau. De beslisboom is gebaseerd op de bevindingen uit het theoretische deel van dit onderzoek.

Stap 1: Bepalen competentieniveau en behalen niveau van uitvoerder en controller.

De eerste stap is om als gemeente het competentieniveau van de gemeentelijke vastgoedorganisatie te bepalen. Op het niveau van uitvoerder is het door het ontbreken van enig inzicht onmogelijk weloverwogen beslissingen te nemen ten aanzien van de geformuleerde strategische uitgangspunten. Pas in de fase van controller worden de eerste stappen gezet om inzicht te krijgen in de exploitatiekosten van het vastgoed. De eerste stap is dat gemeenten de competenties van de fase uitvoerder en controller beheersen. Op basis van onderzochte literatuur en recente onderzoeken naar gemeentelijk vastgoedmanagement zullen nog niet veel gemeenten deze competentieniveaus al volledig beheersen.

Stap 2: Beheersen competentieniveau controller: uitbesteding operationele routinematige taken.

Zodra het gemeentelijk vastgoedmanagement het competentieniveau van controller beheerst kunnen als eerste de operationele routinematige taken worden uitbesteed. Dit zijn planmatig en dagelijks

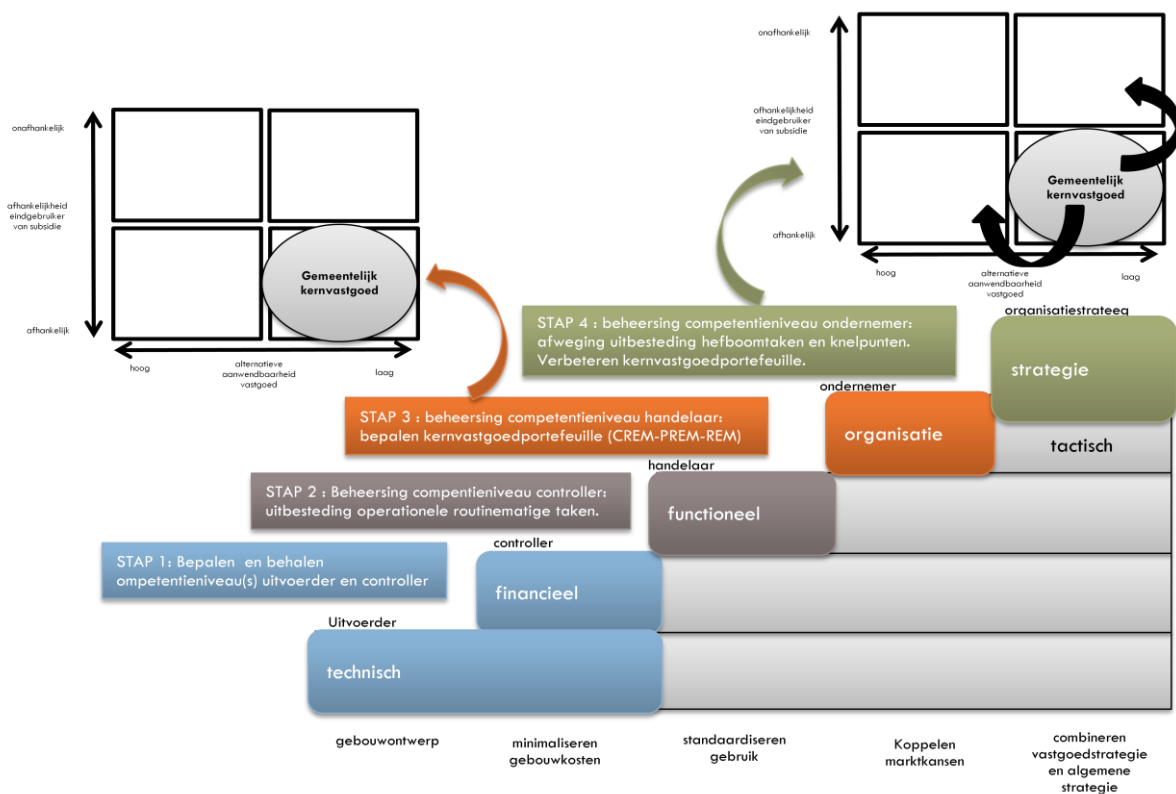
onderhoud, administratieve taken en (interne) aan- en verhuur. De vastgoedorganisatie kan zich nu focussen op het behalen van het competentieniveau van handelaar.

Stap 3: Beheersen competentieniveau handelaar: bepalen kernvastgoedportefeuille en dispositie niet-kernvastgoed.

Met het behalen van het competentieniveau van handelaar heeft de organisatie zicht op alle kosten en kan het de vergelijking maken met de markt. Op dit moment kan bepaald worden wat de kernvastgoedportefeuille zou moeten zijn aan de hand van segmentering (figuur 14, p.37) en wat dan de indeling/doelstelling (CREM-PREM-REM) is per deelportefeuille. De vastgoedorganisatie kan zich focussen op het in de markt zetten van het niet-kernvastgoed en het behalen van het competentieniveau van ondernemer.

Stap 4: Beheersen competentieniveau ondernemer: Afweging uitbesteden hefboomtaken en knelpunten en sturen op verhogen alternatieve aanwendbaarheid en vermindering subsidiebehoefte.

Door het beheersen van de competentie van ondernemer is de vastgoedorganisatie met de kennis van organisatiedoelen en de gevoeligheden van bedrijfsprocessen (ook politieke gevoeligheden) in staat een afweging te maken ten aanzien van het wel of niet uitbesteden van hefboomtaken (projecten & ontwikkeling, investeren & financieren en huisvestingsadvies) en knelpunten (programmatisch beheer) in de kernvastgoedportefeuille. Binnen de kernvastgoedportefeuille stuurt de organisatie op het verhogen van de alternatieve aanwendbaarheid en de vermindering van de subsidiebehoefte.



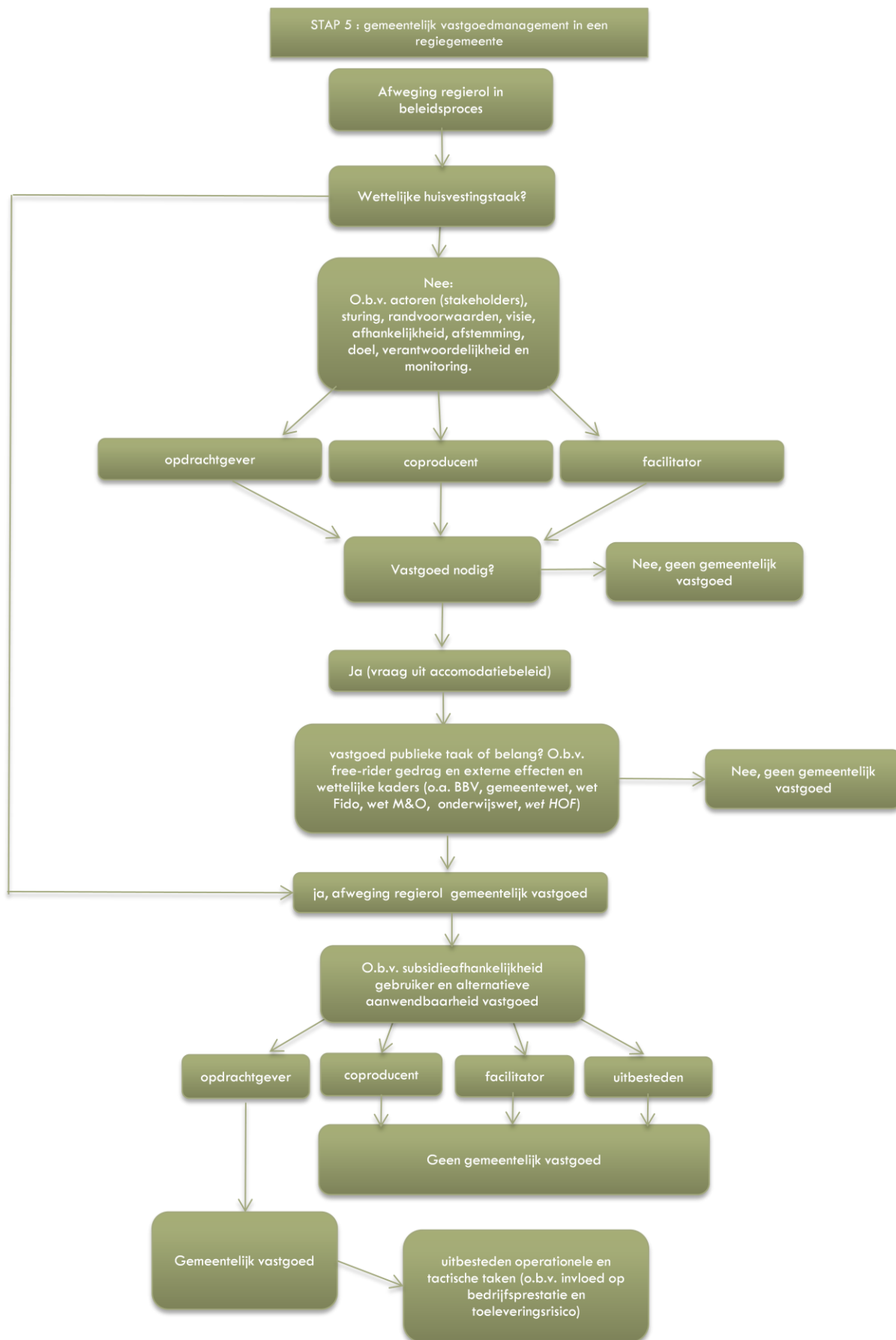
Figuur 17: Stap 1 t/m 4 strategisch kader.

Stap 5: Beslisboom gemeentelijk vastgoedmanagement in een regiegemeente.

Met het beheersen van het competentieniveau van strateeg zijn er slechts taken op strategisch niveau, maar beheerst de organisatie alle voorgaande competenties. De voornaamste doelstelling in deze fase is waardetoevoeging aan organisatie- en beleidsdoelen. In deze fase kan binnen het strategisch kader een beslisboom worden gebruikt.

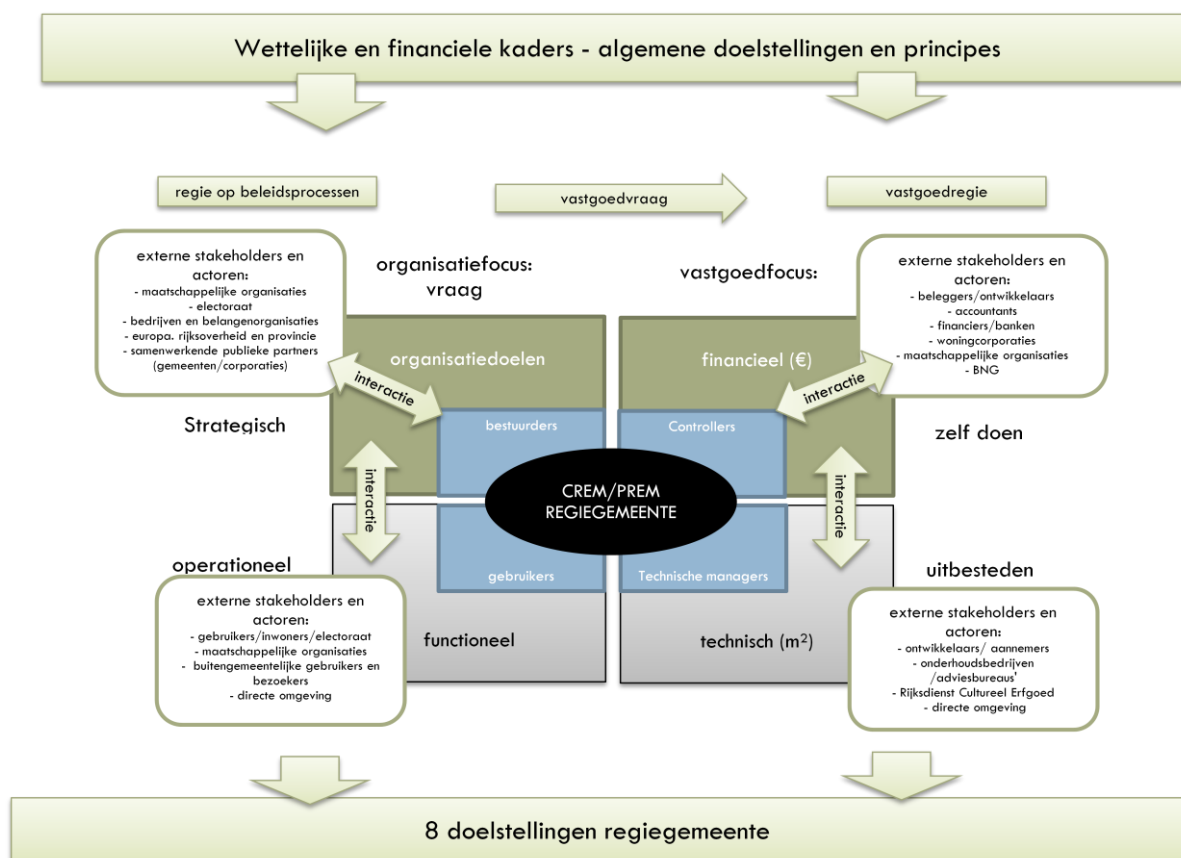
De beslisboom binnen een geprofessionaliseerde gemeentelijke vastgoedorganisatie begint bij de regie op het beleidsproces. Mocht een vraag komen vanuit een wettelijke huisvestingstaak is een ruimtevraag die direct een afweging vraagt ten aanzien van de regierol op het vastgoed. Is dit niet het geval zal eerst in het proces rondom de beleidsvorming worden afgewogen wat de regierol van de gemeente is vanuit beleidsperspectief. Mocht er een ruimtevraag ontstaan is dit een vraag vanuit het accommodatiemanagement. Vervolgens wordt afgewogen of het vastgoed een publiek belang/taak in zich heeft op basis van mogelijk free-rider gedrag en complexe externe effecten (positief of negatief). Mocht dit het geval zijn wordt een afweging gemaakt ten aanzien van de regierol op het vastgoed. Deze afweging vindt plaats binnen het portefeuillemanagement. Voor deze afweging op strategisch niveau vanuit vastgoedperspectief wordt de bewerkte vorm van de segmentering uit hoofdstuk 3 (figuur 15, p.38) gebruikt. Slechts bij een beperkte alternatieve aanwendbaarheid en hoge mate van subsidieafhankelijkheid zal de afweging leiden tot een toevoeging aan de gemeentelijke vastgoedportefeuille (opdrachtgever). Vervolgens dient bij een toevoeging aan de gemeentelijke vastgoedportefeuille ten aanzien van de vastgoedtaken op tactisch en operationeel niveau een afweging gemaakt te worden over de uitbesteding van taken op basis van het toeleveringsrisico en de mate van invloed op de bedrijfsprestatie.

De eerste stap is nog gericht op de interne organisatie, maar vanaf de tweede stap komt er steeds meer externe focus conform principes van 'New Public Governance'. Hiermee komen binnen het krachtveld ook externe stakeholders in beeld die een rol kunnen spelen.



Figuur 18: Beslisboom strategisch niveau gemeentelijk vastgoedmanagement

Als het strategisch kader wordt geplot in een model met het krachtenveld van CREM-organisaties wordt er enerzijds vanuit de vraagzijde regie op beleidprocessen gevoerd (accommodatiemanagement) met relevante stakeholders en anderzijds vanuit het portefeuillemanagement (aanbod) is er interactie met relevante stakeholders vanuit vastgoedperspectief. Beide handelen vanuit de wettelijke en financiële kaders en de algemene doelstellingen en principes van het gemeentelijk vastgoedmanagement. De vastgoedorganisatie handelt op het competentieniveau van strategie en heeft een focus op alle niveaus (financieel, technisch, functioneel en organisatie). De operationele taken zijn uitbesteed.



Figuur 19: Weergave vastgoedmanagement regiegemeente in eigen bewerking van Multi-stakeholderbenadering

4.3 VOORLOPIGE CONCLUSIE THEORETISCH ONDERZOEK

Op basis van de onderzochte literatuur is in dit hoofdstuk een strategisch kader opgesteld. Dit strategisch kader vormt de voorlopige conclusie van het theoretische deel van dit onderzoek.

De uiteindelijke bijdrage van het strategisch kader in de transitie naar een regiegemeente is samengevat in een definitie over wat vastgoedmanagement in een regiegemeente uiteindelijk zou moeten zijn na het doorlopen van de stappen uit het kader. De definitie is opgebouwd uit de acht geformuleerde doelstellingen van een regiegemeente die zijn benoemd in hoofdstuk 2:

“Vastgoedmanagement in een regiegemeente vindt plaats op strategisch niveau binnen een compacte goed afgebakende kernvastgoedportefeuille. Regie op beleidsprocessen en regie op vastgoedprocessen worden uitgevoerd binnen goed onderhouden netwerken van actoren met wederzijdse belangen en verantwoordelijkheden. Het gemeentelijk vastgoedmanagement kent een hoge mate van professionaliteit en kan flexibel inspelen op veranderingen in de complexe samenleving doordat het kennis heeft van de relevante stakeholders en het complexe krachtenveld waarbinnen ze opereert. De gemeente is efficiënter en effectiever door het grotendeels uitbesteden van operationele/tactische taken en het afstoten van niet-kernvastgoed. Waar mogelijk wordt samengewerkt met derden en bestuurders hoeven wat betreft de gemeentelijke vastgoedportefeuille alleen op hoofdlijnen te sturen met minder taken en verantwoordelijkheden wat leidt tot meer bestuurskracht en minder kans op een interventiefuik. Hiermee vergroten ze het vertrouwen en de herkenbaarheid in de lokale democratie. “

Met deze definitie eindigt het theoretische deel van dit onderzoek. Het gevormde theoretisch kader vormt het antwoord op deelvraag 6: ‘Hoe ziet een strategisch kader er uit waarin de koppeling wordt gemaakt tussen de strategische doelstellingen van een regiegemeente en de professionalisering van het gemeentelijk vastgoedmanagement vanuit CREM-theorieën?’ en zal in het volgende hoofdstuk (empirische deel) worden getoetst.

5. PRAKTIJKTOETSING

5.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt het gevormde theoretisch kader in de praktijk getoetst. Dit zal gebeuren door middel van een aantal interviews onder experts en gemeenten.

Met de conclusie van dit hoofdstuk moet antwoord gegeven kunnen worden op deelvraag 7: 'In hoeverre is het strategisch kader dat de koppeling weergeeft tussen de strategische doelstellingen van een regiegemeente en de professionalisering van het gemeentelijk vastgoedmanagement vanuit CREM-theorieën praktisch toepasbaar?'

5.2 OPZET INTERVIEWS EN SELECTIE VOOR INTERVIEWS

De interviews zijn verdeeld in twee categorieën. De eerste categorie bestaat uit een viertal (externe) experts op het gebied van gemeentelijke vastgoedstrategie en gemeentelijk vastgoedmanagement. De tweede categorie bestaat uit drie gemeentelijke organisaties die bezig zijn met de transitie naar een regiegemeente. Voordat wordt ingegaan op de selectiecriteria zal eerst worden ingegaan op de validiteit en betrouwbaarheid van de gekozen methode.

Er zijn drie vormen van validiteit of geldigheid zoals dat meestal in kwalitatief onderzoek wordt genoemd. Dit zijn interne validiteit, externe validiteit en de instrumentele of dataverzamelingsgeldigheid (Baarda e.a., 2009, p.197-198). Bij interne validiteit/geldigheid gaat het er om of de gekozen opzet de beste methode is om een geldig antwoord te krijgen op de onderzoeksvraag. Bij externe validiteit gaat het om de reikwijdte en inhoudelijke generalisatie van het onderzoek. De instrumentele of dataverzamelingsgeldigheid heeft meer te maken met de kwaliteit van de verzamelde gegevens.

Er is gekozen voor open interviews waarin enige structuur is aangebracht door te werken met een topiclijst. In de onderzoeksopzet is reeds aangegeven dat het onderzoek explorierend is met als doel het ontwikkelen van een theorie, begrippen of hypothesen. Het open interview geeft met de aangebrachte structuur zoveel mogelijk ruimte om de volledigheid, haalbaarheid, toepasbaarheid en meerwaarde van het theoretisch kader in de praktijk te toetsen en past derhalve bij het explorerende karakter van dit onderzoek (interne validiteit). Door het opgestelde theoretische kader te bespreken en te toetsen wordt de focus gehouden op de inhoudelijke generalisatie van de onderzoeksresultaten (externe validiteit). De opzet van de topiclijst geeft de geïnterviewde eerst voldoende ruimte zijn/haar mening te geven en praktijkervaring te delen op de onderzochte begrippen. In feite is dit een vorm van datatriangulatie om te controleren of meningen van experts en ervaringen in de praktijk convergeren met de conclusies uit het theoretische deel van het onderzoek.

Betrouwbaarheid wordt bij kwalitatief onderzoek ook vaak intersubjectiviteit genoemd (Baarda e.a., 2009, p.331). De vraag is of de onderzoeksresultaten gekleurd zijn door de onderzoeker zelf. Dit is

echter nooit helemaal uit te sluiten. Door middel van de gekozen opzet wordt het strategisch kader zowel door externe experts getoetst als door medewerkers binnen gemeentelijke (vastgoed)organisaties zelf, waarin zij alle ruimte krijgen hun eigen visie en mening kunnen te uiten. De kracht van externe partijen zit met name in de deskundigheid en onafhankelijkheid terwijl de gemeentelijke medewerkers meer vanuit de dagelijkse praktijk kunnen oordelen. De resultaten van de interviews worden geanalyseerd en zoveel mogelijk ingedeeld in de categorieën volledigheid, praktische haalbaarheid/toepasbaarheid en meerwaarde van het kader, hiermee worden de resultaten van de interviews beter controleerbaar en vergroot het de betrouwbaarheid van het onderzoek.

De experts op het gebied van gemeentelijke vastgoedstrategie zijn geselecteerd op basis van de volgende criteria:

- Expert op het gebied van gemeentelijke vastgoedstrategie.
- Recente publicaties of literatuur uitgebracht over gemeentelijk vastgoedmanagement
- Bereidheid tot geven van interview
- Niet in loondienst bij een gemeente

De selectie van experts is grotendeels ter beoordeling van de onderzoeker zelf aangezien er geen onafhankelijk vastgestelde lijst van experts bestaat. Met behulp van enig vooronderzoek via internet en op basis van uitgebrachte publicaties over gemeentelijk vastgoedmanagement is de uiteindelijke selectie tot stand gekomen. De geselecteerde experts bleken allen bereid om mee te werken aan het onderzoek. Door een expert te kiezen die niet in loondienst is bij een gemeente wordt de objectiviteit en onafhankelijkheid van de respondenten vergroot. Uiteraard kan een expert wel als externe deskundige zijn ingeschakeld bij gemeenten.

De gemeenten die worden geïnterviewd zijn (behoudens enige geografische spreiding) min of meer willekeurig gekozen waarbij wel op basis van beschikbare documenten duidelijk is dat ze een regiegemeente willen zijn of worden. Dit is gedaan om te voorkomen dat de respondenten onvoldoende in de materie zitten en er onvoldoende bruikbare data worden opgehaald uit de interviews. Het onderzoek richt zich immers op vastgoedmanagement in een regiegemeente. Uiteraard is de bereidheid tot het geven van een interview wel een voorwaarde, dit bleek uiteindelijk vaak samen te hangen met de mate van bekendheid met de materie.

Op basis van de opgestelde criteria zijn de volgende personen geselecteerd voor een interview als expert op het gebied van gemeentelijke vastgoedstrategie:

- Paula Smits (Smits Projektbegeleiding en auteur van het boek gemeentelijk vastgoedmanagement)
- Wicher Schönau en Leo Schunck (adviseurs Twynstra Gudde)
- Rinald van der Wal (directeur BBN-adviseurs)

- Walter Rozendaal (Directeur instituut voor vastgoedmanagement)

Op basis van de opgestelde criteria zijn de volgende 3 gemeenten geselecteerd voor een interview:

- Gemeente Amersfoort – Els van Kooten
- Gemeente Delft – Theo Eekhout
- Gemeente Schouwen-Duiveland – Sylvia van Rienderhoff

De gehanteerde topiclijst voor de interviews zijn als bijlage opgenomen.

5.3 RESULTATEN INTERVIEWS EXPERTS

Een uitgebreide samenvatting van de afgenomen interviews is als bijlage opgenomen bij dit onderzoek. In deze paragraaf zullen per interview de meest relevante opmerkingen in het kader van dit onderzoek worden weergegeven. Deze resultaten worden in paragraaf 5.5 geanalyseerd.

5.3.1 INTERVIEW PAULA SMITS (SMITS PROJEKTBEGELEIDING – O&V GROEP)

Smits begint met de opmerking: “weet wel wat regiegemeente worden betekent als gemeentelijke organisatie, kijk daarbij eerst wat je nu bent.“ Volgens Smits houdt een gemeente zich in een regiefunctie bezig met de grote lijn, details laat ze aan anderen over en geeft ze hier ook verantwoordelijkheid voor. Regie vraagt volgens Smits strakke sturing en inzet van professionals op hoog niveau. Er moet continue gekeken worden naar verbindingen, ook tussen afdelingen binnen een gemeente. Processen verlopen tegenwoordig niet meer in een rechte lijn. “Regie is een vorm van dienend leiderschap”, stelt Smits. Ze vindt dat gemeenten niet zomaar alle vastgoedtaken over de schutting kunnen gooien of snel kunnen wegbezuinigen, de bestuurlijke verantwoordelijkheid blijft vaak wel, zowel politiek als juridisch. Een gemeente blijft immers een overheidsorgaan en is geen private partij. Bezuinigingen hebben in feite niets te maken met de regiefunctie maar het is wel de drijfveer van veel gemeenten.

De strategische opgave voor de vastgoedorganisatie in de transitie naar een regiegemeente wordt volgens Smits regionale samenwerking. Zij denkt dat de vele decentralisaties die op gemeenten af komen vanuit het rijk, gemeenten tot regionale samenwerking dwingt. Ze stelt: “Je kunt het als gemeente niet meer allemaal zelf oppakken, maar moet er wel klaar voor zijn.”

Vastgoed is voor een gemeente slechts een middel, je zult nooit op strategisch niveau komen tenzij, net als bijvoorbeeld in Duitsland, het gehele vastgoed in dienst stelt van bijvoorbeeld de economie. Smits denkt dat in ieder geval wettelijke huisvestingstaken uit een politieke context gehaald moeten worden, dit zijn immers gewoon wettelijk uit te voeren taken. Huisvestingsvraagstukken uit een lokale politieke opgave zijn volgens Smits logischer om dicht bij je te houden. Smits denkt dat met een professionele vastgoedorganisatie op afstand de roep om meer transparantie makkelijker is in te vullen, omdat gestuurd kan worden op jaarverslagen en dergelijke vanuit die externe organisatie. Ze denkt dat een

hoger competentieniveau van de vastgoedorganisatie nodig is omdat vraagstukken steeds meer integraliteit vragen.

Het opgestelde kader vindt Smits goed, maar ze ziet het als een zakelijke afweging terwijl in de praktijk ook emotie en politiek een prominente rol spelen. Een knelpunt voor de toepassing van het kader ziet Smits in de personele consequenties, je hebt hiervoor de juiste mensen nodig, maar ze vraagt zich af of er wel ruimte is bij gemeenten om die mensen aan te trekken. Ze denkt dat het voor de praktische haalbaarheid van het opgestelde kader belangrijk is dat gemeenten de consequenties er van aanvaarden en deze verankeren voor de lange termijn. Een gemeente kijkt vaak niet verder dan de collegeperiode. Smits merkt verder op dat ze niet denkt dat al het commercieel vastgoed per definitie afgestoten zou moeten worden wat de afweging wel suggereert in het kader. Ook de strategische positie en het structurele rendement spelen hierbij volgens Smits een rol.

5.3.2 INTERVIEW WICHER SCHÖNAU EN LEO SCHUNCK (TWINSTRA GUDDE)

Volgens Schönau zijn er bijna geen gemeenten die de term regiegemeente niet gebruiken, maar zetten weinig gemeenten concrete stappen. De vraag is vaak waar men moet beginnen. Het begint volgens Schönau met de vraag: “wat is regie?” Schönau stelt dat een dergelijke transitie een lange termijn visie vraagt, terwijl de focus vaak kort is bij een gemeente. Volgens Schunck moeten gemeenten zich gaan bezighouden met het ‘wat’ en niet met het ‘hoe’. Schönau vindt dat gemeenten over het algemeen moeite hebben zaken los te laten, maar hij denkt dat met name de financiële situatie ze nu dwingt om dat wel te gaan doen. “De urgentie is er nu en het zal nu ook echt gaan gebeuren” stelt Schönau. De interventiefuik is volgens Schönau een kerndilemma voor een gemeente in de transitie naar een regiegemeente. Schunck geeft aan dat bezuinigen vaak de reden is om regiegemeente te willen worden, maar op korte termijn zullen volgens hem de kosten zelfs toenemen onder meer door frictiekosten. Het geheel moet volgens Schunck dan ook niet als project worden gezien, maar als een ontwikkeltraject dat tijd nodig heeft. Schönau benadrukt dat het dus niet sec over kosten gaat, maar ook over de maatschappelijke baten, kwaliteit van je dienstverlening en het creëren van meer flexibiliteit. De personele component is ook een dilemma in de transitie naar een regiegemeente omdat gemeenten veel uitvoerend personeel hebben, ook op vastgoedgebied. Schunck is van mening dat het lastig is om met uitvoerend personeel de transitie te maken naar professioneel opdrachtgever. Werkzaamheden in een regiegemeente zitten volgens Schunck en Schönau op strategisch niveau. Schunck merkt op dat je als opdrachtgever, zeker als overheid wel verantwoordelijk blijft voor het eindresultaat. Je moet professioneel opdrachtgever zijn zodat je weet wat de risico's zijn. De uitvoering op afstand is dan geen probleem. De toegevoegde waarde van goede ambtenaren is volgens Schönau het kunnen aansturen van deze partijen, rekening houdend met de gevoeligheden en risico's.

Volgens Schönau betekent regiegemeente worden op vastgoedgebied niet enkel het uitbesteden van taken en het verkopen van vastgoed. Dit laatste heeft er volgens Schönau al helemaal niets mee te maken. Een gemeente kan volgens Schönau best vastgoed bezitten. Met name wanneer de markt het niet oppakt. Schönau meent dat alles verkopen maakt dat je voorzieningen moet schrappen of

langdurig moet gaan terughuren waarbij je vaak duurder uit bent. Schönau en Schunck vinden dat de professionalisering van vastgoedmanagement op zich goed past bij de transitie naar een regiegemeente. Schunck geeft aan dat de strategische opgave voor het gemeentelijk vastgoedmanagement wordt (ook in deze volgorde):

1. Huishouden op orde krijgen
2. Professionaliseren
3. Afwegen wat doen we zelf en wat niet meer en gaan we uitbesteden.

Schönau vindt dat naast de professionalisering van het vastgoedmanagement ook beleidsafdelingen moeten professionaliseren. Dit is volgens hem steeds vaker een zichtbaar knelpunt in de praktijk. Wat goed is aan het kader is dat het eerst de basis op orde brengt voordat er wordt gekeken naar uitbesteding en andere belangrijke stappen. Je belandt anders in een vechtrelatie met je opdrachtnemers. Ook beginnen met uitbesteden van routinematige taken is goed omdat je dan 'kan oefenen' wat professioneel opdrachtgeverschap is zonder al teveel risico te lopen.

Schunck vindt met name de segmentering van de regierol op het vastgoed interessant omdat je ook voor het vastgoed gaat afwegen wat je wel en niet zou moeten doen. Het maatschappelijk rendement moet volgens Schönau ook een rol spelen in de afweging. Schönau en Schunck vinden het kader goed, maar ze zien het als een denkraam wat niet 1 op 1 zal zijn toe te passen in de praktijk. Ten aanzien van de haalbaarheid van het kader in de praktijk stellen ze dat het bewust worden van deze beweging binnen een gemeente en het kunnen loslaten van bepaalde zaken cruciaal zullen zijn.

5.3.3 INTERVIEW RINALD VAN DER WAL (BBN ADVISEURS)

Een regiegemeente is volgens Van der Wal in staat helder geformuleerde doelen te stellen en hier de financiële middelen aan te koppelen om vervolgens op een zo efficiënte manier deze doelen te bereiken waarbij samenwerking met de markt in veel gevallen mogelijk is. Hij merkt daarbij op dat samenwerking met de markt echter niet tot doel moet worden verheven. Van der Wal vindt dat een regiegemeente hoogwaardige competenties in huis moet hebben, maar dat is volgens hem op dit moment vaak niet het geval.

Als het gaat om de vastgoedorganisatie moet deze vooral zijn plaats weten in de organisatie zegt Van der Wal. "Vastgoed is immers slechts een middel". Ten aanzien van het onderwerp van de scriptie geeft Van der Wal aan dat regie op een middel wat vreemd klinkt. Hij vindt dat een gemeentelijke vastgoedorganisatie een uitvoerend karakter heeft. Van der Wal vindt dat de basis wel echt op orde moet zijn en dat de eerste drie ambitieniveaus van Joroff prima zijn voor een gemeentelijke vastgoedorganisatie. Van der Wal vindt dat op een hoger niveau men veelal op het terrein van beleidsafdelingen komt. Anders gesteld is interne samenwerking op dit strategisch niveau volgens hem een minimale vereiste. Vastgoed moet op dit niveau gesprekspartner zijn van degene die er echt over gaan. Van der Wal vindt wel dat er rolvastheid moet zijn, iets wat volgens hem op de hogere

competentieniveaus van Joroff ook dreigt te worden losgelaten. Van der Wal ziet de rol van vastgoed in de gemeentelijke organisatie als volgt: “de vastgoedorganisatie is in een ideale situatie als middel op professionele wijze dienend aan het gemeentelijk beleid.”

Met welke externe partijen kan worden samengewerkt is volgens Van der Wal sterk afhankelijk van het vraagstuk. Een samenwerking vraagt om wederzijdse doelstellingen. Van der Wal vindt het onzin dat gemeenten helemaal geen vastgoed meer zouden moeten hebben. Volgens hem zijn er categorieën vastgoed die de markt echt niet oppakt tenzij een gemeente het bijvoorbeeld terughuurt, maar dan is men vaak veel duurder uit. Van der Wal geeft aan dat als het gaat om het besparen op vastgoed dat op 4 manieren kan: het beëindigen van een activiteit, het concentreren van functies/verhogen van de bezettingsgraad, gebruik maken van ruimten bij derden en het beter laten renderen van vastgoed.

Van der Wal vindt het opgestelde kader goed te volgen en de aangeduide kernportefeuille is volgens hem het minimale bezit van een gemeente. Het afstoten moet volgens hem geen verkrampte opgave worden. Soms kan een goed renderend pand best worden aangehouden voor de positieve cashflow die kan worden ingezet voor andere doelen of kan het vastgoed een strategische waarde hebben op ruimtelijk gebied. De professionaliteit van een vastgoedafdeling is volgens Van der Wal het juiste moment van dispositie af te wachten. Hij denkt dat gemeenten mogelijk nog behoorlijke portefeuilles overhouden op basis van de afwegingen in het kader. In de praktische toepassing van het kader zullen volgens hem historisch gegroeide situaties tot een andere afweging kunnen leiden. De praktijk zal weerbarstig zijn en het 1 op 1 invoeren van het kader zal lastig zijn. Het vraagt volgens hem ook lange termijn draagvlak op politiek-bestuurlijk niveau.

5.3.4 INTERVIEW WALTER ROZENDAAL (INSTITUUT VOOR VASTGOEDMANAGEMENT)

Regie voeren gaat volgens Rozendaal over lange termijn strategie op een beleidsmatig en hoger abstractieniveau. Dit is volgens hem in de praktijk nog amper zichtbaar. Gemeenten hebben door de politieke component (collegeperiode) vaak een kortere focus. Rozendaal vindt dat veel gemeenten op operationeel niveau zitten en dat regisseren een doorontwikkeling is van beheer naar management ook voor de vastgoedorganisatie. Daarbij zijn veel gemeenten volgens Rozendaal intern gericht terwijl regie voeren meer extern gericht is. Hier hebben gemeenten in zijn optiek zichtbaar moeite mee.

Dat veel gemeenten nog niet kunnen regisseren komt volgens Rozendaal omdat niet helder is wat men precies wil. Als het gaat om de vastgoedstrategie ziet Rozendaal dit als een vertaalslag van de organisatiestrategie en is hier dus nog een dubbele slag in te maken. In het groeimodel van Joroff zijn de eerste twee treden (beheerder en controller) intern gericht pas op het niveau van handelaar komt er een externe focus. Er zijn volgens Rozendaal nog maar weinig gemeenten die dat competentieniveau beheersen. Hij vindt dat de term professionalisering enigszins genuanceerd moet worden omdat je op ieder niveau professioneel kan handelen, je wilt volgens Rozendaal echter professioneel handelen op een ander niveau. Rozendaal denkt dat het geen zin heeft een regisseur in

te zetten als de basis nog niet op orde is. Hij vindt dat opereren als regiegemeente heel andere competenties vraagt dan er nu zijn binnen gemeenten. Met name op het personele vlak vraagt het nog al wat en dat is volgens hem dan ook een behoorlijke uitdaging. Rozendaal vindt dat in een traject van professionalisering men niet te grote stappen moet willen nemen. Het heeft tijd nodig en vraagt dus ook geduld.

Het opgestelde kader vindt Rozendaal interessant, hij vindt het van een hoog niveau en is volgens hem een echte 'CREM benadering'. Qua inhoud heeft Rozendaal wat moeite om uiteindelijk slechts alternatief aanwendbaar vastgoed aan te houden met sterk subsidieafhankelijke gebruikers. Het klinkt voor hem vreemd om als doelstelling te hebben vanuit vastgoeddoelpunt en zal in zijn optiek de nodige uitleg vragen. Hij is tevens kritisch op de stelling dat bij stap 3 de kernvastgoedportefeuille 'bepaald' kan worden. Hij vindt dit een afweging die meer criteria vraagt dan nu is weergegeven. Dit ziet hij dan ook als een kritiek punt voor de haalbaarheid in de praktijk. Ten aanzien van de praktische toepasbaarheid denkt Rozendaal dat een politiek-bestuurlijke koerswijzing altijd een bedreiging zal vormen. Er moet volgens hem focus gehouden worden door het bestuurlijk te laten aftikken, want er ontbreekt vaak historisch het besef dat vastgoed een waardevol middel is. Het vijfde productiemiddel zoals Joroff stelt. Een ander aandachtspunt dat Rozendaal ziet voor de implementatie van het kader is dat dergelijke trajecten voor 80% uit psychologie bestaan en voor slechts 20% uit techniek. Naast de gevraagde competenties is ook verandermanagement en persoonlijk coachen erg belangrijk volgens Rozendaal. Hij denkt dat per stap in het kader ook andere personen nodig kunnen zijn om de stap omhoog uiteindelijk te kunnen maken. Wat volgens Rozendaal vaak onderbelicht blijft is dat het maatschappelijk rendement net zo belangrijk is als het financiële rendement.

5.4 RESULTATEN INTERVIEWS GEMEENTEN

5.4.1 INTERVIEW GEMEENTE AMERSFOORT (ELS VAN KOOTEN)

Van Kooten geeft aan dat de Gemeente Amersfoort al sinds 1996 een regie- en netwerkgemeente is. Dit is destijds als reorganisatie ingestoken waarbij veel ambtenaren zijn verdwenen omdat men zoveel mogelijk taken buiten de deur heeft geplaatst. Dit is volgens van Kooten wel enigszins doorgeschoten omdat sommige afdelingen te klein waren om partijen buiten te kunnen aansturen. Regie vraagt volgens van Kooten mensen binnen de gemeentelijke organisatie die op een strategisch niveau kunnen nadenken en opereren. Toch blijven er ook wel wat 'handjes' nodig denkt van Kooten.

Ook het beheer van vastgoed is al jarenlang uitbesteed aan een beheersorganisatie waar de gemeente Amersfoort aandeelhouder van is. Dit ging altijd goed totdat er door bezuinigingsdrang behoefte was aan informatie over het vastgoed en haar gebruikers. Dit bleek nauwelijks beschikbaar, niemand binnen de gemeente hield zich daar echt mee bezig. De regie was er eigenlijk niet (meer) volgens van Kooten. Een voordeel vindt ze wel de bundeling van kennis, zeker voor kleinere gemeenten is het prettig een grote professionele beheerder te hebben voor je vastgoed.

Nu is de gemeente Amersfoort ook bezig met het opzetten en centraliseren van het vastgoedmanagement. Het wordt volgens van Kooten een zoektocht naar wat de gemeente in huis moet hebben om grip te houden zonder alles weer in huis te halen. Het zal volgens haar ergens in het midden uitkomen. Ze ziet een goede informatiestroom vanuit het uitvoerende niveau dat extern zit als een essentiële voorwaarde.

Volgens van Kooten gaat de gemeente Amersfoort haar organisatie van het vastgoed even 'resetten' zodat vervolgens weer de juiste vragen gesteld kunnen worden. Bij de centralisatie van vastgoed merkt van Kooten dat er bij vastgoedvraagstukken veel kapiteins op één schip zitten (stakeholders) binnen de gemeentelijke organisatie. Toch denkt ze dat de ontschotting en meer integrale aanpak grote voordelen zijn, maar rollen, taken en verantwoordelijkheden moeten wel duidelijk zijn. Van Kooten denkt dat de rol van de politiek belangrijk is voor het slagen van dergelijke trajecten. Er moet volgens haar lange termijn beleid zijn wat maakt dat er een continue dialoog nodig is met de bestuurders op dat moment om te benadrukken waarom een bepaald traject is ingezet.

Van Kooten ziet dat in het kader de vergelijking wordt gemaakt met het aanbod in de markt, dat is volgens haar iets waar gemeenten echt nog een slag in moeten slaan. Gemeenten zijn volgens haar nog erg intern gericht. Ze denkt wel dat de basis eerst op orde moet zijn om deze vergelijking te kunnen maken. Van Kooten geeft aan dat men van oudsher denkt dat de markt per definitie duurder is, maar door inzicht in de werkelijke kosten kan blijken dat dit soms helemaal niet zo is. Ze ziet een valkuil voor de implementatie in het ontbreken van flexibiliteit door uitbesteding in lange contracten. Het kader past volgens van Kooten sowieso wel beter bij deze tijd, nog los van de transitie naar een regiegemeente. Het kader geeft volgens haar aan waar de gemeente Amersfoort naar toe wil groeien. Ze vindt dat het helder weergeeft dat er andere afwegingen gemaakt moeten worden. Voor de praktische haalbaarheid en toepasbaarheid ziet van Kooten een mogelijk knelpunt in bestaande huurcontracten en huurbescherming. Het vraagt volgens haar ook vaak een cultuuromslag binnen de organisatie en het bestuur.

Ze merkt verder op dat vanuit de beleidsafdelingen de transparantie en beperkte zeggenschap voor interne weerstand kunnen zorgen en dat de huidige situatie op de vastgoedmarkt het lastig zal maken panden af te stoten. Van Kooten denkt dat meer regionale intergemeentelijke samenwerking ook heel goed zou zijn voor het delen en bundelen van kennis. Te vaak ziet ze gemeenten proberen zelf het wiel uit te vinden waarbij vaak veel kosten worden gemaakt voor extern advies.

5.4.2 INTERVIEW GEMEENTE DELFT (THEO EEKHOUT)

Eekhout begint met op te merken dat hij het een leuk en interessant onderwerp vindt. Regie suggereert volgens hem echter hiërarchie terwijl gelijkwaardigheid van partners het uitgangspunt zou moeten zijn. Dit is volgens Eekhout meteen een probleem van veel gemeenten, van oudsher bepalen ze beleid en hebben ze moeite om te erkennen dat partners gelijkwaardig zijn. "Gemeenten moeten er tegen kunnen niet allesbepalend te zijn."

Eekhout vindt dat door toenemende samenwerking met derden ambtenaren meer ruimte zouden moeten krijgen vanuit het bestuur om te kunnen handelen. Het vraagt om een duidelijk mandaat en een integrale blik op vraagstukken. Eekhout merkt op dat de belangen tussen de partijen niet altijd gelijk zijn, de gemeente blijft volgens hem altijd de hoeder van het algemeen belang en dat kan fricties geven in een samenwerking. Netwerken in deze context betekent volgens Eekhout niet borrelen of op een beurs gaan staan, maar weten wie je wanneer moet inschakelen. Eekhout vindt de transitie naar een regiegemeente goed, maar vindt het nogal een cultuuromslag voor de gemeentelijke organisatie.

Delft heeft al enkele jaren haar vastgoed gecentraliseerd. Het is voornamelijk een beheerende organisatie die een klein beetje strategie doet. Eekhout geeft aan dat het de bedoeling is om dit om te draaien. Deze transformatie is moeilijk omdat het personeel met andere competenties vraagt vertelt Eekhout. Hij denkt dat gemeenten minder mensen op beheersmatig niveau nodig hebben en juist meer mensen met strategische competenties. Eekhout merkt dat dit lastig is in tijden van bezuinigingen en vacaturestops, maar hij ziet het wel als noodzaak.

De strategische opgave voor de vastgoedorganisatie in de transitie naar een regiegemeente wordt volgens Eekhout de omslag van een beheersorganisatie naar een strategische meedenkende organisatie. Hij ervaart als knelpunt in de professionalisering van het gemeentelijk vastgoedmanagement dat men vaak met interne mensen de vastgoedafdeling samenstelt zonder kennis van vastgoed en dus ook zonder de juiste competenties. Eekhout denkt, zeker als je naar een strategisch niveau wilt, dat dit een probleem wordt. Je moet volgens hem vastgoedspecialisten hebben met brede kennis over andere vakgebieden en met politieke affiniteit.

Het kader vindt Eekhout erg goed. Hij ziet geen echte punten van kritiek. Volgens Eekhout willen gemeenten de eerste stappen vaak overslaan om meteen een deel van de portefeuille afstoten en taken te outsourcen. Hij vindt dat inzicht in het vastgoed ook betekent inzicht in het maatschappelijke rendement en waarde. Als vergelijking stelt Eekhout dat de stappen in het kader te vergelijken zijn met het leren lopen van een kind. Een kind moet ook eerst ontwikkelen door te leren kruipen voordat het kan gaan lopen. Die tussenstappen zijn volgens Eekhout essentieel voor de ontwikkeling van het kind en dat geldt dus ook voor de stappen in het kader.

Eekhout denkt dat in de praktijk politiek sentiment en doorzettingskracht van bestuurders een grote rol spelen. Vastgoed heeft volgens hem sowieso een gevoels- en belevingswaarde voor burgers en is belangrijk voor de uitstraling van je stad.

Het kader ziet Eekhout als een goed fundament om door te groeien naar een regiegemeente en een strategische organisatie. "Het is theorie, maar wel praktisch toepasbaar. Doorloop je de stappen niet kom je jezelf onderweg ergens tegen ".

5.4.3 INTERVIEW GEMEENTE SCHOUWEN-DUIVELAND (SYLVIA VAN RIENDERHOFF)

Van Rienderhoff geeft aan dat de Gemeente Schouwen-Duiveland erg druk bezig is met de transitie naar een regiegemeente. Er wordt samen met burgers en organisaties gekeken naar deze opgave. Ze vindt het een lastig traject omdat onduidelijk is welke taken een gemeente er nog bij krijgt. De gemeente Schouwen-Duiveland wil niet zo maar alles over de schutting gooien. Het resultaat moet blijven of verbeteren volgens van Rienderhoff. Er zijn volgens haar echter nog geen concrete plannen. Ze ziet wel als voordeel dat binnen de organisatie mensen elkaar al beter weten te vinden. Van Rienderhoff ziet een regiegemeente als een gemeente die stuurt op hoofdlijnen, luistert naar de vraag/behoefte uit de samenleving, verder terugtreedt en meer over laat aan de samenleving. Het is volgens haar ook niet echt een keuze, je zult wel moeten.

Het gemeentelijk vastgoed wordt nu gecentraliseerd binnen de gemeente Schouwen-Duiveland. Daarbij wordt eerst geprobeerd de basis op orde te krijgen, daarna kijkt men weer verder. Van Rienderhoff denkt dat haar gemeente nu op het niveau van 'beheerder' zit en enigszins op dat van 'controller'. Het is volgens haar in de transitie naar een regiegemeente wel nodig om op een hoger competentieniveau te komen om een breder beeld te krijgen. Van Rienderhoff geeft aan dat de centralisatie van het vastgoed al enkele jaren kostte vooral door interne weerstand. Ze merkt dat transparantie in subsidies niet voor iedereen wenselijk is. Zij ziet als afbreukrisico in het traject van professionalisering de tijd die men krijgt om alles goed op te zetten. Er moet volgens van Rienderhoff draagvlak in de organisatie blijven ook als er niet snel genoeg resultaten worden geboekt.

De stappen die in het kader worden genomen klinken voor van Rienderhoff logisch. Ze denkt dat het echter wel zaak wordt feeling te blijven houden met het vastgoed als er taken buiten de deur worden geplaatst. In de gemeente Schouwen-Duiveland zijn een aantal jaar geleden gebouwen verkocht waar men nu weer meer grip op wil krijgen, maar dat is dan lastig. Je moet volgens haar dus goed afwegen wanneer je panden verkoopt. Daarbij dient er ook te worden afgewogen of een pand een strategische waarde heeft op ruimtelijk gebied. Ze vindt dat in het kader wel zwart-wit wordt geredeneerd. Een dergelijke ontwikkeling kost volgens haar in de praktijk erg veel tijd. Voornamelijk in de organisatie ziet ze gevoelheden. Je komt mogelijk aan de baan van een aantal mensen. Daarnaast moet er volgens van Rienderhoff ook ruimte zijn om hoogwaardige strategische functies te waarderen.

Van Rienderhoff vindt dat ook bestuurlijk de verantwoordelijkheid in portefeuilles duidelijk moet zijn. Ze voegt er nog aan toe dat het succes van de implementatie altijd afhangt van de juiste poppetjes.

5.5 ANALYSE

De interviews hadden tot doel de volledigheid, praktische haalbaarheid/ toepasbaarheid en meerwaarde van het kader te onderzoeken. In deze paragraaf worden de resultaten van de interviews gerelateerd aan deze drie onderdelen om vervolgens (indien nodig) het theoretische kader aan te scherpen en de conclusie van de praktijktoetsing te kunnen formuleren.

5.5.1 ANALYSE RESULTATEN INTERVIEWS

	Volledigheid kader	haalbaarheid en toepasbaarheid kader	meerwaarde kader
Paula Smits	Regionale samenwerking Strategische positie en rendement tellen mee bij afweging afstoten vastgoed	Strategisch niveau niet bereikbaar emotie en politiek spelen hierbij grote rol lange termijn beleid en draagvlak creëren personele consequenties ondoordachte bezuinigingen	Eerst basis op orde Hoger competentieniveau vastgoedorganisatie nodig Goede zakelijk afweging
Wicher Schönau - Leo Schunck	transitie gaat ook over maatschappelijke baten, verbeteren dienstverlening en creëren van flexibiliteit	Gemeente hebben moeite met loslaten Transitie is geen directe bezuiniging kost in eerste instantie geld (frictiekosten), drijfveer is vaak wel bezuinigen Vraagzijde (beleid) moet ook professionaliseren Met huidig personeelsbestand wordt transitie lastig Gemeente hebben korte termijn focus, transitie is lange termijn ontwikkeltraject Kunnen loslaten en bewustwording in organisatie zijn cruciaal	Eerst basis op orde dan pas nadenken over belangrijke stappen als uitbesteden Volgorde stappen uitbesteden goed Professionalisering vastgoedmanagement past bij transitie naar regiegemeente Kader is goed, maar wel een denkraam Segmentering regierol op vastgoed
Rinald van der Wal	Strategisch positie en rendement tellen mee bij afweging afstoten vastgoed	Vastgoedorganisatie moet plaats weten, op hoger niveau Joroff dreigt rolvastheid te vervagen Historisch gegroeide situaties zullen in praktijk tot andere afweging leiden. Verkampt/overhaast vastgoed afstoten of tot doel verheffen Lange termijn draagvlak nodig op politiek-bestuurlijk niveau	Regiegemeente vraagt hoogwaardige competenties Eerst basis op orde brengen Kader is goed te volgen, geeft goed beeld van minimale vastgoedbezit gemeente
Walter Rozendaal	Criteria voor afstoten bij stap 3 moeten uitgebreider. Maatschappelijk rendement is belangrijk	Politieke component maakt focus gemeenten korte termijn, transitie is lange termijn strategie Gemeenten hebben moeite met externe focus, zijn intern gericht Personele component is een uitdaging Niet te grote stappen willen nemen vastgoed is vertaalslag van organisatiestrategie dus vraagt dubbele slag Politiek-bestuurlijke koerswijziging Ontbreken besef over waarde productiemiddel vastgoed Traject is voor 80% psychologie en slechts 20% techniek	van intern gericht naar extern gericht Regiegemeente vraagt andere competenties Kader is hoog niveau, CREM-benadering
Gemeente Amersfoort	Meer regionale samenwerking/netwerk zou goed zijn	Rol politiek, draagvlak houden voor lange termijn beleid Uitbesteding zonder flexibiliteit is valkuil Cultuuromslag voor organisatie Weerstand interne beleidsafdelingen/subsidieverstrekkers Afstoten kernvastgoed lastig in deze markt Bestaande situatie (contracten e.d.) kunnen knelpunten geven	Vergelijken met vastgoed in de markt is goed Integraliteit Kader past goed bij deze tijd Kader geeft ontwikkelrichting Amersfoort aan Heldere afwegingen De basis moet op orde zijn en inzichtelijk
Gemeente Delft	Inzicht in het vastgoed is ook inzicht in het maatschappelijk rendement	Gemeenten hebben moeite niet allesbepalend te zijn Ambtenaren moeten meer ruimte krijgen om te kunnen handelen Het is nogal een cultuuromslag voor gemeenten Het vraagt ander personeel in tijden van bezuinigingen en vacaturestops Politiek sentiment en doorzettingskracht van bestuurders	van een beherende naar een strategische meedenkende organisatie Kader is erg goed als fundament om door te groeien naar regiegemeenten en strategische vastgoedorganisatie Alle stappen dienen te worden doorlopen
Gemeente Schouwen-Duiveland	Strategische waarde vastgoed (ruimtelijk) moet worden meegewogen bij het afstoten van vastgoed	Onvoldoende tijd en draagvlak zijn afbreukrisico's voor een dergelijk traject feeling houden met vastgoed bij uitbesteden Organisatorische aspecten: je komt aan banen, moet functies beter waarderen, politiek-bestuurlijk duidelijkheid creëren en de juiste poppetjes hebben.	niet alles zo maar over de schutting gooien Regiegemeente worden is geen keuze, je zult wel moeten Basis op orde brengen dan pas verder kijken In transitie naar regiegemeente is hoger competentieniveau nodig Stappen in kader zien er logisch uit

Figuur 20: bevindingen praktijktoetsing

Wat uit de afgenomen interviews blijkt is dat de transitie naar een regiegemeente een erg actueel onderwerp is, maar dat het geen gemakkelijke opgave lijkt te zijn. Het beeld over het begrip regiegemeente is redelijk vergelijkbaar, waarbij vooral een eenduidig beeld bestaat ten aanzien van het niveau van werkzaamheden en de benodigde competenties. Momenteel is het vooral een zoektocht hoe gemeenten hier intern mee om moeten gaan en is er nog weinig echte externe focus. De algemene indruk is dat er nog weinig gemeenten concrete stappen hebben gezet. Alleen de gemeente Amersfoort had organisatiebreed al concrete stappen gezet waarbij het vastgoedbeheer extern is geplaatst. Een bevestiging van het opgestelde kader is dat ze nu weer bezig zijn de vastgoedorganisatie te 'resetten', waarbij men meer grip wil krijgen op het vastgoed zonder dit overigens weer helemaal in huis te halen. Feitelijk laat het zien dat de stappen uit het kader niet in de juiste volgorde zijn genomen.

In figuur 20 zijn de meest relevante opmerkingen gekoppeld aan de volledigheid, haalbaarheid & toepasbaarheid en meerwaarde van het kader. Als deze gegevens worden geanalyseerd zijn de belangrijkste bevindingen als volgt.

Bevindingen ten aanzien van de volledigheid van het kader

Uit de afgenomen interviews komt geen fundamentele kritiek op de theoretische uitgangspunten van het opgestelde kader, veel uitgangspunten werden min of meer bevestigd in de interviews voordat het kader überhaupt op tafel kwam. Wat wel een aantal maal werd genoemd is de afweging die bij het bepalen van de kernvastgoedportefeuille wordt gehanteerd. Hierbij kwam de opmerking dat ook de strategische waarde vanuit ruimtelijk oogpunt van een pand en mogelijk zelfs nog meer criteria mee kunnen spelen in de afweging of een pand wel of niet tot de kernvastgoedportefeuille moet behoren. Het gaat voor de scope van dit onderzoek te ver om de volledigheid voor deze criteria in beeld te brengen aangezien het een onderzoek op zich zou kunnen zijn. In het opgesteld kader zal deze stap echter wel worden genuanceerd zodat deze bevinding wel kan worden verwerkt in het model.

Een tweede bevinding ten aanzien van de volledigheid is dat het maatschappelijk rendement onderdeel uitmaakt van het inzicht in de vastgoedportefeuille. Dit inzicht kan worden verkregen op het niveau van handelaar aangezien daar een functionele focus is. De tweede stap in het model zal daarom worden aangepast op basis van deze bevinding.

Een derde bevinding ten aanzien van de volledigheid is dat in het kader regionale samenwerking en kennisdeling tussen gemeentelijke organisaties niet terugkomt, maar wel belangrijk gaat worden in de transitie naar een regiegemeente. Aangezien de eerste stap in het kader (eerste twee 'treden' in het groeiemodel van Joroff) intern gericht is zal in het kader worden toegevoegd dat vanaf het niveau van handelaar (stap 2) op onderdelen gekeken kan worden naar regionale samenwerking.

Tot slot wordt door nagenoeg alle geïnterviewden aangegeven dat eerst de basis op orde moet zijn. Dit is in feite de eerste stap uit het model. Hoewel het inhoudelijk geen aanvulling is op de volledigheid wordt ter verduidelijking van het model de eerste stap benoemd als 'de basis op orde'.

Bevindingen ten aanzien van de haalbaarheid en toepasbaarheid van het kader

Over de haalbaarheid en toepasbaarheid van het kader in de praktijk zijn op basis van de interviews de volgende bevindingen gedaan.

1. Politiek aangestuurde organisaties als gemeenten hebben vaak een focus op de collegetermijn (korte termijn) terwijl het opgestelde strategisch kader een lange termijn ontwikkeling is. Politiek sentiment speelt hierbij een grote rol. Het vereist visie en draagvlak voor de lange termijn.
2. De transitie naar een regiegemeente vraagt andere competenties van het personeel wat in de praktische toepassing van het kader weerstand kan geven als dit gevolgen heeft voor het personeelsbestand en/of bestaande werkwijzen.
3. De bezuinigingsopgaven van gemeenten maken dat (noodzakelijke) keuzes op de korte termijn mogelijk niet aansluiten op de stappen uit het strategisch kader.
4. De transitie naar een regiegemeente is een cultuuromslag voor gemeentelijke organisaties. Het vraagt tevens organisatiebreed een professionalisering
5. Historische gegroeide situaties, marktomstandigheden en bestaande afspraken zullen ook bepalend zijn voor te maken keuzes.
6. Het is onduidelijk en twijfelachtig of een gemeentelijke vastgoedorganisatie überhaupt kan doorgroeien naar een strategisch niveau.

Deze 6 punten vormen de voornaamste bevindingen ten aanzien van de haalbaarheid en toepasbaarheid van het kader in de praktijk. Eerder, in het theoretisch deel van het onderzoek, is reeds geconcludeerd dat het bij een succesvolle strategie in essentie gaat om het vinden van een balans tussen de beoogde externe resultaten (omgeving organisatie) en de aanwezige interne mogelijkheden (middelen, mensen, cultuur en structuur) om deze resultaten te behalen. Buiten een externe factor als de marktomstandigheden bij het afstoten van vastgoed geven bevindingen uit het praktijkonderzoek aan dat voornamelijk deze interne mogelijkheden de haalbaarheid en toepasbaarheid van het kader bedreigen. Middelen zijn hierbij direct te relateren aan punt 3, mensen aan punt 2, cultuur aan punt 4 en structuur aan punt 1, punt 6 en enigszins aan punt 5.

Bevindingen ten aanzien van de meerwaarde van het kader

De meerwaarde van het kader kan op basis van de bevindingen in de praktijktoetsing als volgt worden gedeut.

Het kader is voor de meeste geïnterviewden duidelijk en geeft in een juiste volgorde aan welke stappen moeten worden doorlopen. Het is een actueel onderwerp en het kader past bij de huidige tijd en de transitie naar een regiegemeente. De basis op orde brengen en het doorgroeien naar een hoger competentieniveau zijn breed gedragen onderdelen. Het kader kan worden gezien als denkraam of fundament voor de gewenste ontwikkeling van vastgoedmanagement in een regiegemeente. De segmentering en afwegingen in het kader geven een helder beeld van wat gemeentelijk kernvastgoed zou moeten zijn in een regiegemeente.

Uiteraard was het kader ook onderhevig aan kritiek, deze punten zijn echter meegenomen in de volledigheid, haalbaarheid en toepasbaarheid van het opgestelde kader.

5.5.2 AANSCHERPING STRATEGISCH KADER

De bevindingen uit de vorige paragraaf leiden tot het volgende aangescherpte kader.

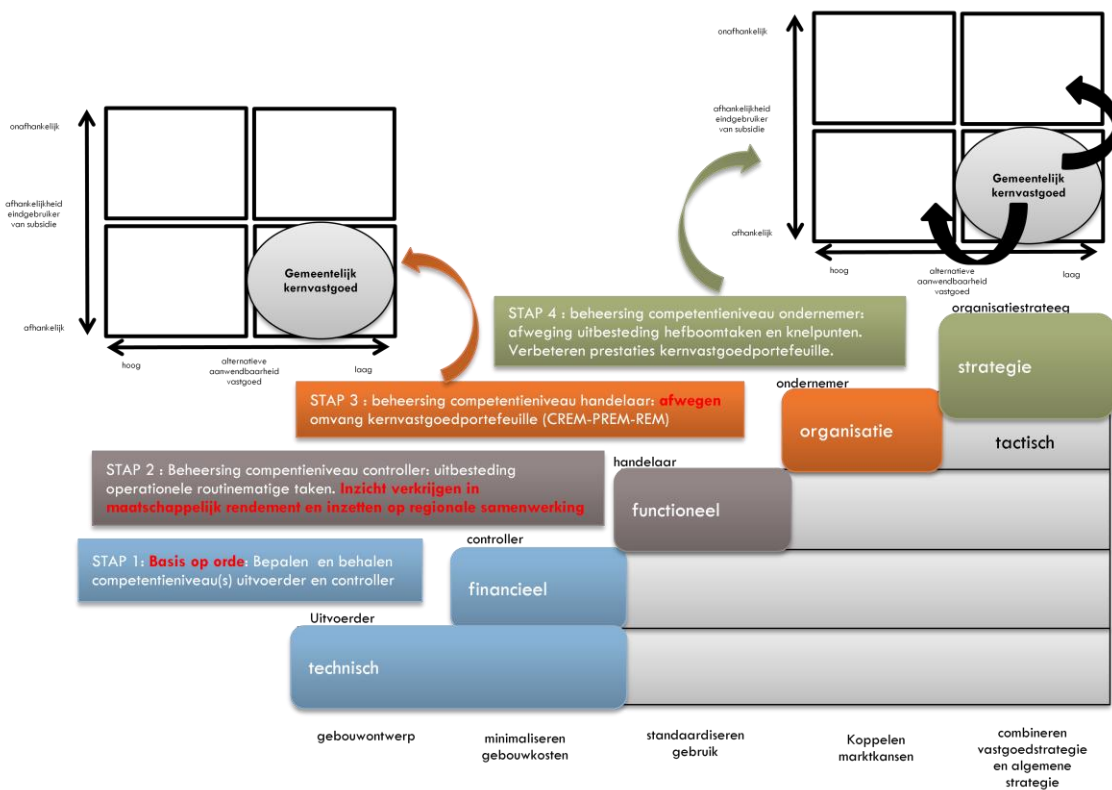
Stap 1: **Basis op orde:** Bepalen competentieniveau en behalen niveau van uitvoerder en controller. De eerste stap is om als gemeente het competentieniveau van de gemeentelijke vastgoedorganisatie te bepalen. Op het niveau van uitvoerder is het door het ontbreken van enig inzicht onmogelijk weloverwogen beslissingen te nemen ten aanzien van de geformuleerde strategische uitgangspunten. Pas in de fase van controller worden de eerste stappen gezet om inzicht te krijgen in de exploitatiekosten van het vastgoed. De eerste stap is dat gemeenten **de basis op orde krijgen door de competenties van de fase uitvoerder en controller te beheersen**. Op basis van onderzochte literatuur en recente onderzoeken naar gemeentelijk vastgoedmanagement zullen nog niet veel gemeenten deze competentieniveaus al volledig beheersen.

Stap 2: Beheersen competentieniveau controller: uitbesteding operationele routinematige taken. **Inzicht verkrijgen in maatschappelijk rendement en inzetten op regionale samenwerking.** Zodra het gemeentelijk vastgoedmanagement het competentieniveau van controller beheerst kunnen als eerste de operationele routinematige taken worden uitbesteed. Dit zijn planmatig en dagelijks onderhoud, administratieve taken en (interne) aan- en verhuur. De vastgoedorganisatie kan zich nu focussen op het behalen van het competentieniveau van handelaar **waarbij ze inzicht verkrijgt in het maatschappelijk rendement van het vastgoed. Vanaf dit moment kan op onderdelen ingezet worden op meer regionale samenwerking.**

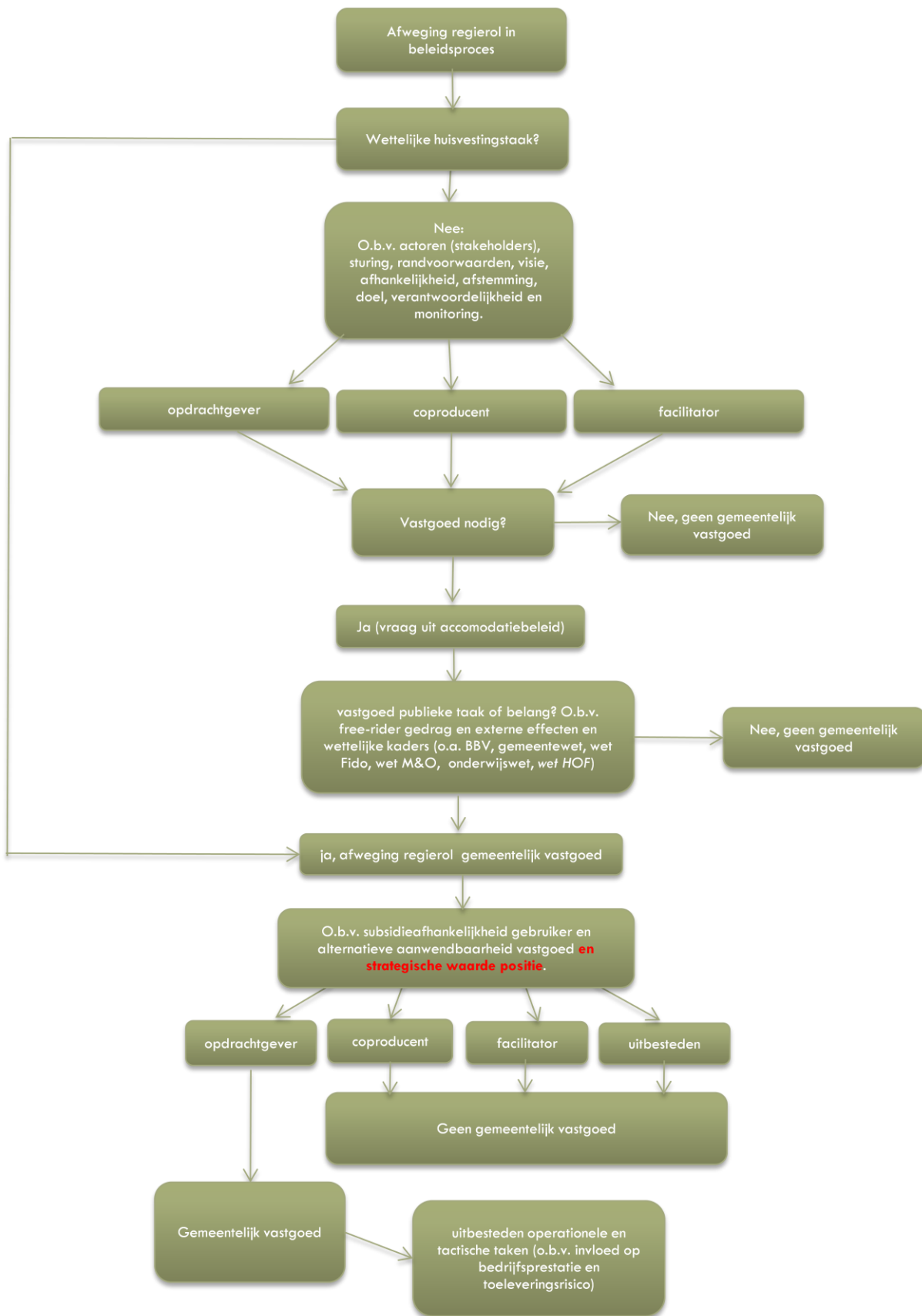
Stap 3: Beheersen competentieniveau handelaar: **afwegen kernvastgoedportefeuille en dispositie niet-kernvastgoed.** Met het behalen van het competentieniveau van handelaar heeft de organisatie zicht op alle kosten en kan het de vergelijking maken met de markt. Op dit moment kan worden **afgewogen** wat de kernvastgoedportefeuille zou moeten zijn aan de hand van segmentering (figuur 14, p.37) en wat dan de indeling/doelstelling (CREM-PREM-REM) is per deelportefeuille. **Naast deze afweging zal ook de strategische waarde vanuit ruimtelijk oogpunt en mogelijke andere relevante criteria moeten worden meewogen.** De vastgoedorganisatie kan zich focussen op het in de markt zetten van het niet-kernvastgoed en het behalen van het competentieniveau van ondernemer.

Stap 4: Beheersen competentieniveau ondernemer: **Afweging uitbesteden hefboomtaken en knelpunten en sturen op verhogen alternatieve aanwendbaarheid en vermindering subsidiebehoefte.** Door het beheersen van de competentie van ondernemer is de vastgoedorganisatie met de kennis van organisatiedoelen, **inzicht in maatschappelijke rendementen** en de gevoeligheden van bedrijfsprocessen (ook politieke gevoeligheden) in staat een afweging te maken ten aanzien van het wel of niet uitbesteden van hefboomtaken (projecten & ontwikkeling, investeren & financieren en huisvestingsadvies) en knelpunten (programmatisch beheer) in de kernvastgoedportefeuille. Binnen de kernvastgoedportefeuille stuurt de organisatie op het verhogen van de alternatieve aanwendbaarheid en de vermindering van de subsidiebehoefte.

Stap 5: Beslisboom gemeentelijk vastgoedmanagement in een regiegemeente. Met het beheersen van het competentieniveau van strateeg zijn er slechts taken op strategisch niveau, maar beheerst de organisatie alle voorgaande competenties. De voornaamste doelstelling in deze fase is waardetoevoeging aan organisatie- en beleidsdoelen. In deze fase kan binnen het strategisch kader een beslisboom worden gebruikt. De beslisboom binnen een geprofessionaliseerde gemeentelijke vastgoedorganisatie begint bij de regie op het beleidsproces. Mocht een vraag komen vanuit een wettelijke huisvestingstaak is een ruimtevraag die direct een afweging vraagt ten aanzien van de regierol op het vastgoed. Is dit niet het geval zal eerst in het proces rondom de beleidsvorming worden afgewogen wat de regierol van de gemeente is vanuit beleidsperspectief. Mocht er een ruimtevraag ontstaan is dit een vraag vanuit het accommodatiemanagement. Vervolgens wordt afgewogen of het vastgoed een publiek belang/taak in zich heeft op basis van mogelijk free-rider gedrag en complexe externe effecten (positief of negatief). Mocht dit het geval zijn wordt een afweging gemaakt ten aanzien van de regierol op het vastgoed. Deze afweging vindt plaats binnen het portefeuillemanagement en hiervoor wordt de segmentering gebruikt (figuur 15, p.38). Slechts bij een beperkte alternatieve aanwendbaarheid en hoge mate van subsidieafhankelijkheid **of strategische waarde van de positie** zal de afweging leiden tot een toevoeging aan de gemeentelijke vastgoedportefeuille (opdrachtgever). Vervolgens dient bij een toevoeging aan de gemeentelijke vastgoedportefeuille ten aanzien van de vastgoedtaken op tactisch en operationeel niveau een afweging gemaakt te worden over de uitbesteding van taken op basis van het toeleveringsrisico en de mate van invloed op de bedrijfsprestatie.



Figuur 21: Aanscherping stap 1 t/m 4 van strategisch kader



Figuur 22: aanscherping beslisboom stap 5 strategisch kader

5.6 CONCLUSIE PRAKTIJKTOETSING

De praktijktoetsing van het opgestelde strategische kader onder een viertal experts en een drietal gemeenten heeft niet geleid tot fundamentele wijzigingen van het strategisch kader, zij het dat het kunnen behalen van het strategisch niveau in het groeimodel van Joroff een aantal malen werd betwifteld. Het kader kan op basis van de bevindingen in de praktijktoetsing worden gezien als denkraam of fundament voor de gewenste ontwikkeling van de gemeentelijke vastgoedorganisatie in een regiegemeente, maar zal niet (eenvoudig) één op één zijn toe te passen. Er zijn wel enkele toevoegingen en nuanceringen aangebracht die hebben geleid tot een aanscherping van het strategisch kader wat de toepasbaarheid in de praktijk zal verhogen.

Ten aanzien van de haalbaarheid en toepasbaarheid van het kader is de belangrijkste conclusie dat de interne mogelijkheden van een gemeentelijke organisatie (middelen, mensen, cultuur en structuur) de belangrijkste aspecten (en mogelijke knelpunten) vormen. Deze aspecten zijn in een zestal punten benoemd.

Met deze conclusie is antwoord gegeven op de zevende en laatste deelvraag: 'In hoeverre is het strategisch kader dat de koppeling weergeeft tussen de strategische doelstellingen van een regiegemeente en de professionalisering van het gemeentelijk vastgoedmanagement vanuit CREM-theorieën praktisch toepasbaar?'

6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Dit laatste hoofdstuk omvat de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek gevolgd door een reflectie op het uitgevoerde onderzoek. Met de conclusie wordt antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag: 'Welke afwegingen zijn van belang binnen de gemeentelijke vastgoedstrategie als de strategische doelstellingen van een regiegemeente worden gekoppeld aan de professionalisering van het gemeentelijk vastgoedmanagement?'

6.1 CONCLUSIES ONDERZOEK

Het doel van dit onderzoek was bestuurders en vastgoedmanagers van gemeenten een strategisch kader te bieden, ter ondersteuning van de gemeentelijke vastgoedstrategie, waarin de relatie wordt gelegd tussen de organisatiedoelstelling door te ontwikkelen naar een regiegemeente en de professionalisering van het gemeentelijk vastgoedmanagement.

De transitie naar een regiegemeente en de professionalisering van het gemeentelijk vastgoedmanagement zijn actuele onderwerpen binnen gemeentelijke organisaties. De transitie naar een regiegemeente is een brede organisatiedoelstelling en een gemeentelijke vastgoedstrategie dient conform CREM-doelstellingen hier een bijdrage aan te leveren. De gemeentelijke vastgoedorganisatie opereert hierbij in een complex veld van interne en externe stakeholders en binnen specifieke wettelijke en financiële kaders. Belangrijke verschillen tussen CREM bij ondernemingen en gemeenten zijn de politieke context, maatschappelijke doelstellingen, de diversiteit aan taken en gebruikers en de monopoliepositie van een gemeente.

Acht geformuleerde doelstellingen van een regiegemeente maken duidelijk dat de vastgoedstrategie naast de professionalisering vooral gericht moet zijn op afwegingen over *de hoeveelheid ruimte* (kleine organisatie, meer verantwoordelijkheid samenleving, beperken taken) en afwegingen over *de wijze waarop in de ruimte wordt voorzien* (samenwerking, netwerken, actoren, samenleving). Dit zal moeten leiden tot meer kwaliteit (effectiviteit, bestuurskracht) tegen minder kosten (efficiency, uitbesteden) waarmee algemene doelstellingen voor gemeentelijke organisaties worden nagestreefd (doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid).

Het na de praktijktoetsing aangescherpte strategisch kader dat is opgesteld (paragraaf 5.5.2) geeft in vijf stappen weer hoe het gemeentelijk vastgoedmanagement een bijdrage kan leveren in de transitie naar een regiegemeente. De focus wordt hierbij verschoven van intern naar extern.

Het kader is opgebouwd vanuit het groeimodel van Joroff (1993) voor CREM-organisaties (competentieniveaus) waarin bestaande literatuur over de regierol en afwegingen ten aanzien van de *hoeveelheid* taken en vastgoed zijn verwerkt. Een beslisboom op strategisch niveau biedt na een afweging in de regierol vanuit beleidsperspectief een afweging in de regierol vanuit vastgoedperspectief. Hiermee worden ook afwegingen opgenomen over *de wijze waarop in ruimte wordt voorzien*.

Het gaat naast het ontwikkelen van kennis en kunde over vastgoedmanagement ook over het ontwikkelen van strategische competenties om complexe netwerken, partners en coalities in de samenleving aan te kunnen sturen en in het vinden van een balans tussen wat een gemeente wel en niet meer doet vanuit zowel beleidsmatig- als vastgoedperspectief.

Uit de praktijktoets onder gemeenten en experts op gebied van gemeentelijke vastgoedstrategie blijkt dat het kader beschouwd kan worden als raamwerk en ontwikkelrichting voor het gemeentelijke vastgoedmanagement in de transitie naar een regiegemeente. Het biedt heldere afwegingen en geeft de juiste volgorde van stappen weer in het te doorlopen ontwikkeltraject. Vanuit de praktijktoetsing zijn echter wel enkele relevante knelpunten benoemd die een bedreiging vormen voor de haalbaarheid en toepasbaarheid van het kader in de praktijk. Deze knelpunten hebben voornamelijk betrekking op de interne mogelijkheden van een gemeente en zijn samengevat in 6 punten:

- Politiek aangestuurde organisaties als gemeenten hebben vaak een focus op de collegetermijn (korte termijn) terwijl het opgestelde strategisch kader een lange termijn ontwikkeling is. Politiek sentiment speelt hierbij een grote rol. Het vereist visie en draagvlak voor de lange termijn.
- De transitie naar een regiegemeente vraagt andere competenties van het personeel wat in de praktische toepassing van het kader weerstand kan geven als dit gevolgen heeft voor het personeelsbestand en/of bestaande werkwijzen.
- De bezuinigingsopgaven van gemeenten maken dat (noodzakelijke) keuzes op de korte termijn mogelijk niet aansluiten op de stappen uit het strategisch kader.
- De transitie naar een regiegemeente is een cultuuromslag voor gemeentelijke organisaties. Het vraagt tevens organisatiebreed een professionaliseringslag
- Historische gegroeide situaties, marktomstandigheden en bestaande afspraken zullen ook bepalend zijn voor te maken keuzes in de dagelijkse praktijk.
- Het is onduidelijk en twijfelachtig of een gemeentelijke vastgoedorganisatie überhaupt kan doorgroeien naar een strategisch niveau.

De juiste middelen, mensen, cultuur en structuur zullen cruciaal worden in het de praktische toepasbaarheid van het kader en dus in de bijdrage die het gemeentelijk vastgoedmanagement kan leveren in de transitie naar een regiegemeente.

Met deze conclusie is antwoord gegeven op de centrale vraag uit het onderzoek: 'Welke afwegingen zijn van belang binnen de gemeentelijke vastgoedstrategie als de strategische doelstellingen van een regiegemeente worden gekoppeld aan de professionalisering van het gemeentelijk vastgoedmanagement?'

6.2 AANBEVELINGEN

De resultaten van het onderzoek geven aanleiding tot de volgende aanbevelingen en mogelijke vervolgstappen.

Aanbevelingen

- Zorg dat er bestuurlijk en organisatorisch lange termijn draagvlak is binnen de gemeente voor het kader en probeer dit vast te leggen. Maak de professionalisering van het vastgoedmanagement onderdeel van de organisatiebrede strategie in de transitie en professionalisering van de organisatie zodat het draagvlak toeneemt.
- Blijf besluitvorming continue spiegelen aan de lange termijn strategie ook al opereert de (vastgoed)organisatie nog niet op strategisch niveau. Gebruik de beslisboom reeds als denkraam.
- Zorg dat er bij de toepassing meetbare resultaten kunnen worden gekoppeld aan de fases uit het strategisch kader. De transitie naar een regiegemeente moet niet worden gezien als een rechtlijnig traject, maar vraagt een stapsgewijze benadering.
- Houdt in het personeelsbeleid en in mogelijke samenwerkingsvormen of outsourcingtrajecten rekening met de lange termijn strategie uit het kader.
- Koppel de bezuinigingsopgave los van de transitie naar een regiegemeente zodat duidelijk is dat dit twee verschillende doelstellingen zijn. Het wordt continue zoeken naar de balans tussen zelf doen en uitbesteden en tussen bezuinigen en investeren.
- Breng bij zowel beleidsmatige vraagstukken als op vastgoedgebied in kaart welke stakeholders er zijn en waar mogelijk gezamenlijke doelstellingen liggen als basis voor een samenwerking. Dit kunnen stakeholders binnen, maar ook buiten de gemeentegrenzen zijn.

Mogelijke vervolgstappen

- Nader onderzoek naar meetbare elementen en nadere criteria voor de afwegingen per fase van het kader (implementatie van het strategisch kader).
- Nader onderzoek naar de opbouw van regionale samenwerking tussen gemeenten op het gebied van vastgoedmanagement. Rekening houdend met bijvoorbeeld de omvang van de gemeente.
- Nader onderzoek naar het maximaal haalbare competentieniveau (Joroff) van een gemeentelijke vastgoedorganisatie.
- Uitwerken naar implementatieniveau van enkele van bovenstaande aanbevelingen.

6.3 REFLECTIE

Met een terugblik op het uitgevoerde onderzoek is er ruimte is voor enige reflectie.

In de onderzoeksopzet ben ik uitgegaan van een explorerend onderzoek waarbij mogelijk aanwezige verbanden tussen de transitie naar een regiegemeente en de professionalisering van het gemeentelijk vastgoedmanagement het uitgangspunt vormden. Dit heeft geleid tot een theoretisch kader wat ik heb getoetst in de praktijk. Hoewel dit aansluit bij de uitgangspunten van een explorerend onderzoek en het naar mijn mening ook heeft geleid tot een valide koppeling tussen beide theorieën was het lastig om deze koppeling te maken en tot een scherpe hypothese of theorie te komen. Dit komt naar mening vooral doordat in de beschikbare literatuur over zowel regiegemeenten als gemeentelijk vastgoedmanagement de verbanden tussen beide niet of nauwelijks worden benoemd.

Een mogelijke oorzaak voor het ontbreken van deze verbanden ligt denk ik in het feit dat er zelden of nooit onderzoek is gedaan naar de een koppeling van wetenschappelijke literatuur op het gebied van bestuurskunde en vastgoedkunde. Dit maakt de opzet van het onderzoek wel uniek, maar beperkt een onderzoeker wel in de mogelijkheid een helder onderbouwde theorie te vormen. Omdat organisatiedoelstellingen vanuit CREM-oogpunt wel de basis vormen en bestuurskundige literatuur hier dus het uitgangspunt voor moet zijn ben ik wel van mening dat het onderzoek voldoende relevantie heeft.

Een tweede mogelijke oorzaak voor het ontbreken van een aantoonbare relatie in bestaande literatuur zou kunnen zijn dat zowel de professionalisering van het gemeentelijk vastgoedmanagement als de transitie naar regiegemeente nog in de kinderschoenen staan. In de praktijk merk ik dan ook dat los van elkaar met beide onderwerpen wordt geworsteld binnen gemeentelijke organisaties. Er zijn praktisch geen gemeentelijke vastgoedorganisaties die volledig op strategisch niveau opereren waardoor de koppeling met organisatiedoelstellingen vaak ook helemaal niet aan de orde is. Hierdoor kan ook kritiek worden gegeven op het resultaat van het praktijkonderzoek.

De kritiek die je dan zou kunnen hebben op de resultaten van de praktijktoetsing is dat de benoemde knelpunten voor de praktische toepasbaarheid van het kader gericht zijn op de interne omgeving en organisatie. Iets wat logisch is als gemeentelijke organisaties nog steeds erg intern gericht zijn. Een regiegemeente en gemeentelijke vastgoedorganisatie op een hoger competentieniveau hebben uiteindelijk meer externe focus. Dit kan dan mogelijk andere knelpunten geven, waar men nu nog geen weet of idee van heeft. Een andere kritiek op de resultaten van de praktijktoetsing is dat de aanscherping van het kader wordt gedaan op basis van een beperkt aantal respondenten en eigen inzichten van de onderzoeker, andere respondenten hadden mogelijk tot een iets andere aanscherping van het kader kunnen leiden.

Uiteindelijk is het doel van dit onderzoek natuurlijk wel om een meerwaarde te leveren aan de huidige praktijk omdat de toekomst voor een ieder ongewis is. Met het opgestelde kader hoop en denk ik die bijdrage wel te hebben geleverd.

Bibliografie

- Aarab, D. (2012). *Uitbesteden van maatschappelijk vastgoed aan de markt, realiteit of illusie?* Masterthesis MRE, Amsterdam School of Real Estate.
- Aardema, H. en A. Korsten (2009). *Gemeentelijke organisatiemodellen*. Den Haag: ROB
- Amsterdam School of Real Estate (2011), *De gebruiker centraal: CREM*. Amsterdam: ASRE.
- Baarda, D.B., M.P.M. de Goede en J.Teunissen (2009). *Basisboek kwalitatief onderzoek*. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Beurskens, A. en A.F.A. Korsten (2007) *Bestuur door regie*.
<http://www.arnokorsten.nl/PDF/Gemeente/Bestuur%20door%20regie.pdf>
- Boedeltje, M.M. (2009). *Draagvlak voor interactief bestuur: fictie of feit?!* Proefschrift, Universiteit Twente.
- Denters, S.(1999). *De regiefunctie in gemeenten: Preadvies*, Den Haag: ROB.
- Dewulf, G., P.Krumm en H. de Jonge (2000). *Successful corporate real estate strategies*. Nieuwegein: Arko Publishers.
- Driel, A. van. (2010). *Strategische inzet van vastgoed*. Amsterdam: Weka uitgeverij BV.
- Frizsche, C., H.Hoepel, L. Kaper en A. van Ommeren (2004). *Huisvesting is strategisch goed*. Amersfoort: Twynstra Gudde
- Gerritsen, E. (2011). *De slimme gemeente nader beschouwd*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Groot, S. (2012). *Uniformering van gemeentelijk vastgoedmanagement*. Masterthesis, Amsterdam School of Real Estate.
- Heijer, A.C. den (2011). *Managing te university campus*. Proefschrift, Technische Universiteit Delft.
- Hoogwout, M. (2010). De zeven principes van rationeel vastgoedbeheer voor gemeenten.
www.hoogwoutkennistransfer.nl/?p=124
- Hupe, P.L. en E.H. Klijn (1997). *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*. Utrecht: Sardes.
- Joroff, M., M.Louargand, S.Lambert, F. Becker (1993). *Strategic Management of the Fifth Resource: Corporate Real Estate*. Georgia: IDFR
- Jonge, H. de (2002). De ontwikkeling van Corporate Real Estate Management. *Real Estate Magazine*, 22.
- Koppejan, J.F.M. en E.H. Klijn (2004). *Managing uncertainties in networks*. VK: Abingdon/VS: New York: Taylor and Francis Group.
- Korsten, A.F.A., H.J.M. ter Braak en W.J.H. van 't Spijker (1993). Strategisch beleid en management bij de overheid. *Bestuurskunde*, 2, 8-22.
- Kort, P. de (2007). *Beheermonitor Gemeentelijk Vastgoed*. Masterthesis MRE, Amsterdam School of Real Estate.

- Kraljic, P. (1983). Purchasing must become supply management. *Harvard Business Review*, 61, P109-117.
- Leent, M. van (2012). *Publiek vastgoed*. Haarlem: Trancity*Valiz
- Ministerie van Economische zaken, landbouw en innovatie (2012). *Handreiking wet Markt en Overheid*. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (2003). *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*. Den Haag.
- Mourik, P. van (2007). *De regisserende gemeente*. Blaricum: Alert/Van der Veer Media.
- Nieuwenhuis, M.A. (2003). *The art of management, 1. Strategie en structuur*. The Art of management.
- Noordegraaf, M. (2012). *Sfeerimpressie* Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING). <http://www.kinggemeenten.nl/king-kwaliteitsinstituut-nederlandse-gemeenten/over-king/nieuws/2012/king-jaarcongres-2012-sfeerimpressie>
- Osgood jr. , R.T. (2004). Translating organizational strategy into real estate action: The strategy alignment model. *Journal of corporate real estate*, 6-2, 106-117.
- Pröpper, I., B. Litjens en E. Weststeijn (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught: Partners+ Pröpper.
- Raad voor maatschappelijke ontwikkeling, RMO (2002). *Bevrijdende kaders*. Den Haag: SDU uitgevers
- Raad voor openbaar bestuur (1999). *Op het toneel en achter de coulissen: de regiefunctie van gemeenten*. Den Haag: ROB.
- Rutte, M. en D. Samsom (2012). *Bruggen slaan, regeerakkoord VVD-Pvda*.
- Schootbrugge, S. van de (2010). *Steering to align a public real estate portfolio*. Masterthesis, Technische Universiteit Delft.
- Smolders, P (2013). *Vastgoedmanagement. Stand van zaken bij gemeenten*. Geldermalsen: Geotax
- Span, K., K. Luijckx, J. Schols en R. Schalk (2009). De regierol van gemeenten nader bekeken. *Bestuurskunde*, 1, 92-100.
- Struthmann, S. (2012). *Koppelen van de gemeentelijke organisatiedoelstellingen aan de vastgoedstrategie*. Masterthesis, Technische Universiteit Delft.
- Tazelaar, J., W.F. Schönau en C. de Vos (2011). Gemeentelijk vastgoed op de markt? *Service magazine maart*, p 26-29.
- Tazelaar, J., W.F. Schönau en C. de Vos (2012). *Congrespaper: Regie op maatschappelijk vastgoed*. Amersfoort: Twynstra Gudde.
- Teisman, G.R. (1998). *Complexe besluitvorming*. Den Haag: Elsevier
- Tetterode, J. (2010). 'Maar wethouder, ... dan verkopen we toch gewoon het tafelzilver?' Masterthesis MRE, Hanzehogeschool Groningen.
- Teuben, B. (2012). *Eigendom is op lange termijn voor gemeenten aantrekkelijker*. Research paper, ASRE Research center.

- Teulings, C.N., A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen (2003). *De calculus van het publieke belang*. Den Haag: Kenniscentrum voor ordeningsvraagstukken.
- Toiridoir, P (2005). *Stad en welvaart*. Den Haag: Kenniscentrum Grote Stedenbeleid.
- Torfing, J. en P. Triantafillou (2012). *What's in a name? Grasping New Public Governance as a political administrative system*. Nijmegen: Paper for the 8th Transatlantic Dialogue Conference.
- Vermeulen, M. en M. Wieman (2010). *Handboek vastgoedmanagement*. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- VNG (2002). *Handreiking concrete gevolgen van dualisering gemeenten*. Den Haag: VNG Uitgeverij.
- VNG (2010). Inzet kabinetsformatie: "Het perspectief van gemeenten".
http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Bestuur/Resolutie_VNG-inzet_kabinetsformatie_Het_perspectief_van_gemeenten.pdf

Overige bronnen:

- <http://www.ipd-events.nl/Home.aspx>
- <http://www.vandale.nl/>
- www.overheid.nl
- www.vng.nl

BIJLAGE 1 TOPICLIJST VOOR INTERVIEWS

Topiclijst interviews Gemeentelijke vastgoedorganisaties en experts gemeentelijk vastgoedmanagement

Opening interview

- Korte toelichting onderzoek en interview (aanleiding, doel en context)

Topic: Regiegemeente

- Beeld bij begrip regiegemeente.
- (Hoe) komt transitie naar regiegemeente terug in dagelijkse praktijk?
- Wat wordt volgens u de (strategische)opgave voor gemeentelijke vastgoedorganisatie/vastgoedmanagement?
- Kritische succesfactoren en valkuilen voor regiegemeente.

Topic: Professionalisering gemeentelijk vastgoedmanagement vs. Regiegemeente

- Huidige stand van zaken professionalisering van gemeentelijk vastgoedmanagement (algemeen/organisatie)
- Competentieniveau vastgoedorganisatie vs. transitie naar regiegemeente.
- Kritische succesfactoren en valkuilen professionalisering gemeentelijk vastgoedmanagement.

Topic: Theoretisch kader en definitie voor vastgoedmanagement in regiegemeente

- Toelichten en bespreken theoretisch kader/model
- Beoordelen gekozen opbouw en strategische focus
- Haalbaarheid en toepasbaarheid in de praktijk
- Aanvullingen en opmerkingen

Op- en aanmerkingen, vragen en afsluiten interview

- Op- en aanmerkingen (interview/onderwerp)
- Vragen
- Afsluiten (voortgang toelichten)

Samenvatting interview Paula Smits – Smits Projektbegeleiding / O&V groep

De eerste reactie van Smits op het begrip regiegemeente is: “weet wat dat betekent”. Probeer eerst als gemeente eens te kijken wat je nu bent. Je kunt wel iets willen worden, maar je zult eerst moeten weten waar je nu staat. Zelf ziet ze veel in een simpel model van ‘why, how en what’. Dat goed werkt volgens Smits in een gemeentelijke organisatie. Gemeenten zouden zich eerst moeten afvragen wat hun drijfveer is om regie te willen voeren. Zijn dat bijvoorbeeld bezuinigingen, maatschappelijke ontwikkelingen of de behoefte aan een klein en professioneel apparaat. Deze basisvraag zou je ook voor vastgoed kunnen stellen: ‘waarom hebben we vastgoed en wat willen we daar dan mee?’. Wat altijd wel belangrijk is, is om een stip op de horizon te hebben. Zaken veranderen echter zo snel dat ze in de praktijk ook meemaakt dat waar een aantal jaar geleden nog vol werd ingezet op een strategisch opererende vastgoedafdeling daar nu al weer twijfels over zijn.

Onder meer door bezuinigingen en daarmee een afname van middelen wordt veel snel en ondoordacht wegbezuinigd en uitbesteed op vastgoedgebied terwijl er vaak wel bestuurlijke verantwoordelijkheid blijft. Dat kan volgens Smits nooit goed gaan. Smits geeft aan: “regiefunctie ja, maar weet dan wel wat dat betekent.”

De strategische opgave voor de gemeentelijke vastgoedorganisatie wordt volgens Smits meer regionale samenwerking. Hierbij refereert ze aan de hoeveelheid taken die vanuit het rijk naar gemeenten komen, de mogelijke huisvestingsopgaven die hier uit voort komen kunnen gemeenten niet allemaal zelfstandig oppakken. Regiegemeente worden bereik je overigens niet door alles over de schutting te gooien naar maatschappelijke organisaties of burgers. Regie vraagt juist strakke sturing en inzet van professionals op een hoog niveau. Mensen die de juiste vragen kunnen stellen, deskundigheid hebben en goed kunnen sturen.

Als het gaat om het competentieniveau (Joroff) van de vastgoedorganisatie zul je volgens Smits nooit op het hoogste niveau komen bij een gemeente omdat vastgoed geen doel is maar een middel. Tenzij je net als bijvoorbeeld in Duitsland gebeurt, het gehele vastgoed in dienst stelt van de economie. Wat wel kan is door voortdurende interactie met andere relevante afdelingen te zoeken naar een integrale benadering.

Volgens Smits krijgen gemeentelijke vastgoedafdelingen door de professionalisering komende jaren een rol van opvoeder binnen gemeentelijke organisaties. Zij moeten kritische vragen stellen en waardevolle adviezen geven op het gebied van vastgoedtransacties.

Door de vastgoedorganisatie buiten de gemeentelijke organisatie te zetten wordt de ‘waan van de dag’ (ad-hoc opereren) vermeden. Er moet echter wel op hoog niveau een sleutelfiguur zijn die bestuurlijk zijn wegen kent. Er zullen meer procesbeschrijvingen moeten komen bij het eventueel extern plaatsen van de vastgoedorganisatie. Smits zegt dat gemeenten moeten proberen wettelijke huisvestingstaken zoals onderwijshuisvesting die een uitvoerend karakter hebben uit een politieke context te halen. Dit zijn namelijk gewoon wettelijke taken, die moeten worden uitgevoerd. Hierbij valt ook te denken aan mogelijk toekomstige huisvestingsvraagstukken vanuit de decentralisaties vanuit het rijk. Huisvestingsvraagstukken vanuit een lokale politieke context zijn logischer om dicht bij je te houden. Voorbeeld: buurthuizen.

Volgens Smits is een hoog competentieniveau voor een gemeentelijk vastgoedorganisatie wel nodig omdat de vraagstukken steeds meer een integrale benadering vragen. Slechts als gemeenten een

kleine vastgoedportefeuille hebben zonder al teveel risico zou kunnen worden volstaan met een laag ambitieniveau (Joroff).

Een gemeentelijke vastgoedafdeling kan ook verschillende rollen hebben. Naast eigenaar kan het bijvoorbeeld ook huurder zijn, of adviseur, of ontwikkelaar. Dat maakt gemeentelijk vastgoedmanagement complex in het bijzonder voor niet vastgoedmensen.

Regionale samenwerkingsverbanden vindt Smits op zich fantastisch, maar bestuurders moeten wel blijven beseffen dat zijn verantwoordelijk blijven als er hommeles is binnen deze samenwerkingsverbanden.

De moeilijkheid bij strategisch handelen binnen gemeenten is vooruit kunnen kijken. De horizon in het vastgoed gaan verleggen van vier naar 20 jaar of langer.

Zaken veranderen bovendien zo snel dat ze niet meer eenvoudig te plannen zijn om vervolgens uit te voeren. Mensen moeten er volgens Smits tegen kunnen dat morgen alles weer anders kan zijn. Dat vraagt om flexibele medewerkers die niet enkel uitvoeren, maar ook verbindingen leggen tussen andere afdelingen.

De weg naar de stip op de horizon is niet van te voren duidelijk. Veel mensen zijn opgevoed om alles te kunnen en te weten, maar deze tijd vraagt andere competenties. Het toverwoord noemt Smits 'bergjes bouwen'. Waarmee ze bedoelt dat de weg naar een doel geen rechte lijn omhoog is, maar ook wel eens 'daalt'. Hak problemen daarbij in kleine stukjes. Je moet in zo'n geval inderdaad regisseur zijn, eigenlijk is het een vorm van dienend leiderschap. In een regiefunctie houd je jezelf bezig met de grote lijn en niet met de details. Die laat je over aan anderen met de daarbij behorende verantwoordelijkheid.

Smits vindt het model in een eerste reactie er erg goed uitzien. Ze ziet er wel een meerwaarde in voor een gemeente waar zij momenteel werkzaam is. Smits heeft wel een opmerking ten aanzien van het eigendom van vastgoed. Eigenaarschap brengt verantwoordelijkheid met zich mee ook al zet je contractueel zaken op afstand. Zowel politiek als juridisch. Dat geldt zelfs ook nog voor de situatie dat je geen eigenaar meer bent. Je blijft immers een overheid en geen "gewone" private partij. Bezuinigingen op vastgoed die risico's met zich meebrengen waar men dan bewust voor heeft gekozen kunnen overheden veel problemen geven. Je handelt daar als overheid weliswaar privaatrechtelijk, maar je bent dat niet altijd. Men kijkt heel snel naar de 'grote boze overheid'.

Hoewel bezuinigingen niet direct iets met de regiefunctie in vastgoed te maken heeft is het volgens Smits geen toeval dat door de bezuinigingsdrang veel gemeenten nu regiegemeente willen worden. De doelstelling die er achter zit om regiegemeente te worden heeft dan vooral te maken met het kunnen afstoten van mankracht en taken. Denk bij het sturen op afstand echter niet dat dit eenvoudig kan worden bereikt door alles buiten de deur te zetten.

Smits vindt het model goed, maar het is een weergave van een zakelijke afweging terwijl in de praktijk er ook emotie en politiek bij komt kijken. Wat zijn bijvoorbeeld de personele consequenties vraag Smits zich af? Is er dan bijvoorbeeld wel ruimte om bij het invullen van de regierol personeel met de juiste competenties aan te nemen? Dat kan in de praktijk problemen geven bij de implementatie van het model. Smits denkt dat een succesvolle implementatie erg afhankelijk is van de menselijke component en kwaliteit. De juiste poppetjes heb je nodig om het doel te kunnen bereiken.

Smits vindt dit model een goed vastgoedmanagement verhaal, maar ze denkt dat de scriptie extra cachet zou krijgen als er in wordt aangestipt dat het probleem in de praktijk bij een gemeente dan wel is het verankeren en aanvaarden van de consequenties aangezien de horizon maar 4 jaar is (collegeperiode).

Zij denkt dat het model van Joroff houdbaar is omdat het herkenbaar is voor gemeenten en dat het juist goed is om op een hoger ambitieniveau de samenwerking met beleidsafdelingen te zoeken zonder op hun stoel te gaan zitten. De volgende kreet kan hier van pas komen: 'stenen volgen beleid, maar samen dansen we de tango'. Gaat er één van de twee de verkeerde kant op gaat de ander daar in mee.

Zij maakt verder de opmerking dat beleidsvastgoed (PREM) ook kan bestaan uit commercieel vastgoed (REM). Soms vanwege de positie, maar het kan ook beleid zijn om met rendement uit commerciële panden andere activiteiten te voeden. Al het commerciële vastgoed buiten de deur zetten zal dus niet altijd nodig of wenselijk zijn.

Smits geeft aan dat in een regiegemeente er continue gezocht moet worden naar verbindingen tussen verschillende afdelingen binnen een gemeente. Ten aanzien van de verantwoordelijkheden en risico's merkt Smits nog eens op dat die niet zomaar verdwijnen, maar moeten ook worden gemanaged. Smits denkt dat vertrouwen en herkenbaarheid van de lokale democratie in de toekomst nog belangrijker zal worden. Dat heeft ook te maken met de nieuwe taken die gemeenten krijgen vanuit het rijk. Hier zullen wellicht ook nieuwe vastgoedvragen uit kunnen komen waardoor een gemeente hier klaar voor moet zijn. Ze herhaalt dat regionale samenwerking daarin erg belangrijk gaat worden. Tot slot merkt Smits op dat de roep om meer transparantie is volgens Smits makkelijker in te vullen voor bestuurders door een professionele organisatie op afstand te zetten die managementinformatie aanlevert in jaar- en kwartaalverslagen. Die kunnen openbaar worden gemaakt op het internet, zodat ook burgers kunnen zien waar de publieke middelen aan worden besteed.

Samenvatting interview Wicher F. Schönau & Leo Schunck – Twynstra Gudde

Schönau geeft aan dat hij in de praktijk bijna geen gemeente tegenkomt die de term regiegemeente niet gebruikt, maar dat er maar weinig gemeenten zijn die daar concrete stappen in hebben gezet. De vraag is vaak waar moet je beginnen? Dan begint het vaak bij kerntaken, maar in de praktijk ziet Schönau dat gemeenten moeite hebben om dingen los te laten. De huidige tijd dwingt gemeenten echter om dit wel te gaan doen. De urgentie ontstaat nu om echt regiegemeente te worden volgens Schönau ingegeven door de financiële situatie van veel gemeenten. Kostenbesparing is nu een echte drijfveer om toch regiegemeente te worden. Schönau verwacht dat het de komende jaren toch echt wel gaat gebeuren. In de praktijk ziet hij zeker op vastgoedgebied voornamelijk uitvoerend personeel bij gemeenten. De personele component is wel een dilemma omdat veel uitvoerend personeel niet meer nodig zal zijn.

Schunck bevestigt een bevinding die ook in het onderzoek is gedaan dat regiegemeente worden in principe niet zou is ingegeven vanuit bezuinigen. Schunck geeft aan dat zeker als het gaat om uitbesteden op korte termijn de kosten eerder zullen toenemen door frictiekosten e.d. dan dat er per direct kan worden bezuinigd. Schönau is het eens met deze correctie en ziet daarin ook wel een misverstand bij veel gemeenten. Vaak wordt regie enkel gezien als het uitbesteden van taken of nog erger op het gebied van vastgoed gaat het dan over verkopen terwijl dat helemaal niets te maken heeft met regie. Het begint volgens Schönau dus echt met de vraag wat is regie?

Als het gaat om de strategische opgave voor het gemeentelijk vastgoedmanagement heeft Schunck wel een beeld bij wat de opgave wordt. Stap 1 wordt het huishouden op orde krijgen. Stap 2 wordt professionaliseren en stap 3 wordt kijken waar zitten risicovolle taken en wat doen we niet meer zelf, maar laten we aan de markt over. De afweging wat uit te besteden kan dan pas bij stap 3 worden bekeken.

Schönau ziet in de praktijk een aantal gemeentelijke vastgoedorganisaties (de aanbodzijde van vastgoed) die nu het huishouden op orde hebben en bezig zijn met de professionalisering. Dan blijkt dat de professionalisering van de vastgoedafdeling ook van de beleidsafdelingen een professionaliseringslag vraagt. Iets wat momenteel in de markt steeds vaker als knelpunt wordt ervaren. Als die professionalisering niet gelijk oploopt ontstaat er een vastgoedafdeling die enigszins los gaat opereren en er niet meer duidelijk opdrachtgeverschap is binnen een gemeente. Uiteraard is het college formeel opdrachtgever en heeft over het algemeen een korte termijn focus, maar de gemeentelijke organisatie zou wel een wat langere termijn visie moeten hebben op opdrachtgeverschap richting andere partijen. Schunck geeft daarbij aan dat je als opdrachtgever en zeker als overheid altijd verantwoordelijk blijft voor het resultaat. De opgave voor een regiegemeente wordt dus professioneel opdrachtgeverschap zodat je zicht hebt op de risico's die je als opdrachtgever loopt. De uitvoering dan op afstand laten plaatsvinden is geen probleem en zal echt wel door marktpartijen kunnen worden uitgevoerd, zeker in de toekomst. De toegevoegde waarde van ambtenaren zit dan in het kunnen aansturen van deze partijen en weten waar de (politieke) risico's zitten en gevoeligheden die beter in huis gehouden kunnen worden. Dat is volgens Schönau ook de invulling van de regierol.

Als een gemeente naar een regierol toe wil moet men zich volgens Schönau ook afvragen wat dan wettelijke taken zijn, zeker op het gebied van vastgoed. Vastgoed is immers een middel voor beleid. Hierbij blijft op vastgoedgebied eigenlijk alleen onderwijshuisvesting over en de huisvesting van het eigen personeel. Daarna krijg je snel binnen een gemeenteraad de discussie dat al het andere vastgoed verkocht kan worden, maar daar gaat het volgens Schönau nu net niet om. Het gaat immers om het bereiken van een maatschappelijk doel. Het is dan prima om vastgoed als middel daarvoor in te zetten en dan voornamelijk waar de markt het waarschijnlijk niet oppakt. Men zal dan merken dat een aantal panden niet naar de markt kunnen worden gebracht omdat niemand ze wil hebben. Dit is

dan natuurlijk eigendom voor een gemeente waar dan alsnog best regie over gevoerd kan worden. De opgave voor het vastgoedmanagement wordt dus vanuit de wettelijke taken redeneren en daarnaast vanuit de lokalen beleidsdoelen. Simpelweg alles verkopen is geen optie. Dan moet je of de voorzieningen schrappen of panden gaan terughuren voor lange periodes waarbij je waarschijnlijk nog duurder uit bent. Het is dan heel reëel dat de gemeente eigenaar blijft van deze panden.

Gemeenten gaan zich volgens Schunck meer bezig houden met de 'wat' vraag en niet met het 'hoe', dit gaat naar de uitvoerende organisaties. Als het gaat om de competenties zal er meer hooggeschoold personeel nodig zijn en minder laaggeschoold personeel. Gemiddeld zal het niveau van gemeentelijke organisaties dus gaan toenemen, maar hier zit meteen een knelpunt omdat dat de regierol voor veel uitvoerend personeel bedreigend is. De consequentie zal zijn dat ze niet meer onder de bescherming van de gemeente vallen. Dit knelpunt ziet Schunck in de praktijk eigenlijk overal. Volgens Schunck is het dan ook belangrijk dat de transitie naar een regiegemeente niet als project wordt aangevlogen, maar als een (langdurig) ontwikkeltraject. Schunck benadrukt nogmaals dat men niet meteen op de kosten moet gaan zitten, want dit traject zal op korte termijn geen kostenbesparing opleveren, maar frictiekosten met zich meebrengen. De kostenbesparing komt vaak pas na een paar jaar.

Schönau geeft aan dat er in de praktijk nog bijna geen gemeenten zijn die niet op een of andere manier bezig zijn met het professionaliseren van het vastgoedmanagement. Veel zaken in de professionalisering van vastgoedmanagement als doelmatiger beheer, uitbesteden aan marktpartijen etc. passen heel goed bij de doorontwikkeling naar een regiegemeente.

Werkzaamheden in een regiegemeente zitten op een strategisch niveau. Afhankelijk van de competenties van de markt zullen ook tactische taken vaak nog door gemeenten uitgevoerd worden. Het zal voor veel gemeentelijk personeel dat al jaren gewend is dingen zelf uit te voeren echter heel lastig zijn naar een rol als professioneel opdrachtgever door te ontwikkelen. Momenteel bestaat veel personeel binnen gemeentelijke vastgoedorganisatie wel uit uitvoerende mensen. Overigens constateren zowel Schönau als Schunck dat de omvang van gemeentelijke vastgoedorganisaties over het algemeen vrij beperkt is.

In de praktijk hoort men ook verhalen over het schrappen van voorzieningen door gemeenten waarna burgers op eigen initiatief soortgelijke voorzieningen opzetten en dan het liefst zonder subsidie omdat ze dan geen 'last' hebben van de gemeente. Dat vindt Schönau toch wel een fascinerende ontwikkeling in de maatschappij.

In reactie op het kader geeft men aan dat de eerste stap echt moet zijn de basis op orde omdat je anders in een vechtelatie komt met je opdrachtnemers. Er wordt bevestigd dat de eerste stap in het model in feite gericht is op het op orde krijgen van de basis. Een gemeente moet echt goed weten wat ze willen waarbij ze zakelijke relaties moeten hebben met opdrachtnemers met duidelijke prestatieafspraken. Dit vraagt inderdaad een bepaalde professionaliteit die vaak niet aanwezig is bij beleidsdiensten omdat vastgoed voor hun bijzaak is. Het zal dus ook gaan om ketensamenwerking tussen de diverse afdelingen die meer horizontaal is van aard.

Wat Schönau erg mooi vindt aan het kader is dat er wordt gewacht met de belangrijkste dingen totdat je een bepaald competentieniveau beheerst. Dat is iets wat in de praktijk vaak niet gebeurt. Schunck en Schönau zijn het helemaal eens om pas bij stap 2 over te gaan tot het uitbesteden van de eerste taken. Het is ook goed om met deze routinematige taken te beginnen als je gaat uitbesteden. Er zit veel minder risico aan en je kunt als gemeente veel leren van wat het betekent professioneel opdrachtgever te zijn. Ze zien ook dat de strategische taken bij de gemeente moeten blijven, de operationele (meestal) kunnen worden uitbesteed, maar dat met name de taken op het tactische niveau en de gevoelige taken er een goede afweging gemaakt moet worden tussen uitbesteden en zelf doen.

Er ontstaat in de markt steeds meer feeling voor deze taken. Aangezien de gemeente ook naar de markt zal moeten met een aantal taken zal men elkaar hier moeten vinden de komende jaren.

Schönauf geeft aan dat het kader ook wel aangeeft hoe hun tegen deze wereld aankijken. Schunck vindt met name de bewerkte vorm van de segmentering interessant waarin je eigenlijk per soort vastgoed aangeeft wat je vooral wel en wat niet zelf moet doen. Hij maakt wel de toevoeging dat soms vastgoed objecten die in feite niet tot het kernvastgoed horen volgens het model wel door een gemeente in eigendom kunnen worden genomen. Dit kan als het maatschappelijk rendement dermate groot is dat zeker in de opstartfase de gemeente daar een rol in moet pakken. Hoewel ook een marktpartij dit zou kunnen oppakken met hetzelfde maatschappelijke rendement.

Volgens Schunck is regie dus ook het vergroten van flexibiliteit omdat je deels taken bij de markt legt.

Schönauf benadrukt nog eens dat men niet sec vanuit kosten moet redeneren, maar dat het ook gaat over de maatschappelijke baten en de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers.

Schönauf geeft aan dat hij het gevaar van de interventiefuik als een kerndilemma ziet voor gemeenten in de transitie naar een regiegemeente. Je moet als gemeente dus ook echt opdrachtgever worden en bezig zijn met wat en echt niet meer het hoe. Schunck maakt daar één kanttekening bij, hij vindt dat daarbij onderscheid gemaakt kan worden tussen routinematige taken die gewoon 'keihard' uitbesteed kunnen worden en de taken met risico en invloed daar zal meer samenwerking in gecombineerde teams moeten plaatsvinden, bijvoorbeeld in pps-achtige constructies. Je moet dan samen gaan kijken naar het hoe, wat best een lastige opgave is.

Tot slot geeft men aan dat het model kader altijd een denkraam zal zijn voor de praktijk en dat het ook zo moet worden beschouwd. Het zal nooit 1 op 1 zijn toe te passen. Schunck voegt tot slot nog toe dat het bewust worden van deze beweging en het loslaten van bepaalde zaken cruciaal is.

Samenvatting interview Rinald van der Wal– Directeur BBN

Het algemene beeld wat Van der Wal heeft van de term regiegemeente is dat het een gemeente is die in staat is helder geformuleerde doelen te stellen en daarvoor de financiële middelen beschikbaar stelt om vervolgens op een zo efficiënte manier deze doelen te bereiken, waarbij samenwerking met de markt in veel gevallen mogelijk is. Een regiegemeente moet echter oppassen dat het samenwerken met de markt tot doel verheven wordt. Het is voor een regiegemeente van belang dat er in huis hoogwaardige competenties aanwezig zijn om regie te kunnen voeren, dit is niet altijd het geval in de beleving van Van der Wal. Het gevaar ontstaat dan dat de regie juist wordt kwijtgeraakt.

De opgave voor het vastgoedmanagement en de vastgoedorganisatie is het kennen van de eigen plaats in de organisatie, daarbij moet een vastgoedafdeling niet een te grote broek aantrekken. Vastgoed is immers slechts een middel en nooit een beleidsdoel op zich. Van der Wal stoort zich wel eens aan het groeimodel van Joroff, omdat een gemeentelijke vastgoedmanager niet op een strategisch niveau zou moeten willen opereren. Stap 1, 2 en 3 op de ladder van Joroff zijn prima voor een gemeentelijke vastgoedorganisatie. Een gemeentelijke vastgoedorganisatie zit volgens Van der Wal in een meer uitvoerende rol, waarbij publieke doelen vanuit de beleidsafdelingen leidend zijn. Op een dergelijk strategisch niveau zou in ieder geval zou meer samenwerking moeten zijn tussen de afdelingen om beleidsdoelen en vastgoed te matchen.

Samenwerken in de transitie naar een regiegemeente kan met veel partijen afhankelijk van het vraagstuk. Zo kan een vraagstuk over meer ontmoeting in een buurt of wijk leiden tot samenwerking met een supermarkteigenaar of een verzorgingstehuis. Als er maar gezamenlijke doelstellingen bereikt kunnen worden. Een ander beleidsveld of beleidsdoel kan weer tot heel andere samenwerking leiden en is vaak een zoektocht naar belangen.

De eerste associatie die Van der Wal heeft met regie is die van beleid en beleidsdoelen en niet met vastgoed. Vastgoed is immers een middel en regie op een middel klinkt enigszins vreemd. Een vastgoedorganisatie heeft veel meer platte taken. In eerste instantie weten wat je hebt aan vastgoed en per object doen wat je moet doen. Zaken zoals onderhoud, bezettingsgraad, contracten e.d. de basisinformatie moet op orde zijn. De gemeentelijke vastgoedorganisatie moet volgens Van der Wal een rol pakken als gesprekspartner voor diegene die er echt over gaat. Van der Wal zegt gekscherend dat hij graag een publicatie tegemoet ziet die het Joroff-model tot onzin verklaard. Beleidsdiensten/subsidieverleners moeten leidend blijven in het oordeel over prestaties van het vastgoed, het kan natuurlijk wel zijn dat binnen een vastgoedorganisatie signalen naar boven komen die van invloed zijn op de besluitvorming. Bijvoorbeeld oplopende kosten, teruglopende opbrengsten of bezettingsgraad.

Volgens Van der Wal is het niet zo dat gemeenten helemaal geen vastgoed zouden moeten hebben. Er zijn categorieën vastgoed die wel nodig zijn maar niemand anders oppakt dan de gemeente tenzij de gemeente het bijvoorbeeld weer terughuurt, maar dan is een gemeente vaak veel duurder uit. Gebouwen als scholen, zwembaden e.d. zijn prima voor gemeenten om in eigendom te hebben.

In de toelichting op het kader onderschrijft Van der Wal dat de kernvastgoedportefeuille zoals die in het opgestelde kader is weergegeven inderdaad het minimale bezit zou moeten zijn van een gemeente. Hij kan het model goed volgen. Het verkopen of afstoten hoeft natuurlijk niet altijd, er kan dan ook een kramp ontstaan om alles maar af te stoten. Een goed renderend pand kan best worden aangehouden als is het maar voorlopig. De positieve cashflow kan dan weer voor andere doelen worden ingezet. Ook kan een pand een andere strategische waarde hebben dan in het afwegingskader is aangegeven, bijvoorbeeld om het gebied van ruimtelijke ordening en/of een gebiedsontwikkeling. Er moet altijd worden afgewogen tussen de structurele positieve cashflow en de eenmalige opbrengst. De professionaliteit van de vastgoedorganisatie zou moeten zijn om het juiste

moment af te wachten om het pand af te stoten en niet noodgedwongen moeten verkopen tegen een te lage prijs. Volgens Van der Wal kan het ook niet bedoeling zijn om het niet of zo min mogelijk vastgoed te hebben tot doel te verheffen.

Van der Wal vraagt zich af of er nog wel een vastgoedafdeling is bij een gemeente als de stappen uit het model worden doorlopen. Je hebt helemaal geen uitvoerende taken meer. Bij veel gemeenten ziet Van der Wal de scheiding tussen beleid en uitvoering en tussen vastgoed en beleid, op het moment dat slechts strategische taken overblijven wordt het meer beleid wat overblijft. Er wordt toegelicht dat op strategisch niveau er nog steeds een vraag en aanbod kant blijft van het vastgoed, dit wordt door Van der Wal onderschreven.

Van der Wal denkt dat gemeenten nog best behoorlijke portefeuilles overhouden waar ze dan natuurlijk eigenaar van zijn, zoals scholen, sportcomplexen, cultuurvoorzieningen etc.

Een doel kan niet zijn een zo klein mogelijke portefeuille hebben, maar wel een zo efficiënt en effectief mogelijke inzet van vastgoed. Terughuren van maatschappelijk vastgoed kost vaak meer dan het in eigendom hebben met langdurige contracten waardoor het risico nog steeds bij de gemeente ligt. De gemiddelde kosten die gemeenten maken voor huisvesting voor basisonderwijs zijn bijvoorbeeld erg laag gemiddeld genomen en zullen nooit goedkoper worden bij derden.

In de praktijk krijgt je bij de toepassing van het kader te maken met de huidige situatie waarin zaken vaak historisch gegroeid zijn bepalend voor de toekomst er zijn dus niet altijd keuzes om panden af te stoten door besluitvorming uit het verleden. Het zal dus niet zo makkelijk 1 op 1 kunnen worden ingevoerd, de praktijk is weerbarstig. Belangrijk is ook lange termijn draagvlak binnen een politiek-bestuurlijk organisatie.

Als het puur gaat om het besparen op vastgoed verwijst Van der Wal naar een whitepaper dat hij heeft opgesteld en dat deels is overgenomen door de VNG. Hij benoemt 4 manieren op kosten te besparen: Het beëindigen van de activiteit, het concentreren van functies/het verbeteren van de bezetting, het gebruik maken van ruimte bij derden en het beter laten renderen van bestaande objecten.

Belangrijk punt vindt Van der Wal dat de vastgoedorganisatie haar plaats weet in de organisatie en dat er rolvastheid is. Bij het model van Joroff wordt de rolvastheid volgens Van der Wal soms wat losgelaten. Vastgoed is volgens hem in een ideale situatie als middel op professionele wijze dienend aan het gemeentelijk beleid.

Samenvatting interview Walter Rozendaal – Directeur Instituut voor vastgoedmanagement

Het algemene beeld van het begrip regiegemeente, volgens Rozendaal, is dat het met name gaat over een lange termijn strategie op een beleidsmatig en hoger abstractieniveau. Dit is echter in de gemeentelijke praktijk nog weinig zichtbaar. Gemeentes blijven volgens hem, ondanks mooie plannen, vaak op een operationeel niveau en ad-hoc basis bezig. Regisseren ziet hij als een doorontwikkeling van beheer naar management. De politieke component maakt echter dat de focus niet altijd op de lange termijn ligt, maar op de collegeperiode (<4 jaar). Veel gemeenten zijn volgens Rozendaal ook erg intern gericht terwijl regie voeren ook meer extern gericht moet zijn in de vorm van bijvoorbeeld accountmanagement en klantmanagement, hier hebben gemeenten zichtbaar moeite mee volgens Rozendaal. In het vastgoedmanagement bijvoorbeeld is de koppeling tussen vastgoedacties en beleid in de praktijk vaak ver te zoeken.

De opgave voor de vastgoedorganisatie wordt volgens Rozendaal om van beheer naar management te gaan om überhaupt te kunnen regisseren. Nu zit men nog te vaak op het niveau van beheerder/controller. Juist die eerste twee stappen van Joroff zijn intern gericht en pas op het niveau van handelaar is er een externe focus. Er zijn amper gemeenten die op het niveau van handelaar zitten, hierdoor is volgens Rozendaal van vastgoedmanagement bij een gemeente vaak geen sprake, maar wel van technisch beheer of technisch management. De 'professionalisering' moet volgens hem genuanceerd worden omdat je op ieder niveau/level professioneel kan handelen. Je wilt als je naar een regiegemeente gaat echter professioneel handelen op een ander niveau.

Gemeenten kunnen volgens Rozendaal op vastgoedgebied ook nog niet regisseren omdat veel gemeenten niet helder hebben wat ze precies willen met de transitie naar een regiegemeente. Niet alleen op vastgoedgebied, maar in de praktijk ziet Rozendaal ook organisatiebreed weinig duidelijkheid over de regierol. Aangezien de vastgoedstrategie een vertaalslag is van de organisatiestrategie is er volgens hem een dubbele slag te maken.

Qua competenties voor de vastgoedorganisatie moet naast het aantrekken van mensen met de juiste competenties eerst gekeken worden naar de huidige organisatie en hoe hier de basis op orde kan komen. Tot die tijd heeft het helemaal geen zin een goede regisseur in te zetten. Er moet volgens Rozendaal eerst ingezet worden op het op orde krijgen van de operationele taken op een lager schaalniveau in de organisatie. Om uiteindelijk op een hoger competentieniveau adviezen te geven aan bijvoorbeeld beleidsvelden over vastgoedkeuzes zal eerst een deugdelijke informatievoorziening en administratie nodig zijn. De veronderstelling van Rozendaal is dat het zijn van een regiegemeente, zoals in het kader van dit onderzoek wordt bedoeld, opereren is op een heel ander abstractieniveau dan de in huidige situatie bij gemeenten. Om hier naar door te groeien vraagt nogal wat van de organisatie en van het personeel (qua competenties). Dat is nogal een uitdaging volgens Rozendaal. Hoe de weg naar een hoger competentieniveau moeten worden afgelegd is vaak erg lastig uit te leggen. Wat vaak wordt onderschat volgens Rozendaal is hoe moeilijk het is om van de fase van 'beheerder' naar 'controller' te gaan en van 'controller' naar 'handelaar'. Het niveau van vragen stellen in een college of gemeenteraad is op heel ander niveau dan waar de vastgoedorganisatie en de mensen binnen deze organisatie op handelt. Men wil volgens Rozendaal vaak te grote stappen nemen, maar de verwachtingen zouden reëel gehouden moeten worden. In de doorontwikkeling moet ook de juiste verwachting worden gewekt ten aanzien van het personeel, soms moet er eerst worden opgeleid. Er is weliswaar veel te halen op vastgoedgebied (financieel en maatschappelijk), maar het heeft tijd nodig men zal volgens Rozendaal dus geduld moeten hebben.

Het theoretisch model/kader vindt Rozendaal interessant en vind het ook echt een CREM-benadering. De keuze om uiteindelijk slechts beperkt alternatief vastgoed te houden, zoals in het model wordt weergegeven, lijkt volgens Rozendaal niet te stroken met wat men op vastgoedgebied op een strategisch niveau zou moeten willen. Je hebt namelijk geen flexibiliteit. Vastgoed op strategisch niveau

houdt volgens Rozendaal in dat vastgoed een doel wordt en niet een middel, maar dat is vaak een discussie binnen CREM.

Rozendaal vindt interne aan- en verhuur niet iets wat onder de operationele taken behoort, maar pas op het niveau van handelaar wordt uitgevoerd. Op het niveau van 'controller' en 'beheerder' ziet hij nog niet echt dat de organisatie bezig is met aan- en verhuur.

Rozendaal is erg kritisch op de stelling dat bij stap 3 bepaald kan worden wat de kernvastgoedportefeuille zou moeten zijn. Rozendaal vindt het een afwegingskader en niet iets wat zo eenvoudig kan worden bepaald. Wat zijn bijvoorbeeld de criteria om deze afweging te maken vraagt Rozendaal. Volgens hem zal dit een kritiek punt voor het model in de praktijk. Dit hoort wellicht meer tot het implementatieniveau het bepalen van de kernvastgoedportefeuille is in dit model volgens Rozendaal wel iets wat nader aandacht en criteria vraagt bij de uitwerking. Rozendaal benadrukt het model interessant te vinden en van hoog niveau. Het afwegingskader dat in het onderzoek wordt gebruikt voor het wel of niet uit besteden van taken is nog niet helemaal duidelijk bij hem. Vooral het begrip toeleveringsrisico vindt hij wat onduidelijk.

Ten aanzien van de geformuleerde definitie van vastgoedmanagement in een regiegemeente is de enige suggestie van Rozendaal (wederom) dat professioneel handelen op ieder niveau kan.

Rozendaal geeft verder aan dat politiek bestuurlijke koerswijziging altijd een bedreiging vormen voor de praktische toepasbaarheid. Er moet volgens hem focus gehouden worden, dit zou kunnen door de lange termijn strategie bestuurlijk te laten aftikken. Verder ziet hij een historisch gebrek aan besef dat vastgoed een belangrijk bedrijfsmiddel is, de 'fifth corporate resource' uit de theorie van Joroff. Samenvattend is draagvlak en besef belangrijk voor het kunnen toepassen van de theoretische kaders in de praktijk. In de implementatie en uitvoering is 80% psychologie en maar 20% techniek om dergelijke trajecten succesvol te laten verlopen. Een moeilijke fase is volgens Rozendaal ook dat personeel zich bedreigt voelt als dingen anders gaan worden. Ze worden zich bewust van hun onbekwaamheid, dat is geen leuke fase. Naast vastgoedcompetenties is dus ook verandermanagement en persoonlijke coachen ook erg belangrijk. Volgens Rozendaal zou het goed zijn bepaalde zaken die niet leuk gaan worden van te voren goed uit te leggen en te beschrijven. Omdat vastgoedmanagement nooit echt bestaan heeft binnen gemeentes moeten mensen soms worden meegenomen. Verder maakt volgens Rozendaal politiek-bestuurlijke component PREM dus complexer dan CREM bij commerciële instellingen. Maatschappelijk rendement is daarbij net zo belangrijk als financieel rendement, maar is volgens Rozendaal onderbelicht. Ook kunnen per stap en per competentieniveau andere personen geschikt zijn om naar een volgende stap door te groeien. Wie is op welk moment juiste persoon om doel te bereiken. Rozendaal merkt tot slot op het gekozen pad dapper te vinden en is benieuwd naar het uiteindelijke resultaat.

Samenvatting interview Gemeente Amersfoort – Els van Kooten

Van Kooten geeft aan dat de gemeente Amersfoort per 1 juli al het vastgoed gaat centraliseren. Daarnaast is de gemeente bezig met het opzetten van vastgoedmanagement. Een groot deel van de portefeuille ontwikkelvastgoed is al een aantal jaar geleden doorgelicht en inmiddels zijn de panden die niet meer nodig zijn voor ontwikkelingen verkocht. Er moet nu ook gekeken worden naar de andere portefeuilles met voornamelijk maatschappelijk vastgoed. Vastgoedmanagement wordt dus opgebouwd, maar staat echt nog in de kinderschoenen in de gemeente Amersfoort. Er wordt nu wel heel hard aan gewerkt.

De gemeente Amersfoort is volgens Van Kooten ook een regie- en netwerkgemeente. Door de rol als regiegemeente is de hoeveelheid ambtenaren beperkt omdat je alle taken die buiten de deur kunnen ook buiten de deur te laat uitvoeren. Er zit nog wel een vaste schil ambtenaren die de basis verzorgen. In 1996 is Amersfoort al regiegemeente geworden, dit was feitelijk een reorganisatie waarbij er veel ambtenaren zijn verdwenen uit de organisatie. Dit is toen enigszins doorgeschoten omdat afdelingen te klein waren om partijen buiten te kunnen aansturen. Het heeft daarna nog een aantal jaren geduurd om precies te bepalen wat nu regie eigenlijk is. Regie vraagt volgens Van Kooten mensen binnen de gemeentelijke organisatie die op een strategisch niveau kunnen nadenken en opereren. Er waren ook diverse afdelingen die door de jaren heen weer groter werden omdat ze uitvoerende taken weer zelf oppakten. Ook het beheer van vastgoed is al jarenlang uitbesteed aan een beheersorganisatie waar de gemeente dan weer aandeelhouder van is. Verhuurrisico's zitten ook bij deze organisatie. Alle sport en welzijnsaccommodaties vallen onder deze beheersorganisaties. Het eigendom van het vastgoed zit wel bij de gemeente, maar alle operationele taken (contracten, onderhoud e.d.) zit bij deze beheersorganisatie.

Wat lastig was is dat het vastgoedmanagement niet bij de gemeente zat maar bij de externe beheersorganisaties. Dit gaat op zich goed zo lang alles hetzelfde blijft, maar door de bezuinigingen binnen een aantal beleidsvelden bleek er plotseling nauwelijks informatie bij de gemeente te zijn over het vastgoed en haar gebruikers. Niemand binnen de gemeente hield zich daar echt mee bezig terwijl er bestuurlijk wel behoefte was aan die informatie. Het zit dan plotseling te ver buiten de deur. De gemeente was de regie eigenlijk kwijt. De zoektocht wordt nu wat we wel in huis moeten hebben om toch meer grip te krijgen op de vastgoedportefeuille zonder alles weer in huis te halen. Het eindbeeld zal waarschijnlijk ergens in het midden uitkomen volgens Van Kooten.

Zoals Van Kooten eerder aan heeft gegeven wordt al het vastgoed nu gecentraliseerd. Moeilijkheid daarbij is dat er erg veel kapiteins op het schip zitten bij vastgoedvraagstukken. Vanuit allerlei afdelingen wil men invloed hebben op vastgoedbeslissingen.

In feite gaat de gemeente met de huidige opzet van centralisatie van het vastgoed en het opzetten van vastgoedmanagement nu even 'resetten' met haar vastgoed om vervolgens weer de juiste vragen te kunnen stellen. Nu wil men weer meer regie krijgen op het vastgoed zonder alles (uitbesteden) weer helemaal terug te draaien. De basisinformatie van het vastgoed wordt nu in- en extern verzameld en gebundeld. Een voordeel is dat er nu meer ontschotting komt in de organisatie. Er komt nu ook zicht op vastgoed uit andere beleidsvelden. Het was in het verleden zelfs zo dat de gemeente meerdere overeenkomsten sloot met de beheersorganisatie, dat wordt vanaf nu dus ook centraal aangestuurd. Er komt een meer integrale kijk op de vastgoedportefeuille.

Lastig bij de professionalisering en de centralisering is volgens Van Kooten wel het duidelijk krijgen van rollen taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot het vastgoed. Verkapte subsidies zullen ook expliciet gemaakt worden, deze transparantie geeft soms weerstand vanuit beleidsafdelingen waar soms ook geen begrip is voor de ingezette ontwikkeling door het ontbreken van enige kennis over vastgoed en vastgoedmanagement. Met de huidige bezuinigingen en het scheiden van subsidie en huur

gebeurt het ook steeds vaker dat men probeert te bezuinigen op de huren door te kijken naar leegstaand vastgoed als alternatief. Als dat zou gebeuren ben je over een paar jaar weer terug bij af. Binnen een regiegemeente moet het ook duidelijk zijn wie nu wie aanspreekt op zaken.

Als regiegemeente heb je ambtenaren nodig die op strategisch niveau kunnen opereren en aansturen. Toch blijven er ook nog wel handjes nodig. Bijvoorbeeld juridisch of financieel. Waar je uiteindelijk naar toe wilt is dat een beleidsafdeling zegt: “wij hebben een activiteit en daar hebben wij ruimte voor nodig” en dat een vastgoedafdeling dan een aantal concrete voorstellen doet. Die integrale blik op de vastgoedportefeuille is er nog niet, maar was er in het verleden zeker niet.

De rol van de politiek is erg belangrijk volgens van Kooten in het behalen van resultaat. Welke bestuurders zijn er en welke visie hebben zij. Beleid voor lange termijn zou goed en prettig zijn, maar beleid veranderd soms zo snel dat het weer impact kan hebben op strategie voor de vastgoedportefeuille. In Amersfoort is dat nu zeker het geval aangezien er inmiddels een vierde college zit in deze collegeperiode. Belangrijk voor een consistent beleid is continue in dialoog blijven met bestuurders over de richting die gekozen is en benadrukken waarom het verstandig is een bepaalde lijn door te zetten. Je kunt bepaalde langdurige trajecten waar ook externe partijen bij betrokken zijn niet zo maar stoppen. Daarom is het ook zo belangrijk de basis op orde te krijgen.

Van Kooten vraagt zich naar aanleiding van het theoretische kader af of er gemeenten zijn die reeds bij een vastgoedvraag vanuit beleid de vergelijking maken of kunnen maken met het aanbod op de markt. Na enige toelichting denkt Van Kooten dat dit echt iets waar gemeente een slag in moeten maken omdat veel gemeenten nog bezig zijn met inzicht te krijgen in de eigen portefeuille en dus nog erg intern gericht zijn. Juist door meer extern te vergelijken met de markt kan hier een afweging in gemaakt worden. Dit is wel heel belangrijk volgens Van Kooten als je als gemeente de regierol wil invullen en wil kijken naar andere beschikbare ruimtes van (markt)partijen. Door transparantie in huisvestingskosten kan blijken dat er geschikte en goedkopere huisvesting beschikbaar is op de markt terwijl vaak werd gedacht dat dit per definitie duurder is.

Een valkuil voor de implementatie van het kader is dat er geen flexibiliteit is door het uitbesteden van taken in (langdurige) contracten. Dit kan volgens Van Kooten gebeuren als bijvoorbeeld de duur of inhoud van deze contracten een belemmering gaan vormen voor een gewenste beleidswijziging.

Het grote voordeel van regie voeren op vastgoed is volgens Van Kooten dat je kennis kunt gaan bundelen binnen professionele organisaties, zeker voor kleinere gemeenten kan het prettig zijn om een grotere professionele beheerder te vinden voor haar vastgoed. Van Kooten vindt het opgestelde kader sowieso beter passen bij deze tijd, nog los van de transitie naar een regiegemeente. Van Kooten vindt dat het kader weergeeft waar ze met de gemeente naar toe willen groeien. Het geeft heel helder weer dat je andere afwegingen moet maken en anders moet kijken naar een vraag naar vastgoed.

Wat wellicht in het verleden niet goed is gegaan bij Amersfoort is dat er binnen de gemeentelijke organisatie geen zicht meer was op het operationele niveau van het vastgoedmanagement door het uit te besteden aan de beheersorganisatie en het te fors inkrimpen van de ambtelijke organisatie. Het wordt nu zaak die informatie en kennis wel te krijgen zonder alles weer in huis te gaan doen, dat zal in Amersfoort niet snel gebeuren.

Wat verder de toepassing van het kader in de praktijk kan bemoeilijken zijn bestaande huurcontracten, huurbescherming, maar ook de weerstand binnen de organisatie door meer transparantie en minder zeggenschap voor beleidsafdelingen. Het vraagt ook een cultuuromslag binnen de organisatie en het bestuur. Verder is het afstoten van vastgoed op het moment ook niet eenvoudig door de omstandigheden op de vastgoedmarkt.

Het gevaar voor regiegemeenten in het algemeen is dat je kwijt raakt wat er buiten gebeurt. Een goede informatiestroom vanuit uitvoerende niveaus die extern zitten is dus een essentiële voorwaarde. Het is ook heel goed om meer regionaal en intergemeentelijk samen te werken en netwerken (formeel en informeel) op te bouwen omdat je daar veel kennis kan delen en bundelen. Te vaak proberen gemeenten allemaal hetzelfde wiel uit te vinden waarbij vaak dure adviesbureaus worden ingeschakeld.

Tot slot merkt Van Kooten op dat ze het opgestelde kader een goede systematiek vindt en benieuwd is naar het uiteindelijke resultaat.

Samenvatting interview Gemeente Delft – Theo Eekhout

Eekhout vindt het een leuk en actueel onderwerp. Hij vindt de term regie in het begrip regiegemeente een beetje een verkeerde term. Een regiegemeente houdt volgens hem in dat een gemeente niet meer heel veel zelf doet. Zowel beleid als uitvoering wordt meer in samenwerking met gelijkwaardige partners opgesteld en uitgevoerd. Wat Eekhout dan tegen de term regie heeft is dat het suggereert dat er toch hiërarchie is vanuit de overheid. Eekhout ziet zelf de regierol meer als een gereedschapskist waar je afhankelijk van het vraagstuk een bepaalde rol kan kiezen, soms meer dirigent, soms veel een makelaarachtige functie en soms ook echt als dwingende partij.

Delft wil ook graag regiegemeente worden volgens Eekhout, maar in de praktijk is het lastig voor een gemeente om te erkennen dat er andere gelijkwaardige partners zijn. Van oudsher bepaald de overheid het beleid en stelt kaders en verwacht van uitvoerende instanties en burgers dat ze dit beleid uitvoeren. Nu moet je meer samen doen en als er dan andere inzichten komen geeft dat ook problemen op het gebied van mandaten. Ambtenaren zouden flexibeler moeten zijn en meer ruimte moeten krijgen vanuit het bestuur om te kunnen handelen in een samenwerking. Als er met meerdere partijen een samenwerking wordt gezocht is het van belang dat men weet als ambtenaar wat de mandaten zijn en wanneer men weer naar het college moet om iets te laten besluiten. Voorheen was dat natuurlijk anders, dan bepaalde de gemeente eenzijdig het beleid en was een bestuurlijk besluit het kader voor de uitvoering. Bestuurders en ambtenaren moeten hier nog aan wennen.

Met regiegemeente wordt ook gesuggereerd dat er gezamenlijke belangen zijn, maar vaak is dat niet zo. De overheid heeft dan altijd de rol als behartiger van het algemeen belang, dat kan soms tegenstelling en frictie geven in een samenwerking.

Een uitdaging in een regiegemeente is dat er ook veel verschillende belangen intern binnen de gemeente zitten. Waar je bij wijze van spreken bij het eerste loket ergens toestemming voor krijgt keurt iemand het bij het tweede loket weer af. Het vraagt wederom om een duidelijk mandaat en vraagt om een integrale blik naar vraagstukken.

De gemeente moet er als organisatie tegen kunnen dat ze in voetbaltermen niet meer 70% balbezit hebben, maar misschien nog maar 30%. Dat is in de praktijk erg lastig voor veel mensen.

Als regiegemeente moet je volgens Eekhout ook mensen hebben met de juiste competenties, zeker de mensen die meer naar buiten treden. Je wilt geen regelmakers naar buiten sturen, maar juist creatieve mensen met een bepaald competentieniveau.

Samenvattend geeft Eekhout aan dat de transitie naar een regiegemeente goed is, maar nogal een cultuuromslag is voor de gemeentelijke organisatie.

Qua samenwerking denkt Eekhout dat in het bijzonder corporaties op dit moment niet de partijen zijn om mee aan tafel te gaan zitten gezien hetgeen nu op hen af komt. Het gaat volgens Eekhout in het netwerken niet om borrelen of op een beurs gaan staan, maar om weten wie je op welk moment het beste kan inschakelen. Goed is het ook om niet altijd dezelfde partners op te zoeken, maar ook te kijken naar nieuwe partners.

De vastgoedafdeling in Delft is al een aantal jaren gecentraliseerd. Het is wel echt een beherende organisatie die een klein beetje strategie doet, maar het doel is wel dat nu net te gaan omdraaien. Dat is ook een moeilijke transformatie omdat het organisatorisch ook om personeel met andere competenties vraagt. In de praktijk geeft dat moeilijkheden omdat je enerzijds je formatie wil verminderen op beheersmatig niveau, maar hier eigenlijk meer personeel met strategische competenties voor terug wil hebben. Dat is lastig uit te leggen in tijden van vacaturestops en bezuinigingen. Als je volgens Eekhout die transformatie wil maken zul je als gemeente ook moeten

inzien dat je dan naar personeel moet met andere competenties. De strategische opgave voor een gemeentelijke vastgoedorganisatie in een regiegemeente wordt volgens Eekhout dan ook die omslag van beheersorganisatie naar een meedenkend strategische vastgoedorganisatie.

De professionalisering van het vastgoedmanagement in het algemeen neemt toe, maar het niveau is volgens Eekhout nog altijd niet goed. Volgens Eekhout komt dit enerzijds omdat veel gemeenten wel hun vastgoed centraliseren en inmiddels weten wat ze hebben, maar er geen goed vervolg aan gegeven wordt. Soms is dat een financiële kwestie, maar ook zie je vaak dat men een vastgoedafdeling met interne mensen opvult die eigenlijk helemaal geen kennis hebben van het vakgebied en dus niet de juiste competenties hebben. Dit is zeker een probleem op het moment dat je die transformatie wil maken naar een strategische organisatie. Het is volgens Eekhout duidelijk dat een dergelijk traject veel tijd kost en je geen irreële termijnen moet verbinden aan deze opgave. Hier ligt volgens Eekhout een behoorlijke opgave voor gemeenten. Personeel moet ook op een breder vlak kennis hebben en mee moeten kunnen denken op andere vakgebieden. Je moet specialistisch zijn, maar breed kunnen denken met ook politieke affiniteit. Het moeten echter wel vastgoedmensen zijn en geen mensen vanuit een ander vakgebied.

De organisatie moet een duidelijke visie en een missie hebben zonder teveel op details te zitten, maar het moet wel SMART gemaakt kunnen worden. Eerst bepalen waar je staat en dan bepalen waar je naar toe wilt. De weg naar toe is dus een transformatie waarbij je goed moet kijken hoe en met wie je dat kunt doen. Tot slot moeten doelen haalbaar zijn en gebaseerd op feiten niet op onderbuikgevoel, politieke statements of onmogelijke opgaven.

Eekhof is het na een toelichting helemaal mee eens met het opgestelde kader. Hij vindt het een erg goed kader. Hij kan er niets negatiefs over zeggen. Eekhout ziet in de praktijk vaak dat gemeenten niet eerst deze stappen willen doorlopen en meteen een deel vastgoed willen gaan afstoten en werkzaamheden wil outsourcen. Hij vindt dat inzicht in het eigen vastgoed ook moet inhouden dat er inzicht is in het maatschappelijke rendement en de maatschappelijke waarde. Hij vindt het inderdaad een theoretisch kader, maar wel met een praktische inslag. Hij vergelijkt het kader met een kind dat moet leren lopen. Dat gaat stapsgewijs wat begint met rollen, kruipen en opstaan en je zult ook regelmatig vallen. Eekhout stelt dat je deze stappen bij het leren lopen van een kind ook niet kan overslaan. Als je een kind wil laten lopen zonder eerst te laten kruipen mis je een ontwikkeling. Door het kruipen versterken ze hun spieren en hun bekken en zorgen ze dat ze de stap naar het lopen kunnen maken. Doe je dat wel beschadig je het benenstelsel omdat bepaalde dingen niet goed zijn ontwikkeld. Wat ook duidelijk moet zijn voor een regiegemeente is als je op gegeven moment zaken buiten de deur plaatst je het ook moeten kunnen loslaten.

Ten aanzien van de praktische toepasbaarheid en haalbaarheid van het kader merkt Eekhout op dat ook (politiek) sentiment een rol speelt. Je moet ook bestuurders hebben die deze transitie willen en kunnen doorzetten ook als er soms op korte termijn negatieve financiële consequenties aan verbonden zijn of je te maken krijgt met allerlei politieke en organisatorische sentimenten of bezuinigingen. Uiteindelijk is vastgoed slechts een middel, maar vastgoed heeft ook een duidelijke gevoels- en belevingswaarde voor burgers en voor de uitstraling van je stad. Hier komt wellicht ook deel van het sentiment vandaan. Veel leegstand of verpaupering is natuurlijk slecht voor de beleving en aantrekkelijkheid van de stad in zijn geheel.

Tot slot vat Eekhout samen dat hij het kader een fundament vindt om door te groeien naar een regiegemeente en een strategische organisatie. "Is het theorie?, Ja". "Is het praktisch, absoluut! ". "Moet ik er rekening mee houden, Ja".

Eekhout stelt dat als je deze stappen niet doorloopt je jezelf ergens onderweg gaat tegenkomen.

Samenvatting interview Gemeente Schouwen-Duiveland – Sylvia van Rienderhoff

Van Rienderhoff geeft aan dat de gemeente Schouwen-Duiveland erg druk bezig is met de transitie naar een regiegemeente. Vanuit veel afdelingen wordt gekeken samen met burgers en organisaties hoe hier vorm aan gegeven kan worden. Dit is soms een lastig traject omdat er ook veel zaken wijzigen zoals de decentralisaties vanuit het rijk waarbij onduidelijk is wat de rol van de gemeente precies gaat worden. Er lopen diverse projecten in samenwerking met externe partijen en burgers waarin wordt gekeken hoe de gemeente verder kan terugtreden zonder iets zomaar over de schutting te gooien. Het resultaat moet wel blijven of zelfs verbeteren. De gemeente is bezig met een 'masterplan voorzieningen' waarin voor alle 17 kernen gekeken wordt vanuit de vraag uit de samenleving hoe hier vorm aan gegeven kan worden. Wat doen we niet meer wat nog wel. Er zijn echter nog geen concrete plannen en het bevindt zich nog in een onderzoekende fase. Er is wel een strategische visie waar de gemeente zou moeten staan in 2040, maar dat is mede gezien de periode erg algemeen en kan op meerdere manieren worden ingevuld. Ondanks dat er nog weinig concrete plannen zijn merk je volgens Van Rienderhoff met name dat mensen binnen de organisatie elkaar steeds beter weten te vinden en dat zaken op elkaar worden afgestemd.

De gemeente heeft geen vastgoedbeleidsplan. In eerste instantie zat het vastgoed binnen het team bouwkunde (technische deel) of bij het ontwikkelbedrijf, maar dan gaat het meer om strategisch vastgoed voor gebiedsontwikkeling. Er is nu wel een globale strategie per pand benoemd. Hier in wordt aangegeven of een pand nog een functie heeft of dat het kan worden afgestoten en op welke termijn. Deze keuze is nu feitelijk gebaseerd op het onderhoud.

De gemeente is nu bezig met de basis op de orde te krijgen binnen de vastgoedportefeuille. Daarna wil men pas verder kijken. Een item zoals onlangs in Nieuwsuur over demogelijke kostenbesparing op gemeentelijk vastgoed klopt precies met de situatie in de gemeente Schouwen-Duiveland. Hoeveel er dan bespaard kan worden, daar is nu nog niets over te zeggen door het ontbreken van goede informatie.

Er komt in de gemeente nu wel een centralisatie van het vastgoed, deze organisatie wordt een beheerorganisatie voor al het gemeentelijk vastgoed. De gemeentelijke portefeuille bestaat uit ca. 200 panden.

De opgave voor de vastgoedorganisatie in de transitie naar een regiegemeente wordt in eerste instantie de basis op orde brengen. Er is al wel samenwerking met externe partijen zoals woningbouwverenigingen, zorginstellingen en dorpsraden om zaken op elkaar af te stemmen. Binnen de gemeente is er nog geen beeld hoe de vastgoedorganisatie er uit moet zien in een regiegemeente. Daar zijn ze nu niet mee bezig, de focus ligt nu dus op de basis.

Het beeld dat Van Rienderhoff heeft van een regiegemeente is een gemeente die stuurt op hoofdlijnen, luistert naar de vraag/behoefte uit de samenleving, terugtreedt, minder zelf doet en meer overlaat aan de samenleving. Het is volgens haar ook niet echt een keuze, je zult wel moeten.

Van Rienderhoff geeft aan dat de gemeente Schouwen-Duiveland nu opereert op het competentieniveau (Joroff) van 'beheerder' en enigszins op dat van 'controller'. In een regiegemeente is een hoger competentieniveau nodig om ook een breder beeld te hebben op het aanwezig vastgoed binnen de gemeente. Daar wil de gemeente ook wel naar toe, maar nu zijn we nog niet in staat om hier invulling aan te geven. Per 1 januari 2014 wordt ook in de gemeentelijke begroting al het vastgoed gecentraliseerd. Van Rienderhoff denkt dat dit nog een aardige beerput kan zijn die wordt opengetrokken. Het heeft enkele jaren geduurd om dit voor elkaar te krijgen, volgens Van Rienderhoff heeft dit te maken met de transparantie over subsidies die dan ontstaat, dit gaf intern nogal wat weerstand.

Wat een mogelijk afbreukrisico kan zijn is de tijd die men krijgt intern om alles goed op te zetten. Je kunt anders worden afgerekend op het feit dat alles niet snel genoeg gaat. Er moet draagvlak blijven binnen de organisatie voor de gehele ontwikkeling van professionalisering.

De stappen die worden genomen in het opgestelde kader vindt Van Rienderhoff logisch klinken. Wat volgens haar wel belangrijk is, is om feeling te houden met het vastgoed, dat kan niet als alles zo buiten de deur geplaatst wordt. In het verleden zijn een aantal panden verkocht waar nu dus geen grip/sturing meer op is, wat wel wenselijk zou zijn volgens huidige inzichten. In feite had de gemeente die panden moeten aanhouden omdat ze nu totaal geen invloed meer heeft, maar wel het risico draagt door de contractuele afspraken die er onder liggen. Volgens Van Rienderhoff moet je niet te snel panden maar verkopen. Een pand kan daarnaast ook nog een strategische waarde hebben op bijvoorbeeld ruimtelijk gebied. In de afweging om panden af te stoten moet dat wel worden meegewogen. Het is uiteindelijk wel de bedoeling dat in de toekomst de vastgoedorganisatie beter kan adviseren over dergelijke besluiten. Dat kan als ze verder zijn in de professionaliseringslag.

Van Rienderhoff vindt dat in het model wel erg zwart-wit wordt geredeneerd. Een dergelijke ontwikkeling kost gewoon erg veel tijd. Voornamelijk gevoeligheden binnen de organisatie.

In de praktijk kan het kader best worden toegepast, maar je komt ook aan de baan en functie van mensen, dat ligt erg gevoelig. Nu zijn er veel afdelingen die zich op de een of andere manier met vastgoed bezig houden door dit te veranderen kom je soms aan het paradepaardje van mensen of afdelingen. “Wie gaat wat bepalen?” Vraagt van Rienderhoff. “Als er nu 50 mensen op de een of andere manier bezig zijn met vastgoed en straks nog maar 5, wie zijn dat dan?” Dat zijn volgens Van Rienderhoff zaken die intern discussie gaan veroorzaken.

De gemeente moet ook ruimte bieden om hoogwaardige functies op strategisch niveau te waarderen in financiële zin. Doorgroeien binnen een gemeente is erg moeilijk volgens Van Rienderhoff. Het kan een knelpunt zijn als je personeel met strategische competenties wil, maar ze daar niet naar het bijpassende salaris kan of wil geven. Ook bestuurlijk kan er frictie of discussie komen als er geen duidelijkheid bestaat over verantwoordelijkheid en portefeuilles. Het hangt ook af van de poppetjes en eigenschappen van mensen of een dergelijk kader succesvol te implementeren is.