

# Voorwaarden voor een succesvolle vastgoed-regiegemeente

---



Auteur: drs. G.J.A. Zwaal  
Scriptiebegeleiding: mevr. dr.ir. J.C. de Vries en mevr. dr.ir. I.I. Janssen  
Opleiding: Master of Real Estate  
Instituut: TiasNimbas  
Datum: 12 november 2013

## Inhoudsopgave

|  |    |
|--|----|
| Voorwoord .....  | 4  |
| Samenvatting .....   | 5  |
| 1. Inleiding .....   | 11 |
| 1.1. Aanleiding .....                                      | 11 |
| 1.2. Relevantie: maatschappelijk en wetenschappelijk ..... | 11 |
| 1.3. Doel-, probleemstelling en scope .....                | 12 |
| 1.4. Onderzoeksopzet .....                                 | 13 |
| 1.5. Inhoud, leeswijzer .....                              | 14 |
| 2. Gemeentelijk vastgoedmanagement .....                   | 15 |
| 2.1. Gemeentelijk vastgoed .....                           | 15 |
| 2.2. Gemeentelijke vastgoedorganisaties .....              | 17 |
| 2.3. Vastgoedmanagement .....                              | 18 |
| 2.4. Ontwikkelingen gemeentelijk vastgoedmanagement .....  | 20 |
| 2.5. Conclusies gemeentelijk vastgoedmanagement .....      | 23 |
| 3. Regiegemeente .....                                     | 24 |
| 3.1. Regie .....   | 24 |
| 3.2. Waarom willen gemeenten 'regiegemeente' worden? ..... | 25 |
| 3.3. Conclusies regiegemeente .....                        | 27 |
| 4. Vormgeving vastgoed-regiegemeente .....                 | 28 |
| 4.1. Vormen .....  | 28 |
| 4.2. Taken .....   | 30 |
| 4.3. Verdere overwegingen bij de vormgeving .....          | 36 |
| 4.4. Conclusies vormgeving vastgoed-regiegemeente .....    | 37 |
| 5. Gids .....  | 39 |
| 5.1. Algemeen .....  | 39 |
| 5.2. Visie, significante waarden .....                     | 40 |
| 5.3. Strategie .....                                       | 41 |
| 5.4. Structuur .....                                       | 45 |
| 5.5. Systemen .....  | 46 |
| 5.6. Managementstijl .....                                 | 48 |
| 5.7. Staf .....  | 49 |
| 5.8. Sleutelvaardigheden .....                             | 50 |
| 5.9. Afsluitend .....                                      | 50 |

|        |   |    |
|--------|---|----|
| 6.     | Casus: toekomstig management van sportvastgoed in Arnhem .....                          | 52 |
| 6.1.   | Inleiding.....  | 52 |
| 6.2.   | Beschrijving Casus .....  | 52 |
| 6.3.   | Adviezen aan de gemeente Arnhem.....  | 55 |
| 6.3.1. | Inleiding, samenvatting adviezen.....   | 55 |
| 6.3.2. | Visie .....   | 56 |
| 6.3.3. | Strategie.....  | 60 |
| 6.3.5. | Systemen .....  | 61 |
| 6.3.6. | Managementstijl.....  | 61 |
| 6.3.7. | Staf.....   | 62 |
| 6.3.8. | Sleutelvaardigheden .....   | 62 |
| 6.4.   | Conclusie .....   | 62 |
| 7.     | Conclusies, aanbevelingen en reflectie .....  | 63 |
| 7.1.   | Conclusies .....  | 63 |
| 7.2.   | Aanbevelingen .....   | 65 |
| 7.3.   | Reflectie .....   | 66 |
|        | Bijlage I. Uitkomst onderzoek Welsenes naar in- of outsourcing property management..... | 68 |
|        | Bijlage II. Interviews andere gemeenten en leveranciers.....                            | 69 |
| II.1.  | Gemeente Nijmegen/bureau Vastgoed.....  | 69 |
| II.2.  | HaskoningDHV .....  | 71 |
| II.3.  | Gemeente Rotterdam/directie Vastgoed.....   | 72 |
| II.4.  | Gemeente Enschede/Vastgoed Bedrijf Enschede.....  | 74 |
| II.5.  | Ministerie van Defensie/Vastgoed en Beveiliging .....                                   | 76 |
| II.6.  | Kuijpers Installaties Arnhem .....  | 78 |
|        | Bijlage III. Interviews Gemeente Arnhem .....   | 79 |
| III.1. | Beleid en Regie/Samenlevingszaken sport en opvoeding.....                               | 79 |
| III.2. | Gebiedsrealisatie en Vastgoed/Vastgoedmanagement.....                                   | 80 |
| III.3. | Gebiedsrealisatie en Vastgoed/clustermanagement .....                                   | 81 |
| III.4. | Sportbedrijf Arnhem/directie .....  | 82 |
| III.5. | Wethouder Sport en Vastgoed.....  | 83 |
| III.6. | Wethouder Financiën .....   | 84 |
| III.7. | Oud-wethouder Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting en Grondzaken .....                | 85 |
|        | Literatuuropgave .....  | 86 |

## Voorwoord

Deze scriptie is geschreven in het kader van mijn opleiding Executive Master of Real Estate aan de TiasNimbas Business School. De keuze voor dit onderwerp is voortgekomen uit mijn eigen ervaring bij het Vastgoed Bedrijf Arnhem. Als toenmalige lid van het management team kregen mijn collega's en ik in 2011 het idee voorgelegd om, in het kader van een reorganisatieproces, het vastgoedmanagement uit te besteden, net als veel andere gemeentelijke uitvoeringsdiensten. Destijds konden wij duidelijk maken dat dit, voor een net (sinds 2010) gecentraliseerde vastgoedeenheden binnen de gemeente, te vroeg kwam en wij - en de gemeente - er nog niet klaar voor waren. Echter, het idee van het uitbesteden van het vastgoedmanagement heeft me niet meer los gelaten. Vandaar ook het onderwerp van deze scriptie. Aan welke voorwaarden moet een regiegemeente voldoen om succesvol – op afstand – haar vastgoed te laten managen?

Op deze plaats wil ik alle geïnterviewden van de collega-gemeenten, bij de gemeente Arnhem en marktpartijen bedanken die bereid waren mee te werken aan dit onderzoek. Tevens bedank ik dr.ir. Jackie de Vries en dr.ir. Ingrid Janssen voor de deskundige begeleiding die ik van hen heb gekregen bij de totstandkoming van deze scriptie. In het bijzonder bedank ik mijn ouders Leen en Jannie, mijn vriendin Annemarie, mijn kinderen Sophie en Casper en mijn vriend Jan, voor hun hulp, betrokkenheid, begrip en geduld, tijdens deze opleiding en het schrijven van deze scriptie.

Gert Zwaal

Arnhem, november 2013

## Samenvatting

### Onderzoeksvraag en -proces

Voor deze scriptie is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd: *Wat moet een gemeente doen om een succesvolle vastgoed-regiegemeente te worden?*

Met het doorlopen van de volgende stappen heb ik in deze scriptie de onderzoeksvraag en alle deelvragen kunnen beantwoorden:

- Een breed literatuuronderzoek naar verschillende vakgebieden die iets met regie(gemeenten), uitbesteden/outsourcen en (maatschappelijk) vastgoed te maken hebben: bestuurs-, organisatie- en bedrijfskunde, vastgoedmanagement, enzovoorts. Op basis van de literatuurstudie is vervolgens een overzicht gemaakt van de aanbevelingen en (rand)voorwaarden voor een succesvolle vastgoed-regiegemeente.
- Open interviews met deskundigen (overheden en leveranciers) en Arnhemse betrokkenen (vanuit het perspectief vastgoedmanager, huurder/gebruiker, bestuurder en opdrachtgever). Met bijna alle geïnterviewden heb ik de gevonden aanbevelingen en randvoorwaarden in de volle breedte kunnen bespreken en zinvolle reacties teruggekregen. Met de input van deze gesprekken zijn de aanbevelingen en randvoorwaarden getoetst en op enkele punten aangevuld. Uit deze gesprekken heb ik kunnen afleiden dat de uitkomsten door de betrokkenen en deskundigen worden herkend, dat er geen omissies zijn geweest in het literatuuronderzoek en dat alle relevante aspecten benoemd zijn.
- De uitkomsten zijn geordend in, en beschreven met behulp van het 7S-model van McKinsey. Dit is vervolgens getoetst op bruikbaarheid door toepassing op een case study, het 'management van (sport)vastgoed van de gemeente Arnhem.' Dit leverde bruikbare en toepasbare aanbevelingen en (rand)voorwaarden voor de gemeente Arnhem op. Ik ben mij er van bewust dat er meerdere modellen 'als kapstok' toepasbaar zouden zijn geweest. Meegespeeld heeft dat ik het model in mijn eigen advies- en beleidswerkzaamheden in de afgelopen jaren vaker heb gebruikt en er ervaring mee heb opgedaan. Van belang is ook het feit dat het model een zekere mate van bekendheid geniet binnen de advieswereld, waardoor het de toepassing van de aanbevelingen kan vergemakkelijken.

### Deelvragen en beantwoording

#### *Waarom hebben gemeenten eigen vastgoed?*

Gemeenten hebben veel maatschappelijk vastgoed in eigendom. Het gaat hierbij dan om vastgoed voor scholen, kinderopvang, cultuur, sport, zorg, welzijn en overige maatschappelijke dienstverlening, waaronder die van politie, brandweer en de gemeente zelf (eigen huisvesting). Voor een deel omdat dat zo historisch is gegroeid; voor een ander deel door een gebrek aan alternatieve financiers of marktpartijen. Maar ook elementen als imago, flexibiliteit door zelf het eigendom van panden te hebben, kostenreductie (eigendom valt goedkoper uit dan huren), hebben hierbij een rol gespeeld.

#### *Waarom hebben gemeenten eigen vastgoedbeheerorganisaties?*

Veel van dat maatschappelijk vastgoed wordt nog door gemeenten zelf beheerd middels eigen vastgoedafdelingen of soms zelfs nog door medewerkers van beleidsafdelingen met eigen vastgoedbezit. De reden dat de gemeenten het eigen vastgoed vaak zelf beheren en onderhouden heeft mede te maken met het feit dat veel gemeenten er domweg nog niet klaar voor zijn om dit anders uit te voeren (bijvoorbeeld via uitbesteding). Men heeft vaak nog onvoldoende inzicht in de portefeuille, de kosten, de toekomstige behoefte, enzovoorts. Verder is er een gebrek aan marktpartijen dat het management van het vastgoed van de gemeenten kan overnemen. Dit heeft weer te maken heeft met de enorme heterogene samenstelling van de gemeentelijke vastgoedportefeuille (van wijkcentrum tot schouwburg, van school tot brandweerkazerne) en de eisen die er vanuit beleid, de politiek of de gebruikers aan worden gesteld.

### *Wat is vastgoedmanagement?*

Het gemeentelijk vastgoedmanagement houdt zich in principe op drie verschillende niveaus (strategisch, tactisch, operationeel) en met inschakeling van verschillende disciplines (commercieel, technisch-facilitair en financieel-administratief management), bezig met de vraag naar maatschappelijke voorzieningen en de wijze waarop het bestaande en/of toekomstige aanbod hieraan kan voldoen (aankopen, aanhuren, herontwikkelen, verbouwen of afstoten en verkopen). Waarin wordt geïnvesteerd en hoe dat wordt gefinancierd? Maar ook met verhuur, klanten- en leegstandsbeheer en het financieel-administratief beheer. Daarnaast behoort ook tot het vastgoedmanagement, het planmatig en dagelijks onderhoud van de objecten.

### *Wat zijn de ontwikkelingen op het gebied van gemeentelijk vastgoedmanagement?*

Nederlandse gemeenten zetten de laatste jaren gestaag stappen op weg naar verdere professionalisering van het vastgoedmanagement (centralisatie, basiszaken op orde), maar hebben, uitzondering daargelaten, daarin nog een lange weg te gaan. Bijvoorbeeld in de koppeling van beleid aan hun vastgoedportefeuille: (strategisch) portefeuillemanagement.

### *Wat is regie? Wat is een regiegemeente?*

Geconcludeerd kan worden dat er twee soorten 'regie'-definities bestaan:

- Een bestuurskundige waarin regie een eigen script (koers, doelen en budget) heeft en de regisseur een goed beeld van de situatie heeft qua beleidsvraagstukken en de verschillende belangen van, én de onderlinge relaties tussen, actoren. Een regisseur moet de inzet van derden goed kunnen organiseren (al dan niet met inzet van budgetten en/of subsidies) en daarover verantwoording (aan de gemeenteraad) kunnen afleggen.
- Een meer enge regiedefinitie in de politiek en ambtenarij: het 'minder zelf doen' en 'meer overlaten aan derden'. Met andere woorden: 'outsourcing' of 'uitbesteding'. Vertaald naar een definitie van 'regiegemeente': een kleinere organisatie, die met inschakeling van derden, haar taken verricht en daarbij (vooral) uitvoerende taken op de een of andere wijze uitbesteedt.

### *Waarom willen gemeenten een 'regiegemeente' worden?*

De redenen waarom gemeenten 'regiegemeente' willen worden zijn divers. Bijvoorbeeld in het willen doorvoeren van besparingen/bezuinigingen, de tijdsgeest (terugtrekkende overheid), het willen vergroten van de bestuurskracht en prestaties, een beter zicht willen hebben op de kerntaken (focus), het willen vergroten van de flexibiliteit en het innovatievermogen, het willen verminderen of delen van risico's, af willen van probleemgebieden, onvoldoende kennis of mankracht hebben van/voor de taak of daar verandering in willen brengen en/of de kwaliteit van de dienstverlening willen vergroten.

### *Voor welke taken, activiteiten van vastgoedmanagement geldt dat deze in eigen hand moeten blijven?*

Het in eigendom hebben van maatschappelijk vastgoed is op zich geen gemeentelijke doelstelling. Maar in dit onderzoek wordt geconcludeerd dat, als er al belangstelling bestaat bij een leverancier, het eigendom toch beter bij de gemeente kan blijven, dan dat het overgaat naar de leverancier. Dit om te willen voorkomen dat men te afhankelijk wordt van de opdrachtnemer. Een regiegemeente worden betekent dus niet op voorhand minder maatschappelijk vastgoed in eigendom. Als dat de (politieke) wens is moet er een ander proces worden gestart.

Omdat de portefeuilles, doelstellingen en de gemeentelijke organisaties zo van elkaar verschillen kan er geen eenduidige vorm worden aangegeven van hoe een (vastgoed)regiegemeente moet worden ingericht. Daarvoor wordt in deze scriptie het ontwikkelde afwegingskader voor het wel/niet uitbesteden van taken en activiteiten gehanteerd, zie de tabellen 5 en 9 (tabel 5 ingevuld voor de gemeente Arnhem). Door het invullen van het kader wordt een gemeente gedwongen na te denken. Niet alleen over de uit te besteden taken, maar ook wat het uit huis zetten van de taken betekent voor de flexibiliteit, de eigen organisatie, de afhankelijkheid, hoe te monitoren, enzovoorts.

| Taken                               | Sturing dichtbij/flexibiliteit | Gevolgen organisatie/kwetsbaarheid | Voordeel kosten/kwaliteit | Partijen beschikbaar | Monitoring | Afhankelijkheid |
|-------------------------------------|--------------------------------|------------------------------------|---------------------------|----------------------|------------|-----------------|
| <b>Strategisch portefeuillemgt.</b> | ja                             | groot                              | negatief                  | ja                   | nee        | groot           |
| <b>Projecten en ontwikkeling</b>    | nee                            | gering                             | neutraal/positief         | ja                   | ja         | gering          |
| <b>Investing en financiering</b>    | nee                            | gering                             | negatief                  | ja                   | ja         | groot           |
| <b>Huisvestingsadvies</b>           | ja                             | gering                             | neutraal                  | ja                   | ja         | gering          |
| <b>Administratie</b>                | nee                            | gering                             | neutraal                  | ja                   | ja         | gering          |
| <b>Aan- en verhuur</b>              | nee                            | gering                             | positief                  | ja                   | ja         | gering          |
| <b>Planmatig onderhoud</b>          | nee                            | gering                             | positief                  | ja                   | ja         | gering          |
| <b>Dagelijks onderhoud</b>          | nee                            | gering                             | positief                  | ja                   | ja         | gering          |
| <b>Energiemanagement</b>            | nee                            | gering                             | positief                  | ja                   | ja         | gering          |
| <b>Dispositie</b>                   | nee                            | gering                             | positief                  | ja                   | ja         | gering          |

Tabel 9. Afwegingskader voor wel/niet uitbesteden van Arnhemse vastgoedmanagementtaken; eigen bewerking.

Vastgoedmanagement lijkt bij gemeenten geen ‘gevoelig’ beleidsterrein te zijn, wat men koste wat het kost, bij zich dient te houden. Maar een succesvolle regiegemeente moet tenminste het *Strategisch portefeuillemanagement* en *Investerings en Financiën* in eigen hand houden.

Met het *Strategisch portefeuillemanagement* bepaalt de gemeente feitelijk de vraag naar huisvesting en de wijze waarop het vastgoed daaraan moet en kan voldoen. De beleidsmatige en financiële impact is te groot om deze taak onder verantwoordelijkheid van derden te laten verrichten.

*Investerings en Financiën* zijn taken die, als je er voor gekozen hebt het eigendom in de hand van de gemeente te houden, goedkoper door de gemeente kan worden uitgevoerd dan een marktpartij.

Hoewel het niet moet worden uitbesteed, is het wel belangrijk om deze taken in het afwegingskader te handhaven. Gemeenten moeten goed nadenken hoe om gaan met deze taken na de uitbesteding van de andere taken, en waar ze belegd moeten worden in hun organisatie.

Al naar gelang de specifieke omstandigheden binnen een gemeente kan er voor worden gekozen om de overige zaken uit te besteden of toch aan zich te houden (bijvoorbeeld *Huisvestingsadvies* bij Arnhem).

In mijn onderzoek ben ik nog geen ‘echte’ regiegemeente tegengekomen die meer dan bijvoorbeeld alleen het onderhoud, of een deel van de portefeuille aan (semi-)private partijen uit heeft besteed.

Daarbij zijn de alternatieven voor uitbesteding beperkt. Er zijn nog geen marktpartijen die het propertymanagement van een gemeente integraal kunnen overnemen. Privatisering en/of regionalisering van bestaande vastgoedafdelingen lijken vooralsnog het alternatief.

#### *Welke effecten heeft het zijn van een regiegemeente op vastgoedmanagement?*

Het vastgoedmanagement zal anders moeten worden aangestuurd. De gemeente zal andere rollen gaan vervullen, bijvoorbeeld die van aandeelhouder (al naar gelang de wijze waarop de uitbesteding zal plaatsvinden), toezichthouder, beleidsverantwoordelijke en contractpartner. Ook moet de gemeente zich er van bewust zijn dat de (politieke) verantwoordelijkheid voor de uit te besteden activiteiten gewoon blijft bestaan.

Er moet binnen de gemeente een gekwalificeerde opdrachtgever, qua kennis, niveau, stijl en bevoegd- en verantwoordelijkheden, worden aangesteld, die in staat moet worden gesteld (ambtelijk) de regie te voeren. Regie over het uitbestedingstraject/keuze voor leveranciers, de op te stellen overeenkomsten, het monitoren van afspraken, de overleggen met gemeentelijke afdelingen en opdrachtnemer(s), borging van informatie en het strategisch portefeuillebeleid. De gemeente zal zich, via de opdrachtgever, meer moeten gaan bemoeien met de ‘wat’-vraag en het ‘hoe’ moeten gaan overlaten aan de leverancier(s).

De leverancier, en zeker een geprivatiseerde voormalige afdeling, zal zich meer als een commercieel bedrijf moeten gaan gedragen. Kosten worden doorberekend en in rekening gebracht. Focus wordt aangebracht in wat men wel en niet voor de gemeente gaat doen.

*Hoe kun je als regiegemeente blijven sturen op vastgoed? Welke (rand)voorwaarden moeten op welke wijze worden ingevuld om als regiegemeente succesvol te kunnen zijn?*

Kort samengevat binnen het 7S-model zijn dit de volgende (rand)voorwaarden, zie tabel 6:

| 7S                             | (Rand)voorwaarden   |
|--------------------------------|---|
| <b>Visie (1)</b>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Gemeenten moeten de knip in hun activiteiten/taken weloverwogen maken; zie het hierboven ingevulde afwegingskader en dit delen met de betrokken medewerkers, bestuur/raad, maar ook met andere gemeentelijke afdelingen.</li> </ul>  |
| <b>Strategie (2)</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>De gemeente zal voor het uitbesteden haar doelstellingen SMART dienen te maken.</li> <li>Kies een goede leverancier. Let daarbij niet alleen op de prijs, maar ook op zaken als kwaliteit, ervaring, kennisdeling, reputatie van de leverancier, solvabiliteit, organisatiewijze, et cetera.</li> <li>Voor het management van maatschappelijk vastgoed zijn niet direct private partijen te vinden die het integrale propertymanagement (operationeel niveau), laat staan het assetmanagement (tactisch niveau), over kunnen of willen nemen. Kies daarom voor uitbesteding in percelen (verschillende taken of verschillende deelportefeuilles) of voor verzelfstandiging van de eigen vastgoedafdeling.</li> <li>De gemeente moet een exit-strategie ontwikkelen voor als het mis gaat of het contract na de afgesproken periode ophoudt.</li> <li>Denk vooraf na over de contractvorm en -inhoud. Goede contracten zijn <i>'precise'</i>, <i>'complete'</i>, <i>'incentive based'</i> (de leverancier deelt in de risico's en de opbrengsten) en <i>'flexible'</i>.</li> <li>Denk goed na welke flexibiliteit er in een contract moet worden aangebracht, bijvoorbeeld naar aanleiding van mogelijke politieke wensen.</li> <li>Haal, indien nodig, kennis voor het uitbesteden uit de markt.</li> <li>Wees je bewust als organisatie van de 'transactiekosten': uitbestedingsproces, kosten opstellen contracten, productieverlies door 'onzekere' medewerkers, de kosten van monitoren en regisseren, et cetera.</li> </ul> |
| <b>Structuur (3)</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Kijk naar de eigen organisatie en pas deze aan op de gestelde strategie.</li> <li>Spreek een overlegstructuur en beslisregels met de leverancier af. Het loopt immers altijd anders dan gepland, of contractueel geregeld. Pleeg regelmatig overleg met de opdrachtnemer, op verschillende (tactische en operationele) niveaus.</li> <li>Houdt rekening met politieke sturing en verantwoording. In een regiegemeente blijft de politieke verantwoordelijkheid gewoon bestaan.</li> </ul>  |
| <b>Systemen (4)</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>Breng de eigen vastgoedgegevens op orde en houdt dit zo.</li> <li>Voorkom dat de gemeente de kennis kwijtraakt over de eigen vastgoedportefeuille en hiervoor afhankelijk is van de leverancier ('information asymmetry').</li> <li>Monitor de afspraken uit de overeenkomst. Uitbesteden houdt immers niet op bij het afsluiten van het contract.</li> </ul>  |
| <b>Stijl (5)</b>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Creëer alignement tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Een goed beheer van de relatie met de opdrachtnemer is cruciaal voor het succes van een uitbesteding.</li> <li>Zorg voor eenduidig opdrachtgeverschap binnen de gemeente. Zie hierboven bij 'gekwalificeerde opdrachtgever'.</li> </ul>   |
| <b>Staf (6)</b>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>Onderken de gevolgen die outsourcing heeft op het bestaande personeel: onzekerheid, demotivatie.</li> <li>Maar ook de vertrekkende medewerkers behoeven aandacht (behoud van kennis, ervaring en motivatie). Hou er rekening mee dat deel van de medewerkers "met het werk mee" zullen gaan en een deel niet.</li> </ul>   |
| <b>Sleutelvaardigheden (7)</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Investeer in nieuwe competenties en kennis. Regie vereist andere competenties: van zelf uitvoeren, naar het managen van de opdrachtnemerrelatie.</li> <li>Zorg voor borging van de benodigde kennis.</li> <li>Maak desgewenst afspraken over (kwaliteits)ontwikkeling bij verzelfstandigde leveranciers.</li> </ul>  |

Tabel 6. Samenvatting 7S-en.



Met het invoeren van 'regiegemeente' is verder nadrukkelijk implementatietijd gemoeid. Cultuurveranderingen, kennis en ervaring opdoen en verandering van stijl, worden in het 7S-model gelabeld als 'traagvariabelen'. Het neemt tijd in beslag voordat veranderingen zichtbaar worden.

#### Case 'Vastgoedmanagement gemeente Arnhem'

De gids is vervolgens als case study op het management van het (sport)vastgoed van de gemeente Arnhem toegepast en uitgewerkt in de volgende concrete aanbevelingen en (rand)voorwaarden, zie tabel 8:

| 7S                             | Adviezen aan de gemeente Arnhem   |
|--------------------------------|---|
| <b>Visie (1)</b>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Privatiseer de afdeling Vastgoedmanagement en geef deze de taken Administratie, Aan- en verhuur, Planmatig en Dagelijks Onderhoud, Energiemanagement en Dispositie mee. Laat het eigendom van het maatschappelijk vastgoed bij de gemeente.</li> <li>• Bepaal welke risico's Vastgoedmanagement mag lopen (werken voor derden?): draag deel winst/risico energiemanagement en leegstand over naar Vastgoedmanagement.</li> <li>• Start met het invullen van het strategisch portefeuillemanagement.</li> </ul>   |
| <b>Strategie (2)</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bepaal SMARTe doelstelling: voor welk bedrag moet Vastgoedmanagement wat leveren. Start met een nulmeting (wat kost het ons nu?). Regel de administratie nu al in.</li> <li>• Begin te oefenen met een dienstverleningsovereenkomst (DVO): opstellen prestatie-indicatoren, normen en het monitoren er van.</li> <li>• Belangrijk is verder om in de tijd die er nu nog is voordat het Sportbedrijf Arnhem (verantwoordelijk voor de exploitatie van het sportvastgoed) buiten de organisatie wordt geplaatst, te starten met het verder 'verzakelijken' van de verhoudingen.</li> </ul> |
| <b>Structuur (3)</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stel een opdrachtgever vastgoedmanagement aan binnen de organisatie.</li> <li>• Professionaliseer de onderlinge verhoudingen tussen de vastgoedpartijen: stel huurovereenkomsten op, voer kostprijsdekkende huur in (gedekt door hogere subsidies), pas de demarcatielijst aan (regelen verantwoordelijkheid voor onderhoud door huurder of verhuurder).</li> </ul>  |
| <b>Systemen (4)</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Breng de basis op orde (onder meer door invoering kostprijsdekkende huur, meerjaren onderhoudsplannen, afronding 'Operatie Schoenendoos').</li> <li>• Neem deel met hele portefeuille aan ROZ/IPD-benchmark, waardoor de gemeente de prestaties van Vastgoedmanagement ten opzichte van de rest van Nederland beter kan overzien.</li> <li>• Geef de opdrachtgever toegang tot de belangrijkste vastgoedinformatie (Planon).</li> </ul>  |
| <b>Stijl (5)</b>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Starten met een DVO helpt met bewustwordingsproces bij opdrachtgever, beleidsafdelingen, vastgoedmanagement, politiek en huurders. Verhoudingen moeten verzakelijken.</li> </ul>   |
| <b>Staf (6)</b>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Benoem een opdrachtgever. Stel tevens een zakenkundig afdelingshoofd aan.</li> <li>• Consulteer en informeer het personeel. Hou er rekening mee doet niet iedereen meegaat naar een geprivatiseerd bedrijf. Stel een Sociaal Plan op.</li> </ul>   |
| <b>Sleutelvaardigheden (7)</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ga verder met het professionaliseren van de opdrachtgever en de afdeling Vastgoedmanagement (het 'oude' personeel moet 'nieuwe' dingen leren).</li> </ul>  |

Tabel 8. Samenvatting 7S voor Arnhem.

#### Bruikbaarheid

De beantwoording in de vorm van (rand)voorwaarden en aanbevelingen, uitgewerkt in het 7S-model zijn goed, nuttig en praktisch toepasbaar, blijkt uit de interviews en de uitwerking van de case van het Arnhemse vastgoedmanagement.

Wel heb ik bemerkt dat niet alle aspecten door iedereen even zwaar worden beleefd. Bijvoorbeeld dat er grote verschillen waren in de beantwoording van de toekomstige eigendomsvraag van het maatschappelijk vastgoed: bij de regiegemeente of bij de opdrachtnemer. Of het laag scoren van het belang van een goede exit-strategie en het voorkomen van information asymmetry. Waarschijnlijk heeft dit te maken met een gebrek binnen de sector aan daadwerkelijke praktijkervaring met het onderwerp.

### Aanbevelingen

- Het is verstandig voor gemeenten om voor alle uit te besteden/te privatiseren taken een duidelijk afwegingskader te hanteren. In plaats van de vastgoedtaken kunnen in tabel 5 (of 9) ook andere taken worden beschreven. Vervolgens is een algemene lijn, ook voor het vastgoedmanagement van gemeenten van belang: Waarom besteden we uit? Hoe willen we als gemeente sturen? Met welke partners willen we samenwerken? Enzovoorts. Dit bevordert de duidelijkheid binnen de gemeentelijke organisatie en de politiek.
- Geconcludeerd is dat veel gemeenten zich tot doel hebben gesteld de Joroff-ladder verder te beklimmen. Een aantal gemeenten heeft de 'basis op orde' en zou kunnen nadenken over verdere stappen, waaronder 'regiegemeente' worden. Voor deze gemeenten is het dan wel zinvol om werk te gaan maken van hun strategisch portefeuillemanagement.
- Onderzoek als gemeente of er een basis is voor regionale vastgoedmanagementbedrijven. Vergroting van de basis kan mogelijk leiden tot een breder draagvlak voor kennis, ervaring, verandering in stijl, professionaliteit, enzovoorts.
- Als gemeenten alleen de regie op hun vastgoed willen voeren en daarbij het operationeel en (deels) tactisch vastgoedmanagement willen uitbesteden, kunnen zij ook zelf voor de vraagkant van de markt gaan zorgen. Door in voldoende omvang (dus een aanzienlijke club van gemeenten), min of meer hetzelfde te vragen (dus niet de een onderhoud en de ander administratie en de volgende verhuur) en voor een langere tijd, wordt het voor commerciële partijen interessant om combinaties van (vastgoed)specialismes te maken en hierin te investeren. Het lijkt me een poging van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en/of de Rijksoverheid waard om te zien of hier (maatschappelijke) winst in te behalen valt.

### Vervolgonderzoek

Zoals aangegeven bleek er een grote 'verdeeldheid' bij respondenten op de vraag waar het eigendom van het maatschappelijk vastgoed zou moeten komen te liggen: bij de opdrachtgever of bij de opdrachtnemer. Het verdient aanbeveling om de cases 'eigendomsoverdracht van gemeente Hollands Kroon naar maatschappelijke partijen' en 'de oprichting van de regionale Twentse en Utrechtse vastgoedmanagementorganisaties' op dit onderdeel te volgen.

Tenslotte, de (algemene) randvoorwaarden en aanbevelingen blijven deels op hoofdlijnen. Er zou een aparte scriptie gewijd kunnen worden aan bijvoorbeeld het onderzoeken van de juridische en/of financiële wijze van het inbrengen van 'flexibiliteit in contracten'.

## 1. Inleiding

### 1.1. Aanleiding

De gemeente Arnhem wil een 'regieorganisatie' worden. Dit houdt in dat zij allerlei uitvoerende taken en activiteiten op de een of andere wijze op afstand gaat zetten om de slag te kunnen maken naar een kleinere, meer slagvaardige overheid. Aanleiding hiertoe is de slechte financiële positie van de gemeente Arnhem. Bij het opstellen van het coalitieakkoord in 2010 is bepaald (Gemeente Arnhem, 2010b, pag. 14) dat er een kerntakendiscussie zou worden gevoerd om vast te stellen "... welke werkzaamheden de gemeente echt moet doen, wat anderen kunnen doen, en wat niet strikt nodig is." Dit heeft er toe geleid dat Arnhem tal van taken tegen het licht houdt en van geval tot geval bekijkt of deze binnen de gemeentelijke (kern)organisatie behoren, of dat deze in- of extern moeten worden verzelfstandigd, zelfstandig door kunnen gaan, of in samenwerking met buurgemeenten kunnen worden uitgevoerd.

Zo is er in 2010/2011 ook gekeken naar de eigen vastgoedorganisatie, het Vastgoed Bedrijf Arnhem. Destijds heeft het toenmalige management aangegeven hier nog niet klaar voor te zijn. Het vastgoed was sinds 2009 gecentraliseerd en men was nog bezig de basisgegevens van het vastgoed op orde te brengen en pas net gestart met een professionaliseringsslag met de medewerkers. Destijds heeft men de verzelfstandiging nog 'aangehouden'. Momenteel spelen er in Arnhem verschillende verzelfstandigingstrajecten van bedrijfsonderdelen (onder meer bij Sportbedrijf Arnhem, Kunstbedrijf Arnhem/Domein, Natuurcentrum Arnhem, cluster Interne Ondersteuning, Omgevingsdienst Regio Arnhem, Musis Sacrum/Schouwburg en de gemeente musea). De discussie omtrent de toekomst van het gemeentelijk vastgoedmanagement (sinds vorig jaar opgegaan als de afdeling Vastgoedmanagement in het nieuwe cluster Gebiedsrealisatie en Vastgoed) kan ieder moment weer oplaaien. Indien het vastgoedmanagement wordt verzelfstandigd: Wat zijn de effecten? En, hoe kan een het op afstand zetten van het vastgoedmanagement het best worden vormgegeven?

### 1.2. Relevantie: maatschappelijk en wetenschappelijk

Welke werkzaamheden, taken en/of activiteiten van de afdeling Vastgoedmanagement kunnen dan op afstand worden gezet? Aan welke voorwaarden zou dit moeten voldoen? Welke voor- en nadelen heeft dit? Op welke wijze zou een dergelijk proces moeten worden vormgegeven? Hoe zou dit moeten worden aangestuurd? Et cetera. Er zijn voor veel van dit soort vragen nog geen duidelijke antwoorden. Het lijkt belangrijk om uit te zoeken om op voorhand fouten te kunnen vermijden.

Nu gemeenten, onder invloed van de algemeen economische situatie, financieel nog verder onder druk komen te staan, kijken veel gemeenten naar de mogelijkheden om te bezuinigen op hun vastgoed, qua bezit, onderhoud en beheer(organisatie). Voor een middelgrote gemeente als Arnhem geldt alleen al dat er jaarlijks circa € 50 miljoen begroot is voor beheer, onderhoud en kapitaallasten van de gemeentelijke vastgoedportefeuille<sup>1</sup>.

Sluiter (2009, pag. 11) geeft aan dat gemeenten zich bedienen van termen als 'regisserende' of 'dirigerende overheid' bij het zoeken naar een nieuwe rolinvulling ten aanzien van vastgoed. Gemeenten zijn volgens Sluiter meer en meer geneigd om zich te focussen op het 'faciliteren' van activiteiten, in plaats van het 'accommoderen' er van. *'Eigendom, beheren en exploiteren zijn niet zozeer kerntaken van een gemeente, het bieden van een mogelijkheid tot het uitoefenen van maatschappelijke activiteiten zijn dat wel.'*

Wetenschappelijk is er de afgelopen jaren ten aanzien van gemeentelijk vastgoed nog niet veel geschreven over het verzelfstandigen van het gemeentelijk vastgoedbeheer. De nadruk heeft de afgelopen jaren juist gelegen bij het centraliseren van dat beheer en het in kaart brengen van de portefeuille en hoe deze, met behulp van Corporate Real Estate Management, of beter de publieke variant daarvan, Public Real Estate Management, kon worden geoptimaliseerd.

---

<sup>1</sup> Nog exclusief de kosten voor beheer, onderhoud en kapitaallasten van de panden en gronden aangekocht voor

Pas nu langzamerhand gemeenten hiertoe over gaan, kan ook een volgende stap worden gezet: het op de een of andere wijze op afstand zetten van het vastgoedbeheer. Hetgeen ook zichtbaar wordt in de Barometer Maatschappelijk Vastgoed (Veuger, 2012), waarin nu slechts 45% van de gemeenten beheer en exploitatie als een gemeentelijke kerntaak bestempelt (was 60% in 2008) en waarin 63% van de geïnterviewde gemeenten aangeeft dat het uitbesteden<sup>2</sup> van taken een actueel beleidsthema is binnen de gemeente.

### 1.3. Doel-, probleemstelling en scope

Dit onderzoeksvoorstel richt zich op hoe de organisatie voor een regiegemeente op het gebied van gemeentelijk vastgoed moet worden ingericht, en welke (rand)voorwaarden daarbij horen om de voordelen te kunnen maximaliseren en de nadelen te minimaliseren. Om de resultaten van het onderzoek te toetsen worden deze verder vertaald naar de Arnhemse situatie. Hoe kan dit worden toegepast op het sportvastgoed van de gemeente Arnhem?

Voor deze scriptie is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd: *Wat moet een gemeente doen om een succesvolle vastgoed-regiegemeente te worden?*

Om deze vraagstelling te beantwoorden zijn de volgende (deel)vragen geformuleerd:

- *Wat is vastgoedmanagement?*
  - *Waarom hebben gemeenten eigen vastgoed?*
  - *Waarom hebben gemeenten eigen vastgoedbeheerorganisaties?*
  - *Wat zijn de ontwikkelingen op het gebied van gemeentelijk vastgoedmanagement?*
- *Wat is een regiegemeente?*
  - *Wat is 'regie'?*
  - *Waarom willen gemeenten een 'regiegemeente' worden?*
- *Hoe kun je als regiegemeente blijven sturen op vastgoed?*
  - *Welke effecten heeft het zijn van een regiegemeente op vastgoedmanagement?*
  - *Voor welke taken, activiteiten van vastgoedmanagement geldt dat deze in eigen hand moeten blijven?*
  - *Welke (rand)voorwaarden moeten op welke wijze worden ingevuld om als regiegemeente succesvol te kunnen zijn?*

Dit onderzoek beperkt zich tot vastgoedmanagement van gemeenten, hoewel de uitkomst mogelijk ook toepasbaar zou zijn op andere overheden en/of maatschappelijke instellingen met vastgoed en/of andere gemeentelijke taken.

Als toepassing wordt in deze scriptie gefocust op een vertaling naar (en toepasbaarheid) van adviezen voor het Arnhemse vastgoedmanagement in zijn algemeenheid en voor de sportvastgoedportefeuille in het bijzonder. Door één portefeuilleonderdeel extra uit te lichten, wordt gepoogd meer diepgang te krijgen in de problematiek en de toepasbaarheid van de adviezen. Het toepassen van de uitkomsten van het onderzoek, kunnen gezien worden als toetsing. Zijn alle aspecten benoemd? Zijn de adviezen toepasbaar genoeg geformuleerd? Sluiten ze aan bij de praktijk?

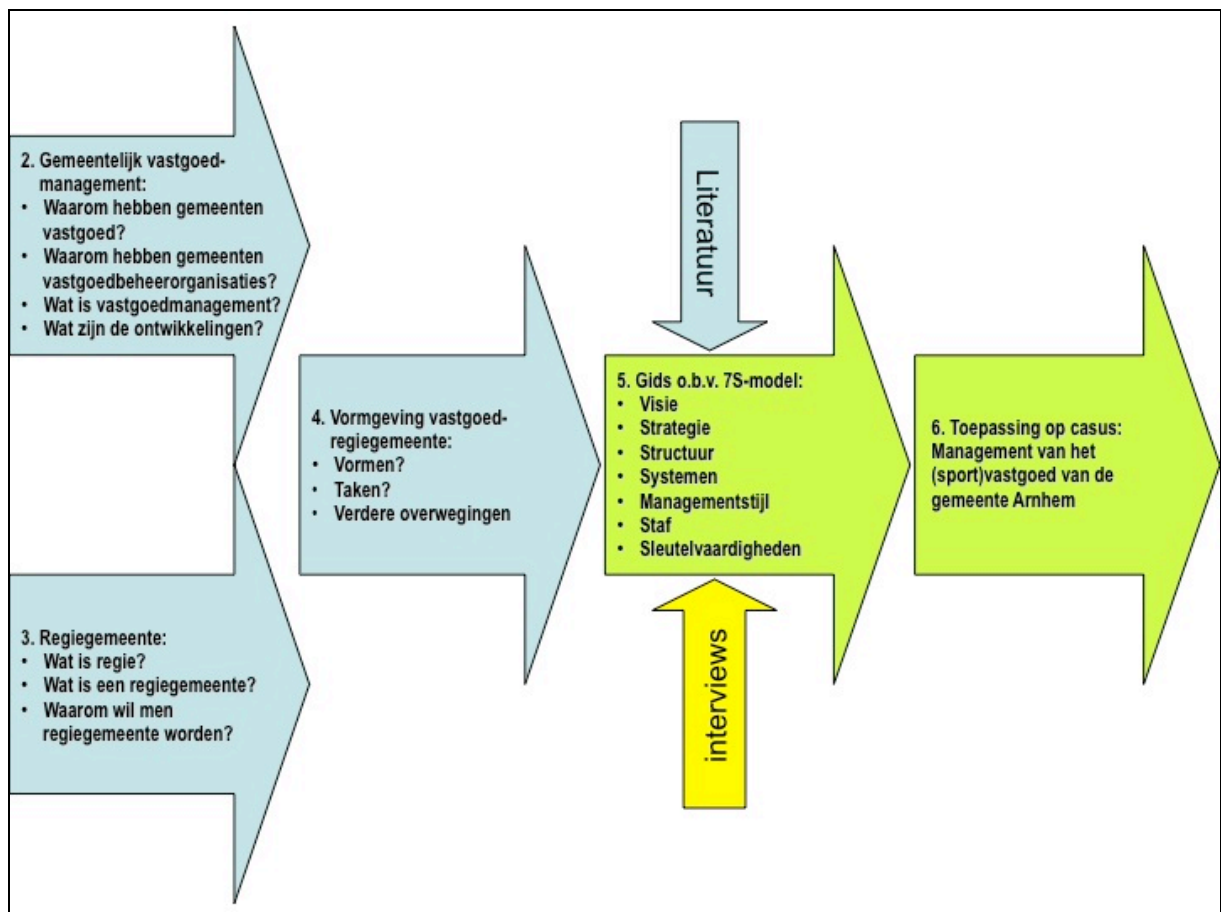
---

<sup>2</sup> Er wordt van gemeentelijke uitbesteding gesproken wanneer een gemeente (de cliënt) de uitvoering van een gemeentelijke of ondersteunende taak overdraagt aan een externe organisatie (leverancier), waardoor de taak geheel of gedeeltelijk buiten de gemeentelijke hiërarchie wordt geplaatst en de leverancier voor de taak verantwoordelijk wordt gehouden (uit: Gortemaker 2008, pag. 7).

## 1.4. Onderzoekopzet

Het onderzoek naar een succesvolle vastgoed-regiegemeente is als volgt opgezet, zie figuur 1:

- Gestart is met literatuuronderzoek, waarbij gebruik is gemaakt van wetenschappelijke literatuur aangaande onderwerpen als 'vastgoedmanagement', 'regiegemeente' en 'maatschappelijk vastgoed', maar ook ten aanzien van bijvoorbeeld 'uitbesteding' en 'outsourcing'. Deze laatste twee begrippen blijken sterk samen te hangen met de inkleuring van gemeenten van het begrip 'regie'. Tevens zijn enkele onderzoeksrapporten en beleidsnotities van gemeenten (en adviesorganisatie) inzake 'regiegemeente' en '(maatschappelijk) vastgoed' en 'uitbesteden' geanalyseerd.  
Met deze informatie kunnen enkele van de hierboven beschreven (deel- en sub)vragen worden beantwoord: wat is regie, wat is een regiegemeente, waarom hebben gemeente eigen vastgoed, waarom een eigen vastgoedorganisatie, wat is vastgoedmanagement en hoe kan een regieorganisatie worden vormgegeven?
- Met de hierboven verkregen kennis uit de literatuur wordt een reeks van (rand)voorwaarden en aanbevelingen (leidraad) voor een vastgoed-regiegemeente opgesteld (de 'gids';). Deze gids is vervolgens getoetst, middels enkele open interviews met vertegenwoordigers van overheden (gemeenten en defensie) en opdrachtnemers: Worden de (rand)voorwaarden en aanbevelingen uit de literatuur ook in de praktijk herkend? Welke worden als meer of minder belangrijk gezien? Zijn er voorwaarden of aanbevelingen over het hoofd gezien? Met de uitkomst van deze interviews wordt de gids bewerkt tot advies en aanbevelingen voor gemeenten die ten aanzien van hun vastgoed regiegemeente willen worden.
- Vervolgens is in een case study de gids toegepast op het Arnhemse vastgoedmanagement, en specifiek op de portefeuille 'sport'. Hiervoor is (literatuur)onderzoek verricht en zijn enkele interviews gehouden met (oud)betrokkenen ten aanzien van sport en vastgoed waardoor de Arnhemse situatie in kaart is gebracht. Het doel is om de gemeente te adviseren bij een eventuele verzelfstandiging van hun vastgoedafdeling. Door toepassing van de gids op Arnhem is gekeken of de algemene adviezen 'geldig' zijn in een toepassing op een gemeente.



Figuur 1. Opzet/inhoud/opbouw scriptie.

## 1.5. Inhoud, leeswijzer

Deze scriptie is ook op bovenstaande wijze ingedeeld, zie figuur 1. In hoofdstuk 2 wordt het gemeentelijk vastgoedmanagement beschreven aan de hand van de beantwoording van de vragen waarom gemeenten vastgoed (beheerorganisaties) hebben, wat vastgoedmanagement inhoudt en welke ontwikkelingen er op dit gebied binnen gemeentelijke organisaties plaats vinden.

In hoofdstuk 3 worden de begrip 'regie' en 'regiegemeente' nader gedefinieerd, alsmede de redenen waarom men regiegemeente zou willen worden.

Hoofdstuk 4 gaat in op de vormgeving van een vastgoed-regiegemeente en bespreekt de vormen, taken en verdere overwegingen, zoals de nadelen en de eigendom van het gemeentelijk vastgoed.

In hoofdstuk 5 worden, op basis van de hierboven verkregen kennis, aangevuld met de resultaten uit de interviews met andere overheden, leveranciers en Arnhemse betrokkenen, door middel van een uitwerking van het 7S-model, de voorwaarden en aanbevelingen voor een succesvolle vastgoed-regiegemeente besproken.

In hoofdstuk 6 worden de voorwaarden en aanbevelingen toegepast op het management van het (sport)vastgoed van de gemeente Arnhem. Afgesloten wordt met enkele adviezen aan de gemeente.

In het laatste hoofdstuk, 7 wordt teruggeblikt op de beantwoording van de onderzoeksvraag en het scriptieproces en worden enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan.

## 2. Gemeentelijk vastgoedmanagement

### 2.1. Gemeentelijk vastgoed

Gemeenten hebben een groot deel van het maatschappelijk vastgoed in bezit. Volgens Aarab (2012, pag. 7) behoren gemeenten ... “... tot één van de grootste vastgoedbezitters op hun eigen grondgebied. Zij beschikken over gemeentehuizen, kantoor- en schoolgebouwen, cultuur-, welzijns- en sportaccommodaties. In de gemeentelijke begroting vormen uitgaven aan vastgoed ca. 15% van het totale budget, hetzij aan ontwikkeling, beheer, hetzij aan jaarlijkse kapitaallasten van vastgoedinvesteringen.”

Volgens Mac Gillavry (2006) hebben gemeenten geen verplichting om vastgoed in bezit te hebben. Maar gemeenten hebben wel een (wettelijke) taak om in bepaalde voorzieningen te voorzien. In dat kader verwerven, ontwikkelen en huren gemeenten vastgoed aan. Vastgoed van gemeenten dient verschillende doelen (Mac Gillavry 2006 en Tazelaar 2011):

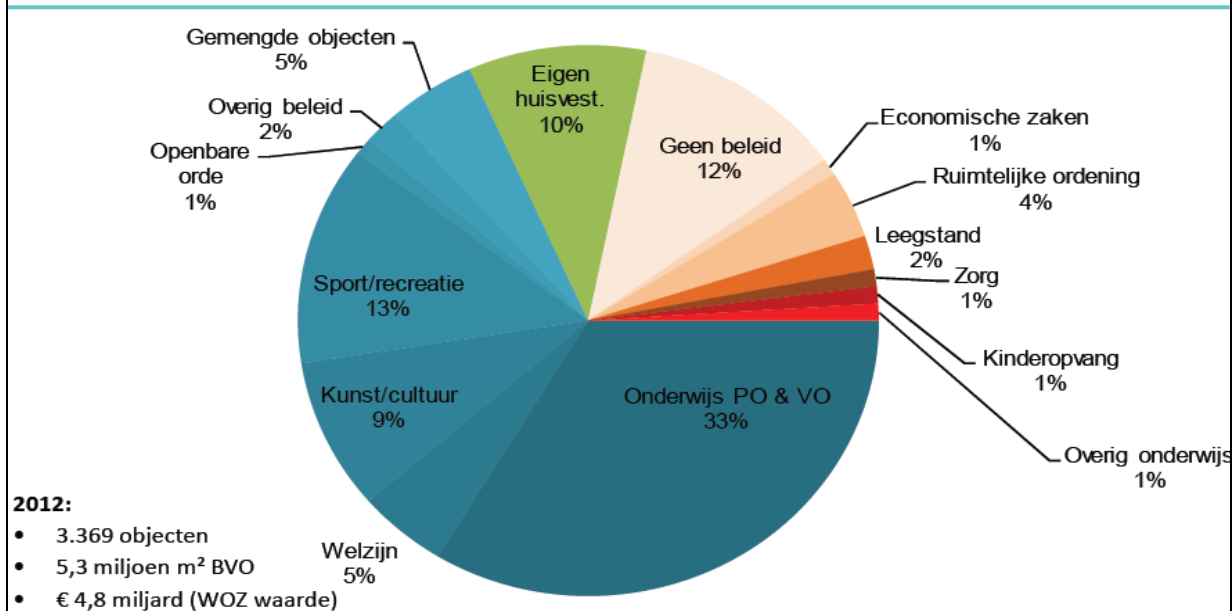
- eigen huisvesting: het faciliteren van werkprocessen van ambtenaren en/of de publieke dienstverlening;
- huisvesting en accommoderen van culturele, sportieve, sociale en (andere) maatschappelijke partners: schouwburgen, musea, sportcomplexen, volkstuinten;
- gebiedsontwikkeling: woningen, winkels, kantoren (ook wel het zogenaamde ‘tijdelijk of strategisch bezit’ genoemd);
- behoud van monumenten/lokaal erfgoed;
- verhogen van de bereikbaarheid of de belevingswaarde van de stad (uit bijvoorbeeld economische motieven): wat voor het in bezit hebben van parkeergarages kan gelden;
- veiligheid: gemalen, brandweerkazernes;
- bevorderen initiatieven/aanjaagfunctie, bijvoorbeeld bedrijfsverzamelgebouwen;
- onderwijs: scholen, gymzalen.

In de Kadernota Vastgoedbeleid Almere 2013-2020 (pag. 9) komen nagenoeg alle bovenstaande punten aan de orde als de gemeente stelt dat:

*“Vastgoed is een belangrijk instrument voor Almere en cruciaal voor het functioneren van de stad. Almere heeft eigen vastgoed in bezit of ontwikkelt vastgoed. Daar waar het als instrument een effectieve of efficiënte aanvulling is op de overige middelen en instrumenten die worden gebruikt om de door het college vastgestelde doelstellingen op het gebied van veiligheid, economie, vervoer, welzijn, sport, onderwijs en cultuur te realiseren. Het bezit van vastgoed is dan ook geen doel op zich. Gemeentelijk vastgoed is een belangrijk instrument, omdat het de groei van de stad mede heeft bepaald en mogelijk heeft gemaakt. De ontstaansgeschiedenis van Almere speelde een belangrijke rol bij het bezitten van gemeentelijk vastgoed. Bij het aanwijzen van Almere als groeikern was het min of meer vanzelfsprekend dat de gemeente zorgde voor het tijdig realiseren van diverse bevolkingsvolgende voorzieningen. Scholen, sporthallen, buurtcentra, maar ook brandweerkazernes, etc. werden gebouwd als primaire voorzieningen voor de buurt en de stad. Vastgoed heeft de ontwikkeling van het stadscentrum en het zakengebied rond het Centraal Station gestimuleerd en aangejaagd. De gemeente is voorloper geweest in het zelf ontwikkelen van vastgoed (stadhuis, gebouw Het Alnovum) in het centrum van de stad om de markt te stimuleren.*

*Daarnaast levert gemeentelijk vastgoed een belangrijke bijdrage aan de aantrekkelijkheid van de stad als geheel. De gemeente heeft geïnvesteerd in mooie aansprekende beeldbepalende gebouwen. Neergezet voor de lange termijn en daarom ook wel kathedralen genoemd. Voorbeelden hiervan zijn De Nieuwe Bibliotheek, gebouw De Kunstlinie en Topsportcentrum Almere. Maar ook in andere gebouwen is geïnvesteerd in aansprekende architectuur zoals bij het Natuurbelevingscentrum Oostvaardersplassen en de vele onderwijsgebouwen. Tot slot is vastgoed een belangrijk instrument voor de gemeente omdat er altijd ontwikkelingen zijn die marktpartijen of woningcorporaties niet oppakken vanwege te weinig rendement of simpelweg omdat het een overheidstaak is.”*





Figuur 2. Uit: Teuben 2013.

Volgens de meest recente IPD Benchmark Gemeentelijk Vastgoed (Teuben, 2013), zie figuur 2, hebben gemeenten vooral vastgoed voor onderwijs (33%), sport en recreatie (13%), eigen huisvesting (10%) en kunst en cultuur (9%). BBN Adviseurs (2011) schat de omvang van het Nederlandse maatschappelijke vastgoed<sup>3</sup> op 83,4 miljoen vierkante meter met een jaarlijkse huisvestingslast van € 14,3 miljard en een (kadastrale) waarde van € 157 miljard. Teuben (2013) schat dat gemeenten per inwoner iets meer dan 0,8 vierkante meter maatschappelijk vastgoed bezitten voor welzijn, sport en recreatie, kunst en cultuur en gemeentelijke (eigen) huisvesting.

Van Leent (2008, pag. 19) geeft aan dat de reden dat gemeenten zoveel vastgoed hebben vooral ligt in het 'historisch zo gegroeid zijn'. Soms omdat het Rijk het voorschreef (onderwijshuisvesting<sup>4</sup>), soms omdat de gemeente financier van de te huisvesten activiteit was. Vaak omdat er geen alternatief was (geen andere financier of marktpartij). Wat weer mede komt door het grote aantal gebouwen dat typisch voor één bepaalde functie wordt ontwikkeld en vaak lastig kan worden hergebruikt voor iets anders.

Van den Bergh (2011, pag. 38), maar bijvoorbeeld ook Den Heijer (2011, pag. 97), Lindholm en Leväinen (2006, pag. 7) en De Vries (2007, pag. 16), bekijkt het gemeentelijk vastgoed vanuit de toegevoegde waarde voor de gemeentelijke strategie en beschrijft negen mogelijke waarden van vastgoed voor gemeenten en daarmee ook negen verschillende redenen voor het ontwikkelen, hebben en beheren van vastgoed. Vanuit de praktijk zou je daaraan de volgende (eigen) invulling kunnen geven:

1. Kostenreductie. Bijvoorbeeld ten opzichte van het huren van een vergelijkbare locatie bij marktpartijen.
2. Verbeteren van flexibiliteit. Eigen locaties kunnen bijvoorbeeld op ieder moment naar wens worden aangepast op gewijzigde huisvestingsbehoeften; zie ook Apeldoorn (2012, pag. 2).

<sup>3</sup> Onder maatschappelijk vastgoed wordt hier verstaan de huisvesting van alle dienstverlening die, geheel of gedeeltelijk, publiek wordt gefinancierd. Het gaat om vastgoed voor scholen, kinderopvang, cultuur, sport, zorg, welzijn en overige maatschappelijke dienstverlening, waaronder die van politie, brandweer, gemeente en provincie. Vastgoed dat door privaat gefinancierde partijen wordt gebruikt, denk aan kerken, particuliere scholen en gemeenschapshuizen, is buiten beschouwing gelaten, evenals de kantoren die gebruikt worden door de Rijksoverheid.

<sup>4</sup> Dit is een iets te grote simplificatie: Het Rijk schrijft voor dat er moet worden voorzien in onderwijshuisvesting, maar schrijft niet voor dat dit ook in gemeentelijk bezit moet worden genomen.



3. Verbeteren van werknemerstevredenheid. Voor medewerkers kan het vastgoed op maat worden ingericht (kleedkamers, klimaatbeheersing, opslag, parkeergelegenheid, et cetera), wat bijdraagt aan, onder meer, hogere productiviteit en loyaliteit.
4. Marketing & verkoop (uitstraling/imago). Verbetering van de beeldvorming van de gemeente. Een stadhuis straalt uit op het imago van de gemeente bij haar burgers en bedrijven. Maar ook: de hoeveelheid en diversiteit van voorzieningen heeft een positieve uitstraling op de gemeente.
5. Verbeteren van dienstverlening. Door bijvoorbeeld wijkcentra in verschillende locaties in de stad te hebben. Of door bepaalde afdelingen naast, of bij elkaar te kunnen huisvesten. Ook de ontzorging van de eigen organisatie door het eigendom, beheer en onderhoud in een hand te houden zou hieronder kunnen worden geschaard. Apeldoorn (2012, pag. 2) geeft hier als reden: *“Koppeling gebruiker aan eigenaar zorgt voor korte lijnen.”*
6. Verbeteren van innovatie. Bijvoorbeeld door het ontwikkelen van zogenaamde multifunctionele accommodaties probeert de gemeente bij onderwijsinstellingen, buitenschoolse opvang, sportvoorzieningen en dergelijke, meer onderlinge samenwerking te bewerkstelligen: ‘brede scholen’, delen van voorzieningen, gezamenlijke wijkactiviteiten, enzovoorts.
7. Risicomanagement. Door het vastgoed in bezit te hebben heeft men de mogelijkheid om voor het eigen gebruik technische, functionele en financiële risico's uit te sluiten.
8. Waardeverbetering. Dit lijkt voor een gemeente geen directe reden om vastgoed in bezit te hebben. Wel kan een gemeente de herontwikkelingsmogelijkheden van het pand bij zich houden qua pand of voor gebiedsontwikkeling (zie ook Apeldoorn 2012, pag. 2). Maar de reden om dit te doen heeft dan meer te maken met een van de andere redenen, bijvoorbeeld dienstverlening of imago.
9. Verbeteren klanttevredenheid. Een mooie, ruime baliefunctie zal bijvoorbeeld de klanttevredenheid van burgers en instellingen kunnen vergroten.

Pas de laatste jaren ontstaat er aandacht voor de gemeentelijke portefeuille. Tot dan toe was vastgoed vooral iets wat nodig was voor uitoefening van gemeentelijke taken en technisch moest worden beheerd (zie onder meer Mac Gillavry 2006, Kaganova & Nayyar-Stone 2000, Twynstra Gudde 2009, Phelps 2011). Tazelaar et al (2011) en Loozen en Zijlstra (2011) geven aan dat nagenoeg alle gemeenten zich momenteel bezinnen op hun primaire vastgoedtaak. Van Leent (2008, pag. 20) beschrijft in zijn artikel zelfs een ‘radicale oplossing’, de vastgoedloze gemeente: *“Als je maar weet wat je wilt, hoef je het vastgoed niet in eigendom te hebben. Maar weten gemeenten wel wat ze willen, en kunnen gemeenten deze ambitie adequaat vertalen in randvoorwaarden en prestaties. Gemeenten zijn daar in toenemende mate toe in staat, maar het blijft natuurlijk erg moeilijk.”*

Dit is in lijn met wat er ook internationaal, vooral in de Engelstalige wereld, gebeurt. Phelps (2011, pag. 418) beschrijft een trend waarbij de overheid als ‘provider’ van maatschappelijk vastgoed voor de eindgebruiker, opschuift naar een rol als ‘partner’ van de private sector bij het aanbieden van vastgoed, tot uiteindelijk een rol als ‘enabler’ van die private sector die als aanbieder vastgoed biedt aan de maatschappelijke eindgebruiker. De eindsituatie zou een overheidsrol van ‘consumer’ van vastgoed van private partijen kunnen zijn.

## 2.2. Gemeentelijke vastgoedorganisaties

Er zijn een aantal redenen te noemen die er voor zorgen dat gemeenten een (of meerdere) eigen beheerorganisatie(s) hebben. Een van die redenen is dat nog een aanzienlijk deel van de Nederlandse gemeenten geen besef heeft van wat men bezit, hoe de staat van onderhoud is, hoe het wordt gebruikt, wat men er in de toekomst mee kan of wil, enzovoorts. Noodzakelijke gegevens voordat men überhaupt zou kunnen besluiten tot een uitbesteding (in welke vorm dan ook) van de vastgoedmanagementtaak.

Twynstra Gudde (2009 en 2010, pag. 16) geeft aan dat “[g]emeentelijke portefeuille-managers [...] vaak niet genoeg inzicht hebben in de status van hun vastgoedbezit. Het beheer daarvan is meestal versnipperd over verschillende afdelingen.” Veel gemeenten hebben volgens Twynstra Gudde en Groot (2012, pag. 22) de basisgegevens nog niet op orde<sup>5</sup>, kennen de prestaties van hun vastgoedportefeuille niet en hebben geen visie op de te bereiken doelen. Ook kunnen de helft van de gemeenten exploitatietekorten of –overschotten niet opvangen en moeten ze bij onverwachte uitgaven direct een beroep doen op andere gemeentelijke diensten of de algemene middelen. Phelps (2011, pag. 417) omschrijft dit als volgt:

*“The lack of consideration of property as a strategic resource has been because councils have adopted a largely passive approach to property management tending to concentrate on service delivery rather than resource matters. This approach has been characterised as viewing property as an ‘incidental resource’. Property assets have not been given the strategic attention they warrant for a variety of reasons. These include: lack of policy direction; because their management was traditionally seen as a technical matter, and because assets were viewed as illiquid and thus unable to contribute to annual financial or medium term political cycles of local government. Thus property was a neglected resource with little executive attention and general ignorance of property costs, value or performance. These issues are common worldwide.”*

Een tweede, niet onbelangrijke reden, is de heterogene samenstelling van de gemeentelijke portefeuille (van school tot concertzaal, van sportcomplex tot wijkcentrum, van stadskantoor tot parkeergarage) en de verwevenheid van het vastgoed met de functie/het gebruik (onderhoud aan scholen alleen in vakanties en het onderhoud aan concertzalen alleen buiten concert- en oefeningen, baliefuncties moeten te allen tijde open blijven, wijkfuncties moeten laagdrempelig blijven ondanks voortdurend vandalisme, et cetera) die het (externe) vastgoedmanagementorganisaties ook zeker niet makkelijk maakt. Janssen (2010, pag. 29) geeft dat in het Handboek Vastgoedmanagement ook aan: *“Het specifieke karakter van de vastgoedportefeuilles van de onderzochte sectoren [grote bedrijven, zorg- en onderwijsinstellingen en gemeenten, GZ] vraagt om specifieke kennis bij de uitvoering van het vastgoedmanagement. Dit is een belangrijke reden voor de organisaties en instellingen om het vastgoedmanagement juist in eigen hand te houden.”*

Een derde, niet onbelangrijke reden, is dat er geen alternatieven aanwezig waren. Er waren nog geen organisaties die het vastgoedbeheer van een gemeente konden overnemen, anders dan organisaties die deeltaken uitvoeren (bijvoorbeeld het accommodatiebeheer of het onderhoud voor bepaalde categorieën vastgoed). In een voorstel voor Defensie beschrijft de Scherrenberg (2012, pag. 17), dat het aantal marktpartijen dat opdrachten van grote, heterogene omvang aan kan, ook nu nog, beperkt is.

### 2.3. Vastgoedmanagement

Er zijn veel beschrijvingen van de taken en activiteiten van vastgoedmanagement. In de hiernavolgende tabel 1 zijn een zevental beschrijvingen hiervan opgenomen van Janssen (2010), Jones en White (2012), Van Driel (2003, uit: Goesten, 2007), Scherrenberg (2012) en van de gemeenten Almere (2013a), Tilburg (2010) en Arnhem (2010a), verdeelt over een drietal niveaus, strategisch, tactisch en operationeel, de zogenaamde vastgoedpiramide. Bij analyse van de tabel zie je (graduele) verschillen in niveaus: Wanneer is iets strategisch? Wanneer wordt iets operationeel? Dit heeft mede te maken met vanaf welke positie gekeken wordt naar, of soms vanuit het vastgoed. Vanuit het niveau van een gemeente als totaal bekeken, kunnen met name veel ‘tactische werkzaamheden’ bij de gemeente Arnhem (en deels Tilburg) nog onder operationeel beheer worden geschaard: (technisch) beheren’ en ‘uitvoeren’ lijken eerder operationeel te zijn. En voor Almere geldt dan dat veel strategische zaken (zoals koop, bouw, huur, afstoten), eerder onder het kopje ‘tactisch’ moeten worden geschaard.

---

<sup>5</sup> Groot (2012, pag. 22) citeert uit het Landelijk Onderzoek Vastgoedmanagement Nederlandse Gemeenten (2010), waaruit blijkt dat 50% van de gemeenten geen vastgoedbeleid heeft. 62% van de gemeenten heeft geen gegevens van haar vastgoed in de basisadministratie. Bij 56% van de gemeenten is de WOZ waarde van het vastgoed niet bekend. Bij 53% van de gemeenten is er geen sprake van een centrale vastgoedadministratie en bij 44% is het huurdersbestand niet bekend. 70% van de gemeenten heeft haar vastgoedprocessen niet beschreven en 25% ziet de relevantie van professioneel vastgoedmanagement niet.

Zoals verder uit de tabel blijkt kent vastgoedmanagement verschillende taakgebieden, waaronder commercieel management, technisch/facilitair management, financieel/administratief management en juridisch-fiscaal management. De meeste vastgoedbedrijven/afdelingen bij gemeenten voeren, bij mijn weten, overigens geen facility managementtaken uit.

| Vastgoed-management                     | Strategisch (portefeuille-management)   | Tactisch (asset-management)   | Operationeel (propertymanagement)   |
|---|---|---|---|
| <b>Janssen (2010)</b>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Formuleren doelstellingen vastgoedportefeuille i.r.t. ondernemingsdoelstellingen</li> <li>* Analyse performance (deel)portefeuilles</li> <li>* Opstellen portefeuilleplan</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Opstellen en uitvoeren acquisitieplan</li> <li>* Toetsen object-performance aan portefeuilleplan</li> <li>* Opstellen objectplannen</li> <li>* Opstellen en uitvoeren dispositieplan</li> </ul>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Ondersteuning acquisitie</li> <li>* Genereren van managementinformatie</li> <li>* Gebiedsmanagement</li> <li>* Facilitymanagement</li> <li>* Commercieel mgt.</li> <li>* Promotioneel mgt.</li> <li>* Technisch mgt.</li> <li>* Administratief mgt.</li> <li>* Financieel mgt.</li> <li>* Ondersteuning dispositie</li> </ul>  |
| <b>Jones &amp; White / RICS (2012)</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Property Asset Mgt.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Transaction Management</li> <li>* Property Management</li> <li>* Buildings Management</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Data Management</li> <li>* Facilities Management</li> <li>* Risk Management</li> <li>* Procurement</li> <li>* FM Supply</li> <li>* Security</li> <li>* Maintenance</li> <li>* Environment</li> <li>* Project Management</li> <li>* Energy Management</li> <li>* Occupational Mgt.</li> <li>* Health &amp; Safety</li> </ul>  |
| <b>Van Driel 2003 (Goesten 2007)</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Beleggingsbeleid vastgoed</li> <li>* Beleggingsplan vastgoed</li> <li>* Relatiebeheer/marketing</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Acquisitie en dispositie</li> <li>* Objectbeleid (performance analyse, beleidsvoorstellen, budgetten, initiëren upgradering, renovatie, verkoop)</li> <li>* Onderzoek markt/doelgroepen</li> </ul> | <p><b>Property management:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Contractbeheer</li> <li>* (Weder)verhuur</li> <li>* Relatiebeheer</li> <li>* Huurderoverleg</li> <li>* Managementinfo.</li> <li>* Promotie, marketing</li> <li>* Juridisch-fiscale zaken</li> </ul> <p><b>Service management:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Administratief (incasso, stook-, servicekosten, huuradministratie, etc.)</li> <li>* Technisch (dagelijks-, planmatig-, mutatie- onderhoud, inspecties, begrotingen, etc.)</li> </ul> |
| <b>Scherrenberg /Brink Groep (2012)</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Beleid</li> <li>* Portefeuille management.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Alloceren van gebouwen</li> <li>* Opstellen strategisch vastgoedplan</li> <li>* Controle &amp; kwaliteitsbewaking (monitoring)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Operationeel beheer</li> <li>* Uitvoering</li> <li>* Toezicht kritische bedrijfsprocessen</li> </ul>   |
| <b>Gemeente Almere (2013)</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Sturen op realisatie van gebouwen</li> <li>* Sturen op restwaarde, kosten, kwaliteit</li> <li>* Invullen van de vastgoedvraag</li> <li>* Koop, bouw, huur, afstoten</li> </ul>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Objectbeleid</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Uitvoering planmatig, en dagelijks onderhoud</li> <li>* Schoonmaak</li> <li>* Beveiliging</li> <li>* Contractbeheer</li> <li>* Facturatie</li> <li>* Etc.</li> </ul>   |

| Vastgoed-management            | Strategisch (portefeuille-management)   | Tactisch (asset-management)   | Operationeel (propertymanagement)   |
|--------------------------------|---|---|---|
| <b>Gemeente Tilburg (2010)</b> | Sturen/adviseren t.a.v.:<br>* Vastgoedstrategie<br>* Portefeuillemanagement<br>* Technisch beheer | Managen/controleren:<br>* Vastgoedstrategie<br>* Portefeuille-management<br>* Realisatiefase (bouwmg. en directievoering)<br>* Technisch beheer   | * Conciërgetaken<br>* Uitvoering werkvoorbereiding<br>* Inspecties, uitvoeren onderhoud |
| <b>Gemeente Arnhem (2010a)</b> | * Formuleren strategische kaders<br>* Opstellen portefeuillestrategie                             | * Beheren vastgoedportefeuille<br>* Uitvoeren bedrijfsvoering<br>* Opstellen tactische beheerplannen<br>* Informatiebeheer<br>* Commercieel beheer<br>* Administratief beheer<br>* Technisch beheer | * Dagelijkse exploitatie  |

Tabel 1. Verschillende beschrijvingen van vastgoedmanagement

## 2.4. Ontwikkelingen gemeentelijk vastgoedmanagement

Het denken over het vastgoedmanagement bij gemeenten is de laatste jaren flink in beweging. Jones en White (2012, pag. 17) beschrijven voor de RICS kort de ontwikkeling van (property) asset management in het Verenigd Koninkrijk en halen daarin een rapportage aan uit 2004 (het Gershon Report) waarin werd becijferd dat “... across the public sector, efficiency and cost reduction programmes could save £ 20 billion after four years.” Dit gaf de aanzet in het Verenigd Koninkrijk tot een professioneler property asset management. Jones en White geven aan dat vandaag de dag in het Verenigd Koninkrijk het profiel, de competenties en de expertise van de public sector property asset managers de vergelijking met de private sector goed aankunnen.

Phelps (2011, pag. 417-418) schrijft over het veranderingsproces het volgende:

*“The traditional approach of municipalities to managing assets has changed however; driven by several resource and policy factors which in combination have emphasized the need for asset management. These influences include maintenance legacies, rising services standards, socio-economic changes and scarce public funds. Such pressures have prompted greater use of commercial practices including asset management principles within the public sector.*

*A parallel can be drawn between the rise of asset management in the public sector with that of CREM which some suggest is its private sector equivalent. This emergence of asset management within local government has not been an isolated process; but part of broader reform processes in many countries termed New Public Management (NPM) intended to improve the efficiency of the public sector. These NPM reforms have been characterized as radical shift from a public service based on welfare to an enterprise culture based on efficiency.”*

De indruk bestaat dat vooral de Engelstalige landen voorop lopen. In een onderzoek van Deloitte uit 2011 (Loozen en Zijlstra, pag. 5) naar public real estate management in grote gemeenten op het Europese vasteland<sup>6</sup>, trokken zij nog de volgende conclusie:

*“The lack of a complete overview of the real estate portfolio is primarily due to the fact that, in the majority of municipalities, the management of properties is still extremely fragmented. In several municipalities, there are at least five departments, which are, to a greater or lesser degree, involved in real estate management. In such circumstances, maintaining an effective and permanently up to date overview is an almost impossible task, leading to a lack of central steering, ultimate responsibility, planning and control, uniformity in policy and processes, strategic planning, etc.; precisely the elements which give substance to professional and strategic real estate management.”*

Gemeentelijke en andere maatschappelijke vastgoedbedrijven in Nederland meten hun voortgang, of professionalisering in ontwikkeling vaak af door hun positie te beschrijven in het ‘ model van Joroff’.

<sup>6</sup> Antwerpen, Brussel, Esbjerg, Bordeaux, Parijs, Essen, Münster, Nürnberg, Milaan, Luxemburg, Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Barcelona en Madrid.

Joroff et al (2003) geven aan dat organisaties een transformatie kunnen doorlopen waarbij de vastgoedorganisatie vanuit haar oorspronkelijke technische beheerrol transformeert naar een bedrijfsonderdeel dat (strategische) toegevoegde waarde levert. Deze transformatie kan worden verdeeld in een vijftal fasen. Met het doorlopen van deze fasen kan een vastgoedorganisatie telkens meerwaarde creëren voor de organisatie. Zie figuur 3, met een bewerking van Joroff et al door Olde Bijvank (2010).

|                              |  |   |   |   |
|------------------------------|--|---|---|---|
|                              |  |   |   | <b>Strategisch (Strategisch)</b>  |
|                              |  |   | <b>Maatschappelijk Ondernemer (Zakelijk)</b>  |   |
|                              | <b>Controller (Analytisch)</b>   | <b>Manager (Probleemoplossend)</b>  |   |   |
| <b>Beheerder (Technisch)</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inventarisatie gebouwgegevens</li> <li>• Gericht op object</li> <li>• Genereert informatie over huisvestingskosten</li> <li>• Opstellen kaders onderhoudsbeleid en meerjaren-onderhouds-planning</li> <li>• Minimalisering gebouwkosten</li> <li>• Gaat uit van kostprijsdekkende berekening inclusief doorbelasting van kosten en afschrijving</li> <li>• Focus op bouw- en gebouwenmarkt</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sturing door markteconomische drijfveren</li> <li>• Standaardiseren gebouwgebruik</li> <li>• Waar mogelijk courant en flexibel vastgoed</li> <li>• Waarde toevoegen door locatie, omgeving en architectuur</li> <li>• Toets marktconformiteit beheer en exploitatiekosten</li> <li>• Doorbelasting van rente op geïnvesteerd vermogen</li> <li>• Marktgeoriënteerde huurprijs</li> <li>• Focus op bouw, gebouw- en grondmarkt</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Is proactief en denkt mee met gebruikers</li> <li>• Jaarlijkse meting klanttevredenheid</li> <li>• Hanteert gedifferentieerd huurprijsbeleid (bijvoorbeeld kostprijsdekkende of marktconforme huur)</li> <li>• Heeft een lange termijn planning</li> <li>• Management-rapportages op elk gewenst moment</li> <li>• Raamcontracten en inkoopvoordeel</li> <li>• Focus op integratie van bouw-, gebouw-, grond- en financiële markt</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De vastgoedeenheden werkt nauw samen met beleidsbeslissers en levert op strategisch niveau input passend binnen de missie van het bedrijf</li> <li>• Er is aandacht voor toekomstvisie en innovatieve gebouwconcepten</li> <li>• Kosten worden doorberekend door middel van intern bepaalde rendementseisen</li> <li>• Ontstaan van variaties in samenwerking en allianties</li> </ul> |
| <b>Onderhouds-planning</b>   | <b>Exploitatieoverzicht</b>  | <b>Marktonderzoek</b>   | <b>Portfolioplan en risicoanalyse</b>   | <b>Waarde toevoegen door programmering</b>  |

Figuur 3. Uit: Olde Bijvank 2010, pag. 20.

Veel gemeenten zijn de laatste jaren druk bezig de stap te zetten vanuit Beheer/Control (operationeel management), naar Manager/Ondernemer (tactisch management). Daarbij zijn de laatste jaren veel centrale gemeentelijk vastgoedbedrijven ontstaan, waar het vastgoed vroeger per dienst, afdeling, cluster of sector werd ontwikkeld, gefinancierd, beheerd en geëxploiteerd. Veuger (2013) signaleert in de Barometer Maatschappelijk Vastgoed 2012 een groei van de centralisatie van vastgoed binnen gemeenten. Was het maatschappelijk vastgoed van gemeenten in 2008 voor 40% op de een of andere wijze gecentraliseerd (alles bij een afdeling, een afdeling die coördineert, of de vastgoedtaken waren verdeeld binnen een dienst). In 2012 was dit reeds opgelopen tot 58%. Deze centrale vastgoedbedrijven investeerden de afgelopen jaren verder veel in het op orde brengen van hun vastgoedportefeuille en kennisvergaring, uit het idee dat een centrale vastgoedorganisatie meer efficiency transparantie, een betere prijs/kwaliteit kan leveren (zie bijvoorbeeld ook Sluiter 2009 en Twynstra Gudde 2009).

In lijn met de doelstelling die veel gemeenten zichzelf hebben opgelegd (alsook Arnhem, 2010a en Enschede 2011) om verdere stappen op de 'Joroff-ladder' te zetten<sup>7</sup>, laat de Barometer Maatschappelijk Vastgoed 2012 (Veuger, 2013) zien dat het denken over de gemeentelijke kerntaken langzamerhand verschuift. Zo ziet in 2012 slechts 45% van de gemeenten 'Beheer en exploitatie' van het gemeentelijk, maatschappelijk vastgoed als een kerntaak, zie tabel 2, tegenover 60% in 2008.

<sup>7</sup> Zo is ook mijn persoonlijke ervaring uit de bijeenkomsten van de club Chefs Vastgoed van Bouwstenen voor Sociaal.



| Kerntaken                             | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|
| <b>Locatie toewijzen</b>              | 84%  | 92%  | 78%  | 67%  | 87%  |
| <b>Financiering</b>                   | 67%  | 91%  | 83%  | 72%  | 82%  |
| <b>Planontwikkeling</b>               | 75%  | 90%  | 73%  | 56%  | 69%  |
| <b>Initiëren van projecten</b>        | 67%  | 82%  | 70%  | 58%  | 69%  |
| <b>Eigendom</b>                       | 54%  | 76%  | 65%  | 69%  | 67%  |
| <b>Kwaliteitsmeting en handhaving</b> | 74%  | 86%  | 65%  | 67%  | 61%  |
| <b>Project-/procesmanagement</b>      | 58%  | 74%  | 57%  | 58%  | 61%  |
| <b>Beheer en exploitatie</b>          | 60%  | 66%  | 55%  | 53%  | 45%  |

Tabel 2. Trends in visie op gemeentelijke kerntaken. Uit: Veuger 2013.

In de laatste fasen van het Joroff-model wordt het managen van het maatschappelijk vastgoed van een gemeente bekeken in de bijdrage die het overall aan de gemeentelijke doelstellingen kan leveren (= portefeuillemanagement). Den Heijer (2011, pag. 106) beschrijft dit als volgt:

*“Finally, the business strategist anticipates business trends and monitors and measures their impact. The business strategist tries to contribute to the value of the company as a whole. By focusing on the institutional mission rather than on real estate.”*

Hoewel ‘beleidsmakers’ bij uitstek, zijn gemeenten nog niet echt goed in staat op strategisch, portefeuilleniveau naar hun maatschappelijk vastgoed te kijken. Arends-van Oudenhoven en Jacobs (2006, pag. 47) wijzen dit aan het gegeven dat de portefeuillemanagers en objectbeslissers op verschillende afdelingen werkzaam zijn en onvoldoende overleggen. Ten tweede worden medewerkers vaak afgerekend op korte termijn resultaten en is er minder aandacht voor de lange termijnstrategie van de organisatie. En tenslotte is de portefeuillestrategie veelal onnauwkeurig gedefinieerd of ontbreken concrete richtlijnen die het afwegen van objectbeslissingen mogelijk maken. Desalniettemin zijn er, veelal op deelportefeuilleniveau in den lande, wel goede voorbeelden te vinden. Bijvoorbeeld de integrale huisvesting(beleids)plannen voor (basis, speciaal en voortgezet onderwijs)scholen in de gemeente Arnhem. De gemeente Arnhem heeft samen met de onderwijsorganisaties, over en voor een langere termijn, gematched met onderwijsontwikkelingen en middelen, objecten aangekocht, (her)ontwikkeld en afgestoten (Arnhem 2012b). Zie ook onderstaande tekst van de website van de Quadraam-scholen uit Arnhem.

**Afsluiting Integraal Huisvestingsplan Arnhem Noord: klaar voor de toekomst!**

*Eind jaren negentig had Arnhem-Noord vooral veel verouderde schoolgebouwen. Vanaf 1998 heeft de gemeente Arnhem samen met de twee schoolbesturen in Arnhem Noord (Quadraam en Arentheem College) veel geïnvesteerd in de realisatie van moderne schoolgebouwen: het Integraal Huisvestingsplan VO Arnhem Noord (IHP). Op 11 februari was de feestelijke afsluiting van het IHP. In totaal zijn er 7 eigentijdse schoolgebouwen gerealiseerd in Arnhem Noord. Daaronder de Quadraam-scholen: Stedelijk Gymnasium Arnhem, Vmbo ‘t Venster, Montessori College Arnhem en het Beekdal college. De nieuwe school die momenteel gebouwd wordt voor Probus Praktijkonderwijs hoort ook nog bij dit project. Deze scholen zijn in overeenstemming met de opvattingen over het hedendaagse onderwijs. Trefwoorden als ...”kunst, kleur, licht, transparantie, variatie in werkvormen, grote flexibele werkruimtes, maatschappelijk verbonden” ... zijn op deze gebouwen van toepassing.*

Bron: <http://www.quadraam.nl/upload/files/Afsluiting%20Integraal%20Huisvestingsplan%20-Arnhem%20Noord.pdf>

## 2.5. Conclusies gemeentelijk vastgoedmanagement

Gemeenten hebben veel maatschappelijk vastgoed omdat dat historisch zo is gegroeid. Dit heeft te maken met voorschriften (onderwijshuisvesting<sup>8</sup>), maar ook met een gebrek aan alternatieve financiers of marktpartijen. Daarbij spelen ook elementen als imago, flexibiliteit en kostenreductie een rol.

De eigen vastgoedbedrijven van de gemeenten ontstaan, of zijn recent ontstaan, uit de samenvoeging van de vastgoedactiviteiten van veel individuele gemeentelijke onderdelen. Elke afdeling, dienst, cluster of sector 'bezat' voorheen het eigen vastgoed.

De reden dat de gemeenten het eigen vastgoed vaak zelf beheren en onderhouden heeft te maken met het feit dat veel gemeenten er domweg nog niet klaar voor zijn. Men heeft vaak nog onvoldoende inzicht in de portefeuille, de kosten, de toekomst, enzovoorts. Verder is er een gebrek aan marktpartijen dat het management van het vastgoed kan overnemen, wat weer te maken heeft met de enorme heterogeniteit van de gemeentelijke vastgoedportefeuille en de eisen die er vanuit beleid, de politiek of de gebruikers aan wordt gesteld.

Vastgoedmanagement binnen een gemeente houdt zich op verschillende niveaus (strategisch, tactisch, operationeel) en met inschakeling van verschillende disciplines (commercieel, technisch-facilitair en financieel-administratief management) bezig met de vraag naar maatschappelijke voorzieningen en de wijze waarop het bestaande en/of toekomstige aanbod hieraan kan voldoen (aankopen, aanhuren, herontwikkelen, verbouwen of afstoten en verkopen)? Waar wordt in geïnvesteerd en hoe wordt dat gefinancierd? Maar ook met verhuur klanten- en leegstandsbeheer en het financieel-administratief beheer. Daarnaast behoort tot het vastgoedmanagement het planmatig en dagelijks onderhoud van de objecten.

Nederlandse gemeenten zetten, in lijn met ontwikkelingen in vooral de Engelstalige wereld, de laatste jaren gestaag stappen op weg naar verdere professionalisering van het vastgoedmanagement (centralisatie, basiszaken op orde), maar hebben, uitzonderingen daargelaten, daarin nog een lange weg te gaan (bijvoorbeeld in de koppeling van het gemeentelijk beleid aan hun vastgoedportefeuille).

---

<sup>8</sup> En men waarbij men zeker niet altijd heeft nagedacht of een derde partij, bijvoorbeeld de onderwijsorganisatie zelf, het eigendom moest verkrijgen.

### 3. Regiegemeente

#### 3.1. Regie

Stedelijke regie wordt in de bestuurskunde vaak 'breed' geformuleerd. Daarbij ligt de nadruk op situaties waarbij de gemeente voor uitvoering van haar beleid afhankelijk is van derde (keten)partijen om dit beleid uit te voeren. Regie wordt dan gedefinieerd als:

- "... een bijzondere vorm van sturing en gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat." (Pröpper et al, 2004);
- "... situaties waarin lokaal bestuur op grond van hogere regelgeving of eigen politieke taakstellingen de verantwoordelijkheid heeft voor de totstandkoming van beleid, maar daarbij in sterke mate afhankelijk is van medewerking van anderen." (Raad voor het Openbaar Bestuur, 1999);
- "... sturen 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 voorwaarden, gesteld aan de verschillende actoren. Deze voorwaarden worden door monitoring gevolgd." (Span et al, 2009).

Pröpper et al (2004) beschrijft een viertal regietypen, zie tabel 3, al naar gelang de regisseur een eigen script (visie of beleid) heeft en in de mate waarin de regisseur doorzettingsmacht heeft eenzijdig medewerking van andere partijen af te dwingen.

| Eigen script: ja       |                               | Eigen script: nee             |
|------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Doorzettingsmacht: ja  | Beheersingsgerichte regisseur | Uitvoeringsgerichte regisseur |
| Doorzettingsmacht: nee | Visionaire regisseur          | Faciliterende regisseur       |

Tabel 3. Typen van lokale regisseur. Uit: Pröpper et al 2004, pag. 7.

Pröpper et al (2004) geven aan dat voor alle vormen van regie geldt dat de regisseur overzicht heeft, verantwoording aflegt, de beleidslijnen uitzet en de samenwerking organiseert; zie tabel 4.

| Regie-component                            | Activiteiten   |
|--|--|
| Overzicht over situatie                    | Actoren bevragen op alle relevante informatie ten behoeve van het verkrijgen van een goed en omvattend beeld van de situatie.  |
| Verantwoording over het geheel afleggen    | Verantwoorden van het handelen en de resultaten van het geheel aan actoren die onder zijn regie vallen. Het tonen van commitment of betrokkenheid bij het geheel.  |
| Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten | Het stimuleren van visievorming rond een beleidskoers ten aanzien van het geheel. Het thematiseren van problemen als gevolg van strijdige doelen of belangen van betrokken actoren. Beleidslijnen onder woorden brengen en uitdragen. Toezicht houden op de voortgang van het proces en indien nodig zorgen voor tijdige bijsturing.               |
| Organiseren van samenwerking               | Actoren mobiliseren, enthousiasmeren, inspireren bij te dragen aan het geheel. Actoren aan elkaar koppelen (bijvoorbeeld door doelen te vervlechten). Toezicht houden op de inzet en de inbreng van actoren, alsook op de resultaten van de samenwerking als geheel en de bevindingen hiervan terugkoppelen naar de onderscheiden of alle actoren. |

Tabel 4. Componenten van regie en bijpassende activiteiten. Uit: Pröpper et al 2004, pag. 8.



De regiefunctie zoals de gemeenten hem meestal bedoelen, kan worden omschreven als een 'beheersingsgerichte regisseur'. Men heeft eigen beleid (swensen) en heeft in principe de mogelijkheid om zelfstandig zaken in eigen beheer uit te voeren. En men heeft daar het geld en de bevoegdheden voor. Maar daarbij stelt men steeds vaker de vraag of men het zelf, binnen de eigen organisatie, wil uitvoeren of wil overlaten aan (al dan niet verzelfstandigde) derden.

Gemeenten bedoelen bij 'regie' vaak een meer 'enge' definitie van het begrip: *"Een compacte rol die vraagt om meer professionaliteit op strategisch niveau. Waarbij tactische en uitvoerende vastgoedtaken worden overgenomen door marktpartijen of maatschappelijke instellingen."* (Tazelaar et al, 2012).

*"Regie is ook opdracht geven aan de markt om de niet-kerntaken van de gemeente uit te voeren. De kerntaken zijn immers 'sturen' en 'beslissen'."* (Van Mourik, 2005).

Op basis van het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat een 'regiegemeente in de enge zin' erg veel overeenkomsten heeft met 'outsourcing' (uitbesteding). Elmuti (2003, pag.33) definieert outsourcing als een managementstrategie waarbij een organisatie belangrijke, niet-kernfuncties, uitbestedt aan gespecialiseerde en efficiënte dienstverleners.

Op zich is dat geen nieuw gegeven voor gemeenten. De meeste gemeenten hebben hier al vele jaren ervaringen mee opgedaan (Aarab, 2012, pag. 19). Bijvoorbeeld met het verzelfstandigen, regionaliseren en uitbesteden van activiteiten als energie- en waterproductie, onderhoud openbare ruimte, brandweer, vergunningen en handhaving, et cetera. Ook vanuit de gemeente Arnhem kunnen hier de nodige voorbeelden van worden gegeven:

- het uitbesteden van de water- en energieproductie (voorheen: Gemeentelijke Water- en Energiebedrijf Gewab) aan de PGEM (Provinciaal Gelderse Energie Maatschappelijk, later onderdeel uitmakend van Nuon);
- het uitbesteden van openbaar vervoer (voorheen: Gemeentelijk Vervoerbedrijf GVB) aan Oostnet, later onderdeel uitmakend van Connexxion;
- de regionalisering van de gemeentelijke Brandweer en Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD), tegenwoordig onderdeel uitmakend van de GR (Gemeenschappelijke Regeling met enkele buurgemeenten) Veiligheids- en Gezondheidsregio Midden-Gelderland;
- de recente regionalisering van toetsing en vergunningverlening (voorheen door beleidsdiensten geregeld) aan de GR Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA). Hierin komen activiteiten van buurgemeenten en provincie samen;
- lopende onderzoeken naar regionalisering en/of verzelfstandiging van Sportbedrijf Arnhem (gemeentelijke aanbieder van sport- en recreatieaccommodaties), Natuurcentrum Arnhem (het gemeentelijk centrum voor natuur- en milieueducatie).

In de meeste gevallen (uitgezonderd water en energie) blijft de gemeente wel een vorm van regie houden, als opdrachtgever, beleidsmaker en/of als subsidiënt. Dit vanwege de uitvoering door derden van, al dan niet wettelijke, publieke taken. In Arnhem wordt bijvoorbeeld het openbaar vervoer (in stadsregionaal verband georganiseerd) aangestuurd vanuit de afdeling Mobiliteit; de Veiligheids- en Gezondheidsregio vanuit het Kabinet van de Burgemeester; ODRA vanuit het cluster Beleid/Openbare Ruimte en het Sportbedrijf vanuit het cluster Beleid & Regie/Samenlevingszaken, Sport en Opvoeding.

### 3.2. Waarom willen gemeenten 'regiegemeente' worden?

Stellinga (2012) beschrijft in een nota van de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid dat het marktwerkings-, privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid in de jaren tachtig in Nederland tot stand kwam tegen de achtergrond van problemen en ontwikkelingen in de economie, de samenleving en de overheid. Daarbij beschrijft hij hoe technologische ontwikkelingen, internationale financieel-economische integratie, Europese richtlijnen, oplopende begrotingstekorten en maatschappelijke tendensen, zoals de opkomst van de netwerksamenleving en individualisering, hebben geleid tot een zoektocht naar nieuwe verhoudingen tussen markt, overheid en samenleving. Daarbij ging men er min of meer automatisch van uit dat privatiseringen, verzelfstandigingen en marktwerking zouden leiden tot goedkopere dienstverlening, meer maatwerk en meer innovaties.

De gedachte ontstond dat een overheid per definitie inefficiënt is, of omgekeerd: *"Private organisaties met winstoogmerk opereren efficiënter dan publieke organisaties, omdat zij meer prikkels hebben de kosten te minimaliseren."* (Stellinga, 2012, pag. 21).

Deze tendens in overheidsland werd ook wel het New Public Management genoemd (zie ook Phelps 2011, pag. 417-418). Waarbij de aanname wordt gedaan dat de overheid in vergelijking met het bedrijfsleven niet effectief en efficiënt kan opereren. De overheid is bureaucratisch, hiërarchisch georganiseerd en kan slecht overweg met de huidige flexibilisering, turbulente innovaties, en de netwerkachtige structuur van de samenleving en mondige burgers. Stellinga (2012, pag. 26) stelt dat de oplossing voor dit probleem gevonden werd in een heldere scheiding van beleidsontwerp en beleidsuitvoering om zo tot een duidelijkere taakverdeling te komen en de introductie van (economische) prikkels om de prestaties van de actoren verantwoordelijk voor beleidsontwerp en – uitvoering te verbeteren.

PinkRocade (2013, pag. 3) stelt in een zogenaamd ‘whitepaper’ over de transformatie naar regiegemeente dat onder druk van veranderingen in de samenleving, zoals hierboven beschreven, zichtbaar is dat lokale overheden langzaam meer taken gaan privatiseren, dat kleine gemeenten opgaan in grote gemeenten en/of vergaande samenwerking met elkaar aangaan.

*“Daarbij is er een trend naar regionalisering op het gebied van openbare ruimte, openbare orde en veiligheid, zoals de veiligheidsregio’s en de regionale uitvoeringsdiensten. Samenwerking ontstaat binnen gemeenschappelijke regelingen, met shared service centra, ambtelijke fusies of de uitwisseling van personeel. Daarnaast neemt het aantal uitbestedingen aan private partijen steeds meer toe. Deze zijn nu nog met name gericht op het gebied van diverse uitvoerende werkzaamheden, zoals afvalinzameling, het onderhoud van openbare ruimte en facilitaire diensten. Deze trend zet door en we voorspellen dat gemeenten in de nabije toekomst in sterk afgeslankte vorm in nauwe samenwerking met enkele private organisaties veel efficiënter gaan werken. De gemeente zal een nieuwe rol vinden als opdrachtgever en regisseur van maatschappelijke organisatie van voorzieningen en diensten.”*

Ook de Arnhemse buurgemeente Renkum speelt met dit idee. Zie ook het onderstaande voorbeeld uit het dagblad De Gelderlander (Editie Renkum) van 15 februari 2013.

*OOSTERBEEK - Over tien jaar werken er nog maar veertig, hooguit zestig ambtenaren bij de gemeente Renkum. Dat verwacht burgemeester en bestuurskundige Jean Paul Gebben.*

*Gebben denkt dat veel werk dat de gemeente nu nog zelf doet, straks door een uitvoeringsorganisatie wordt gedaan. "We krijgen naast de vijf gemeenten waar we nu mee samenwerken, een zesde entiteit." Wie overblijven in het gemeentehuis in Oosterbeek, zijn een nieuw soort ambtenaren. "Het zijn stevige jongens en meisjes. Ze moeten politiek in beleid kunnen vertalen en vervolgens een opdracht kunnen geven aan de uitvoeringsorganisatie."*

Bron: <http://www.gelderlander.nl/regio/renkum/straks-nog-maar-veertig-ambtenaren-bij-renkum-1.3668497>

Volgens, onder meer, Korsten et al (2007), Hesselink et al (2010b), Kremic et al (2006) en Tazelaar et al (2012), PinkRocade (2013) en Gortemaker (2008), Kooymans (2000), Van Thiel (2013), wordt de afweging om regiegemeente (of regieoverheid) te willen worden vaak gemaakt vanuit een of meerdere van de hieronder genoemde overwegingen:

- Besparingen/kostenreductie. Vanuit het hierboven beschreven idee dat de markt diensten en producten goedkoper zou moeten kunnen uitvoeren. Of dat ‘economies of scale’ kunnen worden bewerkstelligd door vergaande samenwerking met buurgemeenten.
- De terugtrekkende overheid. Of dit nu in gang wordt gezet door de tijdgeest, de maatschappelijke wens om zich meer op kerntaken te richten, of door bezuinigingsnoodzaak. Volgens Beaumont en Khan (2005, pag. 2) had een vorige Australische regering zelfs “... an ideological commitment to outsourcing, opining that the private sector is intrinsically more efficient than the public sector.”
- Het willen vergroten van de bestuurskracht. Met minder organisatieafdelingen en/of – lagen, kan er sneller geschakeld/gehandeld worden, is er een beter overzicht over en een duidelijke focus binnen de organisatie.
- Het willen vergroten van de flexibiliteit door minder bezit, minder mensen en minder beslag op middelen. Middelen gereserveerd voor bijvoorbeeld personeel, beheer en onderhoud kunnen, als een gemeente werkt als regiegemeente, binnen een relatief korte periode anders worden aangewend of worden aangepast. Met veel eigen mensen in een eigen organisatie of een grote (beheer) portefeuille, kan dit minder snel, bijvoorbeeld vanwege allerlei arbeidsrechtelijke aspecten.

- Het willen verminderen van risico's bij uitvoering. Als opdrachtnemers diensten of producten voor een gemeente leveren die eerst door de gemeente zelf werd geleverd, kunnen risico's gedeeld worden tussen opdrachtgever (gemeente) en opdrachtnemer (marktpartij).
- Een probleemgebied kwijt willen raken. Dit geldt zeker ten aanzien van vastgoed. In de afgelopen jaren zijn veel wethouders gesneuveld over vastgoedproblemen. Gemeenten zouden het probleemgebied vastgoed daarom soms op grotere afstand willen zetten.
- Onvoldoende eigen kennis hebben of kunnen ontwikkelen van de problematiek, of veranderingen willen bewerkstelligen die intern niet gerealiseerd kunnen worden, en het daarom over willen laten aan derden.
- De kwaliteit van de dienstverlening willen verbeteren, of de efficiency willen vergroten door de dienstverlening uit te besteden aan een professioneel (extern) bedrijf.
- De verantwoording over de taken en activiteiten transparanter willen maken.

Vanuit de literatuur over 'outsourcing' (Elmuti 2003, pag. 33 en Barthélemy 2003, pag. 87) kunnen aan dit lijstje toe worden gevoegd: productiviteitsverhoging, prestatieverbetering, innovatie en toegang tot nieuwe technologieën en vaardigheden.

Bovenstaande punten komen ook voor in de studie van Goesten (2007, pag. 18), naar het uitbesteden van assetmanagement van retailvastgoed. Daarin concludeert hij dat de belangrijkste redenen om tot uitbesteding over te gaan zijn kostenbesparing en de wens tot focus op de kernactiviteit. Daarnaast identificeert hij (pag. 19) reeds hierboven genoemde factoren als 'intern onvoldoende knowhow hebben, waardoor een derde partij wordt gezocht', 'er is onvoldoende interne mankracht aanwezig' en 'risicobeperking door verantwoordelijkheid uit te besteden'.

Voor een kleine gemeente zoals West Maas en Waal geldt, zo geeft zij in het Projectplan doorontwikkelen regiegemeente (2013) aan, dat de redenen zijn om zich te willen (door)ontwikkelen naar een regiegemeente zijn: Verhogen van effectiviteit en efficiëntie voor haar burgers en bedrijven, meer doen met minder (Rijks)middelen, meer samenwerken met burgers, maatschappelijke instellingen en marktpartijen omdat de overheid het niet meer allemaal alleen kan.

### 3.3. Conclusies regiegemeente

Geconcludeerd kan worden dat er dus twee soorten 'regie'-definities bestaan:

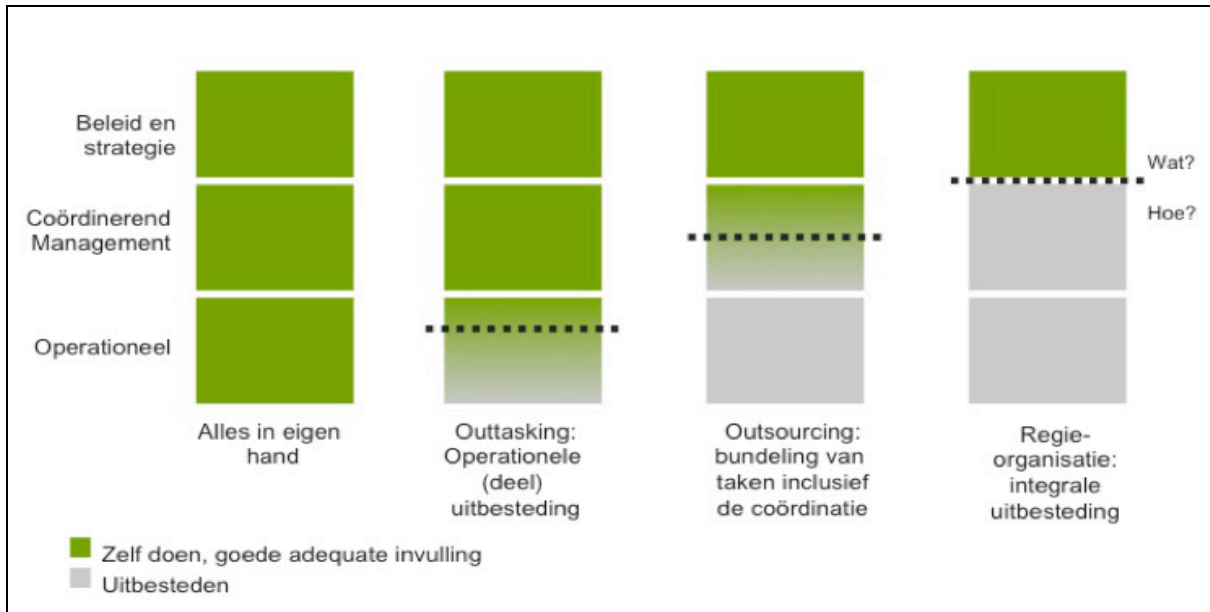
- Een bestuurskundige waarin 'regie' een eigen script (koers, doelen en budget) heeft en de regisseur een goed beeld van de situatie heeft qua beleidsvraagstukken en de verschillende belangen van, én de onderlinge relaties tussen actoren. Een regisseur moet de inzet van derden goed kunnen organiseren (al dan niet met inzet van budgetten en/of subsidies) en daarover verantwoording (aan de gemeenteraad) kunnen afleggen.
- En een meer enge regiedefinitie in de politiek en de ambtenarij: inzake het 'minder zelf doen' en 'meer overlaten aan derden', met andere woorden: 'outsourcing' of 'uitbesteden'. Vertaald naar een definitie van 'regiegemeente': een kleinere organisatie, die met inschakeling van derden, haar taken verricht en daarbij (vooral) uitvoerende taken op de een of andere wijze uitbesteedt.

De redenen waarom gemeenten 'regiegemeente' willen worden zijn divers en kunnen liggen in het bijvoorbeeld willen doorvoeren van besparingen/bezuinigingen, de tijdsgeest (terugtrekkende overheid), het willen vergroten van de bestuurskracht en prestaties en/of een beter zicht willen hebben op de kerntaken (focus), het willen vergroten van de flexibiliteit, innovatievermogen, het willen verminderen of delen van risico's, af willen van probleemgebieden, onvoldoende kennis of mankracht hebben van/voor de taak of daar verandering in willen brengen of de kwaliteit van de dienstverlening willen vergroten.

## 4. Vormgeving vastgoed-regiegemeente

### 4.1. Vormen

Tazelaar et al (2012) beschrijven in een congrespaper kort een viertal vormen voor het managen van maatschappelijk vastgoed. Dit zijn achtereenvolgens, zie ook figuur 4:



Figuur 4. Ontwikkelingen in uitbesteden/verzelfstandigen. Uit: Tazelaar et al (2012)

1. Alles in eigen hand houden. De gemeente houdt het complete vastgoedmanagement-proces in eigen hand. In praktische zin zal dit niet meer zo vaak voor komen. De meeste gemeenten besteden bijvoorbeeld al heel vaak onderhoudstaken uit aan derden (zie punt 2).
2. Outtasking. Met name operationele taken (propertymanagement) worden uitbesteed aan derden, bijvoorbeeld het dagelijks onderhoud en het facility management. Een momenteel veel voorkomende vorm onder gemeenten.
3. Outsourcing: operationele, maar ook coördinerende taken (assetmanagement) worden uitbesteed. Naar mijn weten gebeurt dat nu nog niet in gemeenteland.
4. Regieorganisatie: integrale aanbesteding van asset- en propertymanagementtaken. Gemeenten houden alleen het beleid en de strategie (portefeuillemanagement) in eigen hand.

Tazelaar et al (2012) maken hier een onderscheid tussen 'outsourcing' en 'regieorganisatie', waar men deze begrippen in de markt veelal door elkaar heen gebruikt. Wel relevant is de plek in de vastgoedpiramide (= taken en activiteiten van het vastgoedmanagement) waar men de 'knip' wil leggen in 'zelf doen' en 'uitbesteden' aan een derde. Een vastgoed-regiegemeente zit daarmee idealiter in 3 of 4. Wat betekent dat beleid en strategie (portefeuillemanagement) en mogelijkerewijs een deel van het assetmanagement bij de gemeente blijft en het propertymanagement en (een deel van) het assetmanagement moet worden uitbesteed of verzelfstandigd.

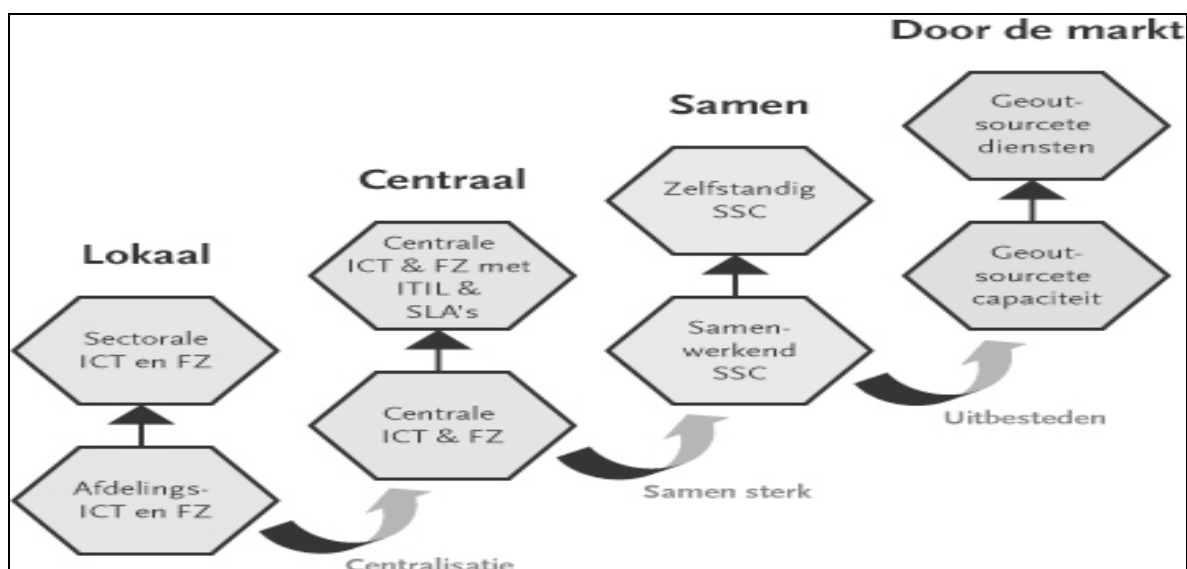
De achterblijvende organisatie moet daarvoor dan wel goed worden ingericht. Jones en White (2012, pag. 53), geven in het RICS handboek voor *property asset management*<sup>9</sup> voor de publieke sector beschrijven enkele organisatorische randvoorwaarden voor een goede vastgoedmanagementorganisatie:

<sup>9</sup> Niet te verwarren met property- of assetmanagement, of wel het operationele of het tactische niveau in de vastgoedpiramide. Onder property asset management worden in het Engels de meer strategische overwegingen (portefeuillemanagement) verstaan.

- Een goede verbinding van het vastgoedmanagement met de gemeentelijke beleidsdoelstellingen en de besluitvormingsprocessen. En daarom ook een eenduidige verantwoordelijkheid voor het vastgoed een eenduidig verantwoordelijke, c.q. aanspreekpunt op directieniveau voor vastgoed. *Those concerned with property assets across the organisation must be clear that all major property matters must be referred to the 'lead' on property asset management as soon as they arise.*
- Scheiding van het portefeuillemanagement (strategisch niveau) en het propertymanagement (operationeel niveau). Volgens Jones en White omdat voor deze twee activiteiten verschillende vaardigheden benodigd zijn en omdat het moeilijk is je te richten op strategie als dag-tot-dag aangelegenheden om aandacht vragen.
- Een goede integratie met de gemeentelijke financiële planning. Vaak worden de plannings voor vastgoed (zoals investeringen in nieuwbouw, groot onderhoud of dispositie) los gedaan van de rest van de gemeente, met als resultaat dat geen van beiden een goed beeld geeft. Idealiter heeft het vastgoedmanagement eenzelfde soort plannings-, budgetterings-, monitoring- en rapportageproces.
- Een goede verbinding met andere ondersteunde diensten binnen een gemeente. *"For example, the success of increased office space utilisation often relies just as much on new ways of working, skills and competences and the development on IT as it does on the fabric and design of office space."*

Een optie voor de gemeente is de uit te besteden vastgoedmanagementtaken volledig buiten de organisatie te plaatsen, oftewel te verzelfstandigen. *"Er ontstaat dan een zelfstandige organisatie met een eigen leiding en resultaatverantwoordelijkheid. In de meeste gevallen is bij de afsplitsing wel afgesproken dat, zeker kort na de afsplitsing, deze ... organisatie tegen een vastgesteld tarief de ... activiteiten voor de oorspronkelijke organisatie blijft verzorgen; de zogenaamde gedwongen winkelnering. Daarnaast heeft de afgesplitste organisatie de vrijheid de markt op te gaan en klanten te werven. In de sector van de overheid en semi-overheid komt deze vorm veel voor, meestal onder de naam privatisering."* (De Bruijn, 1999, pag. 27).

Gortemaker (2008, pag. 23) geeft aan dat het uitbesteden van een bedrijfsonderdeel zelden zomaar uit de lucht komt vallen en dat er in de meeste gevallen er een ontwikkeling van verzelfstandiging aan vooraf is gegaan. Deze ontwikkeling kan volgens hem worden opgedeeld in een drietal fasen, zie figuur 5 met als voorbeeld een ICT-afdeling en een afdeling Facilitaire Zaken (FZ) die deze stadia doorlopen.



Figuur 5. Ontwikkeling van verzelfstandiging tot outsourcing. Uit: Gortemaker 2008, pag. 23.

De eerste fase is de centralisering van taken. Hierbij worden bedrijfsonderdelen samengevoegd tot een nieuwe afdeling binnen de organisatie. In de gemeentelijke vastgoedwereld is er in lijn hiermee, een tendens waarneembaar van de centralisatie van vastgoed van een gemeente binnen een organisatorische eenheid, zie ook § 2.4.

De tweede fase is de (eventuele) interne vorming van een shared service center (SSC), waarbij de gecentraliseerde taken opgepakt worden door een verzelfstandigde organisatie die haar diensten op contractbasis (service level agreement, SLA) aanbiedt aan de moederorganisatie.

De derde fase is een markttransactie, het uitbesteden aan marktpartijen. Hoewel na centralisatie direct stap 3 (uitbesteden) kan worden gezet, wordt dit vaak vanuit politieke overwegingen, de werkgelegenheid van de voormalige collega's, het onvermogen om een goede opdracht te formuleren, enzovoorts, niet overwogen.

Bij het bovengenoemde tweede fase van, het uitbesteden aan een verzelfstandigd onderdeel, moet verder nog de opmerking geplaatst worden dat het met dit soort ontwikkelingen het er voor de een overheidsorganisatie als een gemeente bepaald niet eenvoudiger op wordt. Stellinga (2012, pag. 90) schrijft hier het volgende over:

*“De overheid wordt meer dan voorheen omringd door bestuurlijke satellieten, waarbij vaak onduidelijk is hoe die vanuit de politiek aangestuurd kunnen worden. Onbedoeld heeft de strakke boedelscheiding tussen beleidsvorming en -uitvoering ook geleid tot expertiseverlies bij departementen die vaak moeite hebben om deze instanties te controleren. De verstrengeling van de overheid en de samenleving lijkt derhalve ook niet significant te zijn afgenomen, maar veeleer manifesteert de overheid zich in veel diffusere vormen in de samenleving (bijvoorbeeld als ZBO<sup>10</sup> of als verzelfstandigde staatsdeelneming) dan voorheen. Dat scheidt niet alleen in de politiek, maar ook bij de burger een zekere mate van verwarring: ZBO's zijn bijvoorbeeld voor burgers een relatief onbekend fenomeen; zij herkennen hierin vaak alleen 'de overheid.'”*

Hoewel zijn uitspraken op Rijksniveau worden gedaan, vallen ze één-op-één te vertalen naar het niveau van gemeenten. Een gemeente als Arnhem heeft bijvoorbeeld een hele lange lijst van verbonden 'rechtspersonen' (GR's, stichtingen, NV's en BV's) die op de een of andere wijze uitvoering geven aan haar beleid (van welzijn tot brandweer, van belastingen tot sport, van uitkeringen tot vergunningverlening) en waarvoor zij zelf op de een of andere wijze bestuurlijke of financiële verantwoordelijkheid kent. Er is geen lijst met particuliere leveranciers, maar deze is ontegenzeggelijk, nog vele malen langer. Het toezicht en de aansturing wordt daarmee voor gemeenten steeds lastiger.

## 4.2. Taken

Janssen (2010, pag. 24), Tazelaar et al (2012) en Welsen (2012) geven aan dat bij het op afstand zetten van allereerst het uitvoerende, en later ook het de tactische, vastgoedtaken, commerciële partijen de gemeenten zijn voorgegaan. Barthélemy (2003, pag. 19) geeft vanuit de theorie van het outsourcen aan dat bij het vormgeven allereerst moet worden gekeken naar wat, c.q. welke taken of activiteiten men wil gaan outsourcen. 'Doodzonde' nummer 1 is *“... outsourcing activities that should not be outsourced.”* Hij beschrijft daarbij een verhuurbedrijf dat de gehele IT-afdeling had uitbesteed maar er langzamerhand achter kwam dat er een aantal taken, namelijk applicatieontwikkeling en onderhoud, beter in huis had kunnen houden. *“These activities are too close to our core business, and it's hard not to have total control over them ... If the vendor goes bankrupt, all I can do is try to hire its former employees.”*

Ook Koymans (2005, pag. 5) beschrijft dit 'dilemma' van 'where to draw the line'?

*“It is suggested that the final decision-making can not be outsourced, but the grey area occurs in deciding how much in-house expertise is needed to make the final decision. In particular, it is necessary to recognize what are the core competencies and not to outsource them, and to understand that managing external resources takes a different set of skills from managing the same skills internally.”*

Met andere woorden, voordat eventueel tot het verzelfstandigen of uitbesteden van vastgoedmanagement(taken) wordt besloten, doen gemeenten er goed aan te bekijken welke van de vastgoedtaken (zie § 2.3.) beter in eigen huis kunnen blijven worden uitgevoerd. De Defensie Vastgoed Dienst (DVD) was hier tot voor kort mee bezig<sup>11</sup>. De DVD overwoog de stap naar een regieorganisatie en stelde daarbij de vraag waar in het vastgoedproces in de toekomst de 'knip' in de organisatie moest worden gelegd.

---

<sup>10</sup> Zelfstandig Bestuurs Orgaan

<sup>11</sup> Een mogelijk samengaan met het Rijks Vastgoed Bedrijf, zie bijlage II.5., heeft het proces stopgezet.

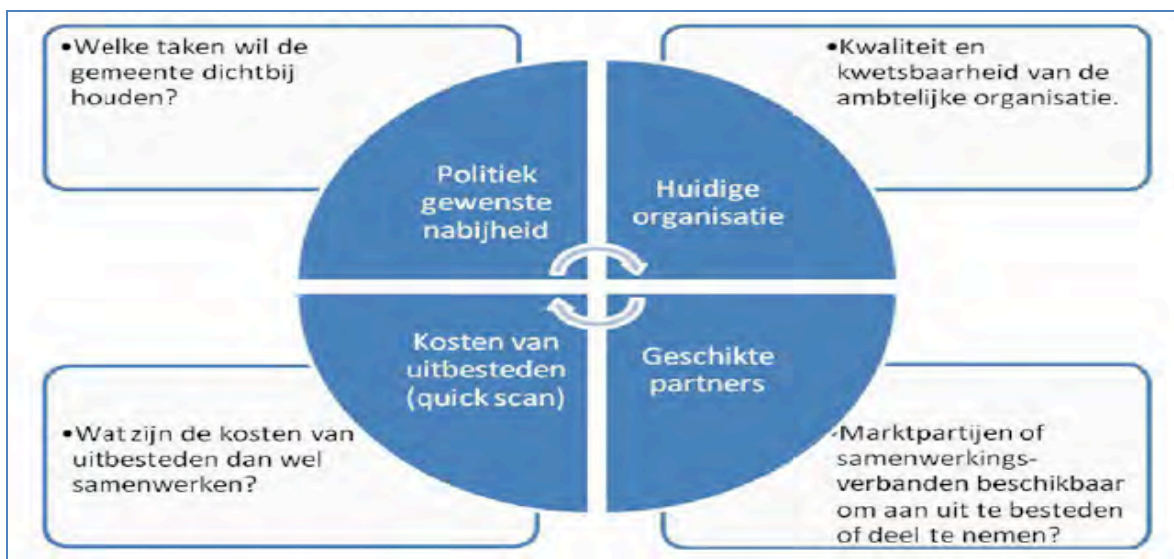


Wat zou de toekomstige scheiding tussen de DVD en de markt moeten worden<sup>12</sup>? Scherrenberg (2012, pag. 1) verwoordt dit als volgt: *“Het is de uitdaging een balans te vinden waardoor enerzijds de DVD nog aan het stuur zit en anderzijds de markt de vrijheid heeft om te innoveren en echt verantwoordelijkheid te nemen.”*

Scherrenberg (pag. 10-12) betreft bij de beoordelingen van de verschillende varianten de volgende overwegingen:

- Proceskwaliteit. De proceskwaliteit kan omhoog gaan als de DVD meer uitbesteedt. Er ontstaat dan een meer overzichtelijke organisatie met korte lijnen en doorlooptijd. De breedte van het huidige pakket aan dienstverlening en de omvang van de organisatie maken de aansturing nu complex.
- Kwaliteit van output. Naar verwachting verbetert de kwaliteit van de output waarin de interne kwaliteiten van de DVD meer worden aangevuld met specialisten uit de markt.
- Apparaatskosten. Wanneer meer samengewerkt wordt met de markt kan de DVD haar apparaatskosten verminderen. Sluit verder aan bij de wens van een ‘compacte overheid’.
- Programmakosten vastgoed. Naar verwachting dalen de programmakosten door versterking van het lange termijn denken. Verder ontstaan schaalvoordelen door grotere pakketten op de markt te zetten.
- Verandervermogen. *“Groei naar een regieorganisatie vraagt om een andere manier van werken en andere competenties. Dat is niet van de één op de andere dag georganiseerd. Een realistisch groeipad ... voorkomt ongelukken.”* (pag. 12).
- Aansluiting op de mankracht. Marktpartijen moeten zich ook nog ontwikkelen om echt in staat te zijn de DVD op een ander niveau van dienst te kunnen zijn.

Om een strategische afweging te kunnen maken over het wel of niet op afstand zetten van taken, zijn naast een kostenaspect ook andere factoren van belang. Het adviesbureau Berenschot geeft in een rapportage van Van Leijenhorst et al (2012, pag. 8) daarom aan de Gemeente Lansingerland een ‘regiebeslisboom’ waarmee afwegingen gemaakt kunnen worden, zie figuur 6:



Figuur 6. Regiebeslisboom. Uit: Van Leijenhorst et al (2012, pag. 8)

- Welke taken wil de politiek dichtbij houden, bijvoorbeeld vanwege lokale kennis die aanwezig moet zijn, of omdat er direct en flexibel opgetreden moet kunnen worden?
- Kwaliteit en kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie. Wordt er een verbeterde kwaliteit verwacht bij invoering regie? Of moet eerst de eigen kwaliteit worden verbeterd voordat naar regie overgegaan kan worden? Moet bijvoorbeeld eerst het eigen vastgoed gecentraliseerd en in kaart gebracht worden voordat men tot outsourcing/verzelfstandiging overgaat?

<sup>12</sup> Inmiddels is dit proces gestopt, nu onderzocht wordt hoe de VDD onderdeel kan gaan uitmaken van het Rijks Vastgoed Bedrijf.

- Zijn er geschikte partijen in de markt of samenwerkingsverbanden te vinden die de taak op zich kunnen/willen nemen? Er is voldoende 'concurrentie' tussen de partijen/ Hebben deze partijen voldoende schaalgrootte? Is er wetgeving die iets ge- of verbiedt? Zijn er al langlopende afspraken of contracten met partijen?
- Wat worden de (ingeschatte) kosten van een uitbestede activiteiten en hoe is dit ten opzichte van de huidige situatie?

Ook Gortemaker (2008, pag. 3-4) geeft in zijn studie naar de effecten van uitbestedingen van Nederlandse gemeenten een aantal (deels subjectieve) afwegingen:

- De financiën van de uit te besteden taak vs. de huidige kosten, de (mogelijke) kwaliteit(sverbetering) van deze taak bij uitbesteding.
- Invloed en vertrouwen in uitbesteding. Kan men nog wel sturen?
- Speciale werkzaamheden van de uitbestede taak. Is de taak zo specifiek dat het niet, of erg moeilijk, of erg duur wordt om uit te besteden (de standaardoplossingen werken hier niet)?
- De benodigde inspanning voor de opzet en het onderhoud van de uitbestede taak. Welke moeite kost het de samenwerking met derden/leveranciers op te zetten en te onderhouden?
- Het monitoren van prestaties van de uitbestede taak. Hoe gemakkelijk of moeilijk zal dat zijn?
- Problemen oplossen bij de uitbestede taak. Hoe zal men reageren op problemen die zullen gaan ontstaan in de samenwerking. Zijn er standaardoplossingen of benaderingen voor problemen? Of maakt de aard van de werkzaamheden dit lastig?
- Mogelijk misbruik door de aanbieder van de uitbestede taak. Hoe groot is de motivatie van aanbieders om misbruikt te maken van niet gespecificeerde afspraken en niet te handhaven afspraken in het contract?
- Politiek-bestuurlijke dimensies.

Weer en soms iets andere afweging maakt de Rekenkamercommissie van Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest (Van den Berg et al, 2013), in haar 'Afwegingskader zelf doen, samen doen of uitbesteden. Zij geven ter afweging de volgende vragen mee:

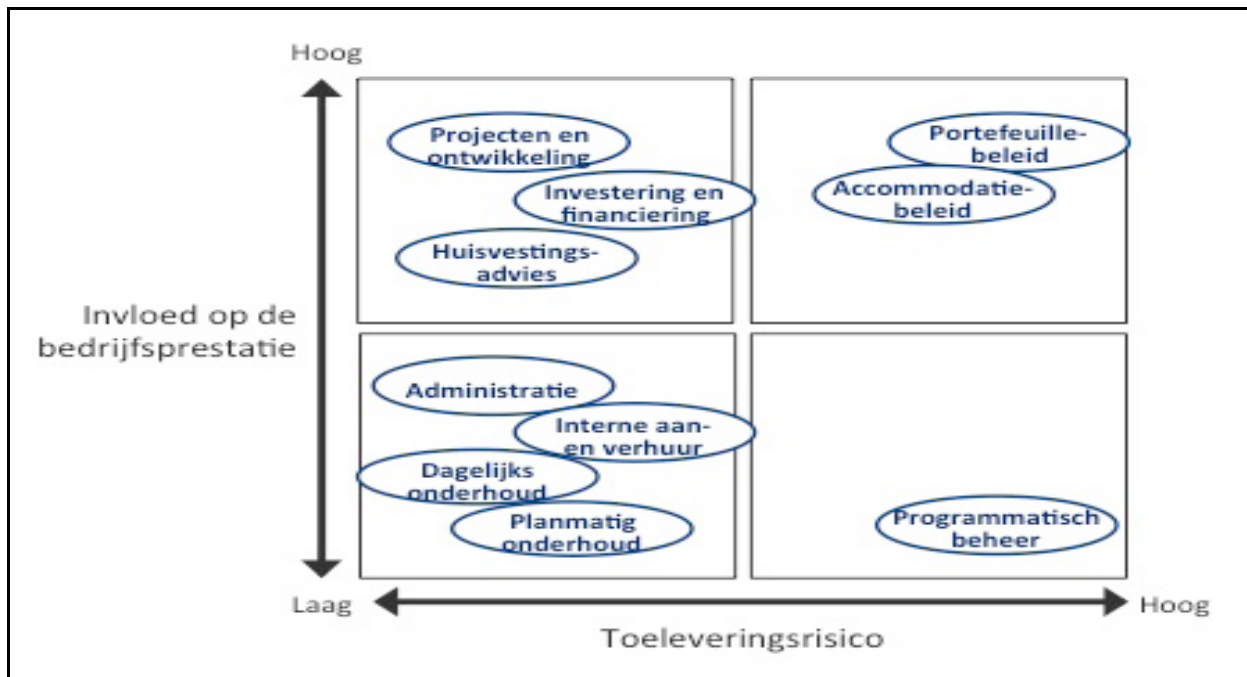
- Is er sprake van een publiek belang? Heeft de gemeente 'wettelijke vrijheid' om zaken uit te besteden en is er sprake van beleidsvrijheid?
- Zijn de uit te voeren activiteiten organisatiespecifiek en ontkoppelbaar?
- Is er sprake van een financieel- of kwaliteitsvoordeel en/of reductie van kwetsbaarheid bij (deels) uitbesteden of samenwerken?
- Wat zijn de risico's in positieve als negatieve zin? Zijn de risico's beheersbaar?
- Is er een bestaand samenwerkingsverband waarbij zou kunnen worden aangesloten? Of zijn er geschikte partijen waar een nieuw samenwerkingsverband mee kan worden opgericht?
- Kan de gemeente haar belang als opdrachtgever voldoende behartigen?

Tazelaar et al (2012) geven gemeenten in overweging uitbestedingen te wegen aan de mate waarin een uitbestede activiteit invloed heeft op de bedrijfsprestatie en in welke mate er sprake is van een toeleveringsrisico (de afhankelijkheid van een leverancier), zie figuur 7. Ook Van Weele (Van Eijden 2012, pag.9) onderstreept het belang van deze factor: *"Door outsourcing van activiteiten verandert een positie van een onderneming in de keten. Meer in bijzonder wijzigt de machtspositie van de onderneming ten opzichte van zijn leveranciers."*

In onderstaande figuur/matrix hebben Tazelaar et al (2012), naar aanleiding van een onderzoek onder de deelnemers van Bouwstenen voor Sociaal, de volgende invulling gegeven van een (tiental) taken/activiteiten van vastgoedmanagement. Hierover kan het volgende gezegd worden:

- Met de indeling uit § 2.3. in strategisch, tactisch en operationele vastgoedmanagementtaken, blijkt uit deze matrix dat gemeenten in het algemeen in ieder geval *Portefeuille-* en *Accommodatiebeleid* (= strategische niveau, portefeuillemanagement) bij zich zouden moeten houden, wat in lijn is met de literatuur over outsourcen van vastgoed, zie onder meer Scherrenberg (2012), Janssen (2010), Aarab (2012) en Goesten (2007).





- *Accommodatiemanagement: bepaalt de vraag naar maatschappelijke voorzieningen op een strategisch niveau: het gewenste voorzieningenniveau*
- *Portefeuillemanagement: bepaalt de vastgoedstrategie. Het strategisch vastgoedportefeuillebeheer*
- *Investering en financiering: activiteiten gericht op financiering en treasury*
- *Projecten en ontwikkeling: het coördineren, managen en uitvoeren van vastgoedprojecten, aanpassingen, verbouwingen*
- *Huisvestingsadvies: advisering gericht op het passend huisvesten van gebruikers*
- *Aan- en verhuur: verhuur, klantbeheer, leegstandbeheer*
- *Administratie; huurafrekening, facturering, afrekening servicekosten en debiteurenadministratie*
- *Planmatig onderhoud: de planning, coördinatie en uitvoering van gebouwonderhoud, installatieonderhoud, terreinen*
- *Dagelijks onderhoud: dagelijkse werkzaamheden gericht op onderhoud en het herstel van kleinere gebreken*
- *Programmatisch beheer: het afstemmen en coördineren van activiteiten van gebruikers, gezamenlijke activiteiten, vergaderingen voorzitten, interne en externe communicatie*

Figuur 7. Uitbestedingsmatrix en verklaring gebruikte begrippen. Uit: Tazelaar et al (2012)

Daarbij is ook het onderscheid wat Tazelaar et al maken tussen deze twee taken voor mij een beetje gezocht: het accommodatiebeleid bepaalt de 'vraag' en het portefeuillemanagement het 'aanbod'. Ook uit de beantwoording door de deelnemers van Bouwstenen voor sociaal blijkt in ieder geval dat deze twee min of meer gelijk scoren op invloed op de bedrijfsprestatie en toeleveringsrisico. Het lijkt mij handiger beide te vervangen door *Strategisch portefeuillemanagement*, zijnde het maken en onderhouden van een strategisch plan voor de vastgoedportefeuille, matching van vraag en aanbod op een strategisch niveau.

- *Administratie, interne aan- en verhuur, dagelijks en planmatig onderhoud* zijn over het algemeen meer operationele taken (= property management) en kunnen relatief gemakkelijk worden uitbesteed. Ook de heer Kappers, hoofd van het Vastgoedbedrijf Enschede (Veuger et al 2012, pag. 76) ziet hier kansen, bijvoorbeeld in de vorm van verzelfstandiging via intergemeentelijke samenwerking.
- Het succes van Programmatisch beheer in bijvoorbeeld sportaccommodaties of multifunctionele accommodaties blijkt volgens Tazelaar et al (2012) sterk af te hangen van de persoon die het doet. Ik ben van mening dat deze exploitatietask niet bij een gemeentelijke vastgoedmanagementorganisatie thuis hoort (maar bijvoorbeeld bij een gemeentelijk sportbedrijf).

Daarbij vraag ik me af wat het verschil in risico is bij uitbesteding of plaatsing van deze taak binnen een gemeente, daar deze sterk aan personen is opgehangen.

- Aan dit lijstje kunnen nog andere tactische activiteiten/taken worden toegevoegd. Bijvoorbeeld *Energiemanagement* en *Dispositie* (afstoten van vastgoedobjecten). Het in één hand leggen van de verantwoordelijkheden ten aanzien van onderhoud en energielasten kan voor een gemeente efficiencyvoordelen opleveren.
- *Huisvestingsadvies* en *Investering en financiering* kan tot het tactisch of assetmanagement gerekend kunnen worden. De invloed op de bedrijfsprestatie wordt door de gemeenten te hoog ingeschat om uit te willen besteden<sup>13</sup>.  
Voor wat betreft *Huisvestingsadvies* kan ik mij dat voorstellen vanuit een wens om (naar de politiek toe) graag snel en flexibel op huisvestingsvragen te kunnen antwoorden. *Investering en Financiering* kan op een zelfde manier beantwoord worden vanuit het gegeven dat een gemeente tegen aanmerkelijk lagere rentepercentages en gunstiger voorwaarden kan lenen. Als een marktpartij dit voor een gemeente overneemt, valt dit voor de gemeente, ceterus paribus, duurder uit.
- *Projecten en ontwikkeling* (assetmanagement) worden geacht een hoge invloed op de bedrijfsprestaties te hebben. Het lijkt me echter dat met het goed opstellen van Programma's van Eisen en een goede vertaling daarvan in contracten en/of in VO's en DO's het risico hiervan op de bedrijfsprestatie erg goed kan worden verlegd naar een leverancier. En dat de gemeente hiervoor geen eigen project- en ontwikkelorganisatie hoeft te hebben en deze taken dus kunnen worden uitbesteed. Hetgeen ook het standpunt is van de hierboven genoemde heer Kappers (Veuger et al, 2012, pag. 76).

Met de hierboven in deze paragraaf beschreven aangepaste lijst van gemeentelijke vastgoedtaken van Tazelaar et al (2012)<sup>14</sup>, is hieronder een (eigen) afwegingskader gemaakt. Daarbij zijn de hierboven beschreven 'afwegingen' bewerkt en samengevoegd; zie tabel 5.

| Taken                        | Sturing dichtbij/ flexibiliteit | Gevolgen organisatie/ kwetsbaarheid | Voordeel kosten/ kwaliteit | Partijen beschikbaar | Moni- toring | Afhankelijk- heid |
|------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|----------------------------|----------------------|--------------|-------------------|
| Strategisch portefeuillemgt. |                                 |                                     |                            |                      |              |                   |
| Projecten en ontwikkeling    |                                 |                                     |                            |                      |              |                   |
| Investering en financiering  |                                 |                                     |                            |                      |              |                   |
| Huisvestingsadvies           |                                 |                                     |                            |                      |              |                   |
| Administratie                |                                 |                                     |                            |                      |              |                   |
| Aan- en verhuur              |                                 |                                     |                            |                      |              |                   |
| Planmatig onderhoud          |                                 |                                     |                            |                      |              |                   |
| Dagelijks onderhoud          |                                 |                                     |                            |                      |              |                   |
| Energiemanagement            |                                 |                                     |                            |                      |              |                   |
| Dispositie                   |                                 |                                     |                            |                      |              |                   |

Tabel 5. Afwegingskader voor het wel/niet uitbesteden van vastgoedmanagementtaken; eigen bewerking.

<sup>13</sup> Hoewel dit in formele zin vaak taken zijn die men aan de eigen organisatie voorbehoud, blijkt vaak dat er op vele onderdelen reeds op ad hoc basis externen (adviseurs) voor worden ingeschakeld, bijvoorbeeld voor SWOT-analyses, taxaties, beleidsadviezen, etc. Dit is ook de ervaring van Goesten (2007, pag. 60).

<sup>14</sup> Dat wil zeggen aangevuld met energiemangement en dispositie, maar zonder programmatisch beheer.

De vragen die bij dit afwegingskader moeten worden gesteld zijn:

- Sturing dichtbij/flexibiliteit: Welke taken wil de politiek dichtbij zich houden, bijvoorbeeld vanwege lokale kennis die aanwezig moet zijn, of omdat er direct en flexibel opgetreden moet kunnen worden? Kan men nog wel sturen en problemen oplossen bij de uitbestede taak?
- Gevolgen voor de ambtelijke organisatie/kwetsbaarheid: Kan deze taak uit de gemeentelijke organisatie worden gehaald (ontkoppelbaar)? Is de taak zo specifiek dat het niet, of erg moeilijk, of erg duur wordt om uit te besteden; de standaardoplossingen werken hier niet? Wat is het effect daarvan op andere organisatieonderdelen? Of moet bijvoorbeeld eerst de eigen kwaliteit worden verbeterd voordat naar regie overgegaan kan worden?
- Voordeel kosten/kwaliteit: Wat worden de (ingeschatte) kosten van uitbestede activiteiten en hoe is dit ten opzichte van de huidige situatie? Is er sprake van een financieel- of kwaliteitsvoordeel bij het (deels) uitbesteden of samenwerken met derden?
- Partijen beschikbaar: Zijn er geschikte partijen in de markt of samenwerkingsverbanden te vinden die de taak op zich kunnen/willen nemen? Of zijn er geschikte partijen waarmee een nieuw samenwerkingsverband kan worden opgericht? Er is voldoende 'concurrentie' tussen de partijen? Hebben deze partijen voldoende schaalgrootte?
- Monitoring: Hoe gemakkelijk of moeilijk zal het monitoren van de geleverde prestaties zijn? Zijn er standaard normen (bijvoorbeeld NEN 2767 voor onderhoud), of moeten deze nog ontwikkeld worden?
- Afhankelijkheid (van de leverancier): Wat is de kans op mogelijk misbruik door de aanbieder van de uitbestede taak? Hoe groot is de motivatie van aanbieders om misbruikt te maken van niet gespecificeerde afspraken en niet te handhaven afspraken in het contract? Kan de gemeente haar belang als opdrachtgever voldoende behartigen?

De afweging van taken en activiteiten kan tussen gemeenten telkens anders uitpakken. Ook bij grote zakelijke of particuliere beleggers, zoals de Maarsen Groep, CBRE Global Investors, Newomij, Wereldhave en Annexum, wordt de knip telkens anders gemaakt, blijkt uit onderzoek van Welsenens (2012, pag. 41) naar het uitbesteden of zelf doen van property management, zie bijlage I. Volgens Tazelaar et al (2012) worden de meeste vastgoedtaken door de gemeenten zelf verricht. Alleen *Projecten en Ontwikkeling* en *Programmatisch beheer* vindt veelal volledig plaats door anderen, hetgeen logisch lijkt uit bovenstaande analyse. En verder worden *Planmatig onderhoud* en *Huisvestingsadvies* vaak in een soort tussenvorm uitgevoerd. Waarbij voorstelbaar is dat bijvoorbeeld de aansturing en/of monitoring door de gemeente plaatsvindt, en de feitelijke werkzaamheden door leveranciers.

De Gemeente Tilburg (2010, pag. 16) heeft reeds haar eigen afweging gemaakt tussen bij zich te houden en af te stoten taken en activiteiten. Zij heeft er voor gekozen de strategisch en tactische taken bij haar te houden en de operationele taken te willen uitbesteden:

*“Ten behoeve van het vastgoedproces is het noodzakelijk een aantal taken te beleggen. Deze taken kunnen tot de gemeentelijke, maatschappelijke taken gerekend worden of tot taken die bij de markt neergelegd kunnen worden. De scheiding in deze taken is nagenoeg altijd ambivalent. Er zijn duidelijke overheidstaken en duidelijke markttaken. Daartussen zit een grijs gebied die door interpretatie per gemeente kunnen verschillen.*

*Uitgaande van een verdeling van taken in strategische, tactische en operationele niveaus rekent [de afdeling, GZ] Gebouwen de strategische en tactische taken tot de eigen en de operationele taken tot die van andere organisatieonderdelen of de markt. Inspectie, technische werkvoorbereiding, toezicht en uitvoering worden geacht niet tot de taken van Gebouwen te behoren. Zij worden uitbesteed. Vastgoedstrategie, portefeuillemanagement, bouwmanagement en technisch beheer vormen onderdeel van de regietaak en behoren zodoende tot de kerntaken.”*

Maar welke knip er ook wordt gemaakt, het is goed hier op te merken dat de formele (en ook de politieke) verantwoordelijkheid vaak achterblijft bij de gemeente.

*“Ondanks dat gemeentes de verantwoordelijkheid aan aanbieders overdragen, blijven gemeentes zelf formeel en informeel verantwoordelijk voor de correcte uitvoer van de dienst. Voor gemeentes is het daarom van belang om de leiding te houden en controle uit te oefenen op de uitvoering van de dienst.”* (Gortemaker 2008, pag. 8)

### 4.3. Verdere overwegingen bij de vormgeving

In zijn algemeenheid kan worden gesteld (zie bijvoorbeeld Oosterhof 2012, pag. 2) dat hoe hoger de knip in de vastgoedpiramide wordt gelegd (voert de gemeente naast portefeuillemanagement, ook nog assetmanagement- of propertymanagementtaken uit?):

- hoe minder personeel de gemeente nodig heeft: uitvoerende taken worden uitbesteed;
- hoe hoger het (resterende) personeel moet zijn opgeleid om invulling te kunnen geven aan de regietaken;
- hoe beter men inzicht nodig heeft in de eigen vastgoedportefeuille en de beleidswensen (visie, kaders) in de toekomst (om nog te kunnen sturen);
- hoe meer men contractueel met leveranciers moet vastleggen: dienstverlening, kwaliteitsniveaus, boetes en bedingen, enzovoorts;
- hoe meer men de voortgang dient te monitoren, om te weten of afspraken ook worden nagekomen;
- hoe meer men na moet denken over processen en procedures. Bijvoorbeeld hoe kan de politiek betrokken blijven.

Verder moet men ook oog houden voor de 'algemene' nadelen van uitbesteden of outsourcen. Elmuti (2003, pag. 33) geeft in zijn studie een belangrijk nadeel weer: *"First of all, outsourcing usually reduces a company's control over how certain services are delivered, which in turn may raise the company's liability exposure."*

Kremic et al (2006, pag. 472), komen op basis van literatuuronderzoek met, onder meer, de volgende potentiële nadelen:

- Niet gerealiseerde besparingen of verborgen kosten in het outsourcingstraject.
- Verminderde flexibiliteit van de organisatie.
- Slecht contract of een slechte selectie van leverancier.
- Verminderde kennis, kunde en geheugen in de organisatie en de moeite omdat weer op te bouwen. Ook wel 'skill erosion' genoemd
- Verminderde controle over de eigen 'business'.
- Verschuiving van de 'macht' naar de leverancier, afhankelijkheid
- Leveranciersproblemen: slechte performance, slechte relatie, opportunistisch gedrag van de leverancier, geen toegang tot diens 'beste talenten' of diens nieuwste technologieën
- Verlies van klanten, 'opportunity's' of reputatie.
- Onzekerheid, veranderde omgeving.
- Gedemoraliseerd personeel.
- Verlies van synergie met de uitbestede functie.
- Het creëren van een nieuwe concurrent. De leverancier groeit uit naar een concurrent<sup>15</sup>.
- De leverancier heeft een 'conflict of interest', bedient bijvoorbeeld meerdere concurrerende partijen.
- Veiligheids- en juridische problemen.

Een andere overweging bij de vormgeving is het eigendom van het maatschappelijk vastgoed. Zou dit over moeten gaan naar een leverancier of achter moeten blijven bij de regiegemeente? In theorie is het mogelijk het eigendom van het vastgoed over te dragen aan derden en zelf bijvoorbeeld het beheer van het maatschappelijk vastgoed te blijven doen. Maar bij het op afstand zetten van allerlei operationele en mogelijk tactische taken blijft het welhaast onmogelijk om voor het in bezit zijnde maatschappelijk vastgoed iets anders te kiezen dan het behouden van het eigendom bij de gemeente. Het meeste in bezit zijnde maatschappelijk vastgoed heeft immers een slechte alternatieve aanwendbaarheid en zal door marktpartijen als oninteressant en onrendabel worden beschouwd (Tazelaar et al 2011). En volgens Teuben (2013), valt 69% van het gemeentelijk vastgoed te karakteriseren als 'maatschappelijk', is 10% voor de huisvesting van de eigen organisatie ('corporate real estate') en valt slechts 21% te bestempelen als commercieel vastgoed, waarbij er geen subsidierelatie is tussen de gemeente en de gebruiker.

---

<sup>15</sup> Het voorbeeld van het Chinese Lenovo wordt in de literatuur (Van Eijden 2012, pag. 7) ook wel genoemd, die als leverancier van diensten en producten voor IBM, uiteindelijk diens concurrent werd. Dit zal voor een gemeente minder relevant zijn.

Slechts het vastgoed welke een minder grote afhankelijkheid heeft van gemeentelijke subsidies (zoals theaters) en een grotere alternatieve aanwendbaarheid (stadskantoren) kan voor de markt interessant zijn. Tazelaar et al (2011) concluderen dan ook: *“Slechts delen van de gemeentelijke vastgoedportefeuille lenen zich goed voor uitbesteding, waarbij het gemeentelijk kernvastgoed op de laatste plaats komt.”* Maar ook dan kunnen soms commerciële vastgoedobjecten niet interessant zijn voor de markt. Uit de Arnhemse praktijk, bijvoorbeeld de monumentale panden in park Sonsbeek die niet kostendekkend door de markt geëxploiteerd kunnen worden.

Ook het alternatief, het vastgoed afstoten aan de te verzelfstandigen eenheid lijkt onhaalbaar. Niet alleen het vastgoed, maar ook de financiering daarvan moet dan ‘over’ naar de nieuwe entiteit. Dat lijkt zonder garanties van de gemeente niet mogelijk. Ook de vraag of dit wenselijk is moet worden gesteld. Indien de verzelfstandigde eenheid op risico gaat ondernemen zal de gemeente, om niet geconfronteerd te willen worden met een faillissement van ‘haar’ vastgoed, welhaast gedwongen zijn om verliezen en schulden bij deze eenheid aan te zuiveren.

Een derde mogelijkheid gaat de fusiegemeente Hollands Kroon proberen. Hollands Kroon (2013, pag. 3-4) *“... gaat bij de regiefunctie uit van de eigen kracht en verantwoordelijkheid van inwoners, verenigingen en instellingen.”* De nieuwe gemeente wil het eigendom en beheer van het maatschappelijk vastgoed overdragen aan verenigingen, instellingen en besturen à la de ‘vastgoedloze gemeente’ uit § 2.1 (Van Leent 2008, pag. 20). De gemeente wil dat accommodaties voor algemeen gebruik, welzijn, binnensport en buitensport (zonder onderwijstaken) worden overgedragen naar inwoners/gebruikers die vervolgens voor de activiteiten worden gesubsidieerd en niet meer voor de accommodatie. *“Het is noodzakelijk dat verenigingen, maatschappelijke instellingen en bedrijven samen tot creatieve oplossingen komen voor eigendom, exploitatie en beheer van accommodaties.”* (pag. 8).

Het lijkt me dat de gemeente hier een groot risico neemt, bijvoorbeeld ten aanzien van planmatig onderhoud. Bij planmatig onderhoud worden werkzaamheden aan een gebouw verricht die sterk van invloed zijn op de onderhoud-technische kwaliteit.

Indien werkzaamheden niet, niet correct, of niet op tijd worden uitgevoerd, bestaat de kans op (vervolg)schade. De ervaring in den lande laat zien dat bij de overdracht naar niet-professionele partijen, het onderhoud vaak een sluitpost wordt in de begroting en de kwaliteit van objecten achteruit gaat. Na verloop van tijd wordt er dan toch weer vaak een beroep op de gemeente gedaan om bij te springen, zeker indien groot onderhoud acuut wordt, of er gevaar optreedt, of er een faillissement dreigt. Bij de eigendomsoverdracht aan een professionele partij (bijvoorbeeld aan een corporatie) is het verder nog maar de vraag of deze het eigendom goedkoper kan onderhouden dan de gemeente.

Van der Aa et al (2009, pag. 41) stellen in hun rapportage inzake de zogenaamde ‘doordecentralisatie’, waarbij schoolbesturen de verantwoordelijkheid kregen over onderwijshuisvesting, daarom dan ook dat er vier factoren van belang zijn voor het succes van doordecentralisatie bij een schoolbestuur:

- *“een gedeelde visie op het onderwijs en de onderwijshuisvesting in het bijzonder;*
- *professionaliteit van het schoolbestuur;*
- *duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden;*
- *gedegen financiële planning voorafgaand aan de doordecentralisatie.”*

Het is interessant om te zien of er voldoende partijen zullen zijn in Hollands Kroon die het eigendom over willen nemen en om te bezien wat de lange termijn gevolgen zijn voor de objecten en de gemeentelijke begroting.

#### **4.4. Conclusies vormgeving vastgoed-regiegemeente**

Geconcludeerd kan worden dat er geen eenduidige vorm is aan te geven hoe een (vastgoed)regiegemeente moet worden vormgegeven (welke taken blijven bij de gemeente en welke worden uitbesteed?). Wel is het cruciaal om een weloverwogen keuze te maken in de te behouden en af te stoten taken en een goed oog te houden voor de voor- en de nadelen van deze keuze. In dit hoofdstuk zijn verschillende overwegingen gegeven die van belang kunnen zijn bij het maken van een keuze daarin.

Daarbij is van belang op te merken dat welke knip er ook wordt gemaakt, de formele (politieke) verantwoordelijkheid achterblijft bij de gemeente.

Tevens is het noodzakelijk om het 'te behouden (regie)deel' anders in te richten/te versterken om de gedeeltelijke nieuwe werkzaamheden optimaal te kunnen uitvoeren.

Tot slot kan geconcludeerd worden dat het merendeel van de objecten in de gemeentelijke, en zeker in de maatschappelijke vastgoedportefeuille, waarschijnlijk bij de gemeente in bezit zullen moeten blijven, omdat er geen interesse voor bestaat bij de markt, of het alternatief voor gemeenten (afstoten aan te verzelfstandigen eenheid) onwenselijk is. Een regiegemeente worden betekent dus niet op voorhand minder maatschappelijk vastgoed. Als dat de (politieke) wens is moet er een ander proces worden gestart.



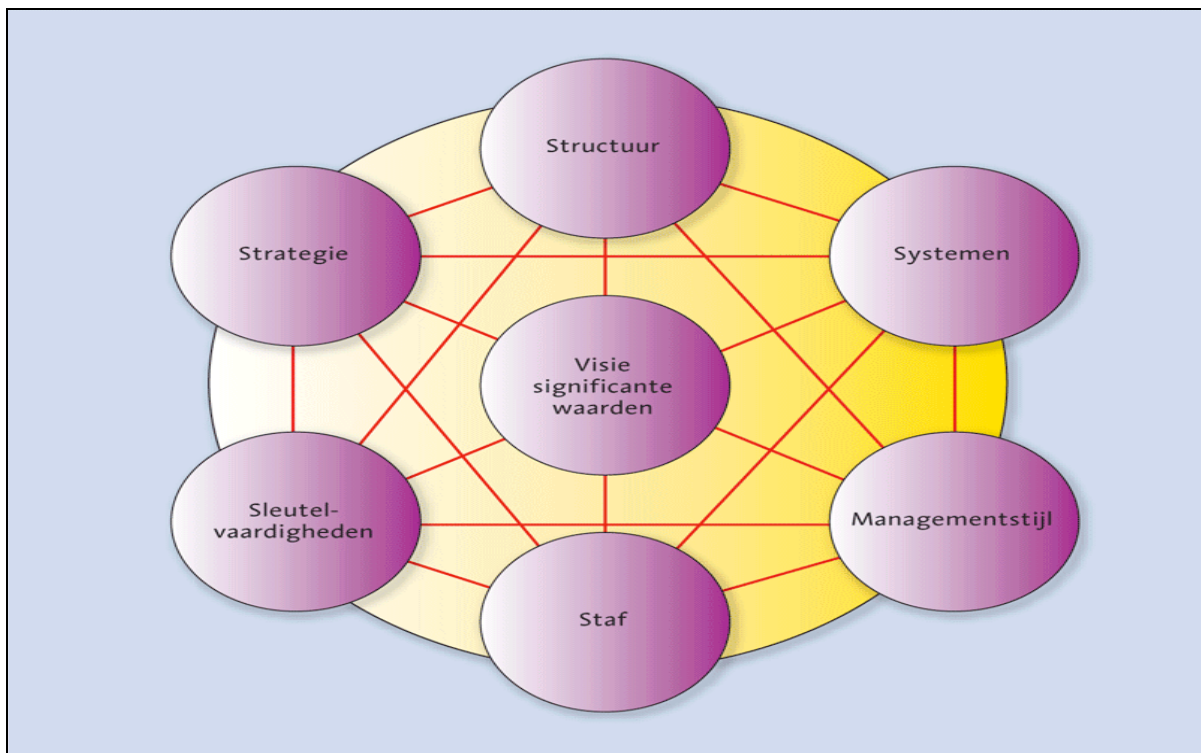
## 5. Gids

### 5.1. Algemeen

In dit hoofdstuk worden op basis van het bovenstaande literatuuronderzoek en de interviews met andere overheden, leveranciers (zie bijlage II) en Arnhemse betrokkenen (zie bijlage III), de randvoorwaarden beschreven om als regiegemeente te kunnen sturen op het vastgoedmanagement, in de vorm van een gids of leidraad voor de 'inrichting' van de gemeentelijke organisatie.

Om een ordening in de vele punten aan te brengen heb ik er voor gekozen de randvoorwaarden te benaderen vanuit het 7s-model. Het 7S-model (zie ook Weber en Doelen 2010 en Marcus en Van Dam 2009 en Rorink en Kleijn 2005) is een systeem, ontworpen door McKinsey-medewerkers Pascale, Peters en Waterman, om de kwaliteit te meten van de prestaties die een onderneming levert. De zeven 'S'-factoren zijn verdeeld in drie 'harde' (strategie, structuur en systemen) en vier 'zachte' (stijl, significante gemeenschappelijke waarden, sleutelbekwaamheden en staf) die allemaal even belangrijk zijn, zie figuur 8.

Een harde 'S' is tastbaar, valt SMART te beschrijven of in een schema te zetten. Een zachte 'S' beschrijft de menselijke kant van de organisatie. Alle dimensies zijn onderling met elkaar verbonden. De betekenis van de inhoud van elke S van belang is voor de inhoud van de overige S'en. Een verandering in Visie, leidt tot een andere Structuur en tot andere Sleutelvaardigheden, enzovoorts (Weber en Doelen, 2010, pag. 41, Marcus en Van Dam 2009, pag. 80 en Rorink en Kleijn 2005, pag. 30). Dat betekent echter niet dat alle S'en een zelfde verandersonnelheid kennen. Sommige S'en zijn snel te veranderen, andere zijn zogenaamde 'traagvariabelen', dat wil zeggen factoren die slechts op een wat langere termijn kunnen worden aangepast, zoals 'stijl' en 'sleutelvaardigheden' (Rorink en Kleijn, 2005, pag. 30).



Figuur 8. 7S-model, uit: Weber en Doelen (2010, pag. 41) en Marcus en Van Dam (2009, pag. 80) en Rorink en Kleijn (2005, pag. 30).

Verder beschrijft het model 'grootheden' op verschillende abstractieniveaus. Ward (2005, pag. 8) beschrijft dat als volgt: "It [the model, GZ] provides a mix between the helicopter and battleground views." Dit model heeft verder de pretentie betrekkelijk volledig te zijn in die zin dat wanneer een organisatie ontworpen of geanalyseerd wordt met het model, er weinig relevante aspecten zullen zijn die aan de aandacht ontsnappen.

Het 7S-model is een van de vele modellen die behulpzaam kunnen zijn bij het organiseren en managen (zie ook Ward 2005, Rorink en Kleijn 2005 en Marcus en Van Dam 2009), maar wel een model met een grote bekendheid en relatief vaak toegepast in de advieswereld.

Het model wordt hier niet gebruikt om de kwaliteit van prestaties te 'meten', maar om als 'kapstok' te dienen voor de beschrijving van de kwaliteiten die men tenminste 'in huis moet hebben' om een succesvolle regiegemeente te kunnen worden. Dus niet wat men 'heeft', maar wat men zou moeten 'hebben'.

In deze scriptie heb ik voor dit model is gekozen, vanwege de 'harde' en 'zachte kanten' van de S'en en het gegeven dat de S'en uitgewerkt kunnen worden op macro-, meso- en microniveau ('helicopter and battleground'). Zaken die in de hierna uit te werken (rand)voorwaarden en aanbevelingen voor een regiegemeente ook spelen. Zeker ook het centrale belang van een goede visie en hoe dit in onderlinge samenhang van factoren verder moet worden uitgewerkt, is een 'herkenbare', zoals hierna zal worden uitgewerkt. Daarbij dwingt het model om volledig te zijn en op alle S-sen te rapporteren. Meegespeeld heeft verder dat ik het model in mijn eigen advieswerkzaamheden in de afgelopen jaren vaker heb gebruikt en er ervaring mee heb. Maar tot slot ook vanwege het bijkomende voordeel dat het 7S-model een zekere mate van bekendheid geniet binnen de advieswereld, waardoor toepassing van aanbevelingen uit 'de gids' in de toekomst kan worden vergemakkelijkt.

## 5.2. Visie, significante waarden

Centraal in het 7S-model staan de visie en significante waarden. Dit 'instrument' zorgt voor de samenhang en sturing tussen de overige 'instrumenten'. Een duidelijke visie moet zorgen voor de focus van betrokkenen op de relevante activiteiten en voor het motiveren van de medewerkers (Marcus en Van Dam 2009, pag. 80). De significante waarden, of 'shared values', zijn onderdeel van de cultuur van de organisatie: "... een patroon van denk en doen van mensen, gebaseerd op overtuigingen wat goed en fout is. In een organisatie staat 'goed of fout' in relatie tot de doelen." (Weber en Doelen 2010, pag. 48).

Volgens Rorink en Kleijn (2005, pag. 30) is het ook een 'traagvariabele, welke slechts op de wat langere termijn kunnen worden aangepast. Verandering van visie werkt slechts vertraagd, en vaak niet direct zichtbaar, door in de opvattingen, denkbeelden en bedrijfscultuur. In zijn algemeenheid geldt dus, hoe eerder dit wordt 'aangepakt', hoe beter en meer tijd er is om naar de gewenste situatie toe te groeien.

Vertaald naar regisseren op vastgoed kunnen hier de volgende succesfactoren en (rand)voorwaarden onder worden geschaard:

**Gemeenten dienen een heldere visie en kader te formuleren.** Volgens Groot (2012, pag. 22) blijkt uit onderzoek dat meer dan 70% van besturen en directies van gemeenten veel aandacht schenken aan hun vastgoed. Een duidelijke visie op wat de gemeente zelf wil met haar vastgoed (portefeuillemanagement) en hoe dit te managen (asset en property management) zorgt voor draagvlak bij directie, bestuur/raad, maar ook bij andere gemeentelijke afdelingen, medewerkers, et cetera. (Oosterhof, 2012, pag. 1).

Veel gemeentelijke vastgoedorganisaties kenmerken zich nu nog door het willen ontzorgen van de 'huurders' en 'gebruikers' van het gemeentelijk vastgoed (zie ook § 2.1.) en pakken snel zaken op die niet tot eigen 'core business' behoren. Een duidelijke visie op wat je bent en wat je doet, zorgt voor de gevraagde focus. Of uitbesteding (op de een of andere wijze) ook echt de oplossing voor het probleem is (terug naar de core business, bezuinigingen, gebrek aan kennis, enzovoorts), valt alleen met een gedegen business case (met daarin opgenomen alle gevolgen voor aansturing, afstoting, monitoring, advisering, alsmede rechtsvorm, risico's, verantwoording en de desbetreffende financiële kanten daarvan, zie hierna) te beantwoorden.

**Gemeenten moeten een weloverwogen afweging maken waar ze de knip in de activiteiten/taken willen leggen.** Als je als gemeente de wens hebt om je te ontwikkelen naar een regieorganisatie met als uitgangspunten om meer activiteiten door derden (marktpartijen of verzelfstandigde eenheden) te laten verrichten zal je helder moeten maken aan de bestaande organisatie (gebruikers, huurders, andere afdelingen, directie, bestuur, raad) waarom je dit wilt, welke activiteiten je nog wel zelf blijft uitvoeren en welke door derden zullen uitgevoerd en hoe hierop zal worden gestuurd.



Daarbij is het verstandig om met (direct) betrokkenen samen een goede afweging te maken van taken, op basis van overwegingen als invloed op de bedrijfsprestatie, toeleveringsrisico, beschikbaarheid van marktpartijen/concurrerende leveranciers, kosten/baten uitbesteding, benodigde (lokale) kennis en de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie<sup>16</sup>, risico van misbruik et cetera, zie § 4.2. Zowel vanuit de theorie, als vanuit 'de markt' dringt men er sterk op aan om in ieder geval het strategische portefeuillemanagement in eigen hand te houden. Het strategisch portefeuillemanagement is sturend voor de omvang en opbouw van de portefeuille (matching vraag en aanbod) en daarmee voor de benodigde middelen (geld) en behoeft nadrukkelijk lokale (interne) kennis.

### 5.3. Strategie

De strategie staat in het 7S-model voor het plan dat de organisatie heeft om haar doelstellingen te bereiken. Een strategie zorgt er voor dat iedereen in de organisatie weet wat er van hem of haar verwacht wordt, om zo deze doelen te kunnen bereiken.

**De gemeente zal voor het outsourcen haar doelstellingen SMART<sup>17</sup> dienen te formuleren.** Zijn de gestelde doelstellingen eenduidig, helder en te monitoren? Maar ook meetbaar en realistisch? Heeft men de kosten van regievoering te laag ingeschat? Kremic et al (2006) geven aan dat er een "... *initial tendency [is] to overstate benefits.*" Elmuti (2003, pag. 38) geeft aan dat bedrijven die succesvol waren in het outsourcen van taken/activiteiten "... *identified clear objectives and expectations of outsourcing activities as the most useful and contributing factors to their outsourcing effort.*"

Ook de Algemene Rekenkamer (2012, pag. 14) breekt een lans voor goed toetsbare doelen, het uitvoeren van een nulmeting (wat kosten de taken, activiteiten nu) en het voeren van een goede administratie (om te kunnen zien wat de taken en activiteiten straks kosten, inclusief de regie).

**Voor het succesvol zijn als regiegemeente moet de gemeente een goede leverancier kiezen.**

Bedenk op voorhand welke eisen je wilt stellen aan een leverancier (prestaties). Het 'regisseurschap' van een gemeente komt optimaal tot zijn recht als de leverancier ook resultaatverantwoordelijke wordt voor (zijn deel van) het vastgoedmanagement en daarin zelf het 'hoe' mag bepalen. Dat kan voor bijvoorbeeld onderhoud gelden, maar ook voor bijvoorbeeld huuropbrengst-facturatie-debiteurenrisico. Leveranciers krijgen daardoor meer kans om hun specifieke kennis in te brengen en aldus meer efficiency te leveren en/of te innoveren. De opdrachtgever moet zich als goed regisseur richten op het 'wat' (opstellen van duidelijke normen, prestatie-indicatoren). Bijvoorbeeld ten aanzien van conditieniveaus voor onderhoud van de panden of snelheid en kwaliteit van facturering bij administratie. Al naar gelang de hoogte van de 'knip' in werkzaamheden/activiteiten kan vervolgens ook gekeken worden naar het delen van risico's met de opdrachtnemer. Een verzelfstandigde afdeling Vastgoedmanagement kan misschien ook een deel van het leegstandsrisico – tegen een prijs – overnemen van de gemeente. In veel gemeenten zie je nu al dat de vastgoedeenheden dit intern overnemen met een opslag van 1% of 2% op de huurprijs.

Maar kunnen alle leveranciers het 'hoe' ook van de gemeente overnemen? Het lijkt verstandig om ervaringseisen in een (openbare) aanbesteding op dit gebied te stellen aan een leverancier.

Aarab (2012, pag. 37) waarschuwt de gemeente verder tegen het kiezen voor alleen de laagste prijs. Ook Kooymans (2000, pag. 5) geeft een heel aantal voorwaarden weer voor een goede 'service provider' op het gebied van vastgoedmanagement die goed bruikbaar zijn bij de selectie (criteria bij aanbesteding) op prijs/kwaliteit van een goede leverancier:

- *"The service must be the core business of the service provider*
- *Superior knowledge, technology and experience*
- *Ability to access world best practice in technology and people*
- *Broad geographic capability combined with detailed and reliable local knowledge*
- *Established quality control including customer satisfaction programs, TQM and commitment to continuous improvement*
- *Appropriately capitalised business with an established philosophy, management depth and stability*

<sup>16</sup> Dan wel de professionaliteit van het te verzelfstandigen bedrijfs onderdeel dat de werkzaamheden zal moeten gaan uitvoeren.

<sup>17</sup> SMART staat voor specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden.

- *A key contact person in the same city*
- *The undivided attention of the service provider*
- *Mutual dependency, the willingness to share risk and the ability to build long-term relationships*
- *The person within the service provider who sold the service should also be the one who performs the service*
- *Commitment and willingness to share knowledge*
- *Ability to absorb the volume of outsourcing work without response times becoming too slow*
- *Efficiency gains from economies of scale, with the service provider spreading personnel across several clients, subject to confidentiality in sensitive areas*
- *Relevantly educated and trained staff who are offered real career paths and upward mobility in order to attract and retain good people*
- *Experience from both a landlord's and a tenant's viewpoint and familiarity with CRE*
- *Provide a combination of services, alone or with others, that are required by corporations."*

Ook Halvey en Melby (2007, pag. 32) geven nog enkele algemene tips bij de selectie van leveranciers: Wat is de reputatie van de leverancier in de markt? Zijn er juridische conflicten met afnemers? Hoe lang is de leverancier al 'in business'? Is de leverancier financieel gezond? Wat is zijn marktaandeel? Hoe is de leverancier georganiseerd, waar heeft hij vestigingen? Heeft de leverancier ervaring met dit type van afnemers (gemeenten)? Hoeveel van dit soort van uitbestedingen heeft de leverancier lopen? Welke relatie heeft de leverancier met eventuele onderaannemers, enzovoorts?

Barthélemy (2003, pag. 89) doet organisaties verder de volgende tip aan de hand. *"The surest way to spot the best providers ... is through first-hand information. A useful technique is to entrust a large number of vendors with commodity activities before outsourcing more sensitive activities to the best vendors."*

Hou er daarbij rekening mee dat er voor het vastgoedmanagement van maatschappelijk vastgoed niet direct private partijen te vinden zijn die meer dan bijvoorbeeld het onderhoudsmanagement van de objecten van de gemeente wil overnemen. In mijn onderzoek heb ik tot nu toe geen marktpartij gevonden, die integraal het propertymanagement van de gemeente, voor wat betreft het maatschappelijk vastgoed, heeft overgenomen; laat staan het assetmanagement. Dit vanwege de eerder in § 2.2. genoemde redenen (heterogene portefeuille, lastig door de zware eisen vanuit de gebruikers en de politiek), alsook het gebrek aan een 'markt' voor particuliere partijen. Gemeentelijk vastgoedmanagement is een breed vakgebied met commerciële, technisch-facilitaire, financieel-administratieve en bestuurlijk-politieke aspecten. Voordat een particuliere opdrachtnemer hierin investeert, moet het relatief zeker zijn dat er een voldoende en constante vraag is naar deze specialismen. Op dit moment is dit marktvoorzicht niet aanwezig.

Indien de wens is om meer dan bijvoorbeeld het onderhoudsmanagement uit te besteden, dient men te denken aan:

- of een verzelfstandiging van de bestaande vastgoedmanagementeenheid van de gemeente (al dan niet in regionaal verband). Denk hierbij goed na of en op welke wijze deze eenheid aan de gemeente verbonden moet blijven en welke mate van zeggenschap men hierbij wil behouden en wel risico men durft te lopen. Mag de nieuwe eenheid bijvoorbeeld voor derden (overheden of corporaties, of andere ondernemingen) werken? Wat voor gevolgen krijgen eventuele negatieve resultaten van de geprivatiseerde eenheid voor de gemeente? Aan de hand de beantwoording van deze vragen kan vervolgens gekozen worden voor een juridische vorm waarin deze eenheid kan worden verzelfstandigd. Al naar gelang de rechtsvorm verschilt de gemeentelijke zeggenschap, verantwoording en risiconeming bij een privatisering:
  - Bij een Gemeenschappelijke Regeling (GR) is de zeggenschap en (ambtelijk en politieke) verantwoording, alsmede de risicodeling door de deelnemende gemeenten, direct/groot, als ware het een integraal onderdeel van de gemeente. Alleen moet de zeggenschap en de risico's worden gedeeld met andere gemeenten. De gemeenten zijn onbeperkt verantwoordelijk in juridisch-financiële zin.
  - Bij een stichting varieert een en ander al naar gelang de gemeente bevoegd is wel of niet bestuursleden te benoemen of te ontslaan (en daarmee meer zeggenschap heeft). In principe loopt de gemeente, zolang zij geen bestuursdaden pleegt, geen financieel risico. Verantwoording vindt plaats achteraf en/of vooraf via goedkeuring van begrotingen en de statuten.

- Bij een overheidsvennootschap (NV of BV) is de zeggenschap en verantwoording weer iets verder op afstand gezet; indirect geregeld via een Raad van Commissarissen en/of een aandeelhoudersvergadering. Het risico blijft in principe beperkt tot het ingelegde aandelenvermogen;
- of het in percelen op de markt zetten. Denk bij dit laatste aan het naast elkaar uit- en (openbaar) aanbesteden van zaken als onderhoud (bijvoorbeeld aan een installatie- of bouwkundige [advies]bureau) en bijvoorbeeld administratie en verhuur (bijvoorbeeld via een makelaar) of aan het uitbesteden van het vastgoedmanagement van 'gemakkelijke' portefeuille-onderdelen, zoals scholen.  
Een aan te besteden portefeuille dient logisch te zijn. Dat wil zeggen, te bestaan uit onderdelen die bij elkaar horen (zelfde soort panden of dezelfde soort werkzaamheden) en dient een voldoende omvang te hebben om markttechnisch interessant te zijn. Daarbij kan het voor een gemeente interessant zijn om, zeker in het begin, meerdere percelen van eenzelfde type van activiteit aan te besteden, om ervaringen met gebruikers te kunnen opdoen en het risico over meerdere aanbieders te kunnen spreiden;
- of een combinatie van beiden. Als voorbeeld hiervan kan misschien het Apeldoornse Accres worden genoemd. Accres Apeldoorn (180 medewerkers met een omzet van 16 miljoen euro) is in 1999 door de gemeente Apeldoorn opgericht als besloten vennootschap om de uitvoering van een aantal accommodatiegerelateerde taken los te maken van de gemeentelijke organisatie. Accres rekent tot haar taken het realiseren, beheren en het exploiteren van gebouwen en voorzieningen/accommodaties op het gebied van sport, educatie, ontspanning en recreatie. De gemeente Apeldoorn is de grootste opdrachtgever en enig aandeelhouder en (veelal) eigenaar van de Apeldoornse accommodaties. De opdracht van de gemeente Apeldoorn naar Accres wordt vastgelegd in een meerjaren prestatie-overeenkomst (Accres Apeldoorn 2013, pag. 29). Sinds januari 2013 beheert Accres ook in Almelo een vijftal wijkcentra.

**De gemeente moet een exit-strategie ontwikkelen.** Volgens Barthélemy (2003, pag. 94) in "The Seven Deadly Sins Of Outsourcing", is het verstandig, op voorhand, voor als het toch mis gaat of het contract na de afgesproken periode ophoudt, een exit strategie te plannen. Voorkomen moet worden dat er, ondanks bijvoorbeeld grote ontevredenheid in een relatie tussen de gemeente en de leverancier, de gemeente met handen en voeten gebonden blijft aan de leverancier vanwege bijvoorbeeld te weinig kennis van hetgeen door de leverancier gemanaged wordt, 'macht der gewoonte' of een andere belemmering. Bij de start van een aanbesteding moet er reeds worden nagedacht over hoe een relatie mogelijk kan worden beëindigd en wat dan de alternatieven zijn voor de gemeentelijke organisatie ("*vendor switch or reintegration of an outsourced activity*").

Bosselaers et al (2008, pag. 104) geven zelfs aan dat er actief op het beëindigen van verplichtingen gestuurd dient te worden.

*"Contracten of contractdelen die geen positieve bijdrage leveren aan het bedrijfsresultaat (geen valide business case) dienen op een zo gunstig mogelijke wijze beëindigd te worden. Let er daarbij op dat met de beëindiging samenhangende verplichtingen (als overdragen van rechten, documentatie, et cetera) correct nagekomen wordt."*

In dat kader is het ook goed, nogmaals na te denken over het overdragen van het eigendom van maatschappelijk vastgoed aan een leverancier, ook als dit een te verzelfstandigen eenheid is. Hoe beïnvloedt dit een eventuele exit-strategie? Wordt de afhankelijkheid van de gemeente ten opzichte van een leverancier niet te groot?

Ik betwijfel of een gemeente het zich kan veroorloven om een vastgoedorganisatie failliet te laten gaan, of anderszins afscheid te nemen van een leverancier, als het zeggenschap over het vastgoed dan bij derden komt te liggen, zeker voor functies waarvoor zij een wettelijk taak heeft.

Uit de interviews bleek dat exit-risico's momenteel niet, of maar marginaal worden bekeken. Misschien heeft dit te maken met het gegeven dat men nog geen vastgoedmanagement, of slechts delen daarvan, heeft uitbesteed. Misschien met dat het gevaar hiervan minder groot is. Desalniettemin lijkt het me verstandig om in een uitbestedings-/privatiseringsvraagstuk dit expliciet op te nemen in het lijstje van te regelen zaken en bij een uitbesteding/privatisering niet alleen te naar de voordelen en winsten er van, maar ook naar de mogelijke schaduwzijden te kijken en hoe deze te tackelen.

**Denk vooraf na over de contractvorm en -inhoud.** Barthélemy (2003, pag. 90) schrijft hierover: *“I found that the best contracts are simultaneously: precise, complete, incentive based, balanced and flexible.”*

- *“Precise: Ill-defined contracts often result in high cost and poor service levels.”* De kosten en de kwaliteitsniveaus van beheer en onderhoud moeten op voorhand, duidelijk staan omschreven in het contract.
- *Complete:* Hoe completer het contract, hoe minder de kans op “potential opportunism of the vendor” en hoe minder de kans op allerlei meerkosten-onderhandelingen.
- *Incentive based:* Het contract moet de leverancier uitdagen tot het beste overall resultaat; de leverancier moet daar van mee kunnen profiteren (in positieve en negatieve effecten).
- *Balanced:* contracten moeten tweezijdig zijn. En rekening houden met de belangen van de gemeente én met de belangen van de leverancier.
- *Flexible:* Hou rekening wijzigingen in de situatie. Volgens Den Hollander en Hesselink (2012) worden veel zaken in contracten vastgelegd die maanden later pas worden uitgewerkt en dan niet meer binnen de afgesproken kaders passen:  
*“Sowieso loopt het in de praktijk anders dan voorzien, zodat bijsturing nodig is. Verschuivingen in budget en/of prioriteit zijn niet altijd te vermijden [...] Bovendien willen er vanuit het college ook nog wel eens nieuwe aandachtspunten aan de orde gesteld worden.”*

Afspraken in contracten moeten daarom niet ‘in beton worden gegoten.’ Ook Scherrenberg (2012, pag. 17) waarschuwt hiervoor. Er moet voor een leverancier voldoende ruimte blijven om met innovatieve oplossingen te komen. Als te stringent wordt voorgeschreven welke werkzaamheden, hoe, wanneer, waarmee, door wie moeten worden uitgevoerd “... kan er onvoldoende ruimte zijn om flexibel in te kunnen spelen op de vraag. Dit zal leiden tot een slechtere klantbeleving en hogere kosten voor de organisatie. De organisatie moet leren om bepaalde zaken over te laten aan de markt.” Daarbij kunnen er zich ook allerlei wijzigingen voordoen in wettelijke vereisten, bijvoorbeeld ten aanzien van duurzaamheid/energieprestaties, binnenklimaat op scholen enzovoorts.

Een nuttige tip komt van Hesselink et al (2010a). Zij beschrijven een voorbeeld waarbij de gemeente een taak heeft uitbesteed in de verwachting van een bezuiniging, maar waarbij de kosten uiteindelijk hoger uitvielen door allerlei extra vragen vanuit de gemeente aan de leverancier (die er vroeger door de gemeente zelf ‘even tussendoor gingen’) die in de uitbestede werkzaamheden niet waren meegenomen. Een overgangperiode in te lassen alvorens (al te) definitieve afspraken te maken met een leverancier kan hierin behulpzaam zijn.

De Bruijn (2000, pag. F3011-24-33) geeft aan dat er een drietal manieren zijn waarop afspraken tussen de opdrachtgever en –nemer kunnen worden vastgelegd, te weten:

- een contract. De juridische basis voor de samenwerking. Het contract, ondertekend door beide partijen, beschrijft, liefst niet te gedetailleerd, de werkzaamheden of activiteiten - en de begrenzing daarvan -, de verantwoordelijkheden van de opdrachtgever en de leverancier, de kwaliteit van de te leveren diensten of producten, de looptijd van het contract – en de mogelijkheden voor verlenging -, de wederzijdse verplichtingen, hoe om te gaan met tussentijdse wijzigingen, aansprakelijkheden en garanties, prijsafspraken – inclusief marges, minimum afnameverplichtingen, mogelijkheden voor prijswijzigingen, continuïteitsgaranties, contactmogelijkheden, regelingen voor overname van personeel door de leverancier, overname van activa, geheimhoudingsplicht, enzovoorts. Het contract zou, wat De Bruijn betreft, het liefst voor de inhoudelijke afspraken en detailleringen moeten verwijzen naar een SLA;
- een service level agreement<sup>18</sup> (SLA), waarin afspraken over dienstverlening en de normen en criteria waaraan deze moet voldoen. Het SLA is een opsomming van uitvoeringsregels, die binnen de contractuele bepalingen, door partijen kunnen worden gewijzigd. Net als een contract is het SLA bindend (en door beide partijen ondertekend).  
In zijn algemeenheid zullen in SLA's gedetailleerde omschrijvingen worden opgenomen van de te leveren diensten of producten, leveringstijden en –termijnen, onderlinge afspraken over het ter beschikking kunnen stellen van mensen, apparatuur, activa, ruimten, alsmede contactpersonen in de organisaties van contractpartners, de informatie die tussen partijen moet worden uitgewisseld, de controle- en servicemomenten, storingsregelingen en eenduidige verantwoordelijkheden en eventueel de wijze van evalueren. Het SLA verwijst soms naar een afsprakenboek;

<sup>18</sup> Op zijn Nederlands ook wel dienstverleningsovereenkomst (DVO) genoemd.

- een afsprakenboek<sup>19</sup>, waarin de operationele aangelegenheden worden geregeld. Het afsprakenboek is volgens De Bruijn (2000, pag. F3011-33) een soort dienstregeling. In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat alle detailafspraken over de uitvoering van de uitbesteding in principe in aanmerking komen voor vastlegging in het afsprakenboek.

Maak eventueel gebruik van een ingroei-jaar (à la Rotterdam). De kans dat er in dat jaar iets aan de orde komt, wat niet in de eerste conceptcontracten was opgenomen, is groot (en dat geldt voor zowel de opdrachtnemer als de opdrachtgever); zie bijlage II.3. In het ingroeijaar kan men inventariseren op welke punten de overeenkomst aangepast moet worden.

**Denk goed na over welke mate van flexibiliteit er in een overeenkomst moet worden aangebracht.** De politiek laat zich maar beperkt 'opvoeden'. Bij sommige situaties of bij sommige panden (zoals in Nijmegen; zie bijlage II.1, maar zeker ook herkenbaar in mijn eigen Arnhemse omgeving) wil men kunnen ingrijpen. Ook verandert de portefeuille in de tijd (acquisitie, [her]ontwikkeling, dispositie, maar ook qua technische eisen). Leg van te voren vast hoe hier mee om te gaan, om te voorkomen direct in 'meerwerk'-discussies te geraken. Bijvoorbeeld door een deel van het budget nog niet, of flexibel te bestemmen of door een deel van de kosten 'vast' te maken (bijvoorbeeld voor algemene, overheadkosten en facturatie) en een deel variabel (bijvoorbeeld de onderhoudskosten). Of met gebruik van het voorbeeld van Defensie, die soms werkt met een soort van 'prijzenboek' waarin met de leverancier is overeengekomen wat een specifiek af te nemen product of dienst kost. Volgens De Bruijn (2000, pag. F3011-5) wordt daarom soms ook in contracten afgesproken wat de prijs van een product of dienst is boven de overeengekomen hoeveelheden, of wordt, "... *in geval van minder afname dan contractueel overeengekomen, vastgelegd welke vergoeding de afnemer moet betalen.*"

Als opdrachtgever kun je hier verder ook 'grip' op houden door te werken met scenarioplanning. Een strategische planningsmethodiek die kan worden gebruikt om de (hier: financiële) effecten en risico's van verschillende ontwikkelingen te kunnen analyseren en om dit met de betrokken beleidsambtenaren en politieke opdrachtgever te bespreken.

**Haal, indien nodig, kennis voor uitbesteden uit de markt.** Niet iedere gemeente heeft hier voldoende ervaring mee. De risico's van een 'verkeerde' aanbesteding en/of overeenkomst zijn groot. Een investering in externe deskundigheid verdient zich snel terug.

**Wees je bewust als organisatie van de 'transactiekosten'.** Uitbesteding van vastgoedmanagementtaken kan mogelijk een financieel voordeel voor de gemeente opleveren. Maar wees reëel in je berekeningen. Het opstellen van een contract, overhead, winst en de risico's van de leverancier, kosten voor monitoring, een voorziening voor 'meerwerk', regievoering (vaak door beter gekwalificeerde en betaalde medewerkers), eventuele opleidingskosten, als ook productieverliezen door 'onzekere medewerkers', enzovoorts, horen te worden meegenomen in de vergelijking van alternatieven. Bosselaers et al (2008, pag. 103) doen de suggestie om hiervoor een zogenaamde 'spend analyse' te maken van alle kosten, inclusief de kosten van aansturing en dus niet alleen de 'out of pocket' kosten.

In zijn algemeenheid geldt dat hoe meer onzekerheden en risico's bij een opdrachtnemer worden gelegd, hoe hoger de rekening. Daarbij is het de vraag of sommige leveranciers bepaalde risico's wel kunnen/willen lopen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het leegstandsrisico voor een schouwburg, of het onderhoudsrisico bij niet een niet goed in kaart gebrachte portefeuille.

## 5.4. Structuur

De 'S' staat hier voor de organisatievorm, organisatieschema, verantwoordelijkheden, enzovoort.

**"Kijk naar de eigen organisatie en pas deze aan op de gestelde strategie."** (Aarab 2012, pag. 37). Jones en White (2012, pag. 53) deden hiervoor in § 4.1. al enkele aanbevelingen: zorg voor een goede verbinding van het vastgoedmanagement met de gemeentelijke beleidsdoelstellingen en de besluitvormingsprocessen, met de gemeentelijke financiële planning en met andere ondersteunde diensten binnen een gemeente.

<sup>19</sup> Ook wel een Dossier Afspraken en Procedures (DAP) genoemd.

Aarab (pag. 18) en Barthélemy (2003, pag. 92) stellen verder als voorwaarde dat er binnen de ambtelijke organisatie mensen ter beschikking komen/blijven die op de processen kunnen blijven sturen en monitoren en die zorgen voor 'geheugen' (waarom hebben we dit zo geregeld, wat zijn de afspraken?) om de continuïteit te kunnen waarborgen ongeacht wisselingen van de wacht tijdens het proces.

*“Daarnaast is het van belang aandacht te besteden aan de dagelijkse invulling van de eigen opdrachtgeverrol. Iemand zal moeten waken over hetgeen mogelijk relevant is in de relatie met de uitvoeringspartner. En ook zal er iemand moeten zijn die oog heeft voor het op tijd agenderen van relevante ontwikkelingen en mogelijke problemen, die de belangen van de uitvoering in discussies boven tafel houdt en die op basis daarvan verbindingen tussen partijen legt die met elkaar aan de slag moeten gaan. Deze intern gerichte regiefunctie zal ook belegd moeten worden. Waar hangt af van de aard van de op afstand gezette activiteiten en de omvang van de gemeente. Soms is een enkele beleidsmedewerker voor een deel van diens tijd al voldoende. Bij iets toenemende complexiteit is het echter verstandig de verantwoordelijkheid niet alleen op operationeel, maar ook op management- en zelfs op directieniveau te leggen.”* (Hollander et al, 2012)

**Spreek een overlegstructuur en beslisregels af.** Het loopt altijd anders dan gepland, of contractueel geregeld. De kunst is om adequaat om te gaan met veranderingen en dit niet direct naar een juridisch niveau te tillen. Hesselink et al (2010a) schrijven hierover: *“Complexe dienstverlening kan niet anders worden ingevuld dan in een gezamenlijk traject: al doende, al ontwikkelende, al lerende. Hoe daar invulling aan te geven dient dus van te voren doordacht te worden. ... Ontwerp 'gedoebesteding'.”*

**Hou rekening met politieke sturing en verantwoording.** In een regiegemeente is de politiek niet op afstand komen te staan. De politieke verantwoordelijkheid blijft gewoon bestaan. In welke mate kan een regiegemeente nog sturen op bijvoorbeeld veranderende wensen tijdens een lopende overeenkomst met een opdrachtnemer. Hesselink et al (2010a): spreek een procedure af om snel op incidenten te kunnen reageren, indien gewenst, met directe betrokkenheid van een wethouder. Hollander et al (2012): *“Dat betekent van de voren de zaak zo ontwerpen dat de politiek een plaats in het spel heeft, dat niet alle flexibiliteit van te voren weggepland is en bovendien dat er een goed ingerichte regiefunctie is, die er voor zorgt dat de juiste discussies in de juiste gremia gevoerd worden.”*

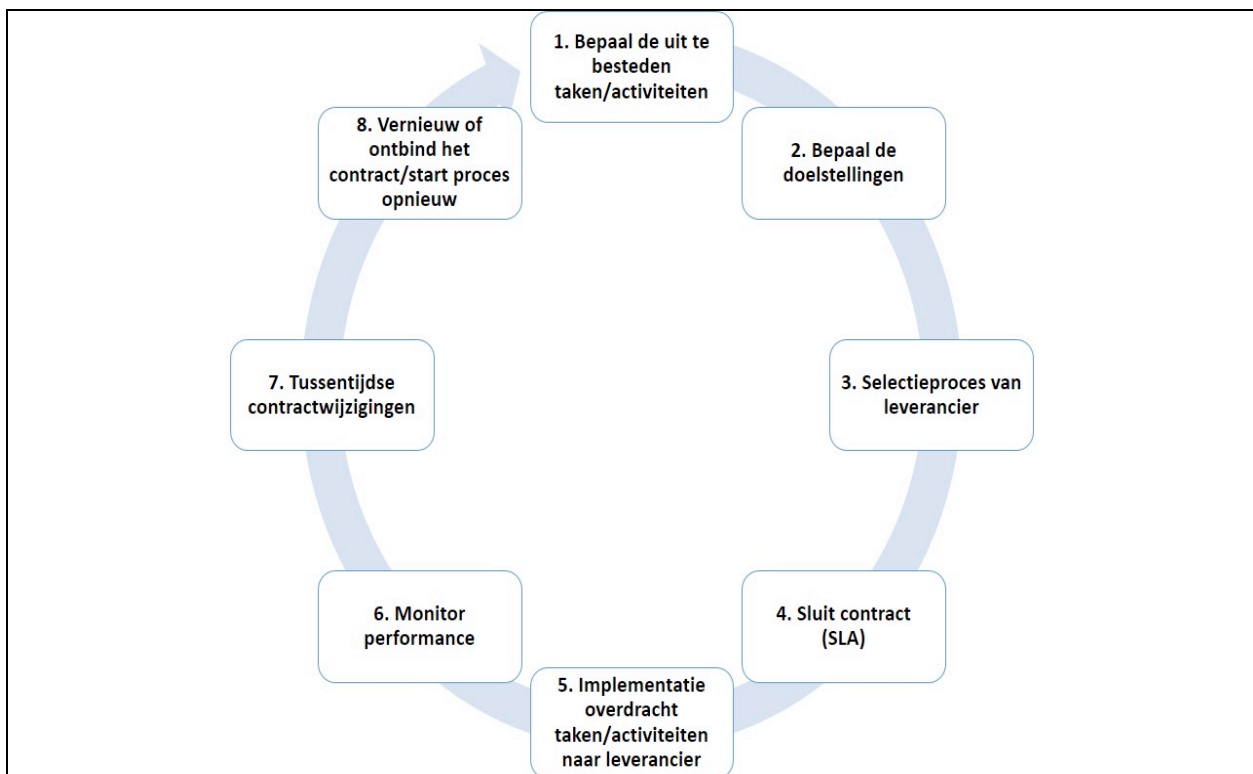
## 5.5. Systemen

*“Systemen (Systems) zijn per definitie 'hard'; ze zijn objectief zichtbaar: werkwijzen, procedures, schema's, blauwdrukken, geautomatiseerde verwerking van gegevens.”* (Weber en Doelen 2011, pag. 42).

**Eigen gegevens op orde brengen en houden.** Beaumont en Khan (2005) geven aan dat outsourcen een complex proces is en een bepaalde cyclus ondergaat, zie figuur 9.

Voordat je kunt overgaan tot het uitbesteden of verzelfstandigen van taken en/of activiteiten, moet de gemeente de eigen doelstellingen bepalen. Deze doelstellingen (bijvoorbeeld wat het mag kosten) kunnen pas worden bepaald als men de eigen 'data' op orde heeft en houdt. Heb ten minste zicht op de objectkenmerken (adresgegevens, gebruiksmogelijkheden, omvang, reeds afgesloten [onderhouds]verplichtingen voor het object), huurders/gebruikers, onderhoudskosten/-niveaus en kostprijzen, als ook het (middel)lange termijnbeleid van de gemeentelijke beleidsafdelingen ten aanzien van 'hun' accommodaties.

Ook Tazelaar et al (2012, pag. 28) geven aan dat *“...uitbesteden een hoge mate van professionaliteit vraagt en goed inzicht in de vastgoedportefeuille nodig is om een goede vraag te formuleren voor de markt en daarmee een faire prijs te krijgen.”* Het lijkt mij daarom ook zeker verstandig van het Vastgoed Bedrijf Twente i.o. om deelname van Hengelo nog even uit te stellen totdat deze gemeente meer zicht heeft op haar vastgoedportefeuille (zie bijlage II.4).



Figuur 9. Het outsourcingsproces volgens Beaumont en Khan (2005); eigen bewerking.

**Voorkom 'information asymmetry'.** Freybote en Gibler (2011, pag. 353) geven aan dat “...[i]nformation asymmetries between principal and agent, bounded rationality, imperfect contracts and intangibility of services characterize the outsourcing of CRE services. As a consequence, CRE outsourcing relationships tend to experience high transaction costs.”

Ook Kooymans (2000, pag. 4) geeft aan dat er een kans bestaat dat de regieorganisatie na verloop van tijd verwordt tot een ‘ignorant customer’ om dat de organisatie geen kennis meer heeft van het vastgoed en daardoor ook de toekomstige vraag niet goed meer kan verwoorden en daarvoor afhankelijk wordt van de leverancier. In dat geval ga je volgens Bosselaers et al (2008, pag. 105) de ‘relativiteit van de contractuele zekerheid’ inzien:

*“Ook al zijn de contractuele rechten nog zo duidelijk, wanneer men zich in een volstreekte afhankelijkheidspositie manoeuvreert, is de kans groot dat de machtspositie van de leverancier zwaarder gaat wegen dan de contractuele rechten, hoe netjes ook vastgelegd in het contract.”*

Omdat dit voorkomen moet de regiegemeente en zekere mate van kennis (van de af te stoten taken) en up-to-date informatie / inzicht in de portefeuille behouden. Met de leverancier moet dan dus ook afspraken worden gemaakt over het (automatisch) delen van informatie<sup>20</sup>, het soort informatie, de betrouwbaarheid er van, de verantwoordelijkheid daarvoor en de toegankelijkheid er van. Uit mijn interviewronde blijkt dat partijen zich hier nog niet van bewust zijn en dit risico niet hoog op hun lijstje hebben staan met te regelen zaken. Misschien heeft ook dit te maken met het gegeven dat men nog geen vastgoedmanagement, of slechts delen daarvan, heeft uitbesteed.

Overigens geldt dit soms ook naar de andere kant. Kooymans (2000, pag. 12) beschrijft dat uit onderzoek in de Verenigde Staten in 1996 bleek dat de voornaamste klacht van de leveranciers, in relatie tot de opdrachtgever, het gebrek aan informatie vanuit de opdrachtgever was. Scherrenberg (2012, pag. 17): *“Betrouwbare en volledige informatie is de basis van professioneel opdrachtgeverschap. Het ontsluiten van de informatie via een systeem en discipline om de informatie actueel te houden is essentieel. ... Er ligt ... dan ook een gedeelde verantwoordelijkheid voor zowel de [de opdrachtgever, GZ] als de uitvoerende marktpartijen voor het actueel houden en verdiepen/verbreden van de informatie alsmede het inrichten van de informatiesystemen.”*

<sup>20</sup>Bijvoorbeeld door het opzetten van een gezamenlijk vastgoed informatie systeem.



**Monitor de afspraken/voortgang.** Belangrijk bij het uitbesteden/regievoeren is de tussentijdse monitoring van de afspraken, c.q. de voortgang op de gestelde doelen. Uitbesteden houdt immers niet op bij het afsluiten van het contract. Freybote en Gibler (2011, pag. 347-348) beschrijven monitoring als een controlemiddel, waarmee informatie wordt verkregen over *'the level of cooperation'* bij de leverancier.

Monitoring vermindert onzekerheid, de risico's van zogenaamd 'opportunistisch gedrag'<sup>21</sup> van de leverancier en verzekert de klant (de gemeente) van het verkrijgen van hetgeen is overeengekomen.

## 5.6. Managementstijl

Marcus en Van Dam (2009, pag. 80) geven van deze 'S' de volgende omschrijving: *"Dit betreft gedragspatronen die karakteristiek zijn voor de topmanagers van de onderneming."* Volgens Rorink en Kleijn (2005, pag. 30) is ook dit een zogenaamde 'traagvariabele'.

**Creëer alignement tussen opdrachtgever en –nemer.** Volgens Weele (2008) is een goed beheer van de relatie met de opdrachtnemer cruciaal voor het succes van een uitbesteding. Zoals hierboven reeds is aangegeven kunnen in contracten nooit alle situaties die zich voordoen worden beschreven – en uitonderhandeld. Er zal welhaast altijd sprake zijn van een zekere mate van 'information asymmetrie', en ook monitoring kan geen 100% zekerheid geven dat de leverancier zijn werk goed doet.

Hesselink et al (2010a en 2010b, pag. 34-35) geven daarom als advies aan de regiegemeente om bij het opstellen van de overeenkomst/het contract in gesprek te gaan over de wijze van samenwerken en het vormgeven van de dienstverlening en ook na het afsluiten van een overeenkomst, met elkaar in gesprek te blijven (zie ook § 5.4.). Zeker in gevallen waar de knip 'hoog' in de piramide is gelegd en de taken en activiteiten complexer zijn te beschrijven. *"Door daarbij ook te spreken over gevoeligheden maakt men ze hanteerbaar. Aspecten als gedwongen winkelnering [bij verzelfstandiging, GZ], tegenstrijdige belangen, wederzijdse verwachtingen en politieke context komen daarbij aan bod."*

De Bruijn (2000, pag. F2011-23) geeft aan dat het belangrijk is dat men met een bepaalde regelmaat met alle betrokkenen om de tafel gaat zitten en vragen bespreekt als:

- *"Voldoen de producten of diensten aan de afspraken?"*
- *Vindt de levering plaats op het juiste moment of de juiste locaties?*
- *Hoe zijn de contacten met de leverancier?*
- *Kunnen klachten worden geuit op de daartoe afgesproken plaats en bij de daartoe aangewezen personen?*
- *Zijn veranderingen gemakkelijk door te voeren?*
- *Zijn zowel de afnemer als de leverancier tevreden over de wijze waarop de onderlinge contacten verlopen?*
- *Is de informatie-uitwisseling van de leverancier naar de afnemer [van de opdrachtnemer naar de opdrachtgever, GZ] en omgekeerd voldoende?"*

Vanuit de markt wordt daaraan toegevoegd: Pleeg als opdrachtgever regelmatig overleg met de opdrachtnemer, op verschillende (tactische en operationele) niveaus. Het Nijmeegse voorbeeld (bijlage II.1) leert dat frequent overleg onduidelijkheden wegneemt, eventuele prioriteitsbijstellingen (bijvoorbeeld na vragen vanuit de politiek) mogelijk maakt (als hier in de overeenkomst tussen partijen ruimte voor is geregeld) en inefficiënties kan wegnemen (dat pand wordt afgestoten, ga geen groot onderhoud meer plegen). Het overleg kan daarnaast ook gebruikt worden voor eventuele aanpassingen van SLA's en voor het vastleggen van afspraken in het afsprakenboek (zie ook § 5.3). Voorkomen moet worden, wat Kooymans (2000, pag. 10) bemerkt, dat het management vaak teruggrijpt op de juridische procedures, dan samen met de leverancier bezig is om een ontstaan probleem op te lossen.

---

<sup>21</sup> Freybote en Gibler (2011, pag. 343): *"In an imperfect market, the market organisation in which a non-real estate firm hires a real estate service provider to perform tasks results in transaction costs because the agent will exploit the information asymmetry that result from expert knowledge for gain and, thus act opportunistically."*

Krym (2012, pag. 174) omschrijft dit als 'investeren in een relatie':

*"Unless both you and your vendor invest in maintaining the relationship, the flow of your engagement will look like the story of a bad marriage: courting, expensive wedding, honeymoon, initial struggles, mundane irritation, aggravated frustration, and bitter divorce. Not the experience you want to have."*

**Zorg voor eenduidig opdrachtgeverschap.** Aarab (2012), Hesselink et al (2010b) en Den Hollander en Hesselink (2012) geven aan dat het krachtenveld binnen de gemeente een lastig te hanteren dynamiek kent, waarbij veel partijen iets te zeggen willen hebben over de uitbestede werkzaamheden: *"Dit wordt veroorzaakt door het gedrag van de betrokken partijen dat er op gericht is hun rol in te vullen, hun optiek van het vraagstuk te realiseren, hun straatje schoon te veegen, etc. en minder door de formele afspraken of door de ontworpen organisatiestructuur. Dat men zich zo gedraagt, is op zich vanzelfsprekend, maar zonder aandacht voor de onderlinge afstemming kan dit niet goed gaan. Met name voor de regisseur aan de kant van de gemeente zou er wel eens meer te regisseren kunnen zijn aan de kant van de eigen organisatie dan in de richting van de uitvoerende partij."*

## 5.7. Staf

Deze 'S' staat in het 7S-model voor de aandacht voor human resources binnen de organisatie.

**Onderken de gevolgen die outsourcing heeft op het bestaande personeel.** Weele (2008) en Barthélemy (2003, pag. 91) waarschuwen voor het niet onderkennen van de personele factor. *"The efficient management of personnel issues is crucial because employees generally view outsourcing as an underestimation of the skills."* De medewerkers die straks betrokken moeten zijn bij het regisseren van de vastgoedtaken moeten daarom geïnformeerd en geconsulteerd worden, om ze gemotiveerd en betrokken te houden. Ook Elmuti (2003) en Kooymans (2000) waarschuwen hiervoor. Elmuti (pag. 39) geeft in zijn onderzoek naar voorwaarden voor succesvolle uitbestedingen aan dat *'fear of job loss and fear of change'* bij de medewerkers van een organisatie de belangrijkste factor was bij onsuccesvolle uitbestedingen. De Bruijn (2000, pag. F3011-5) geeft hierbij aan dat: *"... het eerste en waarschijnlijk meest belangrijke punt is dat alle betrokkenen in de uitbestedende organisatie achter de uitbesteding staan. ... Achterdochtig personeel dat de leiding van de eigen organisatie niet meer vertrouwt en mede daarom een leverancier tegenwerkt, levert een gespannen situatie op, die uiteindelijk tot het mislukken van de hele uitbesteding kan leiden. ... [Het moet, GZ] volkomen duidelijk zijn hoe de organisatie tijdens de voorbereiding en na de feitelijk uitbesteding met het, nu bij de uit te besteden activiteit betrokken, personeel omgaat. Hoe eerder dit betekend is hoe beter."*

Ook Elmuti (pag. 39) geeft aan dat het management hier een taak heeft om de 'achterblijvende' medewerkers het vertrouwen in de organisatie te laten behouden en gemotiveerd te houden. Daarbij zullen de (bestaande, achterblijvende) banen moeten worden herbekeken en vaak opnieuw moeten worden gedefinieerd om op de nieuwe situatie te zijn toegesneden.

Kooymans (pag. 11): *"It seemed that, very much in accordance with the literature and with management theory, when outsourcing of corporate real estate functions was dictated from the top, there was a lack of commitment from those not involved in the decision, and a perverse pleasure when things went wrong. When the outsourcing was generated at corporate real estate unit level, with appropriate consultation with business units on the arrangements and outsource service provider selection, the perception seemed to be that it all worked well."*

**Maar ook de vertrekkende medewerkers behoeven aandacht.** Indien door de leverancier medewerkers worden overgenomen (al dan niet in de vorm van verzelfstandiging van een deel van de huidige vastgoedtaken) is het behouden van kennis en vaardigheden en motivatie bij de leverancier van belang voor de gemeente. *"The outcome of an outsourcing effort is highly dependent on the commitment of employees who have been transferred to the vendor"*, aldus Barthélemy (2003, pag. 91). Behulpzaam hierbij, in gemeenteland, is duidelijkheid over arbeidsvoorwaarden. Zeker ook omdat het waarschijnlijk is dat niet alle bestaande medewerkers een overstap willen maken of geschikt zijn om deze te maken.

## 5.8. Sleutelvaardigheden

Sleutelvaardigheden, ook wel 'skills' genoemd, spelen op twee niveaus een belangrijke rol. Op medewerkersniveau, denk aan 'competenties' en op organisatieniveau: sterke punten van de organisatie als geheel. (Weber en Doelen, 2010, pag. 49). Ook dit is een zogenaamde 'traagvariabele' (Rorink en Kleijn, 2005, pag. 30).

**Investeer in nieuwe competenties en kennis.** Elmuti (2003, pag. 39): *"Another factor is to acquire the right people, with the right skills involved in all phases of the outsourcing activities."* Ook Den Hollander en Hesselink (2012) geven aan dat bij het uitbesteden van werkzaamheden de gemeente een nieuwe taak krijgt: regie voeren. Een taak die vraagt om heel andere competenties en ander gedrag van alle partijen in het krachtenveld, vooral aan de kant van de opdrachtgever. *"De switch van uitvoering naar regie is de overgang van de liefde voor vakmanschap naar de liefde voor verbinden."*

Regie vereist andere competenties: van zelf uitvoeren, naar het managen van de opdrachtnemerrelatie. In de relatie met de uitvoerder betekent dit aanspreken op gedrag en prestaties zonder de uitvoering over te willen nemen. Voor ambtenaren die vroeger daar vroeger bij de uitvoering betrokken bij waren, zit daar een grote 'valkuil'. Er is vanuit de gemeente, om de omslag naar regie te maken, een investering nodig in het opleiden van zittende en het werven van nieuwe medewerkers. Barthélemy (2003, pag. 91) omschrijft dit als volgt: *"Generally, their role tends to shift from service delivery to interface with the vendor and end users. This important shift requires new skills that can only be acquired through considerable training and ongoing support."*

De Algemene Rekenkamer signaleert in haar studie naar privatisering en verzelfstandiging (2012) dat in verzelfstandiging en privatisering hebben geleid tot een hogere mate van complexiteit ten gevolge van combinaties van systemen, rollen (aandeelhouder, toezichthouder, beleidsverantwoordelijke, contractpartner), (publiek-private) activiteiten en geldstromen. De medewerkers die regisseren zullen over het algemeen hoger opgeleid moeten zijn. Ook op het kennisniveau worden er andere eisen gesteld. Volgens Aarab (2012, pag. 19) gaat het hierbij bijvoorbeeld om de kennis van procesmanagement, kennis van publieke en private regelgeving, kennis van aanbestedingsrecht, kennis van contractmanagement. Het lijkt logisch hier kennis van portefeuillemanagement aan toe te voegen.

**Zorg voor borging van de benodigde kennis.** Binnen een regiegemeente zal er minder specialistische (technische) kennis (algemeen en van specifieke panden) in huis blijven bij de opdrachtgever. De specifieke kennis wordt ingebracht door marktpartijen. De opdrachtgever moet daarom borgen dat voldoende kennis aanwezig blijft om professioneel opdrachtgever van marktpartijen te zijn (zie ook Hesselink et al 2010, pag. 35). Dat kan algemeen, technische kennis zijn om onderhoudscontracten te kunnen beoordelen, maar ook kennis van de panden (zie ook § 5.5.).

**Maak desgewenst afspraken over (kwaliteits)ontwikkeling bij verzelfstandigde leveranciers.** Hesselink et al (2012, pag. 35) geven aan dat bij een verzelfstandiging van een overheidstaak naar een nieuwe uitvoeringsorganisatie, het werk vaak nog gedaan wordt door de mensen van de oude organisatie. *"Die kunnen niet van de ene op de andere dag aan allerlei verwachtingen voldoen, die zij als gemeentelijke dienst niet konden waarmaken."* Zij geven hierover aan dat het verstandig kan zijn als opdrachtgever (regisseur) om met het te verzelfstandigen uitvoeringsonderdeel afspraken te maken over de (kwaliteits)ontwikkeling van deze organisatie.

## 5.9. Afsluitend

Het 7S-model kan naast een diagnosetool, ook een middel zijn, om als hierboven, verbeteradviezen te geven aan gemeentelijke organisaties. Samengevat zijn hieronder, in tabel 6, nogmaals kort de belangrijkste adviezen per 'S' weergegeven.

In een ideale regiegemeente wijzen alle S'en als neuzen in dezelfde richting, dat wil zeggen dat elke S alle andere S'en ondersteunt. De realiteit zal zijn dat de ideale situatie zich – ook bij een gemeente – nooit helemaal voor zal doen en dat er altijd wel een afwijking is in de wijze waarop een 'S' eigenlijk ingevuld zou moeten worden, of dat de ingezette acties ('traagvariabelen') nog onvoldoende effect hebben bereikt. Is de afwijking ernstig genoeg, dat wil zeggen heeft het negatieve gevolgen voor de andere S'en, dan zijn verbeteracties zeker op zijn plaats.

| 7S                             | (Rand)voorwaarden   |
|--------------------------------|---|
| <b>Visie (1)</b>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Gemeenten moeten de knip in hun activiteiten/taken weloverwogen maken; zie het hierboven ingevulde afwegingskader en dit delen met de betrokken medewerkers, bestuur/raad, maar ook met andere gemeentelijke afdelingen.</li> </ul>  |
| <b>Strategie (2)</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>De gemeente zal voor het uitbesteden haar doelstellingen SMART dienen te maken.</li> <li>Kies een goede leverancier. Let daarbij niet alleen op de prijs, maar ook op zaken als kwaliteit, ervaring, kennisdeling, reputatie van de leverancier, solvabiliteit, organisatiewijze, et cetera.</li> <li>Voor het management van maatschappelijk vastgoed zijn niet direct private partijen te vinden die het integrale propertymanagement (operationeel niveau), laat staan het assetmanagement (tactisch niveau), over kunnen of willen nemen. Kies daarom voor uitbesteding in percelen (verschillende taken of verschillende deelpartefeuilles) of voor verzelfstandiging van de eigen vastgoedafdeling.</li> <li>De gemeente moet een exit-strategie ontwikkelen voor als het mis gaat of het contract na de afgesproken periode ophoudt.</li> <li>Denk vooraf na over de contractvorm en -inhoud. Goede contracten zijn <i>'precise'</i>, <i>'complete'</i>, <i>'incentive based'</i> (de leverancier deelt in de risico's en de opbrengsten) en <i>'flexible'</i>.</li> <li>Denk goed na welke flexibiliteit er in een contract moet worden aangebracht, bijvoorbeeld naar aanleiding van mogelijke politieke wensen.</li> <li>Haal, indien nodig, kennis voor het uitbesteden uit de markt.</li> <li>Wees je bewust als organisatie van de 'transactiekosten': uitbestedingsproces, kosten opstellen contracten, productieverlies door 'onzekere' medewerkers, de kosten van monitoren en regisseren, et cetera.</li> </ul> |
| <b>Structuur (3)</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Kijk naar de eigen organisatie en pas deze aan op de gestelde strategie.</li> <li>Spreek een overlegstructuur en beslisregels met de leverancier af. Het loopt immers altijd anders dan gepland, of contractueel geregeld. Pleeg regelmatig overleg met de opdrachtnemer, op verschillende (tactische en operationele) niveaus.</li> <li>Houdt rekening met politieke sturing en verantwoording. In een regiegemeente blijft de politieke verantwoordelijkheid gewoon bestaan.</li> </ul>  |
| <b>Systemen (4)</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>Breng de eigen vastgoedgegevens op orde en houdt dit zo.</li> <li>Voorkom dat de gemeente de kennis kwijtraakt over de eigen vastgoedportefeuille en hiervoor afhankelijk is van de leverancier ('information asymmetry').</li> <li>Monitor de afspraken uit de overeenkomst. Uitbesteden houdt immers niet op bij het afsluiten van het contract.</li> </ul>  |
| <b>Stijl (5)</b>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Creëer alignement tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Een goed beheer van de relatie met de opdrachtnemer is cruciaal voor het succes van een uitbesteding.</li> <li>Zorg voor eenduidig opdrachtgeverschap binnen de gemeente. Zie hierboven bij 'gekwalificeerde opdrachtgever'.</li> </ul>   |
| <b>Staf (6)</b>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>Onderken de gevolgen die outsourcing heeft op het bestaande personeel: onzekerheid, demotivatie.</li> <li>Maar ook de vertrekkende medewerkers behoeven aandacht (behoud van kennis, ervaring en motivatie). Hou er rekening mee dat deel van de medewerkers "met het werk mee" zullen gaan en een deel niet.</li> </ul>   |
| <b>Sleutelvaardigheden (7)</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Investeer in nieuwe competenties en kennis. Regie vereist andere competenties: van zelf uitvoeren, naar het managen van de opdrachtnemerrelatie.</li> <li>Zorg voor borging van de benodigde kennis.</li> <li>Maak desgewenst afspraken over (kwaliteits)ontwikkeling bij verzelfstandigde leveranciers.</li> </ul>  |

Tabel 6. Samenvatting 7S-en.

## 6. Casus: toekomstig management van sportvastgoed in Arnhem

### 6.1. Inleiding

Als toepassing van de aanbevelingen en randvoorwaarden die in hoofdstuk 5 zijn beschreven, wordt in deze scriptie gefocust op een vertaling naar (en toepasbaarheid) van adviezen voor het Arnhemse vastgoedmanagement in zijn algemeenheid en voor de sportvastgoedportefeuille in het bijzonder. Door één portefeuilleonderdeel extra uit te spitten, wordt gepoogd meer diepgang te krijgen in de problematiek en de toepasbaarheid van de adviezen.

In § 6.2. wordt een beschrijving van de Arnhemse situatie gegeven. In § 6.3. worden de adviezen voor de gemeente Arnhem beschreven. Aan het einde van dit hoofdstuk wordt in § 6.4. bekeken of de 'gids', naar aanleiding van deze toepassing, bijstelling behoeft.

### 6.2. Beschrijving Casus

#### Vastgoedmanagement

De gemeente Arnhem heeft een omvangrijke vastgoedportefeuille van ongeveer 2.000 objecten (zie tabel 7), met een geschatte 'aanschafwaarde' van ca. € 400 miljoen euro en een boekwaarde van ca. 310 miljoen (Arnhem 2012a, pag. 15). Het betreft hier de panden en terreinen voor zowel 'permanent' als voor 'tijdelijk' vastgoed. De eerste categorie betreft de panden voor de eigen ambtelijke organisatie, maar bijvoorbeeld ook scholen en gymzalen, sportcomplexen en -terreinen, wijkcentra, een schouwburg, musea en concertzalen, kinderboerderijen en een busremise (maatschappelijk vastgoed). Ook wordt hier het eigendom en exploitatie van de vele erfpachtlocaties in de stad toe gerekend. In de tweede categorie zijn de panden en terreinen opgenomen die zijn aangekocht voor herontwikkeling in een beoogd gebiedsontwikkelingsproject. Deze worden in den lande ook wel aangeduid als 'strategisch vastgoed'.

|                           | Adressen | Terreinen | Totaal |
|---------------------------|----------|-----------|--------|
| <b>Permanent vastgoed</b> | 439      | 826       | 1.265  |
| <b>Tijdelijk vastgoed</b> | 606      | 145       | 751    |
| <b>Totaal</b>             | 1.045    | 971       | 2.016  |

Tabel 7. Vastgoedbezit gemeente Arnhem (bron: vastgoedinformatiesysteem Planon, 10 februari 2012)

Tot voor enkele jaren was het beheer en de verantwoordelijkheid over het vastgoed verspreid over de verschillende gemeentelijke diensten. Na enkele incidenten en een gevoel van algehele onvrede bij politiek, directie en gebruikers inzake het beheer (wat hebben we eigenlijk in ons bezit?), onderhoud (slechte staat onderhoud van de panden) en financiën (voortdurende ad hoc vragen voor additionele middelen), besloten Burgemeester en Wethouders van de gemeente Arnhem in 2008, om het vastgoed te centraliseren. Per 1 januari 2010 is er een gecentraliseerd vastgoedbedrijf opgericht, het Vastgoed Bedrijf Arnhem (VBA), welke per 1 juli 2012 weer onderdeel is gaan uitmaken van een nieuw cluster Gebiedsrealisatie en Vastgoed (GenV). Binnen dit cluster is een afdeling Vastgoedmanagement ingericht (22,0 fte's), waarin naast een afdelingshoofd (1 fte), zowel vastgoedmanagers (12 fte's) als technisch deskundigen (9 fte's) werkzaam zijn. Deze afdeling is volgens het inrichtingsplan (Arnhem 2012a, pag. 6-9) verantwoordelijk voor:

- Het verhuren van vastgoed en gronden, inclusief het technisch, administratief-financieel, commercieel en juridisch beheer van het vastgoed. Alleen als er opdrachtgevers voor zijn elders in de organisatie (of vanuit Beleid & Regie, of vanuit Openbare Ruimte, of vanuit Strategie & Ontwikkeling) en alleen als het bestemd is als middel om beleidsdoelen te realiseren, voor eigen huisvesting, of als de uniciteit van het bezit gewaarborgd moet blijven. Daarnaast beheert GenV/Vastgoedmanagement openbaar gebied, strategisch/tijdelijk bezit (voor gebiedsontwikkeling).
- Het planmatig en reparatie onderhoud van het vastgoed.
- Het beheren van leegstand. Het zorg dragen voor een effectief gebruik van gemeentelijk vastgoed, om de leegstandskosten zo laag mogelijk te houden.

Afgezet tegen de taken, opgenomen in de afwegingsmatrix van tabel 5, is de afdeling Vastgoedmanagement verantwoordelijk voor een deel van de taken, zijnde: Huisvestingsadvies, Administratie, Aan- en verhuur en het Planmatig en Dagelijks onderhoud.

Het Strategisch portefeuillemanagement (ingevuld door beleidsafdelingen), Projecten en ontwikkeling (opdrachtgeverschap bij beleidsafdelingen, uitvoering door Bureau Project Management, ondersteund door Gebieds- en Vastgoedrealisatie<sup>22</sup>), Investering en financiën (door beleidsafdelingen en concern control), Energiemanagement (door Interne Ondersteuning/Facilitaire zaken) en Dispositie (door Gebieds- en vastgoedrealisatie).

De begroting voor de vastgoedportefeuille liet in 2012 een last zien van € 49,0 miljoen (inclusief € 25,5 miljoen aan kapitaallasten), bij een bate van € 21,5 miljoen. De afdeling Vastgoedmanagement werkt 100% voor de gemeente Arnhem, of aan haar gelieerde instellingen, en haar 'doelgroepen van beleid'. Er zijn geen andere, externe opdrachtgevers of klanten.

Vanaf 2008 is de vastgoedorganisatie van de gemeente Arnhem bezig met zich verder te professionaliseren, om de stap op de Joroff-ladder te zetten van Beheerder/Controller naar Manager/Maatschappelijk Ondernemer (Arnhem 2010, pag. 7 en Arnhem 2012a, pag. 20). Daartoe heeft zij, onder meer, de volgende stappen gezet: Het gemeentelijk vastgoed is gecentraliseerd. Er is een vastgoedinformatiesysteem opgezet (Planon) met daarin de (basis)informatie per object (adres, type, verantwoordelijk vastgoedmanager, opdrachtgever, huurder, contract, enzovoorts). De informatie wordt de komende jaren nog aangevuld met vierkante meters, WOZ-waarden en meerjaren onderhoudsplannen (de zogenaamde MJOP's, op basis van NEN 2767). Er is een demarcatielijst opgesteld met de verantwoordelijkheden voor onderhoudsaanspraken (huurder of verhuurder)<sup>23</sup>. Er zijn accountmanagers aangesteld voor de grote opdrachtgeveraccounts. De door de vastgoedorganisatie te gebruiken brieven, contracten, overeenkomsten en procedures zijn gestandaardiseerd. Voor de gehele portefeuille wordt in drie jaar (nu bijna gereed) een meerjaren onderhoudsplan opgesteld. De gemeente deed in 2012 verder voor het eerst mee, met een deel van haar portefeuille, met de IPD-benchmark. De komende jaren moet dit oplopen tot 100%. Er worden regelmatige managementrapportages opgesteld (nog niet alle gegevens aanwezig). Er is flink geïnvesteerd in kennisvergroting van het personeel en in kundig personeel van buiten. Echter, een aantal grote stappen moeten nog worden gezet: het invoeren van kostprijsdekkende huur en (advies)ing ten aanzien van strategisch) portefeuillemanagement. Voor wat betreft dit laatste: de afdeling Vastgoedmanagement hoort bijvoorbeeld pas laat in het proces wanneer een object moet worden afgestoten of wordt (her)ontwikkeld. Zij hebben daar zelf nauwelijks een rol bij. Verder hebben objecten, na de recente reorganisatie, niet altijd meer één opdrachtgever. En overall, de opdrachtgevers van Vastgoedmanagement (de zogenaamde PIP's<sup>24</sup>) hebben geen onderlinge afstemming.

In 2010/2011 is er door de toenmalige directie gekeken naar de mogelijkheid van verzelfstandiging van de eigen vastgoedorganisatie. Destijds heeft het management van het VBA aangegeven hier nog niet klaar voor te zijn. Het vastgoed was immers pas sinds 2009 gecentraliseerd en men was nog bezig de basisgegevens van het vastgoed op orde te brengen en druk bezig met een professionaliseringsslag met de medewerkers. Destijds heeft de directie het verzelfstandiging nog 'aangehouden'. Hoewel er op dit moment geen onderzoek hiernaar toe loopt en er hiertoe ook geen beslissingen zijn genomen kan de discussie op ieder moment weer opkomen. Er liggen, zo blijkt ook uit de interviews met medewerkers, management en bestuur, geen (principiële) bezwaren tegen privatisering/verzelfstandiging van het vastgoedmanagement.

### Sportvastgoed

Het sportvastgoed van de gemeente Arnhem wordt, in opdracht van de afdeling Samenlevingszaken, Sport en Opvoeding (van het cluster Beleid en Regie; de 'regisseur'), geëxploiteerd door Sportbedrijf Arnhem, nu nog een regulier onderdeel van de gemeente Arnhem. Het sportbedrijf exploiteert circa 60 (sport)accommodaties, variërend van grote sportcomplexen met zwembaden, sporthallen en sportvelden tot gymnastiekzalen, Cruyff Courts en Krajicek Playgrounds.

<sup>22</sup> Gebieds- en Vastgoedrealisatie is de collega-afdeling binnen het Cluster Gebiedsrealisatie en Vastgoed en bestaat naast enkele vastgoedadviseurs uit vooral medewerkers met een grondzakenachtergrond: beleidsmedewerkers, planeconomen, erfpachtdeskundigen, juristen.

<sup>23</sup> Hoewel de afspraken nu na enige tijd wel bijgesteld zouden moeten worden.

<sup>24</sup> Ongeveer te vertalen naar de senior beleidsadviseur voor een beleidsveld.



Sportbedrijf Arnhem ‘huurt’ de objecten van Vastgoedmanagement en ‘verhuurt’ deze weer onder of geeft deze in gebruik aan circa 100 sportverenigingen, scholen en (incidentele, individuele) gebruikers, zie figuur 10.



Figuur 10. ‘Zeggenschap’ sportaccommodaties in Arnhem; eigen bewerking.

Met de komst van het sportvastgoed naar het VBA in 2010 is er ook gestart met de Arnhemse ‘Operatie Schoenendoos’ waarbij flink geïnvesteerd is (en wordt) in het oplossen en standaardiseren van allerlei voorkomende (onduidelijke) verhuurconstructies, (ontbreken van) opstalovereenkomsten, (oneigenlijke) subsidiearrangementen en dergelijke, tussen de gemeente Arnhem, Sportbedrijf Arnhem, onderhuurders en Vastgoedmanagement.

#### Risico’s en vraagstukken

Het sportbedrijf zal, naar alle waarschijnlijkheid, per 1 januari 2016, opgaan in een nieuwe regionale organisatie (samen met de buurgemeenten Lingewaard, Rheden, Renkum en Overbetuwe) en verzelfstandigen. Het eigendom van het sportvastgoed blijft vooralsnog bij de deelnemende gemeenten. Dit levert echter ook een aantal risico’s en vraagstukken op voor de gemeente als totaal, het Sportbedrijf Arnhem en Vastgoedmanagement:

- Een van de risico’s van een verzelfstandiging van het sportbedrijf voor (het vastgoedmanagement van) de gemeente Arnhem is er in gelegen dat voor de sportvastgoedobjecten de (kostprijsdekkende) huur nog niet is vastgesteld en dat voor het Sportbedrijf Arnhem niet duidelijk is hoe (en in voldoende mate?) zij daar straks voor wordt gecompenseerd. Op dit moment zijn nog niet alle meerjaren onderhoudsplannen beschikbaar en is ook ‘Operatie Schoenendoos’ nog niet voltooid. Ook is het de vraag of de Arnhemse Accommodatienota (Arnhem 2013b) voldoende is afgestemd met de financiële polsstok van de gemeente. Deze punten zullen ongetwijfeld later tot discussies tussen het sportbedrijf, beleidsdiensten Vastgoedmanagement en bijvoorbeeld Financiën gaan leiden. Discussies, die nu nog intern – binnen de gemeente – kunnen worden opgelost, maar straks in mogelijke ingewikkelde structuren met elkaar moet worden besproken. Een voorwaarde voor een succesvolle verzelfstandiging van het Sportbedrijf Arnhem lijkt dus een snelle aanpak door betrokkenen van deze punten.
- De verhoudingen tussen Vastgoedmanagement, Sportbedrijf Arnhem en Samenlevingszaken, Sport en Opvoeding zijn nog niet altijd even zakelijk. Behalve het ontbreken van huurovereenkomsten (met de goede kostprijs) en een duidelijke opdracht (wat moet Vastgoedmanagement leveren aan het sportbedrijf) geldt dat ook voor vraagstukken als: onderhuur en dienstverlening. Is het Sportbedrijf dadelijk vrij om dit zelf te regelen, of blijft dit toch voorbehouden aan (of met toestemming van) Vastgoedmanagement? En, kunnen de medewerkers van Vastgoedmanagement een zakelijker opstelling van het sportbedrijf ‘aan’?



- Van een andere orde, maar zeker ook goed om te bekijken, is de door het sportbedrijf gewenste 'update' van de demarcatie. Voor wiens verantwoordelijkheid en rekening komen onderhoudswerkzaamheden te vallen. Het lijkt er op dat het sportbedrijf inzet op een grotere taak voor zichzelf in Arnhem, maar ook bij het te huren vastgoed van de burgemeente. In dat geval zouden er voor het gemeentelijk vastgoedmanagement meerdere 'onderhoudsregimes' ontstaan.

De risico's zouden nog veel groter worden als de komende tijd ook het vastgoedmanagement wordt uitbesteed of geprivatiseerd. Denk hierbij bijvoorbeeld aan vragen als:

- Wat van het vastgoedmanagement kan uitbesteed worden zonder dat de gemeente de regie verliest?
- Blijft de opdrachtgever van het Sportbedrijf Arnhem ook de opdrachtgever voor het sportvastgoedmanagement? Hoeveel opdrachtgevers binnen de gemeente krijgt het vastgoedmanagement dan? Moet de structuur hiervoor niet worden aangepast?
- Welke kwaliteiten moet een opdrachtgever hebben om met een uitbesteed vastgoedmanagement om te gaan?
- Waar blijft het eigendom van het (sport)vastgoed?
- Waaraan moet het sport-vastgoedmanagement voldoen? Wat zijn de prestatie-eisen? Hoe monitoren we dat?

## 6.3. Adviezen aan de gemeente Arnhem

### 6.3.1. Inleiding, samenvatting adviezen

Op basis van het bovenstaande en de interviews met de betrokkenen bij het (sport)vastgoed kunnen voor de gemeente Arnhem de navolgende (specifieke) adviezen en aanbevelingen worden gegeven – als antwoord op bovenstaande risico's - om succesvol als regie-vastgoedgemeente te kunnen optreden, zie tabel 8. Daarvoor wordt dezelfde structuur als in hoofdstuk 5 gebruikt,. Dat wil zeggen aan de hand van het eerder beschreven 7S-model. In de deelparagrafen hierna (§ 6.3.2. t/m § 6.3.8.) worden de adviezen meer in detail beschreven.

| 7S                   | Adviezen aan de gemeente Arnhem   |
|----------------------|---|
| <b>Visie (1)</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Privatiseer de afdeling Vastgoedmanagement en geef deze de taken Administratie, Aan- en verhuur, Planmatig en Dagelijks Onderhoud, Energiemanagement en Dispositie mee. Laat het eigendom van het maatschappelijk vastgoed bij de gemeente.</li> <li>• Bepaal welke risico's Vastgoedmanagement mag lopen (werken voor derden?): draag deel winst/risico energiemanagement en leegstand over naar Vastgoedmanagement.</li> <li>• Start met het invullen van het strategisch portefeuillemanagement.</li> </ul>   |
| <b>Strategie (2)</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bepaal SMARTe doelstelling: voor welk bedrag moet Vastgoedmanagement wat leveren. Start met een nulmeting (wat kost het ons nu?). Regel de administratie nu al in.</li> <li>• Begin te oefenen met een dienstverleningsovereenkomst (DVO): opstellen prestatie-indicatoren, normen en het monitoren er van.</li> <li>• Belangrijk is verder om in de tijd die er nu nog is voordat het Sportbedrijf Arnhem (verantwoordelijk voor de exploitatie van het sportvastgoed) buiten de organisatie wordt geplaatst, te starten met het verder 'verzakelijken' van de verhoudingen.</li> </ul> |
| <b>Structuur (3)</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stel een opdrachtgever vastgoedmanagement aan binnen de organisatie.</li> <li>• Professionaliseer de onderlinge verhoudingen tussen de vastgoedpartijen: stel huurovereenkomsten op, voer kostprijsdekkende huur in (gedekt door hogere subsidies), pas de demarcatielijst aan (regelen verantwoordelijkheid voor onderhoud door huurder of verhuurder).</li> </ul>  |
| <b>Systemen (4)</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Breng de basis op orde (onder meer door invoering kostprijsdekkende huur, meerjaren onderhoudsplannen, afronding 'Operatie Schoenendoos').</li> <li>• Neem deel met hele portefeuille aan ROZ/IPD-benchmark, waardoor de gemeente de prestaties van Vastgoedmanagement ten opzichte van de rest van Nederland beter kan overzien.</li> </ul>   |

| 7S                             | Adviezen aan de gemeente Arnhem   |
|--------------------------------|---|
|                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>Geef de opdrachtgever toegang tot de belangrijkste vastgoedinformatie (Planon).</li> </ul>   |
| <b>Stijl (5)</b>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>Starten met een DVO helpt met bewustwordingsproces bij opdrachtgever, beleidsafdelingen, vastgoedmanagement, politiek en huurders. Verhoudingen moeten verzakelijken.</li> </ul>   |
| <b>Staf (6)</b>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>Benoem een opdrachtgever. Stel tevens een zakenkundig afdelingshoofd aan.</li> <li>Consulteer en informeer het personeel. Hou er rekening mee doet niet iedereen meegaat naar een geprivatiseerd bedrijf. Stel een Sociaal Plan op.</li> </ul> |
| <b>Sleutelvaardigheden (7)</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Ga verder met het professionaliseren van de opdrachtgever en de afdeling Vastgoedmanagement (het 'oude' personeel moet 'nieuwe' dingen leren).</li> </ul>  |

Tabel 8. Samenvatting 7S voor Arnhem.

### 6.3.2. Visie

#### Afwegingskader

Maak gebruik van een afwegingskader om te bepalen welke taken je als gemeente wel of niet mee wilt uitbesteden. Ga er daarbij niet automatisch vanuit dat alle huidige taken van het Vastgoedmanagement mee-geprivatiseerd worden. Mogelijkerwijs kunnen er zelfs extra taken mee. Bijvoorbeeld het duurzaamheidsmanagement van de gebouwen (nu nog voorbehouden aan het cluster Interne Ondersteuning) of vastgoedprojectontwikkeling en dispositie.

Hieronder is in tabel 9, het in § 4.2. ontwikkelde afwegingskader, ingevuld voor de gemeente Arnhem. Daarbij zijn de volgende overwegingen gebruikt:

| Taken                              | Sturing dichtbij/flexibiliteit | Gevolgen organisatie/kwetsbaarheid | Voordeel kosten/kwaliteit | Partijen beschikbaar | Monitoring | Afhankelijkheid |
|------------------------------------|--------------------------------|------------------------------------|---------------------------|----------------------|------------|-----------------|
| <b>Strategisch portefeuillemt.</b> | ja                             | groot                              | negatief                  | ja                   | nee        | groot           |
| <b>Projecten en ontwikkeling</b>   | nee                            | gering                             | neutraal/positief         | ja                   | ja         | gering          |
| <b>Investing en financiering</b>   | nee                            | gering                             | negatief                  | ja                   | ja         | groot           |
| <b>Huisvestingsadvies</b>          | ja                             | gering                             | neutraal                  | ja                   | ja         | gering          |
| <b>Administratie</b>               | nee                            | gering                             | neutraal                  | ja                   | ja         | gering          |
| <b>Aan- en verhuur</b>             | nee                            | gering                             | positief                  | ja                   | ja         | gering          |
| <b>Planmatig onderhoud</b>         | nee                            | gering                             | positief                  | ja                   | ja         | gering          |
| <b>Dagelijks onderhoud</b>         | nee                            | gering                             | positief                  | ja                   | ja         | gering          |
| <b>Energiemanagement</b>           | nee                            | gering                             | positief                  | ja                   | ja         | gering          |
| <b>Dispositie</b>                  | nee                            | gering                             | positief                  | ja                   | ja         | gering          |

Tabel 9. Afwegingskader voor wel/niet uitbesteden van Arnhemse vastgoedmanagementtaken; eigen bewerking.

- Sturing dichtbij/flexibiliteit? Het is raadzaam om in ieder geval het strategisch portefeuillemanagement bij zich, in de eigen organisatie te houden. Het strategisch portefeuillemanagement is sturend voor de omvang en opbouw van de portefeuille (matching vraag en aanbod) en daarmee voor de benodigde middelen (geld) en behoeft nadrukkelijk lokale (interne) kennis. Wat overigens niet wil zeggen dat hiervoor geen externe adviseurs, onder verantwoordelijkheid van de gemeente, voor bij kunnen worden ingeschakeld. Daarnaast wordt ook geadviseerd het huisvestingsadvies (advisering gericht op het passend huisvesten van gebruikers) niet uit te besteden vanwege de Arnhemse politieke dimensie.

De politiek in Arnhem noodzaakt om snel en flexibel op vragen hieromtrent te kunnen antwoorden. Variërend van: "Zoek een plek voor een drugssoos" tot "Waar brengen we de te verplaatsen scoutingvereniging naar toe?"

- Gevolgen voor de ambtelijke organisatie/kwetsbaarheid? In alle gevallen moet de organisatiestructuur (iets) worden aangepast - met name door het aanstellen van een opdrachtgever en het anders inregelen van afstemmingsoverleggen, zie ook hierna bij 'Structuur'. Maar dit zijn 'relatief geringe' ingrepen.  
Het bepalen van de behoefte, het niveau van voorzieningen en de strategie (portefeuillemanagement) zijn vraagstukken die nu op verschillende niveaus, binnen verschillende organisatieonderdelen (bijvoorbeeld binnen de verschillende afdelingen van het cluster Beleid) wordt vormgegeven en nauw verweven zijn met allerlei beleidsvraagstukken. De kwetsbaarheid van de organisatie neemt enorm toe als deze door derden zouden worden ingevuld. Ook vanuit deze overweging wordt voorgesteld deze taken/activiteiten binnen de eigen organisatie te houden en een nieuw aan te stellen opdrachtgever de taak te geven, met hulp van de PIP's, dit beleid vorm te geven, zie ook 'Structuur'.
- Voordeel kosten/kwaliteit? Zoals de Engelsen zeggen: "*The proof of the pudding, is in the eating.*" De enige manier om hier echt achter te komen is het te doen. Voor wat betreft het uitbesteden van vastgoedmanagementtaken heeft dit in Arnhem nog niet plaatsgevonden en kan er dus slechts met inschattingen worden gewerkt.  
Op basis van mijn Arnhemse ervaring ben ik geneigd op de vraag of er sprake is van een financieel- of kwaliteitsvoordeel bij het (deels) uitbesteden, negatief te beantwoorden voor strategisch portefeuillemanagement en voor 'investering en financiering'. De eerste twee zijn zo verweven met de organisatie, dat het ophalen van data, intern afstemmen, monitoren et cetera, meer kost dan de opbrengst (die er ongetwijfeld zal zijn als op een iets grotere afstand naar het strategisch portefeuillebeleid van de gemeente Arnhem wordt gekeken).  
Ten aanzien van 'investering en financiering' worden geen positieve financiële opbrengsten verwacht, gezien de lage rentepercentages en gunstige voorwaarden waarmee een gemeente leningen kan afsluiten.  
Ook valt het te verwachten dat marktpartijen een kosten- of kwaliteitsvoordeel zouden kunnen bewerkstelligen ten aanzien van dagelijks en planmatig onderhoud en energiebeheer (zeker ook in de combinatie van deze beiden). Of door lagere kosten, door gebruik van andere materialen en technieken, of bijvoorbeeld door scherper te kijken of iets moet worden vervangen vanwege de technische kwaliteit of vanwege het 'mooi'.  
Mogelijkerwijs is er een kostenvoordeel te behalen door minder, of niet meer, zelf vastgoedprojecten te ontwikkelen en meer met Design & Build-constructies te werken. Arnhem ontwikkelt nog relatief veel in 'klassieke' ontwikkelingstrajecten.  
Ook de dispositie kan, door dit commerciëler dan nu aan te pakken (gericht, actiever), een kostenvoordeel voor de gemeente opleveren.
- Partijen beschikbaar? Hoewel in de meeste gevallen, per taak, met 'ja' kan worden geantwoord, is er vooralsnog geen private partij te vinden die het complete takenpakket kan uitvoeren: te diverse werkzaamheden, te 'lastige' objecten, een vooralsnog te kleine, onzekere markt: Zijn er naast Arnhem straks nog andere opdrachtgevendende partijen? En wat is de zekerheid dat je als opdrachtnemende partij na de contractperiode weer (elders) aan de slag kan? Voor een private partij is dat een te grote onzekerheid om een organisatie op te bouwen met commerciële, technisch-facilitaire en financieel-administratieve specialisten.  
Wel zijn er adviseurs te vinden die het portefeuillemanagement en huisvestingsadvies voor de gemeente zouden kunnen uitvoeren – wenselijk of niet (zie 'sturing').  
Ook de administratie en de interne- aan en verhuur, alsmede het onderhoud, al dan niet in combinatie met energiebeheer (denk aan ESCo's<sup>25</sup>) zijn uit te besteden. Voor wat betreft de investering en financiering zijn DBFMO-contracten<sup>26</sup> het voorbeeld waaruit blijkt dat dit mogelijk is.

<sup>25</sup> Energy Service Companies (ESCO's) zijn bedrijven die de aanleg en het onderhoud en beheer van de (klimaat-) installaties van gebouwen overnemen.

<sup>26</sup> Design, Build, Finance, Maintain en Operate (DBFMO) is een vorm van publiek-private samenwerking waarbij de opdrachtgever de financiering, realisatie en exploitatie van een bouwproject opdracht aan een private partij, die daarvoor gedurende een –veelal lange – contractperiode een vergoeding voor de geleverde prestatie. Hierin zijn verschillende vormen mogelijk, bijvoorbeeld ook DBFM of DBMO of DBM.

Een groot deel van de voordelen lopen dan wel 'weg' in de hogere monitoringskosten om al deze taken apart aan te besteden, onderling te coördineren en de voortgang hiervan te monitoren<sup>27</sup>.

Een oplossing hiervoor is natuurlijk het privatiseren van de eigen afdeling Vastgoedmanagement, al dan niet met het achterlaten (van bijvoorbeeld het strategisch portefeuillemanagement, investering en financiering<sup>28</sup> en huisvestingsadvies) en het toevoegen van mogelijk additionele taken (zoals bijvoorbeeld energiebeheer).

- Monitoring? In § 4.3. is reeds beschreven dat hoe hoger je de knip in de uitbesteding legt, hoe meer men contractueel (met leveranciers) moet vastleggen (dienstverlening, kwaliteitsniveaus, boetes en bedingen, etc.) en hoe meer men de voortgang dient te monitoren (om te weten of afspraken ook worden nagekomen). Desalniettemin lijken me hier geen onoverkomelijke bezwaren te liggen, met uitzondering van het strategisch portefeuillemanagement. Het lijkt me lastig om hier normen op te zetten. Waar moet dit precies aan voldoen voor Arnhem? Wie moet er mee hebben gesproken/ Welk draagvlak moet er bestaan? Enzovoorts.
- Afhankelijkheid (van de leverancier)? Op zich neemt de afhankelijkheid ten opzichte van een leverancier haast per definitie toe bij uitbesteding. Maar het meeste valt te 'mitigeren', mits men voldoende kennis in huis houdt, toegang heeft tot de belangrijkste informatie, goede incentives inbouwt, enzovoorts. Dit lijkt echter onoverkomelijk voor het strategisch portefeuillemanagement.

### Conclusies en aanbevelingen

- Als Arnhem een succesvolle vastgoed-regiegemeente wil zijn, lijkt het noodzakelijk om de strategisch-tactische taken als portefeuillemanagement, investering en financiering en huisvestingsadvies dan wel aan zich te houden. Maar, met name, deze eerste twee zijn nu nog niet goed in de gemeente ontwikkeld en moeten nog wel worden doorontwikkeld (zie hieronder).
- Om voldoende voordeel te kunnen putten uit een aanbesteding is het raadzaam om grotere delen van het operationele vastgoedmanagement in een keer weg te kunnen zetten (en niet in veel kleine delen). Gezien de huidige markt kan dat alleen door privatisering van de eigen afdeling Vastgoedmanagement. Voorgesteld wordt daarom deze afdeling te privatiseren en een belangrijk deel van de operationele en tactische vastgoedmanagementtaken daar aan uit te besteden.
- Het is daarnaast aan te bevelen onderzoek te doen in hoeverre er een mogelijk regionale basis te vinden is voor een nieuw vastgoedmanagementbedrijf (à la Twente) waarin gezamenlijk, over een grotere basis, gewerkt kan worden aan een verdere professionalisering.
- Het heeft meerwaarde aan de te privatiseren afdeling 'energiebeheer' toe te voegen. Het in een hand brengen van energielasten en onderhoud kan, beter dan nu, leiden tot energiezuiniger en efficiëntere vastgoedobjecten.
- De projectontwikkelingsactiviteiten van de gemeente zijn nu niet ondergebracht bij de afdeling (en liggen verspreid binnen de gemeente). De omvang hiervan is ook te klein om dit mee over te dragen aan Vastgoedmanagement. Maar de projectontwikkelingsactiviteiten kunnen wel prima, per keer, worden uitbesteed aan professionele derden.
- De dispositieactiviteiten worden nu ook door anderen als Vastgoedmanagement gedaan. Het lijkt me zinvol deze, in combinatie met een deel van het risico(management) van leegstand/leegstandsbeheer, mee over te dragen aan een te privatiseren eenheid. Om daarmee een partij te krijgen die er belang bij heeft om objecten snel en weer goed gevuld te krijgen.
- Deel de visie zo spoedig mogelijk met de hele organisatie (vertrekkende en blijvende medewerkers). Zoals in § 5.2. reeds beschreven, werken verandering in de visie (een 'traagvariabele') slechts vertraagd (Rorink en Kleijn 2005, pag. 30), en vaak niet direct zichtbaar door in de opvattingen, denkbeelden en bedrijfscultuur. Hoe sneller men hier duidelijkheid over verschaft en hoe eerder dit wordt 'aangepakt', hoe beter en meer tijd er is om naar de gewenste situatie toe te groeien.

---

<sup>27</sup> Dit is immers het omgekeerde van hetgeen in § 4.3. is beschreven: hoe lager de 'knip' in de vastgoedmanagementpiramide, hoe meer personeel de gemeente nodig heeft.

<sup>28</sup> Deze maken nu ook geen onderdeel uit van Vastgoedmanagement, zie § 6.2.

### Eigendom

Laat het eigendom van de belangrijkste vastgoedobjecten bij de gemeente Arnhem ingeval van uitbesteding (ook bij privatisering van de afdeling Vastgoedmanagement). Nog afgezien van de budgettaire, fiscale en bancaire vraagstukken (valt het vastgoed zonder zware en langdurige garanties van de gemeente over te dragen?), lijkt het me niet goed om op voorhand een enorme afhankelijkheidspositie te creëren ten opzichte van de leverancier/opdrachtnemer. Wat gebeurt er als de nieuwe eigenaar van de Schouwburg, Muis Sacrum of het Stadhuis failliet gaat, of deze objecten wil gebruiken voor een andersoortige bestemming, of aangeeft niet genoeg middelen meer te hebben deze te onderhouden? Wordt de gemeente dan toch niet gedwongen om financieel bij te springen? En, kan er bij het overdragen van de vastgoedeigendommen aan Vastgoedmanagement in de toekomst ooit nog een andere leverancier worden ingehuurd dan alleen Vastgoedmanagement?

Dat wil natuurlijk niet zeggen dat er geen goede stofkam door de portefeuille kan worden gehaald, met de vraag of het bestaande vastgoed allemaal nodig is voor het vervullen van de gewenste taken: als middel om beleidsdoelen te realiseren, voor eigen huisvesting, voor het behoud van de uniciteit van het bezit, of benodigd voor toekomstige gebiedsontwikkelingen.

### Strategisch portefeuillebeleid

Belangrijk, om vastgoedregie succesvol vorm te geven voor opdrachtgevers en –nemers (en de eigen beleidswens van Vastgoedmanagement om te groeien op de ‘Joroff-ladder’), is een heldere en gedragen visie op de gemeentelijke portefeuille. Wat willen we? En hoe dragen de deelportefeuilles daar aan bij, Dit is bijvoorbeeld nodig voor besluiten omtrent groot onderhoud, verbouwingen/ herontwikkelingen en dispositie, maar ook voor het afsluiten van wel of geen langjarige huurcontracten. De gemeente Arnhem doet er goed aan om een duidelijke visie te ontwikkelen op wat de gemeente zelf wil met haar vastgoed (portefeuillemanagement). Dit zorgt voor draagvlak, focus en duidelijkheid.

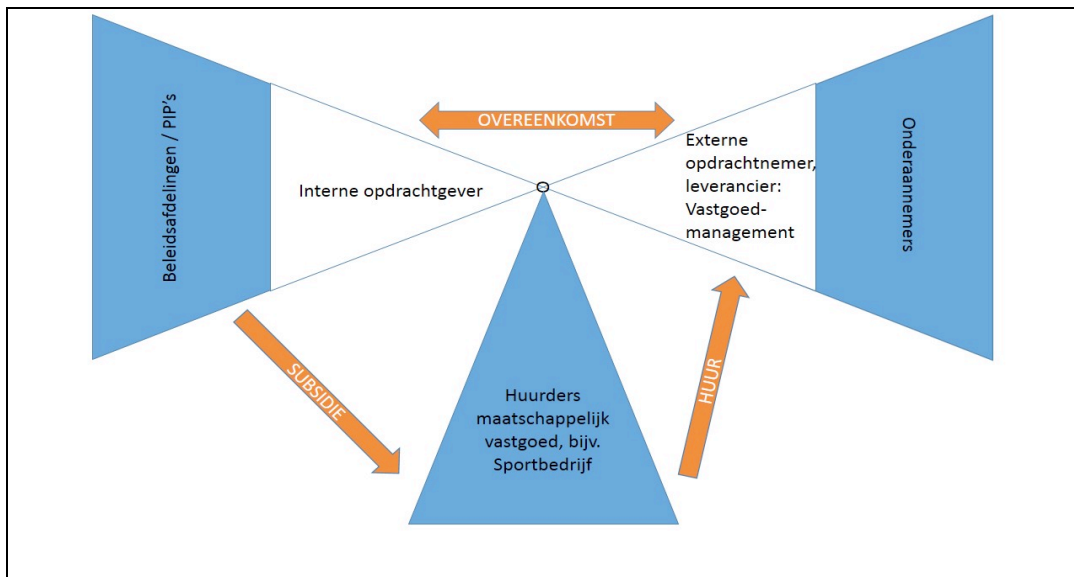
### Risico's en zeggenschap

Bepaal op voorhand ook de scope van de risico's die je als gemeente wil/kan lopen. Mag een geprivatiseerde afdeling Vastgoedmanagement ook voor derden mag werken, om daarmee een deel van de kosten over meerdere opdrachtgevers te kunnen verdelen? Mogen dat ook commerciële partijen zijn? Mag de nieuwe onderneming zelf (risico)vermogen opbouwen? Omgekeerd betekent dat ook dat er risico's in de relatie met derden kunnen optreden die de liquiditeit, solvabiliteit en rentabiliteit van de nieuwe organisatie kunnen beïnvloeden.

Bepaal ook welke zeggenschap je als gemeente wil houden. Een en ander bepaalt in hoge mate de rechtsvorm/het bestuursmodel voor een geprivatiseerde eenheid Vastgoedmanagement.

In ieder geval verandert de zeggenschap over het vastgoed(management) als volgt, zie ook figuur 11:

- Het eigendom van het vastgoed blijft bij de gemeente en wordt, logischerwijs belegd bij de interne opdrachtgever, die ook verantwoordelijk wordt voor het strategisch portefeuillebeleid van de gemeente.
- De (interne) opdrachtgever wordt verantwoordelijk voor de overeenkomst, monitoring, sturing, overleg, enzovoorts met de externe opdrachtnemer (de leverancier): de verzelfstandigde eenheid Vastgoedmanagement. De opdrachtgever stemt hiertoe af met de beleidsafdelingen en/of hun PIP's.
- Deze beleidsafdelingen zijn verantwoordelijk voor het verstrekken van de subsidies aan huurders (en/of onderhuurders) van het vastgoed, bijvoorbeeld het Sportbedrijf Arnhem. Deze huurders betalen een (kostprijsdekkende) huur aan Vastgoedmanagement.
- Een huur die hoog genoeg moet zijn om de overheadkosten te kunnen dekken en een voorziening het kunnen opbouwen voor onderhoud en bijvoorbeeld voor het kunnen nemen van leegstandsrisico's (à la Enschede, zie bijlage II.4). Waardoor er ook financiële incentives kunnen worden ingebouwd in de overeenkomst tussen de gemeente en Vastgoedmanagement.
- Met deze middelen kan Vastgoedmanagement ook zelf weer als opdrachtgever optreden naar bijvoorbeeld onderhoudsbedrijven en andere onderaannemers.



Figuur 11. Nieuwe relaties tussen gemeente, huurders en Vastgoedmanagement.

### Uitbestedingskader

Hoewel misschien niet direct in de scope van deze scriptie, lijkt het handig – ook voor vastgoedmanagement – om als gemeente een duidelijke lijn uit te zetten ten aanzien van uitbestedingen (afwegingskader, rechtsvormen, niveau van taken, deelnemende partners). Dit bevordert de duidelijkheid binnen de gemeentelijke organisatie en de politiek. Waarom doen we dit? Waar zijn we van? En hoe sturen we een en ander aan?

### 6.3.3. Strategie

#### Doelstellingen

Bepaal de doelstellingen voor het vastgoedmanagement. Stel, net als straks voor het Sportbedrijf Arnhem, SMART-doelen op (voor hoeveel geld moet het vastgoed worden beheerd?). Maak daarvoor eerst een goede nulmeting: wat kost het vastgoedmanagement nu?, inclusief alle doorbelastingen. Stel, in lijn met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer (2012, pag. 14) de administratie ook zo in dat nu en straks kan worden gezien wat de taken en activiteitenkosten, inclusief de regie, monitoring, advisering ten aanzien van inkoop & aanbesteding, enzovoorts.

#### Opstellen en monitoren overeenkomst

Begin nu reeds met het opstellen en monitoren van een (dienstverlenings)overeenkomst. Wat zijn de prestatie-indicatoren voor vastgoedmanagement? Hoe bouwen we voldoende flexibiliteit in? Door daar nu reeds mee te beginnen is er tijd om de overeenkomsten 'goed' te maken, kan er mee worden geoefend en worden bekeken of er bijvoorbeeld zaken en activiteiten worden vergeten. Additioneel voordeel is dat onderling verduidelijkt wordt waar Vastgoedmanagement voor staat en wat er van ze verwacht mag worden (en vice versa). Dat geldt ook voor het maken van (tussen)rapportages door Vastgoedmanagement voor haar opdrachtgever(s).

Veranker dit instrument goed in de organisatie. Monitoring van de voortgang moet geen ad hoc-gebeurtenis zijn, maar een regelmatige actie, ingebouwd in de cyclus. Benoem vooraf wie, welke informatie, wanneer aanlevert.

### 6.3.4. Structuur

#### Benoem een opdrachtgever

Begin reeds nu met het aanpassen van de structuur. Benoem één opdrachtgever voor Vastgoedmanagement. Ook zonder een uitbesteding is een eenduidige regie reeds nu gewenst. Dat wil niet zeggen dat er niet vanuit verschillende beleidsoptieken naar vastgoed kan en mag worden gekeken, maar dat de bestuurlijk-financiële aansturing plaatsvindt vanuit een positie binnen de gemeente. Deze nieuwe opdrachtgever moet een andere zijn dan een van de huidige PIP's.

Deze PIP's houden hun huidige beleidsverantwoordelijkheid, maar stemmen, onder leiding van de nieuwe opdrachtgever, gezien onder meer de budgettaire ruimte, hun prioriteiten, wensen en behoeften, onderling af.

De suggestie van de wethouder Financiën om de opdrachtgever misschien wel te zoeken binnen het cluster Openbare Ruimte (juist om het cluster Beleid en Regie te laten zorgen voor 'beleid') lijkt me een goede.

Deze ambtelijk opdrachtgever sluit aan op het stafoverleg Vastgoed met de desbetreffende portefeuillehouder en op andere staven met vastgoedvraagstukken. Daarnaast heeft de ambtelijk opdrachtgever regelmatig overleg met Vastgoedmanagement over tactisch-operationele vraagstukken en enkele malen per jaar over tactisch-strategische vraagstukken.

#### Professionaliseer de onderlinge verhoudingen

Professionaliseer zo spoedig mogelijk de verhoudingen tussen Vastgoedmanagement, de beleidsafdelingen, de huurders (zoals het Sportbedrijf Arnhem) en de onderhuurders/gebruikers. De komende jaren zullen verschillende gemeentelijke afdelingen, clusters of bedrijven geprivatiseerd worden. Het is zaak reeds nu de verhoudingen zakelijker te definiëren. Bijvoorbeeld qua huurprijzen (tenminste de kostprijs). Als geprivatiseerde onderdelen pas straks een hogere huur wordt berekend, is de kans aanwezig dat dit budgettair niet is ingecalculeerd. Als er straks aanpassingen aan demarcatielijsten, huurbepalingen en dergelijke moet worden voldaan, idem. Eventuele problemen kunnen nu nog gemakkelijk binnen de organisatie worden opgelost.

### **6.3.5. Systemen**

#### Basis op orde

Breng de basis verder op orde. Denk aan het hierboven beschreven invoering van kostprijsdekkende huur, de aanpassingen in demarcatielijsten (bijvoorbeeld met het sportbedrijf) en een snelle afronding van 'Operatie Schoenendoos', zie § 6.3.), alsmede het verder vullen van het vastgoedinformatiesysteem met meerjaren onderhoudsplannen (MJOP's) en dergelijke.

Dring vanuit de gemeente aan op een zo volledig mogelijke deelname aan de ROZ/IPD-benchmark om een goede vergelijking te kunnen maken met andere gemeenten van de beheerskosten van de eigen vastgoedportefeuille.

#### Informatievoorziening

Zorg dat opdrachtgever voorzien wordt van (voortgangs)informatie en toegang heeft tot de belangrijke vastgoedinformatie in Planon, om informatie asymmetrie, daar waar mogelijk te kunnen overkomen.

### **6.3.6. Managementstijl**

#### Verandering van stijlen

Ook dit is een zogenaamde 'traagvariabele', die snelle aanpassingen van de organisatie tegen kunnen houden. Stijlverandering is nodig aan alle kanten:

- Van de ambtelijke opdrachtgever mag verwacht worden dat hij meer het 'wat' tot zijn taken rekent dan het 'hoe' en dus een zekere mate van flexibiliteit toestaat.
- De politieke opdrachtgever (wethouder Vastgoed, maar ook de overige collegeleden) moet bewust worden gemaakt van het gegeven dat een op afstand gezette organisatie niet meer op dezelfde wijze kan worden aangestuurd en dat allerlei ad hoc zaken (zoals toezeggingen aan derden, extra vragen, technisch niet benodigde aanpassingen, et cetera) gepaard zullen kunnen gaan met meerkosten. Maar ook, dat afspraken niet altijd in beton gegoten zullen zijn en soms zaken in de loop van de tijd aangepast zullen moeten worden. Een nu reeds overeengekomen – en politiek geaccordeerde – dienstverleningsovereenkomst tussen - vooralsnog gemeentelijke - partijen kan daar behulpzaam bij zijn.
- Van de geprivatiseerde leverancier mag een ondernemender, professionelere en, kostenbewuste organisatie verwacht worden. Een organisatie die er zich van bewust is dat het de eigen broek moet houden. En een organisatie die zelf trends, ontwikkelingen en marktmogelijkheden onderzoekt.
- Van de huurder (bijvoorbeeld het Sportbedrijf Arnhem) mag eenzelfde opstelling verwacht worden als van Vastgoedmanagement. De huurder zal er zich van bewust moeten zijn dat hij mogelijk minder 'ontzorgt' wordt dan eerst. Maar dat hij naar de leverancier wel nakoming mag eisen.
- Van alle drie mag een zakelijker verhouding worden verwacht. Zakelijker wil ook zeggen dat men een open oor heeft voor de vragen, problemen en opgaven van zowel de beleidsafdelingen, als de nieuwe opdrachtnemer, als de huurders en kijkt hoe men hier in goed overleg op in kan springen.



Daarvoor is het goed dat in ieder geval Vastgoedmanagement en de opdrachtgever elkaar regelmatig, zie ook hierboven, spreken over de voortgang, beleidsvragen, acquisities en disposities, onderhouds- en verhuurvraagstukken, enzovoorts.

#### Risicodeling

Het lijkt mij zinvol voor de opdrachtnemer, om de 'alignment' te bevorderen (zie hierboven bij 'Visie') incentives in te bouwen bij 'goed gevolg' en tegelijkertijd een deel van het risico te lopen. Bijvoorbeeld een deel van het leegstandsrisico of de winst van een lagere energierekening.

#### **6.3.7. Staf**

##### Professionele de opdrachtgever en -nemer

Stel een ambtelijke opdrachtgever aan die 'verstand van zaken heeft' (maar op een ander abstractieniveau dan 'deze ketel, of dat dak') om de afhankelijkheid van de opdrachtnemer enigszins te kunnen weerstaan.

Stel ook een nieuw afdelingshoofd aan bij Vastgoedmanagement die kennis heeft van (vastgoed)zaken en die voor een goede transitie naar verzelfstandiging kan zorgen. De huidige afdelingshoofden binnen de gemeente Arnhem zijn 'algemeen managers' die niet noodzakelijkerwijs kennis en ervaring met het taakveld van hun afdeling hebben en – in principe – na enkele jaren weer rouleren.

##### Consulteer en informeer personeel

Geef bij een besluit inzake verzelfstandiging van de afdeling Vastgoedmanagement zo spoedig mogelijk openheid van zaken naar het bestaande personeel (wat mee gaat en eventueel 'achterblijft') en behoudt dat gedurende het hele proces: consulteer en informeer.

Hou er rekening mee dat een gedeelte van het personeel niet 'in staat zal zijn' om de verandering naar een nieuw soort organisatie mee te maken. Ontwikkel hiervoor een 'Sociaal Plan'.

#### **6.3.8. Sleutelvaardigheden**

##### Professionaliseer Vastgoedmanagement

Bij een verzelfstandiging van de afdeling Vastgoedmanagement zal het werk vaak nog gedaan worden door de mensen van de oude organisatie. Ga daarom verder met het professionaliseren van de afdeling Vastgoedmanagement: vergroot de kennis op het gebied van portefeuilleadviesing, juridisch-fiscale zaken, aanbestedingen en accountmanagement, et cetera. Een en ander heeft voordelen voor de nieuwe organisatie, als ook voor de opdrachtgever. Hou er rekening mee dat dit een zogenaamde 'traagvariabele' is. Begin er dus nu reeds mee.

##### Professionaliseer de opdrachtgever

Noodzakelijk voor de gemeente om een goede regiegemeente te worden is een andere houding ten opzichte van het vastgoedmanagement. Geen aansturing, maar goed opdrachtgeverschap (zie ook Managementstijl en Staf). Een kunst die nu nog niet altijd goed wordt ingevuld door de gemeente Arnhem. Zoek een goede opdrachtgever, of leidt er een op, die iets meer op afstand staat, stuurt/monitort met prestatie-indicatoren en in constant gesprek is met de opdrachtnemer (want er zullen zaken fout gaan – aan beide kanten) en die op hoofdlijnen kennis van zaken heeft.

## **6.4. Conclusie**

Na de uitwerking van deze casus (management van het [sport]vastgoed in Arnhem) kan geconcludeerd worden dat de algemene adviezen uit de gids (hoofdstuk 5) 'geldig' zijn in een toepassing op een gemeente. De beantwoording in de vorm van (rand)voorwaarden en aanbevelingen, uitgewerkt in het 7S-model zijn goed, nuttig en praktisch toepasbaar, blijkt uit de interviews en de uitwerking van de case van het Arnhemse vastgoedmanagement. De algemene randvoorwaarden en aanbevelingen uit de casus sportvastgoed zijn verder één-op-één door te vertalen naar het hele vastgoedmanagement van Arnhem.

## 7. Conclusies, aanbevelingen en reflectie

### 7.1. Conclusies

#### Onderzoek

De centrale onderzoeksvraag van deze scriptie is: *Wat moet een gemeente doen om een succesvolle vastgoed-regiegemeente te worden?* Met het invullen van het ontwikkelde afwegingskader voor het wel/niet uitbesteden van taken en activiteiten, zie onderstaande tabel 5, wordt een gemeente gedwongen na te denken. Niet alleen over taken, maar ook wat het uit huis zetten van de taken betekent voor de flexibiliteit, de eigen organisatie, afhankelijkheid, monitoring, enzovoorts. En dat er na een besluit over uit te besteden taken er nog een heel traject is van voorwaarden welke men moet invullen om succesvol regie te kunnen voeren. De voorwaarden, beschreven aan de hand van het 7S-model zijn daarmee geen 'beslisboom', maar een handvat ter ondersteuning van het eigen nadenken over en vervolgens implementeren van acties, programma's en processen op zowel de 'harde' als de 'zachte' kanten van de organisatie.

Wel duidelijk is dat bij regievoering alles start bij het ontwikkelen van een duidelijke visie door de gemeente.

| Taken                        | Sturing dichtbij/flexibiliteit | Gevolgen organisatie/kwetsbaarheid | Voordeel kosten/kwaliteit | Partijen beschikbaar | Monitoring | Afhankelijkheid |
|------------------------------|--------------------------------|------------------------------------|---------------------------|----------------------|------------|-----------------|
| Strategisch portefeuillemgt. |                                |                                    |                           |                      |            |                 |
| Projecten en ontwikkeling    |                                |                                    |                           |                      |            |                 |
| Investering en financiering  |                                |                                    |                           |                      |            |                 |
| Huisvestingsadvies           |                                |                                    |                           |                      |            |                 |
| Administratie                |                                |                                    |                           |                      |            |                 |
| Aan- en verhuur              |                                |                                    |                           |                      |            |                 |
| Planmatig onderhoud          |                                |                                    |                           |                      |            |                 |
| Dagelijks onderhoud          |                                |                                    |                           |                      |            |                 |
| Energiemanagement            |                                |                                    |                           |                      |            |                 |
| Dispositie                   |                                |                                    |                           |                      |            |                 |

Tabel 5. Afwegingskader voor het wel/niet uitbesteden van vastgoedmanagementtaken; eigen bewerking.

Met de toetsing op de case management (sport)vastgoed Arnhem kan geconcludeerd worden dat 'de gids' werkt en praktisch toepasbaar is voor een gemeente.

#### Algemeen

Veel gemeenten willen 'regiegemeente' worden. Maar op het gebied van vastgoedmanagement betekent dit voor veel van deze gemeenten dat er nog wel wat 'werk te doen' valt: van basis-op-ordebrengen tot portefeuillestrategie. Of uitbesteding (op de een of andere wijze) ook echt de oplossing voor het probleem is (terug naar de core business, bezuinigingen, gebrek aan kennis, enzovoorts), valt alleen met een gedegen business case (met daarin opgenomen alle gevolgen voor aansturing, afstoting, monitoring, advisering, alsmede rechtsvorm, risico's, verantwoording, enzovoorts) te beantwoorden

Het in eigendom hebben van het maatschappelijk vastgoed is op zich geen gemeentelijke doelstelling. Maar in de onderzoek wordt geconcludeerd dat het eigendom beter bij de gemeente kan blijven, dan overgaan naar een opdrachtnemer. Dit om te willen voorkomen dat men te afhankelijk wordt van een leverancier.

Vastgoedmanagement lijkt bij gemeenten geen 'gevoelig' beleidsterrein te zijn, wat men koste wat het kost, bij zich dient wil houden. Maar een succesvolle regiegemeente moet tenminste het *Strategisch portefeuillemanagement* en *Investerings en Financiën* in eigen hand blijven houden. Met het *Strategisch portefeuillemanagement* bepaalt de gemeente feitelijk de vraag naar huisvesting en de wijze waarop het vastgoed daaraan moet en kan voldoen. De beleidsmatig en financiële impact is te groot om deze taak onder verantwoordelijkheid van derden te laten verrichten.

*Investerings en Financiën* is een taak die, als je er voor gekozen hebt het eigendom in de hand van de gemeente te houden, goedkoper door de gemeente kan worden uitgevoerd dan een marktpartij. De reden om deze taken desondanks in het afwegingskader te handhaven is het moeten nadenken hierover. Waar en hoe gaan de gemeente deze taken dan beleggen binnen de organisatie. Al naar gelang de specifieke omstandigheden binnen een gemeente kan er voor worden gekozen om de overige zaken uit te besteden of toch aan zich te houden (bijvoorbeeld *Huisvestingsadvies* bij Arnhem).

Met het uitbesteden van een taak is een gemeente niet klaar. Met het opdrachtgeven, monitoren, overleggen enzovoorts is ook tijd en geld gemoeid. Daarbij blijft de verantwoordelijkheid voor de uit te besteden activiteiten gewoon bestaan. Regiegemeente worden kost verder tijd. Met het implementeren van 'harde' en 'zachte' factoren is tijd gemoeid. Cultuurveranderingen, kennis en ervaring opdoen, verandering van stijl, zijn niet voor niets als 'traagvariabele' gelabeld. Neem de tijd om tot invoering over te gaan.

In mijn onderzoek ben ik nog geen 'echte' regiegemeente tegengekomen die meer dan bijvoorbeeld alleen het onderhoud, of een deel van de portefeuille aan (semi-)private partijen uit heeft besteed<sup>29</sup>. Daarbij zijn de alternatieven voor uitbesteding beperkt. Er zijn nog geen marktpartijen die het propertymanagement van een gemeente integraal kan overnemen. Privatisering en/of regionalisering van bestaande vastgoedafdelingen lijken vooralsnog het alternatief.

#### Vastgoedmanagement gemeente Arnhem

Voor de gemeente Arnhem, de afdeling Vastgoedmanagement en het Sportbedrijf Arnhem zijn de volgende conclusies te trekken:

Belangrijk is om in de tijd die er nu nog is voordat het Sportbedrijf Arnhem buiten de organisatie wordt geplaatst (waarschijnlijk 1 januari 2016), te starten met het verder 'verzakelijken' van de onderlinge verhoudingen. Zorg dat de basis op orde is met:

- de invoering van een kostprijsdekkende huur (op basis van meerjaren onderhoudsplannen, inclusief de organisatiekosten van vastgoedmanagement) en gelijktijdige compensatie via subsidie aan de huurders;
- voltooiing van 'Operatie Schoenendoos',
- een huurovereenkomsten met gebruikers, inclusief een update van de demarcatielijsten (onderhoud voor huurder of verhuurder).

Met de verzelfstandiging van grote klanten, zoals het Sportbedrijf Arnhem, maar ook andere onderdelen, wordt ook een commerciële insteek van het Vastgoedmanagement de komende jaren noodzakelijker. Start niet direct met uitbesteden, maar begin wel met de voorbereidingen daartoe, wat ook behulpzaam zal zijn bij de benodigde verandering van insteek. Ontwikkel daartoe een visie (gebruik het afwegingskader) en doelstellingen voor Vastgoedmanagement ga verder met de verbetering van de skills, benoem een opdrachtgever en stel nu reeds een dienstverleningsovereenkomst tussen Vastgoedmanagement en de gemeente op.

---

<sup>29</sup> Hoewel de gemeente Apeldoorn hier met Accres naar neigt. Echter, Accres kan beter vergeleken worden met een geprivatiseerd en regionaal werkend Sportbedrijf Arnhem, dat ook het vastgoed weer in eigen onderhoud en beheer heeft genomen. Accres rekent namelijk de exploitatie van kinderboerderijen, gymzalen, zwembaden, sporthallen en wijkcentra tot haar core business.

Dit heeft ook nu al voordelen voor bijvoorbeeld:

- het aanbrengen van focus en opvoedkundig' waar zijn we wel en niet van, waar moeten we aan voldoen, wat is belangrijk?;
- de integraliteit van de aansturing;
- het oefenen met het opstellen van doelstellingen, normen, prestatie-indicatoren en de monitoring er van.

Het uitbesteden van de afdeling Vastgoedmanagement zal relatief 'gemakkelijk' zijn, in de trant dat de verwevenheid van Vastgoedmanagement met de rest van de gemeente gering is: de afdeling Vastgoedmanagement voert nu alleen operationele zaken uit. Wel zal de aansturing van(uit) de gemeente (benoeming opdrachtgever, uitbesteding, opstellen overeenkomsten, monitoring, overleg met beleidsafdelingen, enzovoorts) nog een hele klus zijn en een grote verandering ten opzichte van nu.

Verder heeft het voor de gemeente meerwaarde aan een uitbesteed Vastgoedmanagement een tweetal zaken toe te voegen: energimanagement en dispositie.

## 7.2. Aanbevelingen

### Voor alle gemeenten

Het is verstandig voor gemeenten om voor alle uit te besteden/te privatiseren taken een duidelijk afwegingskader te hanteren. In plaats van de vastgoedtaken kunnen in de tabel 5 ook andere taken beschreven. Vervolgens is een algemene lijn, ook voor het vastgoedmanagement van gemeenten van belang: waarom besteden we uit, hoe willen we als gemeente sturen, met wat voor partners willen we samenwerken, enzovoorts. Dit bevordert de duidelijkheid binnen de gemeentelijke organisatie en de politiek.

Geconcludeerd is dat veel gemeenten zich tot doel hebben gesteld de Joroff-ladder verder te beklimmen. Een aantal gemeenten heeft de 'basis op orde' en zou kunnen nadenken over verdere stappen, waaronder 'regiegemeente' worden. Voor deze gemeenten is het dan wel zinvol om werk te gaan maken van hun strategisch portefeuillemanagement.

Uitbesteden van taken en activiteiten aan derden, zonder het goed invullen hiervan kan, maar haalt niet het meeste rendement uit een aanbesteding. Waarschijnlijk is verder de mate van benodigde flexibiliteit in een overeenkomst tussen gemeente en een opdrachtnemer groter in geval deze taak niet goed is ingevuld binnen een gemeente.

Onderzoek als gemeente of er een basis is voor regionale vastgoedmanagementbedrijven. Vergroting van de basis kan mogelijk leiden tot een breder draagvlak voor kennis, ervaring, verandering in stijl, professionaliteit, enzovoorts.

Als gemeenten alleen de regie op hun vastgoed willen voeren en daarbij het operationeel en (deels) tactisch vastgoedmanagement willen uitbesteden, kunnen zij ook zelf voor de vraagkant van de markt gaan zorgen. Immers, het lijkt er op dat dit in Angelsaksische landen, soms onder druk van de Rijksoverheid, strategisch vastgoedmanagement (portefeuillemanagement) ook op gang is gekomen. Door in voldoende omvang (dus een aanzienlijk club van gemeenten), min of meer hetzelfde te vragen (dus niet de een onderhoud en de ander administratie en de volgende verhuur) en voor een langere tijd, wordt het voor commerciële partijen interessant om combinaties van (vastgoed)specialismes te maken en hierin te investeren.

Het lijkt me een poging van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en/of de Rijksoverheid waard om te zien of hier (maatschappelijke) winst in te behalen valt.

### Vervolgonderzoek

Het verdient de aanbeveling om de volgende cases nadrukkelijk te volgen en te beoordelen op hun (middel)lange termijnsuccessen en te bekijken wat we hier van kunnen leren:

- De eigendomsoverdracht in Hollands Kroon en de gevolgen voor de gemeente. Kan al het maatschappelijk vastgoed worden overgedragen aan maatschappelijke partijen? Kunnen de maatschappelijke partijen het vastgoed adequaat beheren? Is de gemeente hierdoor echt goedkoper uit? Wordt er naar verloop van tijd niet toch weer een beroep op de gemeente gedaan?

- De regionale Twentse en Utrechtse<sup>30</sup> vastgoedorganisaties. Welke taken gaan mee over? Wordt het vastgoed straks efficiënter (beter, goedkoper) gemanaged? Hoe wordt de aansturing door de gemeenten geregeld? Welke rechtsvorm wordt gekozen/? Kunnen de gemeenten straks nog voldoende sturen op hun portefeuilles?

De (algemene) randvoorwaarden en aanbevelingen blijven deels op hoofdlijnen. Het zou een aparte scriptie waard kunnen zijn om bijvoorbeeld de (juridische) wijze van het inbrengen van 'flexibiliteit in contracten' te onderzoeken.

### 7.3. Reflectie

#### Onderzoeksmethode

Terugkijkend op het onderzoek en de gebruikte onderzoeksmethode en de uitkomsten kan ik de volgende opmerkingen maken:

Het literatuuronderzoek is breed uitgezet naar verschillende vakgebieden die iets met regie(gemeenten), uitbesteden/outsourcen en (maatschappelijk) vastgoed te maken hebben: bestuurskunde, organisatie- en bedrijfskunde, vastgoedmanagement, enzovoorts. De meest relevante aspecten lijken mij daarbij aan bod te zijn gekomen.

Op basis van de literatuurstudie is een overzicht gemaakt (de gids) van de aanbevelingen en (rand)voorwaarden voor een succesvolle vastgoed-regiegemeente. Dit overzicht is in 'open' interviews (met een lijst met aandachtspunten) met deskundigen en betrokkenen besproken. Met de input van deze (leuke) gesprekken zijn enkele punten verder op de 'i' gezet. Uit deze gesprekken heb ik kunnen afleiden dat de uitkomsten door de betrokkenen en deskundigen worden herkend en dat er geen (grote) omissies zijn geweest in het literatuuronderzoek en alle aspecten benoemt zijn.

In mijn oorspronkelijke opzet (plan van aanpak) had ik een drietal verschillende interviewgroepen in gedachte: interviews met wetenschappers, interviews met deskundigen, interviews met Arnhemse betrokkenen. Na de zeer uitgebreide literatuurstudie ben ik, in overleg met mijn begeleidster, tot de conclusie gekomen dat dit weinig extra informatie zou toevoegen. Verder blijkt het gemaakte onderscheid tussen deskundigen en Arnhemse betrokkenen in de praktijk ook niet zo groot te zijn. Met bijna alle geïnterviewden heb ik de gevonden aanbevelingen/randvoorwaarden in de volle breedte kunnen bespreken en hierop zinvolle reacties teruggekregen, hetgeen blijkt uit de gespreksverslagen in bijlagen II en III.

Verder heb ik bemerkt dat, hoewel het goed was in te zoomen op één deelportefeuille, te weten sportvastgoed, en dit vanuit verschillende perspectieven te bekijken (vastgoedmanager, huurder/gebruiker, bestuurder en opdrachtgever), dit weinig extra informatie heeft gegeven. De 'problematiek' van het sportvastgoed is een-op-een te vertalen naar Arnhem als geheel. De aanbeveling zijn daarmee van toepassing op het management van de hele vastgoedportefeuille.

Tijdens het proces liep ik aan tegen het ordeningsvraagstuk van de gevonden aspecten. Na enige reflectie heb ik gekozen voor het 7S-model, omdat daar op een systematische wijze, in de volle breedte van de bedrijfsvoering, harde en zachte aspecten konden worden benoemd. Verder geeft het, een voor dit onderwerp, passende zwaarte aan het punt 'visie': bepaal eerst wat je wil en werk dat dan consequent (over alle S-sen) uit. Daarbij dwingt het model je, in zekere mate, om volledig te zijn en op alle S-sen te rapporteren. Maar zeker heeft ook meegespeeld dat ik het model in mijn eigen advies- en beleidswerkzaamheden in de afgelopen jaren vaker heb gebruikt en er een zekere bekendheid mee heb. Ongetwijfeld zijn er modellen te vinden (bijvoorbeeld het INK-model), die een gelijke uitkomst zouden opleveren, maar in een iets andere ordening.

Een bijkomend voordeel is dat het 7S-model een zekere mate van bekendheid geniet binnen de advieswereld, waardoor toepassing van aanbevelingen uit 'de gids' kan worden vergemakkelijkt.

---

<sup>30</sup> Te weten: Houten, Nieuwegein, Zeist, Stichtse Vecht, IJsselstein, Vianen en Lopik.

### Bruikbaarheid

De aanbevelingen en voorwaarden uit 'de gids' zijn goed en praktisch toepasbaar, blijkt uit de interviews en de uitwerking van de case van het Arnhemse vastgoedmanagement. De breedte/volledigheid van de aanbevelingen kan voor de sector nuttig zijn, werd geconcludeerd.

Wel heb ik bemerkt dat niet alle aspecten door iedereen even zwaar worden beleefd. Bijvoorbeeld dat er grote verschillen waren in de beantwoording van de toekomstige eigendomsvraag van het maatschappelijk vastgoed: bij de regiegemeente of bij de opdrachtnemer. Of het laag scoren van het belang van een goede exit-strategie en het voorkomen van information asymmetry. Waarschijnlijk heeft dit te maken met een gebrek aan praktijkervaring in de sector met het onderwerp. Gemeenten zijn nog geen regiegemeente op het gebied van vastgoed. En alle drie de bovengenoemde aspecten komen pas naar boven, nadat een uitbesteding is aangevangen. Daarom blijft het goed deze aanbevelingen te benadrukken.

### Eigen ervaringen

Met dit scriptieproces heb ik het nodige over mijzelf geleerd. Ik heb lang literatuuronderzoek gedaan en het onderzoek breed en diep uitgezet: (erg) breed qua onderwerpen, raakvlakken en invalshoeken, (erg) diep qua aantallen. Het kostte mij enige tijd om van de beschrijving van theorie en adviezen van derden, over te gaan naar het formuleren van mijn eigen mening en visie en concrete aanbevelingen. Misschien omdat ik het leuk vond (literatuur)onderzoek te doen, misschien omdat ik eerst volledig wilde zijn (onzekerheid, uitstelgedrag) en misschien omdat ik er de tijd voor had. Waarschijnlijk, vanwege alle drie.

Ik moet verder bekennen op voorhand enigszins sceptisch tegenover het concept 'vastgoed-regiegemeente' te hebben gestaan. Tijdens het onderzoek en schrijven van deze scriptie is dit omgeslagen naar nieuwsgierigheid. Het lijkt me enorm interessant om mee te kunnen helpen een echte vastgoed-regiegemeente op te zetten. Ik denk dat bovenstaande voorwaarden en aanbevelingen daar zeker een goede bijdrage aan kunnen leveren.

## Bijlage I. Uitkomst onderzoek Welsenens naar in- of outsourcing property management

### Interview criteria in- of outsourcing property management werkzaamheden

| Volledig zelf doen  | Volledig uitbesteden   | Gedeeltelijk zelf doen   |
|---|--|--|
| Huurders waarderen het directe contact met belegger                           | Lokale binding aan regio en klant  | Door veel direct commercieel contact met huurder en markt op eventuele veranderingen en wordt rentabiliteit van het vastgoed gemaximaliseerd |
| Geen ruis op de lijn  | Het hebben van lokale voelsprietten ten behoeve van belegger   | Technisch management is vak apart, waarbij beste kwaliteit geleverd kan worden door ervaren externe partij                                   |
| Snel kunnen schakelen   | Flexibiliteit organisatie door het meegroeien dan wel downsizen in lijn met groei/ afname portefeuille | Uitbesteding administratief management was kostenbesparend, omdat dan geen noodzakelijke investering nodig was in een administratiesysteem   |
| Vaste gezichten voor huurders   |  | Administratief gedeelte nam teveel tijd in beslag waardoor met uitbesteding meer tijd beschikbaar was voor nieuwe aankopen en huurders       |
| Persoonlijk contact wordt gezien als goede service                            |  | Direct contact met zittende huurders wordt als prettig ervaren en weet je wat er speelt  |
| Beter op de hoogte waardoor beter anticiperend vermogen                       |  |  |
| Goed grip kunnen houden   |  |  |
| Qua onderhoudsadvies wordt je minder snel bedonderd                           |  |  |
| Onderscheidend vermogen   |  |  |
| Persoonlijk contact is goed voor behoud huurder en optimalisatie portefeuille |  |  |
| Zelf kunnen zien wat er leeft bij huurders                                    |  |  |

Tabel 10. Uit: Welsenens (2012, pag. 41)



## Bijlage II. Interviews andere gemeenten en leveranciers

### II.1. Gemeente Nijmegen/bureau Vastgoed

Geïnterviewde: de heer Eric Peperkamp (4-9-13), hoofd bureau Vastgoed van de afdeling Vastgoed, Sportservice en Accommodaties (VSA) van de gemeente Nijmegen.

In het verslag van het interview zijn bovendien enkele gegevens uit de Kadernota Vastgoedbeleid van 2012 en een presentatie over verduurzaming van maatschappelijk vastgoed uit 2013 opgenomen, als ook een persbericht uit 2008.

De Gemeente Nijmegen geldt als een van de twaalf 'koplopers', dan wel goede voorbeelden, op het gebied van maatschappelijk vastgoed (Veuger 2012, pag. 22).

De gemeente Nijmegen heeft een omvangrijke vastgoedportefeuille (zie tabel 11), welke zij sinds 1989 heeft gecentraliseerd, met een 'verzekerde' waarde van € 571,3 miljoen. Voor Nijmegen geldt dat zij pas het eigendom van vastgoed wil hebben als er een maatschappelijk beleidsdoel is waarvoor dit vastgoed nodig is, en de markt het niet (kan) regelen (tegen aanvaardbare kosten) en mits de gemeente het financieel wel voordeliger kan regelen. Daarnaast zijn er uitzonderingen, zoals het bezit van de St. Stevenstoren, vanwege grote maatschappelijke en/of culturele waarden (bron: Nijmegen 2012, pag. 7).

|                           | Adressen | Terreinen | Totaal |
|---------------------------|----------|-----------|--------|
| <b>Permanent vastgoed</b> | 473      | 328       | 801    |
| <b>Tijdelijk vastgoed</b> | 122      | 41        | 163    |
| <b>Totaal</b>             | 595      | 369       | 964    |

Tabel 11. Vastgoed in beheer per 24-5-2012. Bron: Gemeente Nijmegen (2012, pag. 18.). Eigen bewerking.

Het bureau vastgoed (ca. 40 fte) van de afdeling VSA (230 fte<sup>31</sup>) valt binnen het Programma Facilitaire Diensten, product Maatschappelijk Vastgoed. De afdeling VSA is binnen de gemeente primair verantwoordelijk voor het behartigen van de eigenaarsrol van gemeentelijk vastgoed, contractbeheer van de gebouwen, voeren van exploitatie- en beheerbeleid, zorgen voor onderhoud en instandhouding, integraal in kaart brengen van vraag en aanbod en het formuleren van een vastgoedbeleid/een portefeuillebeleid. Het Programma Grondbeleid en/of de GEM Waalsprong zijn primair verantwoordelijk voor het resultaat van strategisch (tijdelijk) vastgoed, voor wie VSA het beheer uitvoert. Landelijk geldt Nijmegen als een 'koploper' op het gebied van maatschappelijk vastgoed (Veuger, 2013, pag. 22): gecentraliseerd vastgoedbedrijf, basisgegevens op orde, eigen vastgoedbeleid, enzovoorts. Binnen de gemeente Nijmegen is de afdeling ook verantwoordelijk geworden voor het opstellen van het nieuwe (fysieke) Stedelijke Voorzieningenplan van de gemeente. VSA is daarmee verantwoordelijk geworden voor zowel de operationele, tactische en strategische vastgoedvraagstukken.

Sinds 2008 heeft Nijmegen als eerste gemeente in Nederland de regie op het onderhoud geoutsourcet naar DHV (momenteel Royal HaskoningDHV), zie ook het onderstaande persbericht uit Profnews.nl van 3 april 2008. Overwegingen daarbij waren besparingen, terugkeren naar de core business en onvoldoende kennisniveau dan wel een probleemgebied kwijt willen raken. Uit een aanbesteding met 5 partijen was DHV uiteindelijk het enig bedrijf dat inschreef/een bieding deed. De overige vier vonden de risico's te groot. DHV heeft van de gemeente het complete onderhoudsbeleid (en –uitvoering) overgenomen. Nijmegen heeft hiervoor een budget van € 5,2 miljoen per jaar.

#### *DHV neemt technisch vastgoedbeheer over van gemeente Nijmegen*

*Ingenieursbureau DHV neemt het technische vastgoedbeheer over van de gemeente Nijmegen. Het betreft een deal voor vijf jaar, die beide partijen iets oplevert. De gemeente Nijmegen kan door de uitbesteding zo'n 350.000 euro op jaarbasis besparen. Voor DHV betekent de opdracht een uitbreiding van de portefeuille.*

<sup>31</sup> VSA voert ook het Nijmeegse sportbeleid uit.

*Volgens DHV-directeur Eugene Grüter is Nijmegen de eerste grote stad in Nederland die voor uitbesteding van het technisch beheer kiest. Dankzij de opdracht krijgt DHV het technisch beheer over 650 objecten in Nijmegen in de portefeuille. Hiertoe behoren onder meer het stadhuis, de sporthallen en de Sint Stevenstoren. Het monumentale Waaggebouw en het Natuurmuseum vallen ook onder de deal. In totaal heeft de opdracht een waarde van 23,5 miljoen euro.*

*Dat DHV blij is met de opdracht is ook te verklaren vanuit de strategie van het bureau. Het technisch beheer van vastgoed is binnen DHV een strategische markt. DHV verzorgt ook het asset management van het 800 hectare grote chemische industrie-complex Chemelot DSM in Geleen. Door de deal met Nijmegen heeft DHV de garantie van een stabiele kasstroom. Nijmegen zoekt al sinds 2005 naar uitbestedingsmogelijkheden.*

Bron: <http://www.profnews.nl/883468/dhv-neemt-technisch-vastgoedbeheer-over-van-gemeente-nijmegen>

Gevraagd naar de ervaringen van de gemeente gaf de heer Peperkamp het volgende aan:

- Verdwijnen van flexibiliteit. De gemeente heeft in de uitbestedingsovereenkomst met DHV prestatienormen afgesproken ten aanzien van het niveau waarop de panden moesten worden onderhouden. Het contract hield alleen geen rekening met (door de politiek gewenste) veranderingen. Hij beschrijft een voorbeeld van fractiekamers in het stadhuis die moesten worden verbouwd na de gemeenteraadsverkiezingen. In dit type van kosten, niet noodzakelijk volgens de overeenkomst, was niet voorzien. De eerste jaren kenmerkte zich door 'incidentenmanagement': hoe los je dit type van vraagstukken op?
- In overleg met DHV is men hier uiteindelijk wel uitgekomen. Er zijn, onder meer, gelden vanuit de 'pot' onderhoud bestemd voor ad hoc vraagstukken (een reserve gecreëerd) en er zijn andere overlegvormen met DHV ontwikkeld. DHV heeft personeel permanent aanwezig bij de gemeente voor operationele afstemming en eens per maand spreekt de heer Peperkamp met DHV over tactische aangelegenheden.
- De overeenkomst met DHV loopt binnenkort af. Gevraagd naar hoe de flexibiliteit in te brengen in een nieuwe overeenkomst moest de heer Peperkamp het antwoord nog schuldig blijven. Dit is een vraag welke VSA bij een marktconsultatie over de nieuwe aanbesteding juist ook aan de leveranciers wil gaan voorleggen.
- Een andere les is het verbeteren van het eigen opdrachtgeverschap. Na de uitbesteding moesten de voormalig verantwoordelijken voor het onderhoud de uitvoering door DHV monitoren. De ambtenaren zaten daarbij nog te veel in hun 'oude' rol.
- Hoewel er sprake was van slechts een leverancier die inschreef geeft de heer Peperkamp niet aan dat Nijmegen erg 'afhankelijk' is geworden van DHV, of dat zij de hoofdprijs betalen voor hun diensten. In de nieuwe situatie, na een nieuwe aanbestedingsronde die binnenkort van start moet gaan, zal Nijmegen straks ook weer met een leverancier voor de onderhoudsregie willen werken en niet (bij het opknippen in percelen) met meerdere leveranciers.
- Gevraagd naar mogelijk, andere uit te besteden activiteiten, bijvoorbeeld op financieel-administratief terrein, gaf de heer Peperkamp aan hier niet veel voor te voelen. Deze werkzaamheden zijn volledig geïntegreerd bij VSA, dan wel de gemeente, en worden naar tevredenheid uitgevoerd. Als de politiek vraagt om uitbesteding hiervan, moet je je afvragen of het wel goed wordt gedaan en of er niet meer achter steekt (gebrek aan vertrouwen). Zorg er voor dat de basis op orde is.
- Overall oordeel over de uitbesteding is positief, maar in de nieuwe situatie moeten er wel meer flexibiliteit in een overeenkomst worden ingebracht, voor tenminste een deel van de portefeuille. De heer Peperkamp maakt daarin een onderscheid in zogenaamde 'prestatie-panden' die op basis van normstellingen (prestatie-indicatoren) kunnen worden onderhouden en zogenaamde 'regie-panden' (bijvoorbeeld het Nijmeegse stadhuis).

## II.2. HaskoningDHV

Geïnterviewde: Jaap Wildeman (13-9-13), senior projectmanager Buildings van Royal HaskoningDHV.

- HaskoningDHV voert voor Nijmegen het regie over het onderhoudswerk in de portefeuille uit. Nijmegen heeft hier volgens Wildeman, onder meer, voor gekozen vanuit de motieven van 'besparingen' en 'transparantie'.
- Het oorspronkelijke contract is tijdens de looptijd bijgesteld, om redenen van flexibiliteit. Het toenmalige contract was voor Nijmegen te rigide. Er waren twee soorten van objecten in de contracten: prestatie- en regieobjecten. Bij de prestatieobjecten (ca. 7 compleet van elkaar verschillende, incl. het Stadhuis) objecten moest Royal HaskoningDHV zelf bepalen hoe het onderhoudswerk zou plaatsvinden. Bij de regieobjecten moet er jaarlijks in overleg met de opdrachtgever een plan met kostenbegroting worden ingediend. De opdrachtgever (Nijmegen) kan dan zelf de prioriteiten bepalen. Al het vastgoed wordt nu via 'regie' onderhouden. Wildeman is zelf voorstander van dit model (de opdrachtgever houdt de regie). Hoe kan je anders goed met elkaar regelen als de wethouder een ander tapijt in z'n werkkamer wil (zonder direct extra kosten in rekening te brengen)?
- De markt is voor een zwaardere verantwoordelijkheid/hogere knip nog niet klaar. Wildeman kent géén bedrijven die voor maatschappelijk vastgoed het gehele property-, of het assetmanagement willen overnemen, c.q. daar risico's op willen lopen.
- Om als gemeente een 'goede opdrachtgever' te worden, moet je je medewerkers laten controleren op hoofdlijnen – KPI's - (en niet de techneuten van vroeger 'alles op boutjes en schroefjes na laten lopen') en, wederom op hoofdlijnen, verstand hebben van installatietechniek en bouwkundige zaken.
- Royal HaskoningDHV zal, uiterlijk bij beëindiging van het contract met Nijmegen, er weer zorg voor dragen dat het vastgoedinformatiesysteem Planon gevuld is met de onderhoudsgegevens van de Nijmeegse objecten.

### II.3. Gemeente Rotterdam/directie Vastgoed

Geïnterviewden: Daniël van Noordennen en Rob van der Grient (13-9-13), respectievelijk assetmanager vastgoed/procesmanager stedelijk team<sup>32</sup> en teamleider technisch beheer maatschappelijk vastgoed bij de directie Vastgoed van de sector Stadsontwikkeling van de Gemeente Rotterdam. In het verslag van het interview zijn daarnaast enkele gegevens uit het Meerjaren Perspectief Vastgoed Rotterdam (Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam 2009), een kerncijferrapportage (Rotterdam 2011) en een persbericht van Verwey Vastgoed uit maart van 2013 opgenomen.

Ook Rotterdam wordt gezien als een 'koploper' en voorbeeld-vastgoedbedrijf op het gebied van maatschappelijk vastgoed (Veuger, 2013, pag. 22). Na Enschede, wordt Rotterdam door de deelnemers aan de Barometer Maatschappelijk Vastgoed als nummer 2 genoemd.

De sector Vastgoed van het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) heeft sinds 2006 het eigendom, het beheer en de ontwikkelingsfunctie voor al het vastgoed van de gemeente Rotterdam en beheert dat met een formatie van 126 fte. De WOZ-waarde van de portefeuille bedraagt circa € 2,5 miljard en in totaal gaat het om ongeveer 3.000 objecten. Het OBR is daarmee naar eigen zeggen de grootste gemeentelijke vastgoedorganisatie van het land. De portefeuille van het OBR bestaat uit maatschappelijk vastgoed, commercieel vastgoed, tijdelijk/strategisch vastgoed en bijzondere objecten, zoals bijvoorbeeld een watertoren, de erfpachtportefeuille en de havenbekkens. Het OBR had een onderhoudsbudget voor haar vastgoed in 2011 (Rotterdam 2011, pag. 14) van € 38,6 miljoen per jaar.

Het OBR (2009, pag. 11) heeft eigen vastgoed in ontwikkeling en in bezit daar waar het als instrument een doeltreffende en doelmatige aanvulling vormt op de middelen en instrumenten die worden gebruikt om maatschappelijke doelstellingen het gebied van veiligheid, economie en fysiek, maar ook sociaal te behalen. Rotterdam (pag. 14) gebruikt (eigen) vastgoed voor een beter aanbod van (maatschappelijke) voorzieningen, zoals lokale cultuur centra, multifunctionele accommodaties, Centra voor Jeugd en Gezin en de brede scholen. Vastgoed is voor Rotterdam daarnaast een belangrijk instrument omdat er altijd ontwikkelingen zijn die marktpartijen of woningcorporaties niet oppakken omdat deze onvoldoende rendement opleveren en/of van de overheid zijn. Als laatste argument geeft Rotterdam aan dat de hoeveelheid grond die de gemeente kan uitgeven afneemt. Om toch allerlei ruimtelijk- economische doelstellingen te behalen, zijn andere instrumenten, zoals vastgoed nodig.

Van Doordennen en van der Grient geven in het interview het volgende aan:

- De directie Vastgoed heeft het eigendom en het beheer/exploitatie van het vastgoed van de gemeente Rotterdam. Vastgoed heeft zich de afgelopen jaren verder ontwikkeld met, onder meer:
  - invoering van kostprijsdekkende huur;
  - conditiegericht onderhoud;
  - gebiedsgericht werken (inzicht in vraag en aanbod per deelgemeente);
  - een sluitende meerjarenbegroting (niet meer elk jaar hoeven 'shoppen' bij de veertien deelgemeenten);
  - ervaring opgedaan met zelf uitbesteding van onderhoudswerk (i.p.v. Nijmegen 'regie op onderhoudswerk'). Mede door bezuinigingsdruk vanuit de gemeente. Daar liggen naar alle waarschijnlijkheid ook wel financiële voordelen. Lastig daarbij is dat nog maar weinig gemeenten dit professioneel uitbesteden. De zekerheid van een leverancier die daar zijn organisatie voor moet inrichten is dus klein. Schaalvergroting zou helpen, zeker voor kleinere/middelgrote gemeenten.
- Vastgoed is verantwoordelijk voor het operationeel en tactisch beheer en is steeds beter in staat is te adviseren op strategisch portefeuilleniveau.
- Vastgoed heeft ook nog een commerciële vastgoedportefeuille. Deze is voor (een deel) weggezet bij Verwey Vastgoed. Zij voeren voor de gemeente het propertymanagement (operationeel management) uit.

---

<sup>32</sup> Alsmede zelfstandig vastgoedadviseur bij Vloedlijn Maatschappelijk Vastgoed.

*De Rotterdamse vastgoedbeheerder Verwey Vastgoed gaat het vastgoedmanagement van ca. 70 kantoorpanden, 25 winkels en 25 bedrijfspanden uitvoeren namens de gemeente Rotterdam. Verwey Vastgoed verzorgt voortaan het commercieel, technisch en administratief beheer van deze vastgoedportefeuille. Met deze aanbesteding kan de gemeente zich meer richten op haar kerntaken. De overeenkomst werd maandag 11 maart 2013 ondertekend.*

Bron: <http://verwey-vastgoed.nl/NieuwsDetail.aspx?RecID=8327>

- Om goed te kunnen uitbesteden is het noodzakelijk dat:
  - er zoveel mogelijk centraal wordt geregeld en de basis op orde is (budgetten, kostprijsdekkende huur, inzicht in conditie panden, etc.).
  - de gegevens voor de uitvraag op orde zijn (niet schromen daar specialistische ondersteuning voor bij te vragen. Centrale inkoop- en aanbestedingsafdelingen kunnen die vraag niet voor je formuleren);
  - men beschikt over object-/portefeuillebeleidsplannen;
  - men de organisatie daarop aanpast. Niet de oude technische dienst de monitoring laten doen van de leverancier. Moet een echte opdrachtgever gaan doen (wel met kennis van zaken);
  - men een aantal zaken los gaat laten. Niet meer sturen op wanneer er geleverd wordt, maar dat er geleverd gaat worden als de conditie dit vereist: meten op output, niet op de input. Verder: dat de politiek zich er minder mee gaat bemoeien. Zeggenschap wordt beperkter met afsluiten overeenkomst.
  - men monitort op resultaat en prestatie-indicatoren (KPI's, tevredenheidsonderzoek), via conditiemetingen en financieel resultaat;
  - men tenminste zelf verantwoordelijk blijft voor de strategie.
- Een leverancier moet resultaatgericht, i.p.v. inspanningsgericht gaan werken, meer aan maintenance engineering doen i.p.v. onderhoudsmonteur zijn (lange i.p.v. korte termijn denken) en beschikken over een politieke antenne, gegevens met de opdrachtgever delen (MJOP's, vastgoedinformatiesysteem).
- Onderhoudscontracten Vastgoed: in delen (per portefeuilleonderdeel), gekozen voor een ingroei jaar<sup>33</sup>, kwaliteitsplan door leverancier, de leverancier zelf vragen waarop hij afgerekend wil worden. In aanbesteding exit strategie vastleggen: wanneer kunnen stoppen, welke gegevens dan beschikbaar voor gemeente e.d.
- Ervaringen tot nu toe:
  - markt is nog huiverig, vraagt aan de gemeente 'hoe' (idee was 'wat?');
  - erg conservatief, vooral de installatiebranche;
  - organisatieaanpassingen/inrichten door leverancier lastig bij nog beperkte vraag vanuit gemeenten. Gemeenten zouden hierop samenwerking moeten zoeken;
  - stop niet bij de eerste hobbelen en doe aan verwachtingsmanagement.

<sup>33</sup> Vermindering van risico voor gemeente en marktpartij. Zicht op prestaties van de leverancier die zicht heeft op de portefeuille. Geen onnodige risico's meeprijzen in een offerte.

## II.4. Gemeente Enschede/Vastgoed Bedrijf Enschede

Geïnterviewde: Jan Kappers (26-9-13), projectleider Regionalisering Vastgoed, Gemeente Enschede. In het verslag van het interview zijn daarnaast enkele gegevens uit de Vastgoednota 2.0. van de gemeente Enschede opgenomen en uit een presentatie over het Vastgoedbedrijf Enschede (VBE) uit 2012.

Enschede wordt landelijk (onder de 76 geïnterviewden van de Barometer Maatschappelijk Vastgoed) gezien als de 'koploper' (nummer 1). "De aspecten van het beleid van deze koplopers zijn vooral inspirerend vanwege de wijze van organiseren, de inhoud en de kennis." Het VBE is bijvoorbeeld het eerste gemeentelijke vastgoedbedrijf die de stap heeft gezet naar portefeuillemanagement.

Het VBE vervult de eigenaarsrol van het (maatschappelijke) gemeentelijk vastgoed in Enschede. Het VBE regelt het vastgoedbeheer en waakt over de kwaliteit van de gebouwen. De portefeuille van het VBE portefeuille bestaat, onder andere, uit gemeentelijke kantoorhuisvesting, gymlokalen, sporthallen, wijkcentra en buurthuizen, ateliers voor kunstenaars, bedrijfsverzamelgebouwen en brandweerkazernes. De portefeuille heeft een omvang van zo'n 155 panden, 220.000 m2 BVO en een WOZ-waarde van ca. € 300 miljoen (exclusief de ruim 70 panden die het VBE in beheer heeft van het Grondbedrijf). De jaaromzet van VBE bedraagt €17 miljoen. Het VBE telt 18 medewerkers, waarvan 8 fte voor technisch beheer, nieuwbouw, renovaties en projectontwikkeling, 3,5 fte ondersteunend en 3 fte op portefeuillemanagement (assetmanagement, accountmanagement en commercieel beheer).

Het VBE is, met als projectleider dhr. Kappers, bezig met een onderzoek naar samenwerking met andere gemeentelijke vastgoedbedrijven in Twente, te weten: Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal (Enschede 2011, pag. 13):

*"Om meerdere redenen lijkt het zoeken naar samenwerking met andere partijen in de regio zinvol en noodzakelijk in de toekomst. Allereerst verwachten we met schaalvergroting nog meer slagkracht en inkoopvoordelen te behalen op bijvoorbeeld het gebied van onderhoud. Daarnaast zoeken de gemeenten naar efficiency en slankere organisaties. Gemeente Losser is hiervan een voorbeeld, zo kan het mogelijk zijn dat het Technisch Beheer dat Losser nu uitbesteedt, beter en goedkoper door VBE kan worden uitgevoerd. Daarnaast wordt regelmatig met de vastgoedbeheerders binnen Netwerkstad Twente gesproken over verdere samenwerking. Één van de mogelijkheden die VBE ziet is het streven naar een Twentse Beheerorganisatie die het Technisch Beheer voor de verschillende steden kan uitvoeren. Dit vergt nog enige tijd, maar lijkt haalbaar."*

- De voorlopige uitkomst (stand september 2013) is dat de gemeente Enschede gaat samenwerken met Borne en Almelo aan één vastgoedmanagementbedrijf. Mogelijk sluit Hengelo, dat qua ontwikkeling nog een redelijke weg te gaan heeft, later aan.
- Gevraagd naar de taken van het nieuwe vastgoedbedrijf, geeft dhr. Kappers aan, dat deze mogelijk het technisch en administratief beheer omvatten, alsmede de advisering omtrent portefeuillemanagement. Met andere woorden: het nieuwe bedrijf gaat voor een 'hoge knip'. Het portefeuillemanagement zelf blijft logischerwijs achter bij de opdrachtgever. Naar aanleiding van dit onderwerp ontstond zich de discussie of vastgoedbedrijven überhaupt wel in staat zijn om Joroff-trede 5 ('Strateeg') te behalen, omdat de portefeuillebeslissingen, volgens dhr. Kappers, altijd vanuit 'beleid' zouden moeten worden genomen. Wel kan een vastgoedbedrijf hierin adviserend optreden. Het VBE bevindt zich volgens dhr. Kappers op trede 4 ('Maatschappelijk Ondernemer').
- Dhr. Kappers ziet het als mogelijk, en misschien wel wenselijk, om - op termijn - in het nieuwe regionale vastgoedbedrijf het eigendom te verkrijgen van het maatschappelijk van de deelnemende gemeenten. Daar is nu nog geen besluit over genomen. Voordelen zijn, volgens dhr. Kappers, dat er minder vastgoed zit bij gemeenten. Vastgoed is niet de core business van de beleidsafdelingen, maar dat zijn de clubs, verenigingen en instellingen die in het vastgoed zitten en de activiteiten die zij daar uitvoeren. Voorwaarden hiervoor is wel dat het vastgoedbedrijf de integrale kosten kan doorberekenen aan de huurders (kostprijsdekkende huur, inclusief leegstandsrisico, voorziening voor onderhoud en de overheadkosten). Hoe een eventuele administratieve, financiële, juridisch en fiscale overdracht van het vastgoed en de bekostiging daarvan moet worden geregeld, is nog niet uitgezocht. Nadeel is verder, volgens de interviewer, de afhankelijkheid van de gemeente van een nieuw



Vastgoed Bedrijf Twente (zal vanwege de gevolgen van een faillissementsrisico altijd 'gered' worden door de gemeenten) en de onmogelijkheid/moeilijkheid om ooit het vastgoedmanagement aan derden uit te kunnen gaan besteden.

- Voorwaarden voor de gemeente voor het op afstand zetten van het vastgoedmanagement, volgens dhr. Kappers: basis op orde (dat wil zeggen qua vastgoedinformatie, inzicht in het onderhoud/de onderhoudskosten, etc.), goed opdrachtgeverschap (verstand van zaken), monitoring van afspraken, een duidelijke opdrachtformulering ten aanzien van de vraag aan een vastgoedmanagementbedrijf en inzake de kwaliteit van de te onderhouden panden. Ten aanzien van het opdrachtgeverschap van 'kleinere gemeenten' voorziet dhr. Kappers nog een probleem. Het opdrachtgeverschap stelt in tijd te weinig voor om daar een specifieke functionaris voor aan te stellen. Maar hoe borg je dan de kennis om een goed opdrachtgever voor een vastgoedmanagementbedrijf te zijn?
- Volgens dhr. Kappers is het exit-risico (wat te doen als het niet bevalt?) geen issue bij de deelnemende gemeenten. Over de rechtsvorm van het nieuwe vastgoedbedrijf wordt daarentegen al wel veel gedebatteerd: wel of geen Gemeenschappelijke Regeling (GR)? Deze discussie zou beter aan het eind van het onderzoek naar de taken, bevoegdheden en activiteiten kunnen plaatsvinden.
- Hoe flexibiliteit in de overeenkomst tussen de (regie)gemeente en het nieuwe vastgoedbedrijf vorm te geven: nog niet uitgewerkt.
- Ten aanzien van de politieke invloed op het vastgoedmanagement stelt dhr. Kappers dat dit ook een deel 'opvoeden' en 'gewenning' is. Het moet bij de politiek gaan over de inhoud en niet over de stenen. De Enschedese politiek heeft de afgelopen jaren een stapje terug gedaan en heeft het VBE de gelegenheid gegeven om met kostprijsdekkende huur (inclusief een vergoeding voor overheadkosten en het kunnen opbouwen van een voorziening voor onderhoud en leegstandsrisico's) het vastgoedmanagement te verzorgen zonder telkens om extra middelen te komen vragen. Dit 'concept' staat ook model voor het nieuwe Twentse vastgoedbedrijf.
- Naast het Twentse voorbeeld is er volgens dhr. Kappers ook een onderzoek gaande in een zevental Utrechtse gemeenten naar regionale samenwerking op vastgoedgebied.

## II.5. Ministerie van Defensie/Vastgoed en Beveiliging

Geïnterviewde: Henk Koster (11-10-13), projectcoördinator reorganisatie Vastgoed en Beveiliging bij de Bedrijfsgroep Vastgoed en Beveiliging (BG V&B) van het Ministerie van Defensie. In het verslag van het interview zijn daarnaast enkele gegevens van zijn LinkedIn-pagina en de website van Defensie ([www.defensie.nl](http://www.defensie.nl)) gebruikt.

De bedrijfsgroep is als een Agentschap binnen het Ministerie van Defensie verantwoordelijk voor het leveren en in stand houden van gebruiksgereede infrastructuur en voor de beveiliging van deze objecten. De BG V&B bestaat uit circa 3.000 medewerkers verdeeld over de bedrijven Dienst Vastgoed Defensie (DVD) en de Defensie Bewakings- en Beveiligingsorganisatie. De DVD is binnen Defensie verantwoordelijk voor de instandhouding, verwerving en afstoting van een grote hoeveelheid vastgoed en advisering daaromtrent. De DVD is een van de grotere gebouw- en terreinbeheerders in Nederland. Het bedrijf is verantwoordelijk voor ongeveer 30.000 hectare grond en een vloeroppervlak van meer dan 6 miljoen vierkante meter. De DVD telt ruim 1.100 medewerkers, verspreid over diverse locaties in het land. De meeste personeelsleden zijn burger (ongeveer 4% is militair).

Als gevolg van de bezuinigingen binnen het Ministerie van Defensie en sourcingsinitiatieven, wordt binnen nagenoeg geheel Defensie gereorganiseerd. Dhr. Koster is als projectcoördinator/-leider, de coördinator van de oprichting van de Vastgoeddienst Defensie. Algemeen houdt de reorganisatie een expliciete scheiding van regie (vraag- en aanbodmanagement) en uitvoering in, afgestemd op de verminderde werklust. Bij de Vastgoeddienst Defensie komt de nadruk meer te liggen op portefeuillemanagement, rekening houdend met Rijksbrede afspraken en intenties. Daarbij is het de bedoeling dat de vastgoeddienst na 2015 opgaat in het Rijks Vastgoed Bedrijf (RVB). De verkenningen daartoe zijn inmiddels in gang gezet.

- De DVD als vastgoedbedrijf zou je, volgens dhr. Koster, op de Joroff-ladder het best als 'controller' kunnen omschrijven. Het eigendom van het Defensievastgoed ligt binnen Defensie bij de Defensiestaf en zij bepalen ook of en welke objecten worden geacquireerd, of afgestoten. De DVD heeft hier slechts een adviserende rol in.
- Zo'n twee jaar terug was er binnen DVD sprake van een onderzoek naar de toekomstige taken van de DVD. De DVD overwoog de stap naar een regieorganisatie en stelde zich daarbij de vraag waar, of beter: 'hoe hoog' de knip in de vastgoedpiramide zou moeten worden gelegd, zie § 4.2. Met vragen als wijze van leverancierskeuze ("In niet te grote percelen, want dat kan de markt niet aan") en exit-strategie, was men destijds nog niet klaar. Met de overgang naar het RVB is deze discussie verstomd. Opvallend nu is dat de RVB de operationele kwaliteiten van de DVD verwelkomt. In de afgelopen jaren heeft zij zelf die kennis afgestoten, maar schijnt de inbreng van de DVD voor het RVB daarin nu graag weer te willen opnemen. De redenen van weleer waren verbetering van de efficiency, kostenbesparing, de uitvoering met minder mensen mogen doen (krimp ambtenarenapparaat), flexibelere overheid enzovoorts. Daarbij zou je ook de 'tucht van de markt' kunnen aanvoeren. Overheden zelf hebben de neiging iets minder zakelijk met elkaar om te gaan en elkaars fouten en inefficiënties te bedekken.
- In de huidige reorganisatie van de DVD gaat het ook weer over welke taken zelf door de DVD worden uitgevoerd en welke kunnen/zullen worden overgedragen aan de markt. Het voorstel luidt nu dat DVD zelf het portefeuillemanagement /strategisch vastgoedbeheer, alsmede de belangenbehartiging, het juridisch beheer<sup>34</sup> en het (professioneel) opdrachtgeverschap blijft doen. Geoutsourcet worden de voorbereiding voor investering- en onderhoudsprojecten, inspecties en maatregelen met betrekking tot technisch beheer, alsmede de 24 uren-service/storingsdienst.
- Als de DVD overgaat naar het RVB dan is er feitelijk een soort 'verzelfstandiging', dan wel 'outsourcing' van het vastgoedmanagement vanuit Defensie sprake. Op de vraag welke taken er dan achterblijven bij Defensie, antwoordt dhr. Koster dat dat in ieder geval het portefeuillemanagement zal zijn. Daarbij kijkt Defensie welke essentiële strategische kennis binnen de organisatie bewaard ('borging') moet blijven. Daarbij gaat het nadrukkelijk ook over kennis van bepaalde typen of soorten van objecten: bunkers, schietbanen en dergelijke, die niet door de markt of een algemeen RVB kunnen worden geleverd.

<sup>34</sup> Bij Defensie gaat het dan ook over (veranderingen in) gebiedsontwikkeling/bestemmingsplannen, geluidscontouren en dergelijke.

Verder wil Defensie heel nadrukkelijk (de regie) op de 24-storingsdienst aan zichzelf houden (te belangrijk voor het functioneren van de organisatie) en dit niet mee over laten gaan naar het RVB. Ten aanzien van onderhoud/storings geeft dhr. Koster nog een ander voorbeeld/aanbeveling. Heb/krijg zicht op wat er bijvoorbeeld aan onderhoudsverplichtingen al is aangegaan per object. Zo sloot de DVD een centraal onderhoudscontract af voor bepaalde soort installaties, waar een commandant dit ook deed voor zijn locatie.

- Een goed opdrachtgever volgens dhr. Koster kan de (kwaliteit van de) producten van een leverancier beoordelen. Alhoewel ook deze kennis in te huren valt. Maar wie beoordeelt dan het werk van de adviseur? Opvallend hierbij is, volgens dhr. Koster, dat het nieuwe RVB deze kennis van de DVD dus juist waardeert (en dus zelf schijnt te missen).
- Ook de DVD kent het fenomeen 'flexibiliteit'. Dhr. Koster geeft het voorbeeld van de Kromhout Kazerne in Utrecht. Dit object is destijds ontwikkeld met een DBFMO-contract als een van de PPS-voorbeelden van het Rijk. Naderhand wilde de organisatie op de locatie het 'Nieuwe Werken' invoeren. Het DBFMO-contract maakte het bijvoorbeeld onmogelijk om laptops in te voeren (dus bleven de desktops). Hoe kun je in contracten dat goed regelen? Dhr. Koster geeft het voorbeeld van contractafspraken met Siemens. Met deze leverancier hebben zij prijsboeken ontwikkeld, met vaste afspraken over soorten van kosten en opslagen, waardoor zij bij elke nieuwe vraag op voorhand kunnen bekijken wat een en ander kost.
- Ten aanzien van 'af te stoten' personeel, geeft dhr. Koster het voorbeeld van cateringpersoneel van Defensie. De arbeidsvoorwaarden en het sociaal Statuut zijn zo 'goed' dat outsourcing hiervan naar marktpartijen niet echt van de grond kan komen (of erg duur is). Dit kan ook voor het outsourcen van eigen personeel (overdracht naar private leverancier) in het vastgoedmanagement gelden. Neem dat mee in de berekeningen.
- Overall is de vraag of outsourcing voldoende oplevert geen vraag die op voorhand positief of negatief kan worden beantwoord.

## II.6. Kuijpers Installaties Arnhem

Geïnterviewde: Bennie Heijmen (9-10-13), commercieel manager.

- Dhr. Heijmen geeft aan dat er, zover hem bekend, geen bedrijven zijn die het integrale property- of assetmanagement, voor wat betreft maatschappelijk vastgoed over kunnen nemen van een gemeente. Op technisch/onderhoudsgebied wel, maar niet qua verhuur, administratie, enzovoorts. Als een gemeente dit zou wensen, dan zal daar speciaal iets voor moeten worden opgezet, of de gemeente zou haar eigen vastgoedmanagement moeten privatiseren. Houd er rekening mee dat het aanvankelijk, door bijvoorbeeld afstoting van gemeentelijk personeel, zelfs geld kost, voordat het iets oplevert.
- De opdrachtgever kan, in beide situaties, vaak beter een ander worden, dan de ambtenaar die vroeger de contacten met de aannemers en installateurs had. Minder de techneut, meer een echte opdrachtgever. Laat de opdrachtnemer/leverancier bepalen hoe deze bijvoorbeeld het onderhoud wil uitvoeren, als de opdrachtgever maar goed aangeeft wat hij wil hebben.
- Dhr. Heijmen onderschrijft het belang van een goede 'ingroeieregeling' (oefenjaar) en continue gesprekken tussen opdrachtgever en –nemer. Hij haalt het voorbeeld aan van een zorgaanbieder, waarvoor Kuijpers het onderhoud heeft overgenomen (inclusief een deel van het technisch personeel). De huidige overeenkomst voldoet niet; er wordt momenteel weer heronderhandeld. Kuijpers wordt nu bijvoorbeeld door de opdrachtgever gevraagd om met dure vakkrachten op zondag een klusje te doen, waarvoor de instelling vroeger zelf klusjesmannen voor in dienst had. Deze werkzaamheden zijn niet opgenomen in de overeenkomst en dus meerwerk. De overschrijding voor de zorginstelling loopt in de tonnen.
- De gemeente zou er voor moeten zorgen te allen tijde zelf de regie te kunnen blijven voeren. Dus houdt zicht op de voortgang van het werk (monitoring) en blijf baas over de informatie.
- Flexibiliteit in een contract kan beperkt. Als opdrachtnemer bereken je per pand wat de onderhoudskosten e.d. zijn. Meer of minder objecten, in andere onderhoudscondities, heeft andere kosten tot gevolg. Wel kun je afspraak maken over bijvoorbeeld overheadkosten die ongeacht de wijzingen in de omvang gelijk kunnen blijven.
- Zorg dat je de basis op orde hebt. De bovengenoemde zorginstelling had bijvoorbeeld geen goed overzicht van welke objecten ze in bezit had en wat de onderhoudstoestand was. Kuijpers heeft zelf externe adviseurs op pad gestuurd om dit, uiteindelijk voor kosten van de opdrachtgever, in kaart te brengen. Bij budget-/prijsonderhandelingen staat de opdrachtgever dan erg zwak.

## Bijlage III. Interviews Gemeente Arnhem

### III.1. Beleid en Regie/Samenlevingszaken sport en opvoeding

Geïnterviewde: Harry Popken (12-9-13), senior bestuursadviseur Sport, primus-inter-pares (PIP) van de Gemeente Arnhem/Beleid en Regie/Samenlevingszaken sport en opvoeding.

#### Nu:

- Vastgoed in Arnhem nu centraal ondergebracht bij cluster Gebiedsrealisatie en Vastgoed (GenV). GenV is nu eigenaar, verhuurder en verantwoordelijk voor het eigenaarsbeheer. Het Sportbedrijf Arnhem is de (nu nog) interne huurder van de accommodatie en ingebruikgever aan scholen (m.n. gymzalen), sportverenigingen en particulieren (de [onder]huurders en gebruikers). Daarnaast is het Sportbedrijf verantwoordelijk voor het exploitatiebeheer.
- Huidige strategische vastgoedcomponent ('vastgoedpiramide') voor wat betreft 'sport' nu belegd bij de PIP's van Beleid en Regie. Idem voor de overige portefeuilles (welzijn, onderwijs, eigen huisvesting, etc.). Dhr. Popken is verantwoordelijk voor 'De Arnhemse Accommodatienota' (Arnhem, 2013) waarin het toekomstig beleid ten aanzien van sportaccommodaties wordt beschreven: met onder meer duurzaamheidsdoelstellingen, verruiming bestemmingsplanmogelijkheden en nieuwe en vernieuwing van accommodaties.
- De tactische beleidsvelden worden nu in een wat diffuse samenwerking tussen Sportbedrijf Arnhem (Technische Dienst, of beleidsafdeling), GenV en PIP behandeld.
- Het (meeste) operationele vastgoedmanagement vindt plaats door het cluster GenV, dan wel bij het Sportbedrijf<sup>35</sup>.
- Het Sportbedrijf Arnhem zal naar alle waarschijnlijkheid per 1/1/2016 zijn geregionaliseerd (in een samenwerkingsverband met 5 gemeenten). De regie daarop zal ook vanuit de PIP plaatsvinden.
- Vastgoed in Arnhem is politiek gevoelig. Zie ook huidige discussie in Arnhem over wel/niet ontwikkelen van nieuwe multifunctionele accommodaties.

#### Toekomst:

- De waarschijnlijkheid van een toekomstige uitbesteding van het vastgoedmanagement is hoog. Het lijkt op een ideologisch 'moeten'. De wijze waarop één en ander vorm zal krijgen, zal waarschijnlijk een verzelfstandiging zijn. Men kan parallellen trekken met de verzelfstandiging van het Sportbedrijf Arnhem, het cluster Interne Ondersteuning en de Belastingen.
- Bij uitbesteden blijft vastgoed naar alle waarschijnlijkheid in eigendom bij de gemeente.
- Het strategisch vastgoedmanagement ligt nu bij de PIP's. Die zullen daar 'onderling' met elkaar moeten zien uit te komen. Lastig gezien veelheid aan typen/soorten accommodaties. Eigendom centraal of per PIP? Eenduidig opdrachtgeverschap?
- Mits straks goed geregeld in DVO/SLA/contract kan e.e.a. (operationeel) meer uitbesteed worden. GenV straks aansturen met dynamische SLA/DVO/contract (flexibiliteit). Ruimte voor vernieuwing, aanpassing, mutaties in accommodaties. Nog géén idee over contractvorm; moet ook nog uitgewerkt worden voor overeenkomst gemeente met Sportbedrijf.
- Monitoring op basis van bijvoorbeeld NEN-normen.
- Mogelijkerwijs verstandig om enige bouwkundige kennis in huis te houden (information asymmetrie). Maar er kan ook kennis van derden ingehuurd worden. Met name voor nieuw- en verbouwwraagstukken.
- Exit strategie: ?

---

<sup>35</sup> Afhankelijk van de definitie van operationeel management: promotie en facility management liggen bijvoorbeeld bij het Sportbedrijf. Het technisch, administratief en financieel management bij GenV.

### III.2. Gebiedsrealisatie en Vastgoed/Vastgoedmanagement

Geïnterviewde: Lourens Schipper (12-9-13), senior vastgoedmanager 'sport' van de Gemeente Arnhem/Gebiedsrealisatie en Vastgoed/Vastgoedmanagement.

Nu:

- Vastgoed in Arnhem nu centraal ondergebracht bij cluster Gebiedsrealisatie en Vastgoed (GenV). GenV is nu eigenaar, verhuurder en verantwoordelijk voor het eigenaarsbeheer. Het Sportbedrijf Arnhem is de (nu nog) interne huurder van de accommodatie en ingebruikgever aan scholen (m.n. gymzalen), sportverenigingen en particulieren (de [onder]huurders en gebruikers). Daarnaast is het Sportbedrijf verantwoordelijk voor het exploitatiebeheer.
- Huidige strategische vastgoedcomponent ('vastgoedpiramide') voor wat betreft 'sport' nu belegd bij de PIP's van Beleid en Regie. Idem voor de overige portefeuilles (welzijn, onderwijs, eigen huisvesting, etc.). Lourens is verantwoordelijk voor het vastgoedmanagement van de Arnhemse sportaccommodaties.
- De tactische beleidsvelden worden nu voornamelijk door de PIP's gedaan.
- Het (meeste) operationele vastgoedmanagement vindt plaats door het cluster GenV/Vastgoedmanagement, dan wel bij het Sportbedrijf.
- Vastgoedontwikkeling in Arnhem is politiek gevoelig; -management minder.

Toekomst:

- De waarschijnlijkheid van een toekomstige uitbesteding van Vastgoedmanagement is hoog. De meerwaarde om Vastgoedmanagement binnen de gemeente te houden is vooral 'emotioneel'. Voor Vastgoedmanagement heeft een losser verband met de gemeente voordelen op onder gebieden als aanbestedingen. Verder verduidelijkt het rollen/verantwoordelijkheden (*"Meer wensen, dan extra budget er bij"*).
- Vastgoedmanagement is bezig met professionaliseringsslag en zou bijna klaar zijn om ook te kunnen verzelfstandigen (MJOP's per object, Planon, etc.). Nog wel nodig: invoeren kostprijs dekkende huur, uitlopen discussies omtrent demarcatie huurder-verhuurder, 'sanering' van allerlei rare historische overeenkomsten tussen de vroegere verhuurder (beleidsdiensten) en verenigingen (in Arnhem: *Operatie Schoenendoos*).
- Randvoorwaardelijk:
  - Één opdrachtgever, géén 6, 7 of 8 PIP's. Heden ten dage, na de reorganisatie binnen de gemeente, is het soms nog steeds niet duidelijk wie de opdrachtgever is voor Vastgoedmanagement. Voorbeeld verhuur pand aan Rijnstad (met drie opdrachtgevers aan tafel).
  - Duidelijkheid rollen en verantwoordelijkheden van opdrachtgever, PIP's, Vastgoedmanagement, Sportbedrijf. Rollen worden nu nog al eens persoonsafhankelijk ingevuld.
  - Duidelijk budget en kostprijsdekkende huur ingevoerd. Nu is het in de (financiële) relatie tussen Beleid en Regie, vereniging en VBA niet altijd duidelijk wat een pand kost en wie daar voor opdraait. De huurder moet kostprijs betalen van het pand, danwel moet Vastgoedmanagement hiervoor worden gecompenseerd.
  - Regelmatig overleg tussen opdrachtgever over strategische (met beleid en bestuur; eens per jaar) kwartaal) en operationele (eens per kwartaal) vraagstukken. Daarbij geen rol voor het Sportbedrijf (= huurder).
  - Betere visie vanuit gemeente op portefeuilleniveau.
- Eigendom van de portefeuille kan wat dhr. Schipper betreft prima bij Vastgoedmanagement blijven (c.q. juridisch overdragen aan nieuwe entiteit). Over vervreemding etc. zijn juridische afspraken te maken.
- Contractueel vallen met de gemeente afspraken te maken over schoon, heel, veilige accommodaties (incl. conditiegericht onderhoud) met een zekere flexibiliteit. Meerwensen: dan extra budget er bij geven. Verzelfstandiging voedt waarschijnlijk ook de opdrachtgevers een stukje op.

### III.3. Gebiedsrealisatie en Vastgoed/clustermanagement

Geïnterviewde: Yvonne van der Graaf-Peerenboom (12-9-13), clustermanager Gebiedsrealisatie en Vastgoed van de gemeente Arnhem.

- Sinds vorig jaar is het cluster Gebiedsrealisatie en Vastgoed ontstaan uit samenvoeging van de sector Vastgoedbedrijf Arnhem (Vastgoedbeheer en Vastgoedontwikkeling en Projecten) en de afdelingen Grondzaken en Ruimtelijke Investeringsen.
- Hoewel niet op dit moment aan de orde, kan de vraag naar verzelfstandiging/uitbesteding van het vastgoedmanagement direct weer opkomen. Redenen: bezuinigingen, terugtrekken op de core business/minder ambtenaren/flexibiliteit, transparantie. Of één en ander ook echt goedkoper wordt moet je je afvragen (meerwerk, handelingskosten, beprijzen risico's door marktpartijen, etc.).
- Voor de nabije toekomst zou mevr. Van der Graaf voor de afdeling Vastgoedmanagement toe willen naar minder vastgoedmanagers die meer externe partijen (in onderhoud e.d., in plaats van nog een eigen club van technuten) aansturen. Tevens bestaat de wens de omvang van het vastgoed aanmerkelijk terug te brengen. Volgens Mevr. Van der Graaf kan er nog veel vastgoed worden afgestoten dat niet tot de core business van de gemeente behoort (vastgoed voor de welzijnsorganisatie Rijnstad bijvoorbeeld).
- Een verzelfstandiging van de afdeling Vastgoedmanagement kan (voor dit onderdeel) wel leiden tot een bedrijfsmatiger en transparantere wijze van werken.
- Mevr. Van der Graaf geeft, evenals de heren Schipper en Popken, aan dat het gemeentelijk vastgoedmanagement (nog) vooral op operationeel (beheer)niveau plaatsvindt. Dit is relatief gemakkelijk 'uit te besteden'. De opdrachtgevende kant, het portefeuillemanagement is nog niet goed geregeld in Arnhem (meerdere PIP's). Daarentegen heeft mevr. Van der Graaf er géén moeite mee om bij een verzelfstandiging meerdere opdrachtgevers binnen één gemeente te hebben.
- Mevr. Van der Graaf zou een 'knip' in de vastgoedpiramide liefst hoog leggen (tactisch en operationeel management uitbesteden) en sturing door PIP's met beperkte vastgoedondersteuning. Daar ligt echter wel een hoog politiek en afbreuk-/exit risico.
- Voorwaarden voor een verzelfstandiging zijn, onder meer, het invoeren van kostprijsdekkende huur, afspraken over zeggenschap politiek (anders wordt dit beprijsd door de markt). Vanuit de regisserende gemeente moeten opdrachtgevers wel ondersteund worden met vastgoedkennis (borging kennis), maar dit kan waarschijnlijk ook via inhuur.
- Eigendom van vastgoed bij de gemeente laten. Kan een (verzelfstandigde) partij niet aan (te grote risico's).



### III.4. Sportbedrijf Arnhem/directie

Geïnterviewde: Albert Matthijssen (19-9-13), directeur Sportbedrijf Arnhem van de gemeente Arnhem.

- Dhr. Matthijssen is gevraagd naar de gevolgen van een verzelfstandigd Sportbedrijf en (mogelijk) te verzelfstandigden Vastgoedbedrijf/afdeling Vastgoedmanagement. Dhr. Matthijssen geeft aan dat er in de relatie Sportbedrijf en Vastgoedmanagement een zakelijke relatie van verhuurder en huurder moet worden opgebouwd. Essentieel is dat het Sportbedrijf gecompenseerd wordt voor hogere (kostprijsdekkende) huren en/of voor door de gemeente opgelegde verhuur aan sportverenigingen, scholen en dergelijke onder de kostprijs.
- De afdeling Vastgoedmanagement (met haar huidige operationele taken) kan prima verzelfstandigd worden. Maar voor dat gebeurd moet de gemeente wel zijn beleid op orde hebben: een vastgesteld accommodatiebeleid en kostprijsdekkende huur, een tarievennota (voor gebruik van de sportcomplexen) en dergelijke. Ook moet er één opdrachtgever komen voor het vastgoed (dus niet de PIP's vanuit Beleid en Regie). Verder moet er opnieuw gesproken worden over de demarcatie tussen Vastgoedmanagement en de eigen technische dienst van het Sportbedrijf. In ieder geval moet de klachtenafhandeling door Vastgoedmanagement beter (met een betere terugkoppeling naar de technische dienst en de gebruiker/huurder).
- Vastgoedmanagement kan, of moet wat hem betreft ook voor derden kunnen werken en daaraan kunnen verdienen. Ook in de relatie naar de gemeente zou een verzelfstandigde afdeling Vastgoedmanagement eigen vermogen moeten kunnen opbouwen. Vermogen dat tegenover (beperkte) risico's moet worden gezet in de overeenkomst met de gemeente (incentive based).
- Het eigendom van het vastgoed kan wat dhr. Matthijssen betreft mee naar de te verzelfstandigen afdeling. Waarom zou een gemeente dit in bezit willen houden? Gevraagd naar het risico wat de gemeente hierbij loopt (en hoe dit financieel geregeld moet worden?<sup>36</sup>) als het fout gaat. Is de gemeente dan geen gegijzelde van Vastgoedmanagement? Is ze dan vanwege het risico niet meer te kunnen beschikken over de (sport)voorzieningen niet altijd gehouden de schulden/verliezen van Vastgoedmanagement aan te zuiveren (geen exit strategie)? Dhr. Matthijssen geeft als voorbeeld de N.V. Bergkwartier in Deventer die ook vastgoed bezit en exploiteert die een gemeente anders vanuit haar beleidsoptiek zelf had moeten komen en beheren.
- Noodzakelijk voor de gemeente om een goede regiegemeente te worden is een andere houding ten opzichte van het vastgoedmanagement. Geen aansturing, maar goed opdrachtgeverschap. Een kunst die nu nog niet altijd goed wordt ingevuld door de gemeente Arnhem. Een goede opdrachtgever staat iets meer op afstand, stuurt/monitort met KPI's (soort programma van eisen), is in constant gesprek met de opdrachtnemer (want er zullen zaken fout gaan – aan beide kanten), heeft/houdt op hoofdlijnen kennis van zaken, etc.
- Ook de opdrachtnemer moet veranderen: ondernemender worden, professioneler, kostenbewust, zich bewust worden van het feit dat de eigen broek moet worden opgehouden.
- De politiek staat bij een verzelfstandigde afdeling meer op afstand, maar een zekere mate van flexibiliteit in de overeenkomst tussen de gemeente (regisseur) en de leverancier (verzelfstandigde afdeling) is nodig. Bijvoorbeeld ten aanzien van de portefeuille: niet een statisch geheel in omvang en/of functionaliteit. Zo zien we de laatste jaren de opkomst van nieuwe sporten (beachvolleybal) en meer individuele sportbeoefenaars die straks toch door de gemeente gefaciliteerd moeten/gaan worden. Maar ook verzoeken vanuit beleid/de politiek om bepaalde verenigingen onder te brengen moeten door het nieuwe bedrijf kunnen worden behandeld, zonder extra budgetvragen door het sportbedrijf of Vastgoedmanagement.
- Een ingroeiperiode om partijen aan hun nieuwe rollen te laten wennen, is een goede zaak.

---

<sup>36</sup> Het vastgoed staat nu voor vele tientallen miljoenen op de balans van de gemeente als bezit. Maar daar tegenover staat er onder de creditzijde een nagenoeg even groot bedrag als schuld om dit te kunnen financieren. Bij een overdracht van het vastgoed aan een derde partij (afdeling Vastgoedmanagement) zullen niet alleen de bezittingen overgedragen kunnen worden, maar zal er op de een of andere wijze ook schulden mee over moeten om de financiering van de gemeente te dekken. Nog afgezien van renteversillen, fiscale problematiek et cetera.

### III.5 Wethouder Sport en Vastgoed

Geïnterviewde: Gerrie Elfrink (2-10-13), wethouder Sport en Vastgoed van de gemeente Arnhem.

- De redenen voor de gemeente Arnhem om tot uitbesteding over te gaan zijn divers. Het kan zijn dat voor regionale samenwerking wordt gekozen om dat in de samenwerking met anderen meer diversiteit voor een grotere regio kan worden aangeboden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de voorliggende verzelfstandiging en regionalisering van het Arnhemse sportbedrijf. In andere gevallen is bijvoorbeeld een hogere overheid degene die tot samenwerking 'dwingt'. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de Omgevings Dienst Regio Arnhem (ODRA) waar de provincie Gelderland de initiatiefnemer was. Maar ook 'geld' kan een reden zijn. Een eventuele verzelfstandiging van het vastgoedmanagement van de gemeente zou 'money driven' kunnen zijn, of meer kunnen voor minder geld. Geld is overigens niet altijd het beste motief volgens dhr. Elfrink. Hij haalt het voorbeeld aan van de Regiotaxi in het gebied van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen. Hierin werd steevast voor de goedkoopste aanbieders gekozen die de voorgespiegelde prestaties niet konden halen. Met als gevolg, onder meer, lange wachttijden, slecht personeel, en een belabberde dienstverlening naar gebruikers.
- Een eventuele uitbesteding van het vastgoedmanagement is niet ondenkbaar. Door allerlei gemeentelijke regels rond ICT, personeel en dergelijke, zijn uitvoerders als een sportbedrijf en vastgoedmanagement 'zwaar aangezet'. Maar een eventuele aanbesteding mag er niet voor zorgen dat het 'buiten de deur' wordt gezet (aanbesteding aan private partijen), maar moet meer in de vorm van 'gast aan tafel' (verzelfstandiging), zie § 4.1. Voorwaarde voor een eventuele uitbesteding is wel een goed bedrijfsplan voor dit onderdeel, met de te leveren producten/kwaliteit. Op basis hiervan kan dan een goede dienstverleningsovereenkomst (DVO) of service level agreement (SLA) met de gemeente worden overeengekomen. In dat plan zou ook de fiscale situatie beschreven moeten worden, waarna bekeken moeten worden of het echt goedkoper uitvalt voor de gemeente. De wethouder twijfelt hieraan. Immers, een verzelfstandigde eenheid moet winst maken en dat gaat ten koste van de gemeente.
- Vastgoedmanagement is, anders dan vastgoedontwikkeling, op zich geen politiek gevoelig iets<sup>37</sup>. Wel zijn er enkele panden, met name het stadhuis, waar raadsleden opvattingen over hebben en waar, tegen alle andere afspraken in, soms aanpassingen moeten worden gepleegd door vastgoedmanagement. Ook is de afdeling Vastgoedmanagement, anders dan het Sportbedrijf Arnhem, volgens dhr. Elfrink, geen cruciaal onderdeel van de (sport)beleidsketen.

---

<sup>37</sup> Tenzij er ergens zware fouten zijn gemaakt.

### III.6 Wethouder Financiën

Geïnterviewde: Martijn Leisink (3-10-13), wethouder Financiën van de gemeente Arnhem.

- Een belangrijke reden voor de gemeente Arnhem om na te denken over het regionaliseren van voorzieningen op het gebied van werk en inkomen, sport en gezondheid is de regionalisering van de maatschappij. De samenleving vraagt om eenheden die de gemeentegrenzen overschrijden. Met regionale samenwerkingsverbanden proberen gemeenten hierin te voorzien. Wethouder Leisink is geen voorstander van het zogenaamde Fins model: kerngemeenten bieden diensten aan aan de buurgemeenten. Als wethouder van de kerngemeente moet je dan min of meer verantwoording afleggen aan de raden van de buurgemeenten. Regionalisering zorgt verder voor 'robuustere' organisaties en voorkomt 'ongelukken' zoals kleine gemeenten die nu ineens verantwoordelijk worden voor bijvoorbeeld jeugdzorg.
- Arnhem heeft 'min of meer' vaste partners (collega-gemeenten) voor regionaliseringsvraagstukken. Voor sport en andere uitvoeringsvraagstukken zijn dit vier directe omliggende gemeenten. Voor werk, inkomen en zorg is de regio met 11 gemeenten iets groter. Een aantal andere zaken wordt in stadsregionaal of op provinciaal gebied geregeld (bijvoorbeeld openbaar vervoer). Het lijkt hem een Rijkstaak om hier meer lijn (eenduidigheid) in aan te brengen bij gemeenten.
- Het is niet ondenkbaar om vastgoedmanagement, eventueel in percelen, uit te besteden. Ook direct aan private partijen (verzelfstandiging is niet nodig). Het is politiek niet gevoelig. Het beleid wordt elders bepaald; zij verzorgen alleen de uitvoering. Wel zal de gemeente dan een kundige opdrachtgever in de eigen organisatie moeten aanwijzen, bijvoorbeeld binnen het cluster Openbare Ruimte (juist om het cluster Beleid en Regie te laten zorgen voor 'beleid'). Er zijn hier volgens de wethouder parallellen te trekken met bijvoorbeeld het contractbeheer van gladheidsbestrijding.
- Dhr. Leisink stelt zich bij uitbestedingen altijd de vraag: mag de leverancier/opdrachtnemer als het echt mis gaat failliet gaan en is er een partij die het dan kan overnemen (exit strategie). Als dit negatief wordt beantwoord: niet uitbesteden. Daarbij hoort ook zeker niet het overdragen van het eigendom aan een vastgoedmanagementorganisatie. Die kan dan niet meer failliet gaan, omdat de gemeente wel bij zal springen. De gemeente behoudt daarom bijvoorbeeld bij de verzelfstandiging van de gemeentemusea ook het eigendom van de panden en de kunstcollectie.
- Ga bij een openbare (Europese) aanbesteding niet 'automatisch' voor de goedkoopste partij. Voor het vastgoedbeheer is het ook noodzakelijk om 'elkaar te blijven vinden' (alignment). Het lastige is wel hoe je dit in de aanbestedingsvoorwaarden opneemt. Met alleen een keuze voor de goedkoopste partij voor de komende 4 of 5 jaar is er onvoldoende incentive voor de leverancier om een goede relatie op te bouwen met de gemeente, wat wel wenselijk is.

### III.7 Oud-wethouder Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting en Grondzaken

Geïnterviewde: Sander van Bodegraven (4-10-13), oud-wethouder Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting en Grondzaken van de gemeente Arnhem (2003-2008). Momenteel: algemeen directeur Fundeon. Fundeon is een kennis- en adviescentrum voor het opleiden en ontwikkelen van personeel in de bouw en infra. Daarvoor was hij enkele jaren directeur van de vestiging Oost-Nederland van advies- en ingenieursbureau DHV.

- Vastgoed is voor een gemeente een productiemiddel, geen doel. Vastgoedmanagement is op zich niet politiek gevoelig. Het vastgoedmanagement op afstand zetten zou is op zich een optie. Het eigendom buiten de deur zetten mogelijk ook. Je moet er dan wel voor zorgen niet 'kwetsbaar' te worden. Vraag mijnerzijds: lukt dat, of blijf je altijd met huid en haar vastzitten aan deze organisatie?
- Buiten de deur zetten is niet per definitie goedkoper: ook private of verzelfstandigde partijen berekenen in hun prijzen risico's, denkwerk, overhead etc. door. Daarbij dien je als gemeente de voortgang te monitoren. Maar als de markt het beter en goedkoper kan: doen!
- Voorwaarden: het opdrachtgeverschap centraal beleggen binnen de gemeenten. De regierol professionaliseren (zoals bij ophalen huisvuil, onderhoud openbare ruimte, enzovoorts). Kennisniveau van de opdrachtgever: minder inhoudelijk, meer juridisch/contractmanagement.
- Houd rekening met meerwerk, flexibiliteit. Dit laatste kun je juridisch niet dichttimmeren; "Onvoorzien blijft." Hou in het Arnhemse rekening met de politiek. Discussies omtrent bepaalde gebouwen (stadhuis) zijn niet te voorkomen.
- Houd er ook rekening mee dat de leverancier kan omvallen. Weet wat je dan moet doen (exit-strategie).

## Literatuuropgave

- Aa, R. van der, Hulst, B. van & Thio, V. (2009), *Baas over eigen school. Onderzoek naar doordecentralisatie van onderwijshuisvesting in het voortgezet onderwijs*. Ecorys.
- Aarab, D. (2012), *Uitbesteden van Maatschappelijk Vastgoed aan de Markt, Realiteit of Illusie?* Master thesis MSRE-Amsterdam School.
- Accres Apeldoorn B.V. (2013), *Jaarverslag 2012*. Accres Apeldoorn B.V.
- Almere, Gemeente (2013), *Kadernota Vastgoedbeleid Almere 2013-2020*. Gemeente Almere.
- Apeldoorn, Gemeente (2012), *Gemeentelijk Vastgoed. Uitvoeringsprogramma*. Gemeente Apeldoorn.
- Arends-van Oudenhoven, V. & Jacobs, S. (2006), *De organisatie van vastgoedtaken binnen een gemeente*. Master thesis Bestuurskunde. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Arnhem, Gemeente (2010a), *Bedrijfsplan Vastgoedbedrijf Arnhem i.o.* Gemeente Arnhem.
- Arnhem, Gemeente (2010b), *Het Arnhems Lenteakkoord. Afspraken stadsbestuur Arnhem 2010-2014*. Gemeente Arnhem.
- Arnhem, Gemeente (2012a), *Inrichtingsplan Cluster Gebiedsrealisatie en Vastgoed*. Gemeente Arnhem.
- Arnhem, Gemeente (2012b), *Passend onderwijs. Passende huisvesting. Toekomstige huisvesting speciaal en voortgezet speciaal onderwijs in Arnhem. Update 2012*. Gemeente Arnhem.
- Arnhem, Gemeente (2013a), *Concept Jaarverslag 2012*. Unpublished manuscript. Gemeente Arnhem.
- Arnhem, Gemeente (2013b), *De Arnhemse Accommodatienota. Concept, mei 2013*. Gemeente Arnhem.
- Algemene Rekenkamer (2012), *Presentatie Verzelfstandiging en privatisering*. Algemene Rekenkamer, Den Haag.
- Barthélemy, J. (2003), The Seven Deadly Sins of Outsourcing. *The Academy of Management Perspectives*. May 1, 2003. Vol. 17, No. 2, pp. 87-98.
- Beaumont, N. & Khan, Z. (2005), *A Taxonomy of Refereed Outsourcing Literature*. Working Paper 22/05. Monash University.
- BBN Adviseurs (2011), *Cijfers maatschappelijk vastgoed 2011*. Bouwstenen voor Sociaal.
- Berg, P. van den, Klis, H. Van der, Meijden, H. Van der, Smallegenbroek, B.J. & Teunissen, R. (2013), *Afwegingskader zelf doen, samen doen of uitbesteden*. Rekenkamercommissie Wassenaar, voorschoten en Oegstgeest.
- Bergh, W.F. van den (2011), *Gemeentelijk strategisch vastgoedmanagement. Een onderzoek naar de toegevoegde waarde van vastgoed voor de gemeentelijke strategie*. Master thesis MSRE-Amsterdam School of Real Estate.
- Beurskens, A. & Korsten, A.F.A. (2007), *Bestuur door regie. Concept 251107*. Available at: <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Gemeente/>
- Bosselaers, Th., Broos, L. & Steele Nicholson, A. (2008), *Regievoering na de contractvernieuwing*. In A. Oosterhaven (Ed.), *Grip op uitbestedingsrelaties*. Platform Outsourcing Nederland.
- Bruijn, J. de (2000), *Het uitbestedingsproces en het contracteren ervan*. Available at: <http://www.inkoopportal.com/inkoopportal/download/common/>
- Bruijn, J.C. de (1999), *Uitbesteding, van strategie tot organisatorische werkelijkheid*. Available at: <http://www.inkoopportal.com/inkoopportal/download/common/>
- Elmuti, D. (2003), The Perceived Impact of Outsourcing on Organizational Performance. *American Journal of Business*. Fall 2003: Vol. 18, No. 2, pp. 33-42.
- Enschede, Gemeente (2011), *Vastgoednota 2.0. Doorontwikkeling Vastgoedbedrijf Enschede 2011-2015*. Gemeente Enschede.
- Enschede, Gemeente (2012), *Vastgoedbedrijf Enschede. Een praktijkcase*. Available at: <http://www.bouwstenenvoorsociaal.nl/fileswijkplaats>.
- Freybote, J. & Gibler, K.M. (2011), Trust in corporate real estate management outsourcing relationships. *Journal of Property Research*. Vol. 28, No. 4. December 2011, pp. 341-360. Routledge.
- Goesten, M.F.H. (2007), *Outsourcing van assetmanagement. Een theoretisch en empirisch onderzoek naar de voorwaarden voor extern assetmanagement*. Master thesis MSRE-Amsterdam School of Real Estate.
- Gortemaker, F. (2008), *Nederlandse gemeentes over uitbesteding: Bracht uitbesteding dat wat men verwachtte?* Masterthesis Beleid & Organisatie. Universiteit Utrecht.

- Groot, S.M. (2012), *Uniformering van Gemeentelijk Vastgoedmanagement*. Master thesis MSRE- Amsterdam School of Real Estate.
- Halvey, J.K. & Melby, B.M. (2007), *Business Process Outsourcing. Process, Strategies and Contracts*. 2nd Edition. John Wiley and Sons Inc. Hoboken, New Jersey.
- Hesselink, M., Hollander, J. den & Keesmaat, H. (2010a), 'Regiegemeente' worden: Onderschat vraagstuk. Available at: <http://www.managementsite.nl/14473/overheidsmanagement/>
- Hesselink, M., Hollander, J. den & Keesmaat, H. (2010b), Regiegemeente en overheids NV: een innige relatie. *Stadswerk 2010 #7*: pp. 34-36.
- Heijer, A. Den (2011), *Managing the university campus. Information to support real estate decisions*. Dissertation at the Delft University of Technology. Eburon Academic Publishers, Delft.
- Hollands Kroon, Gemeente (2013), *Kadernota Accommodatiebeleid. Vertrouwen op eigen kracht en verantwoordelijkheid*. Gemeente Hollands Kroon.
- Hollander, J. den & Hesselink, M. (2012), *Goed opdrachtgeverschap niet eenvoudig: Regiegemeente' worden 2*. Available at: <http://www.managementsite.nl/29599/overheidsmanagement/>
- Janssen, I. (2010), Vastgoedmanagement: verleden, heden en toekomst. In M. Vermeulen & M. Wieman (Ed.), *Handboek Vastgoedmanagement*, pp.17-32. Noordhoff Uitgevers.
- Jones, K. & White, A.D. (2012), *Property Asset Management. Guidelines. 2nd Edition*. RICS Public Sector.
- Joroff, M., Louargand, M., Lambert S. & Becker, F. (1993), Strategic Management of the Fifth Resource: *Corporate Real Estate*. IDRf.
- Kaganova, O. & Nayyar-Stone, R. (2000), Municipal Real Property Asset Management: An Overview of World Experience, Trends and Financial Implications. *Journal of Real Estate Portfolio Management*. Vol. 6, No. 4, 2000, pp. 307-326.
- Kooymans, R. (2000), *The Outsourcing of Corporate Real Estate Management - How Do Corporate Real Estate Units and Outsource Service Providers View Each Other and the Management Issues?* Paper presented at: Sixth Annual Pacific-Rim Real Estate Society Conference Sydney, New South Wales, 24-27 January 2000.
- Kremic, T., Tukul, O.I. & Rom, W.O. (2006), Outsourcing decision support: a survey of benefits, risks, and decision factors. *Supply Chain Management*. Vol. 11/6 (2006) pp. 467-482.
- Krym, N. (2012), *Outsource It! The Pragmatic Bookshelf*, Dallas-Raleigh.
- Leent, M. van (2008), Waarom hebben gemeenten vastgoed? *Real Estate Magazine* 2008/60: pp. 19-21.
- Leijenhorst, J. van, Wesseling, H., Huisman, D & Schaik, S. van (2012), *Lansingerland op weg naar regiegemeente. Opbrengst strategiefase*. Berenschot.
- Lindholm, A-L & Levänen, K.I. (2006), *A Framework for Identifying and Measuring Value Added by Corporate Real Estate*. Paper presented at: Congress Shaping the Change, Munich, October 8 2006.
- Loozen, J.P. & Zijlstra, R.S. (2011), *Municipal Real Estate. Comparing public real estate management in European cities*. Deloitte.
- Mac Gillavry, S.D.G. (2006), *Verantwoord vastgoedbezit door gemeente*. Master thesis MSRE- Amsterdam School of Real Estate.
- Marcus, J. & Dam, N. van (2009), *Een praktijkgerichte benadering van Organisatie en Management*. Zesde druk. Noordhoff Uitgevers Groningen/Houten.
- Mourik, P. van (2005), *De regisserende gemeente*. Alert.
- Nijmegen, Gemeente (2012), *Kadernota Vastgoedbeleid*. Gemeente Nijmegen.
- Nijmegen Gemeente (2013), Verduurzaming gemeentelijk vastgoed. Presented at Conferentie Maatschappelijk Vastgoed, 17 april 2013, Ede.
- Olde Bijvank, E. (2010), *Maatschappelijk vastgoed de pioniersfase voorbij*. Available at <http://www.slideshare.net/CororatieNL/>
- Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (2009), *Meerjaren Perspectief Rotterdams Vastgoed*. Gemeente Rotterdam.
- Oosterhof, H.H. (2012), *Volwaardige regiegemeente vraagt om duurzame inrichting organisatie*. Telengy. Available at: [www.telengy.nl/files/528](http://www.telengy.nl/files/528)
- Phelps, A. (2011), Municipal property asset. A comparative study of UK and Russia. *International Journal of Strategic Property Management*. December 2011, Vol. 15.Issue 4, pp. 416-437.
- PinkRocade (2013), *Whitepaper. Van regiegemeente naar faciliterende gemeente*. PinkRocade.
- Prevo, Th. (2012), Outsourcing. Hoe ver kunnen we gaan? *Scope*. Juni 2012 pp. 6-9.
- Pröpper, I. Litjens, B. & Weststeijn, E. (2004), *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Partners+Pröpper.

- Raad voor het Openbaar Bestuur (1999), *De regiefunctie in gemeenten. Préadvies*. Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Rorink, F.J. & Kleijn, H.G. (2005), *Verandermanagement, een plan van aanpak voor integrale organisatieverandering en innovatie. Modellen en technieken*. Available at: <http://www.pearsoneducation.nl/kleijn/pdf/>
- Rotterdam, Gemeente (2011), *Vastgoed, katalysator voor ontwikkelingen. Kerncijfers vastgoed 2011*. Gemeente Rotterdam.
- Scherrrenberg, J. (2012), *Memo scheiding processen DVD markt*. Unpublished manuscript. Brink Groep.
- Schie, M.F.F. van (2013), *Intergemeentelijk vastgoedmanagement*. Master thesis TU Delft.
- Schönau, W.F. (2011), *Nieuwe aanbieders van maatschappelijk vastgoed*. Available at: <http://www.slideshare.net/wicherschönau/>
- Sekaran, U. & Bougie, R. (2009), *Research Methods for Business. A Skill-Building Approach*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Sluiter, R.J., (2009), *Maatschappelijk vastgoed verantwoord gepositioneerd!* Master thesis Vastgoedkunde Rijksuniversiteit Groningen.
- Span, K.C.L., Luijkx, K.G., Schols, J.M.G.A. & Schalk, R. (2009), *De regierol van gemeenten nader bekeken: Een theoretisch empirische analyse van de literatuur. Bestuurskunde*. Vol. 18. No. 1. pp. 92-100.
- Stellinga, B. (2012), *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Tazelaar, J., Schönau, W. & Vos, C. de (2011), *Gemeentelijk vastgoed op de markt? Service Magazine*. Maart 2011. pp. 26-29.
- Tazelaar, J. (2012), *Gemeentelijk vastgoed. Een zakelijke benadering van publiek vastgoed*. Presented at TiasNimbas, 25 oktober 2012, Tilburg.
- Tazelaar, J., Schönau, W. & Vos, C. de (2012), *Regie op maatschappelijk vastgoed*. Available at: <http://www.twynstragudde.nl/persoonlijk/wicher%schönau>.
- Teuben, B. (2013), *Marktpresentatie IPD Benchmark Gemeentelijk Vastgoed*. Presentation presented at IPD Marktpresentatie 2013, 27 juni 2013, Amsterdam.
- Thiel, S. Van (2013), *Are you being served? Over de opbrengsten van verzelfstandiging van overheidsorganisaties*. Oratie. Radboud Universiteit Nijmegen.
- Tilburg, Gemeente (2010), *Strategische Visie Gebouwen Gemeente Tilburg, afdeling Vastgoed. Visie op beheer van gemeentelijk vastgoed*. Gemeente Tilburg.
- Twynstra Gudde (2009), *Onderzoek Professioneel Gemeentelijk Vastgoed*. Twynstra Gudde.
- Twynstra Gudde (2010), *Gemeenten moeten vastgoed uitbesteden. Weekblad Facilitair Gebouwbeheer*. 29 Juni 2010, No. 16.
- Veuger, J. (2012, November 8), *Barometer Maatschappelijk Vastgoed 2012*. Presented at congress Presentatie Barometer Maatschappelijk Vastgoed 2012, Borne.
- Veuger, J. et al (2013), *Barometer Maatschappelijk Vastgoed. Visie en onderzoeken*. Hanze Kenniscentra. University of Applied Sciences.
- Vries, J.C. (2005), *Presteren door vastgoed*. Dissertation at the Delft University of Technology. Uitgeverij Eburon, Delft.
- Ward, D. (2005), *An Overview Of Strategy Development Models And The Ward-Rivani Model*. Available at: <http://128.118.178.162/eps/get/papers/0506/0506002.pdf>
- Weber, A. & Doelen, A. (2010), *Organiseren & managen. Het 7S-model toegepast*. Tweede druk. Noordhoff Uitgevers Groningen/Houten.
- Weele, A. (2008), *Inkoop in Strategisch Perspectief*. Kluwer.
- Welsenens, R.A. van (2012), *Property management; criteria voor uitbesteden of zelf doen*. Master thesis Amsterdam School of Real Estate.
- West Maal en Waal, Gemeente (2013), *Projectplan doorontwikkelen regiegemeente*. Gemeente West Maas en Waal.