

CENTRALISATIE VASTGOEDBEHEER ALLEEN LEIDT NIET TOT STRATEGISCH HANDELEN

Steeds meer gemeenten hebben gekozen voor de oprichting van een sterk gecentraliseerd vastgoedbedrijf. Dit zou moeten leiden tot efficiënter omgaan met vastgoed en tot meer mogelijkheden om ruimtelijke ontwikkelingen en sociaal beleid in de stad te sturen en te realiseren. Centralisatie van het vastgoedbeheer leidt er niet automatisch toe dat gemeenten strategischer met vastgoed omgaan! Waarom niet? Wat is nodig? Kunnen deze vragen beantwoord worden met behulp van een Decision Support System?

Monique Arkesteijn, Bart Bankers en Stefan van de Schootbrugge

De centralisatie vastgoedbeheer bij gemeenten is genomen, hetgeen betekent dat er bij deze gemeenten sprake is van één beheerorganisatie (Kohnstamm e.a. 1995 in Bis en Verkerk 2003). Sinds 1995 is het aantal gemeenten dat hun vastgoedbeheer heeft gecentraliseerd gestegen van 18 (Kohnstamm e.a. 1995) tot 34 procent in 2008 (Abma e.a. 2008). Er is sprake van een groot verschil tussen de grote, middelgrote en kleine gemeenten. In 2009 in het onderzoek 'Professioneel gemeentelijk vastgoed' blijkt zelfs 69 procent van de grote gemeenten (> 75.000 inwoners) het beheer centraal te hebben georganiseerd (Tazelaar en Schonau 2010).

Minder dan 50 procent van de gemeenten handelt strategisch — Strategisch handelen door een gemeente wordt meestal gemeten aan de hand van de ontwikkelingsstadia van Joroff (1993). Het vijfde en laatste stadium is de 'strateeg' en wordt als indicatie genomen voor strategisch handelen. De vier voorgaande stadia zijn: de doener, de analist (beide operationeel niveau), de onderhandelaar en de ondernemer (beide tactisch niveau).

Per stadium ontstaat het volgende beeld:

- *Stadium 1. De doener* — Uit de Barometer Maatschappelijk Vastgoed 2008 blijkt dat veel gemeenten inzicht hebben in de omvang en de technische staat van hun

vastgoedportefeuille en dat ruim tweederde van de gemeenten de technische kwaliteit meet (Abma e.a. 2008).

- *Stadium 2. De analist* — Is gericht op de gebruiker. Minder dan veertig procent (Abma e.a. 2008) van de gemeenten meet de gebruikerstevredenheid.

- *Stadium 3 en 4. De onderhandelaar en de ondernemer* — Is financieel gericht. Tazelaar en Schonau (2010) laten zien dat zestig procent van de middelgrote gemeenten en vijftig procent van de grote gemeenten inzicht hebben in de financiële gegevens op object- en portefeuilleniveau, maar weinig in de kosten of opbrengsten per meter.

- *Stadium 5. De strateeg* — Bijna veertig procent van de gemeenten meet de bijdrage van vastgoed aan beleidsdoelstellingen (Abma e.a. 2008). Minder dan de helft heeft vastgoed- of accommodatiebeleid of een gemeentelijke strategie naast het coalitieakkoord (Kappers 2008).

CENTRALISATIE
ALLEEN LEIDT
NIET
AUTOMATISCH
TOT STRATEGISCH
HANDELEN

Centralisatie een eerste stap — Het lijkt dat centralisatie van het vastgoedbeheer alleen niet automatisch leidt tot strategisch handelen. De vraag is ook of dit mogelijk is in relatief kort tijdsbestek. De ontwikkeling van het eerste naar het vijfde stadium vraagt tijd, zeker bij gemeenten met een grote vastgoedportefeuille.

Waarom gemeenten (nog) niet strategisch handelen

Bankers (2009) heeft onderzoek gedaan bij zeven gemeenten die professioneel met hun vastgoed omgaan: Amsterdam, Rotterdam, Eindhoven, Tilburg, Nijmegen, Helmond en Oss. Op Amsterdam na hebben alle steden een centraal vastgoedbedrijf. Amsterdam werkt met een regiefunctie voor de coördinatie. Vier van de gemeenten in het onderzoek geven zelf aan (nog) niet strategisch te handelen. Helmond en Eindhoven zien zich als analist (1e stadium) en Oss, Nijmegen en Tilburg als onderhandelaar (2e stadium). De gemeente Rotterdam heeft de centralisatie in 2009 officieel afgerond en is momenteel op alle vijf de stadia in ontwikkeling. Het is daarom niet mogelijk Rotterdam in te delen bij een specifiek stadium. Door de decentrale aanpak binnen de gemeente Amsterdam is zij ook niet in te delen.

Samenhang stadsvisie en vastgoedstrategie onvoldoende — Het vastgoed van een gemeente dient een bijdrage te leveren aan het realiseren van gemeentelijke doelstellingen die worden vastgelegd in raadsprogramma's. Alle zes gemeenten kennen een stadsvisie. Alle zes gemeenten kennen een vastgoedstrategie. Bankers vroeg de geïnterviewden naar de bekendheid met de stadsvisie en de wijze waarop deze vertaald was naar een vastgoedstrategie. Dit is bij geen enkele gemeente duidelijk behalve bij de gemeente Rotterdam. Er blijkt dat er nauwelijks afspraken met de raad en het college zijn over de te realiseren doelen en te leveren prestaties (vanuit vastgoed zowel op object- als op portefeuilleniveau). Er wordt dan ook zeer beperkt over de prestaties gerapporteerd en het ambtelijk vastgoedmanagement beschikt nauwelijks over bestuurlijk vastgelegde prestatiecriteria om vastgoed gericht te beheren. De gemeente Nijmegen werkt momenteel aan de ontwikkeling van een kader hiervoor.

Financiële kaders: naar een gesloten vastgoedexploitatie met prestatie-indicatoren — Voor de politiek (college en raad) is financiële informatie beschikbaar om gefundeerde vastgoedbeslissingen te nemen omdat alle gemeenten (bijna) geen indirecte subsidie geven aan organisaties via vastgoed of deze zichtbaar maken. De gemeente Eindhoven en Amsterdam hanteren een fiscale

huur voor externe maatschappelijke instellingen waardoor er deels sprake is van indirecte subsidiëring. De inhoud van de paragraaf (verplicht conform Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV)) kapitaalgoederen wisselt sterk per gemeente en hierin zijn geen prestatie-indicatoren opgenomen. Alleen de gemeenten Tilburg en Rotterdam werken met een gesloten vastgoedexploitatie waarbij een expliciete financiële verantwoording aan de raad plaatsvindt.

DE BEDRIJFSVOERING WAS NIET MEEGEGROEID MET DE NIEUWE SITUATIE

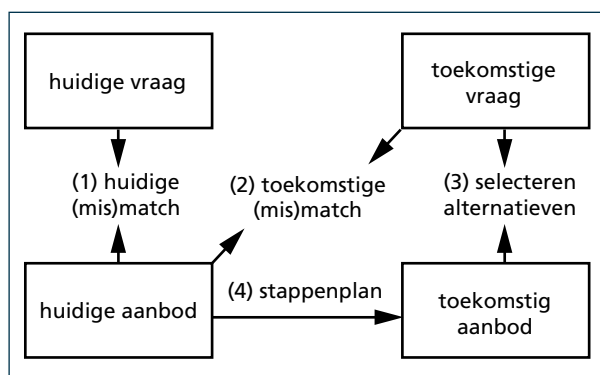
Informatie voor besluitvorming niet tijdig, onvolledig en niet accuraat — De gemeente Eindhoven, die haar vastgoedportefeuille in 2006 centraliseerde, merkte dat het vastgoedproces te wensen overliet. De gemeenteraad had door de rekenkamercommissie een onderzoek laten uitvoeren naar de exploitatiebegrotingen bij investeringsbeslissingen in de

periode 2000-2007 (Twijnstra en Gudde). Hieruit bleek dat het maatschappelijk effect van de nieuwe huisvesting niet werd afgezet tegen de verhoging van de gemeentelijke lasten en dat de uiteindelijke exploitatie van de gerealiseerde nieuwbouwprojecten vaak afweek van de geprognosticeerde lasten. Hierop is door de gemeente Eindhoven besloten bij definitieve politieke besluitvorming voor een nieuwbouw project altijd van een exploitatietoets gebruik te maken. Vervolgens is onderzocht of de centralisatie in combinatie met deze maatregel leidde tot strategisch handelen. Ook hier bleek dat centralisatie alléén niet automatisch leidt tot strategisch handelen!

Illustratief hiervoor is het proces rondom de nieuwbouw voor stichting PopEi op Strijp S, dat in 2009 is opgeleverd. Direct na ingebruikname meldde de stichting PopEi dat ze niet in staat was om met de beschikbare subsidie het pand te exploiteren. Bankers constateerde een aantal oorzaken. Het bleek dat de bedrijfsvoering van de gebruiker niet was meegegroeid met de nieuwe situatie. Daarnaast was er in het traject onvoldoende ambtelijke en bestuurlijke kaderstelling. De informatie waarop de besluitvorming had plaatsgevonden, was niet tijdig, onvolledig en niet accuraat. De langdurige processen in een dynamische omgeving hebben tot onduidelijkheid en ruimte in de besluitvorming geleid. Uit te voeren rollen werden (on)bewust niet geaccepteerd en hierop werd niet afdoende gestuurd. Tevens ontbrak het vaak aan een helder inzicht in de vastgoedportefeuille en de vraag van de instellingen. Gevolg was een faillissement van de stichting, een onbruikbaar pand voor de gemeente en het niet realiseren van de maatschappelijke doelstellingen.

Een 'Public Real Estate Decision Support System'

Het Ontwikkelingsbedrijf van de Gemeente Rotterdam (OBR) en de afdeling Real Estate & Housing van de



Figuur 1. DAS Frame: Designing an Accommodation Strategy.

Faculteit Bouwkunde van de TU Delft zijn in 2009 een samenwerkingsproject gestart betreffende een methodische innovatie voor ‘multi-actoren sturen op strategisch vastgoed’. Sinds het besluit tot centralisatie van het beheer van het gemeentelijk vastgoed bij het OBR in 2006 werkt de betrokken gemeentelijke afdeling aan de verdere professionalisering van haar vastgoedorganisatie om deze centrale taak goed uit te kunnen voeren. In 2009 is de centralisatie officieel afgerond en publiceerde zij het Meerjaren Perspectief Rotterdams Vastgoed (MPRV) 2009-2012. In het OBR-TU Delft-project is de kern de ontwikkeling en (experimentele) toepassing van een public real estate decision support system (PRE-systeem). Dit systeem speelt in op het creëren van samenhang tussen stadsvisie en vastgoedstrategie, het tijdig, volledig en accuraat beschikbaar zijn van informatie voor besluitvorming en stimuleren van alternatieve besluiten.

Het doel van dit besliskundig systeem is het zodanig operationaliseren van het MPRV (in een computermodel) dat (alternatieve) strategische vastgoedbeslissingen geanalyseerd en geëvalueerd kunnen worden om daarmee te kunnen sturen op: ‘het bereiken van maatschappelijke doelen met zo min mogelijk vastgoedmiddelen’. Het OBR staat voor de beslissing welke objecten als strategisch aan te merken voor het gemeentelijk beleid en voor de beslissing om vast te stellen welke objecten in eigendom dienen te blijven of niet. De beslissingen die het PRE-systeem analyseert en evalueert richten zich op (bouwkundige) ingrepen op het vastgoedobject. Dit zijn immers de middelen waarmee direct ingegrepen en dus direct gestuurd kan worden op strategische vastgoedontwikkelingen.

Het ProtoType PRE-systeem is gereed en getest in een Rotterdamse wijk. Het OBR heeft in deze wijk 92 objecten in bezit, die allemaal in kaart zijn gebracht en waarvoor alternatieve (bouwkundige) ingrepen zijn onderzocht.

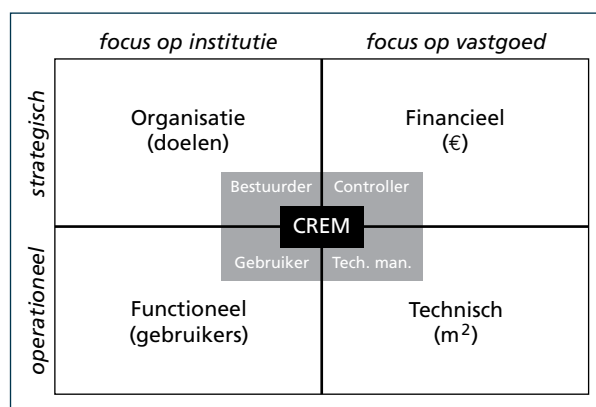
Drie uitgangspunten voor het PRE-systeem — Het eerste uitgangspunt wordt gevormd door het DAS Frame (De Jonge, Arkesteijn e.a. 2009) dat door de afdeling Real Estate & Housing is ontwikkeld om een dynamische vraag op een statisch aanbod af te stemmen (zie Figuur 1). Het frame kent twee assen: de vraag en het aanbod (verticaal)

en de huidige en de toekomstige situatie (horizontaal). Vier afstemmingsmomenten staan in het DAS Frame centraal:

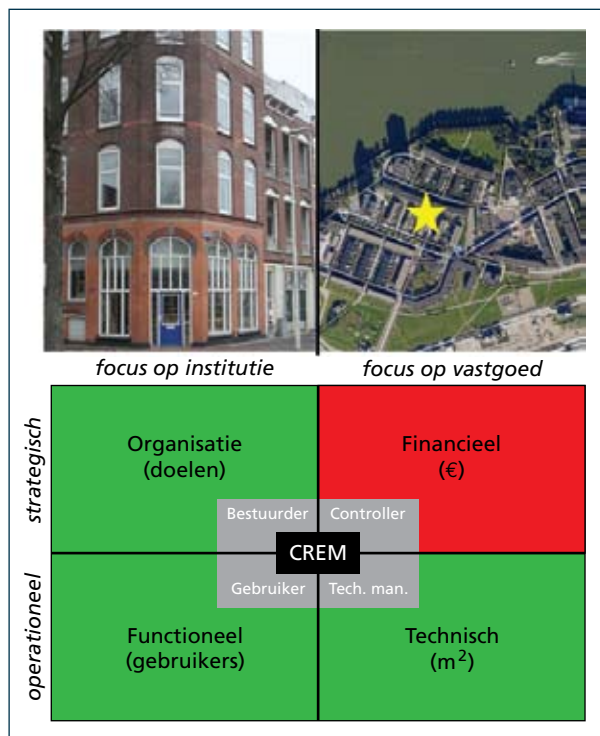
- 1. ‘wat hebben we nodig’ versus ‘wat hebben we’: bepaal de (mis)match tussen huidige vraag en aanbod;
- 2. ‘wat we in de toekomst nodig (kunnen) hebben’ versus ‘wat hebben we’: bepaal de (mis)match tussen toekomstige vraag en huidig aanbod;
- 3. ‘alternatieven van wat we kunnen hebben’: het ontwerpen, evalueren en selecteren van oplossingen;
- 4. ‘stappenplan om te realiseren wat we in de toekomst willen hebben’: plan de transformatie van het huidige aanbod naar het geselecteerde toekomstige aanbod.

Als tweede uitgangspunt worden vier stakeholderperspectieven genomen die Den Heijer en De Vries (2004) bij het Corporate en Public Real Estate Management (C/PREM) gebruiken, dat van de bestuurder, de controller, de gebruiker en van de technische beheerder (Figuur 2).

Het derde uitgangspunt komt uit de systeembenadering, in het bijzonder de multi-actor goal oriented systems approach (Van Loon, 1998). In deze benadering wordt het sturen van een organisatie vooral gezien als het gericht — interdisciplinair — oplossen van de problemen (de taken) waar de organisatie voor staat. Dit betekent dat de verschillende belanghebbende organisaties, zowel binnen het OBR als daarbuiten (de diensten bijvoorbeeld) ‘meepraten’ over de beslissing door input te leveren aan het PRE-systeem en vervolgens met elkaar over de mogelijke beslissingen en combinaties van beslissingen communiceren. Het systeem, als instrument, helpt de vastgoedorganisatie om een ‘inter-organisatorische optimale vastgoedportefeuille te ontwerpen’. Omdat er zoveel belangen meespelen is het optimaliseren van de ingrepen en daarmee van de vastgoedvoorraad ingewikkeld. Een optimalisatietechniek in het systeem maakt het mogelijk dat alle in het systeem opgenomen belangen meegewogen worden, en dat de verschillende belanghebbenden kunnen zien welke wensen wel en welke niet gerealiseerd kunnen worden in een bepaald alternatief. Het maakt de transparante werkwijze en verantwoording mogelijk.



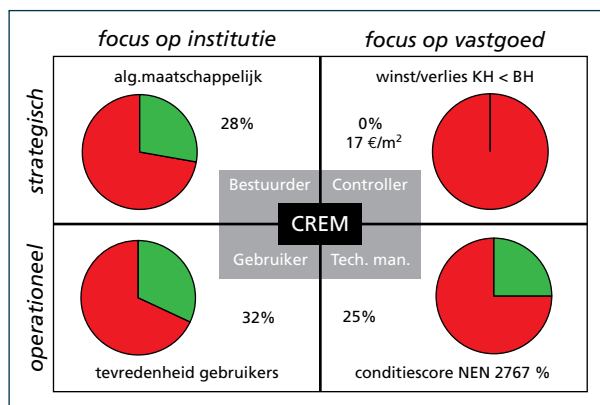
Figuur 2. Vier verschillende perspectieven bij vastgoedbeslissingen.



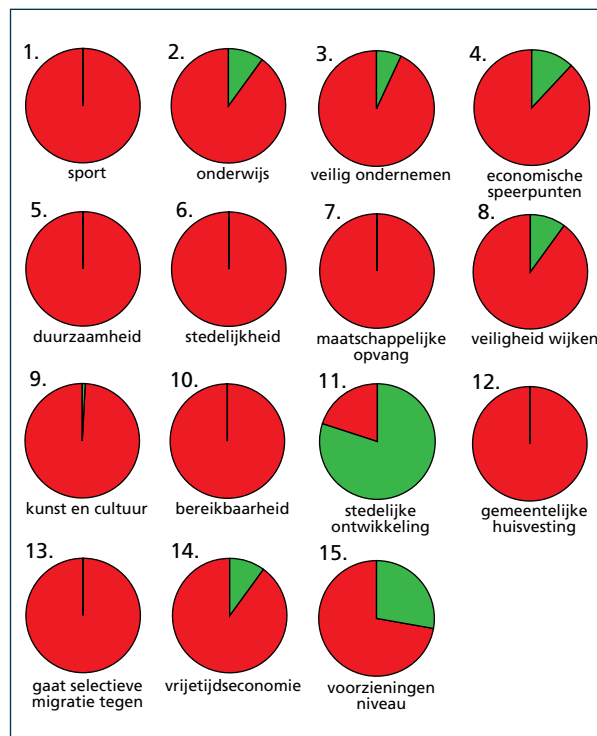
Figuur 3. Het objectformulier. De gele ster geeft de locatie van het object aan. Onderaan staat de objectscore t.o.v. de eisen. Dit object voldoet aan drie van de vier eisen (groen). Het is financieel niet kostendekkend (rood).

Vier afstemmingsmomenten in het PRE-system

— **Afstemming 1. Huidige (mis)match:** ‘voldoet een object en de portefeuille aan de eisen?’ In het MPRV staan verschillende eisen waaraan vastgoedobjecten dienen te voldoen. Voor het PRE-system zijn vier eisen gebruikt. Ten eerste dient een object bij te dragen aan een maatschappelijk doel (zoals welzijn, sport, onderwijs of ruimtelijke ontwikkeling). Ten tweede dient een object kostendekkend te zijn. Ten derde dienen de gebruikers tevreden te zijn en als vierde dient de technische staat van een object te voldoen. Voor elke variabele is in dit project een minimumeis opgesteld. In het PRE-system is een ‘objectformulier’ gemaakt waarvoor elk object alle informatie wordt verzameld (zie Figuur 3).



Figuur 4. Een voorbeeld van een (mis)match voor de gehele portefeuille.



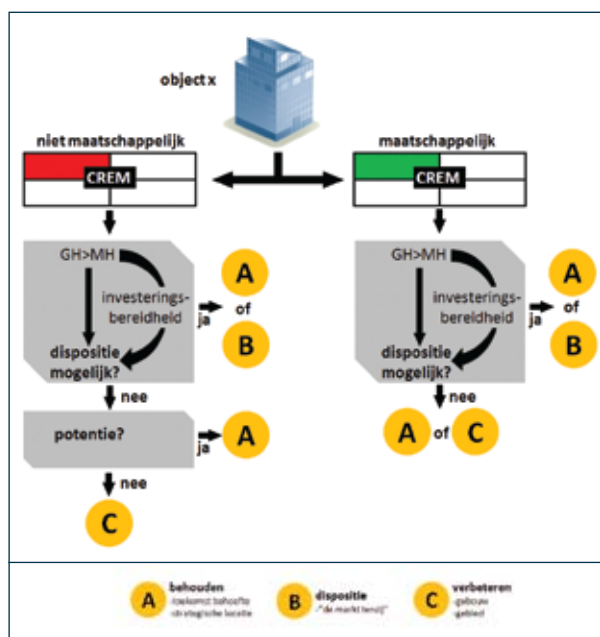
Figuur 5. De maatschappelijke doelen kunnen ook ‘per stuk’ bekeken worden.

De gebruikerstevredenheid is voor het experiment geschat. Het PRE-system ‘rapporteert’ vervolgens per object en voor (deel)portefeuilles in hoeverre aan de eisen wordt voldaan (zie Figuur 4).

— **Afstemming 2. Toekomstige (mis)match:** ‘de toekomstambitie’. De verschillende gemeentelijke diensten kunnen in het PRE-system de gewenste toekomstige vraag opgeven. In de test van het prototype is geëxperimenteerd met verschillende ambities. Bijvoorbeeld of veertig procent meer maatschappelijke doelen gerealiseerd kunnen worden en of de gebruikerstevredenheid met twintig procent kan stijgen.

— **Afstemming 3. Selecteren van alternatieven:** ‘de optimalisatie’. Zoals gesteld, is het optimaliseren van de ingrepen en daarmee van de vastgoedvoorraad ingewikkeld omdat er zoveel belangen meespelen. Voor elk object kunnen — bij de inventarisatie van de objecten — ook meerdere (gebruiks)mogelijkheden van een object worden ingevuld. Vereenvoudigd kan de optimalisatie weer gegeven worden als in Figuur 6 met twee hoofdlijnen:

- Wel maatschappelijk — objecten die een maatschappelijk doel ondersteunen, waar een markthuurl (MH) betaald wordt en waar investeringsbereidheid in het gebied bestaat, kunnen in principe onder voorwaarden afgestoten worden (dit is het principe ‘de markt tenzij’).



Figuur 6: Schematisch is de optimalisatie weergegeven. Het CREM-'vierkant' representeert schematisch de vier perspectieven (Figuur 2).

- Niet maatschappelijk — objecten die geen maatschappelijke doelen ondersteunen, worden in principe afgestoten. Vooropgesteld dat de gevraagde huur (GH) gelijk is aan de markthuurl en de markt vertrouwen heeft in de wijk en bereid is te investeren. Heeft een object in de toekomst potentie om bij te dragen aan een maatschappelijk doel dan wordt deze behouden en indien nodig gerenoveerd. Als er veel potentie is en minder vraag dan is het niet nodig om alle objecten met potentie te behouden.

Afstemming 4. Stappenplan. Indien uit de vorige stap blijkt dat objecten of gebieden verbeterd dienen te worden dan worden de laatste twee onderdelen in het PRE-systeem doorlopen. Het verbeteren van het gebouw wordt gedaan in samenspraak met de gebruiker en het verbeteren van het gebied in samenspraak met de gebiedsontwikkelaars.

Stand van zaken

Het prototype is getest. Wel zijn er nog enkele discussie- en verbeterpunten voor het vervolgtraject, zoals de minimumeis voor maatschappelijke doelen en de afweging tussen het behouden en afstoten van objecten die een maatschappelijk doel dienen. Meer experimenten zullen worden uitgevoerd, waarbij ook gekeken wordt naar de tijd die nodig is om het systeem te gebruiken. Daarna kan gekeken worden of het PRE-systeem gemeenten kan helpen om strategischer te handelen en in deze tijd van bezuiniging en crisis willen gemeenten juist strategischer handelen.

Referenties

- ABMA, Y. J., AUKEMA, J., BEEKHUIZEN, J., HAAJER, H., HALMA, E., HARKE, H., HOEKSTRA, I., KOOISTRA, E., PRICK, H. & WIJNANDS, G. 2008. Barometer Maatschappelijk vastgoed 2008. Groningen: Hanzehogeschool Groningen.
- BANKERS, L. A. D. M. 2009. Regie over besluitvorming bij gemeentelijk vastgoed. TiasNimbas Business School.
- BIS, N. D., VERKERK, B. G. & MAUSSEN, S. J. E. 2003. Gemeentelijk vastgoed ingezet als bedrijfsmiddel. Real Estate Research Quarterly.
- HEIJER, A. C. DEN & VRIES, J. C. DE 2004. Benchmarking universitair vastgoed, management informatie voor vastgoedbeslissingen. Delft, Delft University of Technology, Faculty of Architecture, Department of Real Estate & Housing.
- JONGE DE, H., ARKESTEIJN, M. H., HEIJER DEN, A. C., PUTTE VANDE, H. J. M., VRIES DE, J. C. & ZWART, J. 2009. Corporate Real Estate Management: Designing an Accommodation Strategy (DAS Frame), Delft, Delft University of Technology (TUD).
- JOROFF, M., LOUARGAND, M., LAMBERT, S. & BECKER, F. 1993. Strategic management of the fifth resource: corporate real estate.
- KAPPERS, J. 2009. Alternatieven voor eigendom van beleidsondersteunend vastgoed. Master Graduation thesis, Amsterdam School of Real Estate.
- LOON VAN, P. P. 1998. Interorganisational Design; a new approach to team design in architecture and urban planning. Professor PhD, Technical University Delft. OBR 2009. Vastgoed Katalysator voor Ontwikkeling: Meerjarenperspectief Rotterdams Vastgoed (MPRV).
- TAZELAAR, J. & SCHONAU, W. 2010. Professioneel gemeentelijk vastgoed; stand van professionalisering bij gemeenten. Amersfoort: Twynstra Gudde.



Monique Arkesteijn is universitair docent Vastgoedbeheer en -ontwikkeling bij Real Estate en Housing, Faculteit Bouwkunde van de TU Delft en doet onderzoek naar 'Strategische besluitvorming bij gemeentelijk vastgoed'. Stefan van de Schootbrugge werkt als afstudeerder aan het project PRE-systeem. Bart Bankers werkt als senior accountmanager bij de gemeente Eindhoven en heeft in 2009 de TiasNimbas Master of Real Estate afgerond.