



## Maatschappelijk vastgoed verantwoord gepositioneerd!

*“Verkennd onderzoek naar de wijze waarop gemeenten maatschappelijk  
vastgoed verantwoord kunnen positioneren”*



# Maatschappelijk vastgoed verantwoord gepositioneerd!

*“Verkennd onderzoek naar de wijze waarop gemeenten maatschappelijk vastgoed verantwoord kunnen positioneren”.*

Naam : Robbert Jan Sluiter  
Studienummer : 1662848  
Email : rjssluiten@gmail.com  
Instelling : Rijksuniversiteit Groningen  
Faculteit : Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen  
Studiefase: Master  
Studierichting : Vastgoedkunde  
Begeleider : Dr. P.R.A. Terpstra  
Plaats : Groningen  
Datum : 23 april 2009

## Voorwoord

Voor u ligt het verslag van het afstudeeronderzoek “Maatschappelijk vastgoed verantwoord gepositioneerd”. Dit onderzoek heb ik geschreven in het kader van de afronding van de Master Vastgoedkunde aan de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen aan de Rijksuniversiteit Groningen. Mijn enthousiasme voor het onderwerp van dit onderzoek werd gewekt door een gesprek dat ik heb gehad met Annet de Rooy en Martijn Kogelman. Zij hebben mij gevraagd een advies te schrijven over de wijze waarop gemeenten hun maatschappelijk vastgoed op een verantwoorde wijze kunnen positioneren.

Ik was direct enthousiast en ben vervolgens met de opdracht aan de slag gegaan. Tijdens de fase dat in het teken stond van het theoretisch kader liep ik al snel tegen het probleem op, dat er in de literatuur nagenoeg geen referentiemateriaal was over het positioneren van maatschappelijk vastgoed. Wel vond ik een aantal onderzoeken die gericht waren op de wijze waarop gemeenten hun vastgoed(organisatie) kunnen managen en andere maatschappelijk vastgoed gerelateerde onderzoek. Deze hebben als input gediend maar dekken niet de volledige lading van het onderzoek. Dit heeft mij er toe doen besluiten om een vastgoedpositioneringsmethodiek op te stellen. Deze methodiek is een weergave van een proces en is opgebouwd uit verschillende bouwstenen, die gemeenten de mogelijkheid moet bieden om maatschappelijk vastgoed middels een systematische aanpak verantwoord te kunnen positioneren.

Dit onderzoek is tot stand gekomen met behulp van een aantal mensen. In het bijzonder wil ik mijn begeleiders Annet de Rooy en Martijn Kogelman bedanken voor hun inzet en kritische blik richting het rapport. Het onderwerp heeft veel levendige discussies opgeleverd, die het rapport alleen maar ten goede is gekomen. Ook wil ik Erna Oogjes bedanken voor het nalezen van het rapport en het verbeteren van de tekst. Daarnaast wil ik de heer Terpstra bedanken voor de ondersteuning vanuit Rijksuniversiteit Groningen. Als laatste wil ik alle collega's van ICSadviseurs bedanken voor hun medewerking en collegialiteit gedurende mijn afstudeerperiode en natuurlijk iedereen in mijn directe omgeving.

Zwolle, april 2009

Robbert Jan Sluiter

## Samenvatting

Gemeenten beschikken over een grote hoeveelheid vastgoed, dat hoofdzakelijk historisch gegroeid is. Bijna 70% van de totale vastgoedportefeuille bestaat uit maatschappelijk vastgoed, waarvan ongeveer 40% gelieerd is aan onderwijs. Maatschappelijk vastgoed, en daarmee ook maatschappelijke accommodaties, levert een belangrijke bijdrage aan de leefbaarheid van een gebied. In maatschappelijke accommodaties zijn verschillende maatschappelijke voorzieningen gevestigd waarvan burgers gebruik maken. Deze accommodaties kunnen bestaan uit: scholen, bibliotheken, buurthuizen, sportzalen en accommodaties voor kinderopvang.

Door een aantal recente ontwikkelingen zoals: de intrede van maatschappelijke partners, veranderende wetgeving, de toegenomen kosten bewustzijn en de kerntakendiscussie krijgen gemeenten frequenter te maken met positioneringsvraagstukken. Dit zijn vraagstukken waarbij gemeenten afwegingen moeten maken over de invulling van taken, rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van het maatschappelijk vastgoed. Echter, tijdens een tweetal bijeenkomsten is naar voren gekomen dat gemeenten niet goed weten hoe zij deze vraagstukken kunnen oppakken. Het ontbreekt gemeenten aan een methodische aanpak om maatschappelijk vastgoed op een systematische wijze te kunnen positioneren. In dit onderzoek wordt op dit knelpunt een antwoord gegeven door het ontwikkelen van een vastgoedpositioneringsmethodiek, die bestaat uit een zestal onderdelen, te weten:

- **Politiek juridische context**

Gemeenten zijn ten aanzien van de wijze waarop zij om gaan met hun (maatschappelijk) vastgoed, verplicht om te voldoen aan de beginselen van goedbestuur. Ook als gemeenten voornemens zijn hun vastgoed te positioneren. De belangrijkste beginselen voor dit onderzoek zijn: doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. Doelmatig- en doeltreffendheid hebben beide als vertrekpunt, de presterende overheid. In het kader van rechtmatigheid zijn gemeenten gebonden aan wettelijke kaders waarbinnen zij moeten opereren. Binnen de beginselen van goed bestuur en de wettelijke kaders hebben gemeenten een grote mate van beleidsvrijheid om invulling te geven aan positionering van maatschappelijk vastgoed.

- **De vastgoedorganisatie**

De vastgoedorganisatie is in grote lijnen te organiseren binnen drie organisatiestructuren, te weten: secretariemodel, sectorenmodel en directiemodel. Het directiemodel is het model dat op dit moment door de meeste gemeenten wordt toegepast. Het centraal organiseren van het maatschappelijk vastgoed - binnen dit model - is noodzakelijk om zorgvuldige positioneringsbeslissingen te kunnen nemen. Deze organisatievorm biedt gemeenten de mogelijkheid om vastgoedspecifieke kennis beter in te zetten en te waarborgen.

- **Inhoudelijk beleid**

Voor gemeenten is een belangrijke taak weggelegd om bepaalde maatschappelijke effecten te bereiken. Om hier invulling aan te geven formuleren gemeenten beleidsdoelen voor hun inhoudelijke beleidsvelden zoals: sport, cultuur, welzijn, onderwijs en opvang. Voor inhoudelijk beleid is een indirecte rol weggelegd bij het positioneren van maatschappelijk vastgoed. Vanuit de verschillende beleidsvelden ontstaat een bepaalde vraag naar maatschappelijke voorzieningen en dus ook maatschappelijke accommodaties. De vraag vanuit deze verschillende beleidsvelden wordt integraal gebundeld in accommodatiebeleid, die vervolgens een vertaalslag maakt in stenen. Het inhoudelijk beleid vormt hiermee de basis voor accommodatiebeleid.

- **Accommodatiebeleid**

Gemeenten dienen te investeren in haar burgers en hun leef- en werkomgeving. Accommodatiebeleid speelt hierbij een belangrijke rol. In accommodatiebeleid wordt de inhoudelijke vraag naar maatschappelijke voorzieningen, die voortvloeit uit het inhoudelijk beleid, integraal opgepakt en vertaalt in een vraag naar maatschappelijke accommodaties. Tevens richt het accommodatiebeleid zich op het aanbod van accommodaties, waarbij vooral wordt gezocht naar een goede afstemming tussen de vraag naar en het aanbod van de accommodaties. Accommodatiebeleid legt de nadruk op de maatschappelijk prestaties van het vastgoed. Doormiddel van afstemming tussen type, spreiding, bezettingsgraad, omvang, kwaliteit en gebruik van de accommodaties wordt gekeken of de accommodaties wel doeltreffend worden ingezet. Middels het inbeeld hebben van deze gegevens worden gemeenten instaat gesteld om positioneringsbeslissingen te nemen waarbij maximaal rekening wordt gehouden met de maatschappelijke prestaties van de accommodaties.

- **Vastgoedbeleid**

Vastgoedbeleid dient meerdere doelen. Het belangrijkste doel van dit beleid is dat het ondersteunend is aan accommodatiebeleid. Maatschappelijk vastgoed dient immers ingezet te worden ter ondersteuning van het realiseren van de inhoudelijke beleidsdoelen en de vraag naar maatschappelijke accommodaties. Bij het positioneren van maatschappelijk vastgoed is een belangrijke taak weggelegd voor vastgoedbeleid. Dit beleid biedt inzicht in de financiële situatie rondom de maatschappelijke accommodaties en maakt inzichtelijk of de accommodaties wel doelmatig worden ingezet. Door dit inzicht worden gemeenten instaat gesteld bij het positioneren van maatschappelijk vastgoed zorgvuldige financiële beslissingen te nemen.

- **Afwegingskaders**

Als belangrijk onderdeel van het nemen positioneringsbeslissingen moeten gemeenten beschikken over de juiste afwegingskaders. Door het inbeeld hebben van afwegingskaders worden gemeenten instaat gesteld verbanden te leggen tussen bepaalde afwegingen en de mogelijke gevolgen (risico's) daarvan ten aanzien van de rollen, taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot het maatschappelijk vastgoed.

## Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1 Introductie</b>	<b>8</b>
1.1 Inleiding	8
1.2 Gemeentelijk versus maatschappelijk vastgoed	9
1.3 Aanleiding onderzoek	9
1.4 Probleem-, doel-, en vraagstelling	11
1.5 Afbakening onderzoek	14
1.6 Type onderzoek	14
1.7 Opzet van het onderzoek	15
1.8 Relevantie onderzoek	17
1.9 Leeswijzer	18
<b>2 Gemeentelijke kaders voor positionering</b>	<b>19</b>
2.1 De gemeentelijke organisatie	19
2.2 Rol college B&W in relatie tot de gemeenteraad	20
2.3 Beginselen van goed bestuur	21
2.4 Doeltreffendheid en doelmatigheid	22
2.5 Rechtmatigheid	22
2.6 Politieke beleidsvrijheid	25
2.7 Conclusie	25
<b>3 De vastgoedorganisatie</b>	<b>26</b>
3.1 Organisatiestructuren	26
3.2 Centrale versus decentrale interne positionering	28
3.3 Positionering vastgoedorganisatie	30
3.4 Conclusie	31
<b>4 Vastgoedgerelateerde beleidsvelden</b>	<b>32</b>
4.1 Inhoudelijke beleidsvelden	32
4.2 Voorzieningen en maatschappelijk vastgoed	32
4.3 Accommodatiebeleid	33
4.4 Vastgoedbeleid	36
4.5 Conclusie	41
<b>5 Afwegingen bij vastgoedpositionering</b>	<b>42</b>
5.1 Afwegingskaders vanuit de theorie	42
5.2 Aanvullende afwegingskaders	45
5.3 Conclusie	46
<b>6 Analyse kader</b>	<b>47</b>
6.1 Methodiek vanuit de theorie	47
6.2 Hypothesen	49

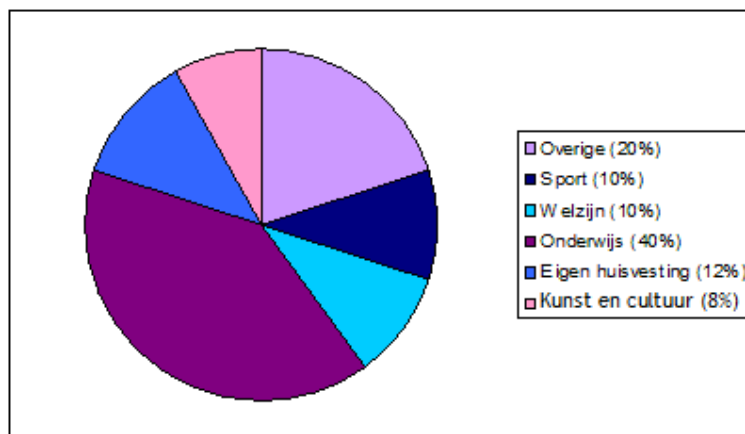
<b>7</b>	<b>Empirisch onderzoek</b>	<b>50</b>
7.1	Casestudy	50
7.2	Interviews	52
7.3	De empirie	53
<b>8</b>	<b>Conclusie en aanbevelingen</b>	<b>60</b>
8.1	Toets van de hypothesen	60
8.2	Algehele conclusie	63
8.3	Aanbevelingen	65
	<b>Literatuurlijst</b>	<b>68</b>

# 1 Introductie

Gemeenten hebben verschillende redenen om na te denken over hoe zij hun maatschappelijk vastgoed willen positioneren. Zo is de professionaliteit van de maatschappelijke partners van gemeenten de afgelopen jaren enorm toegenomen, waardoor er een aantal kritische vragers op de vastgoedmarkt zijn bijgekomen. Verder worden gemeenten steeds meer vanuit wet- en regelgeving gedwongen na te denken over de positionering van hun vastgoed. Tenslotte vormen een toenemend kostenbewustzijn en kerntakendiscussie een aanleiding voor veel gemeenten om dit onderwerp op de agenda te zetten.

## 1.1 Inleiding

Gemeenten bezitten een aanzienlijke hoeveelheid vastgoed. Op basis van onderzoek onder gemeenten uit 2007, schat de stichting ROZ/IPD Vastgoedindex de totale WOZ-waarde van het gemeentelijk vastgoed tussen de 25 en 35 miljard euro. Bij veel gemeenten is de afgelopen jaren de behoefte aan professionalisering en transparantie omtrent het vastgoed toegenomen. Als antwoord hierop is de ROZ-benchmark in leven geroepen. De benchmark vergelijkt de performance van vastgoedbezittingen van gemeenten onderling en moet leiden tot een professionalisering van de markt van het gemeentelijk vastgoed. Als onderdeel van de benchmark is een verdeling van de gemeentelijke vastgoed voorraad naar beleidsvelden gemaakt (zie figuur 1.1) Hieruit blijkt dat bijna 70% van het gemeentelijk vastgoedbezit bestaat uit maatschappelijk vastgoed en dat bijna de helft van het maatschappelijk vastgoed gelieerd is aan het onderwijs (Teuben, 2008).



Figuur 1.1 Verdeling gemeentelijk vastgoed naar beleidsvelden (Bron: Teuben, 2008)



## 1.2 Gemeentelijk versus maatschappelijk vastgoed

De begrippen gemeentelijk en maatschappelijk vastgoed worden vaak door elkaar heen gehaald. Hetzelfde geldt voor de begrippen maatschappelijk vastgoed en maatschappelijke accommodaties.

Dat het lastig is om een beschrijving te geven voor het begrip maatschappelijk vastgoed, blijkt uit een bijeenkomst van Het Congres van het Nederlands Vastgoedinstituut dat heeft plaatsgevonden in mei 2006. Het centrale thema van deze bijeenkomst was maatschappelijk vastgoed en de toegevoegde waarde daarvan. In het openingswoord is Keeris (2006) ingegaan op het begrip maatschappelijk vastgoed. Hierin gaf hij aan dat het bijna onmogelijk is een sluitende begripsomschrijving te formuleren voor maatschappelijk vastgoed. Het begrip kan hoogstens worden omschreven. Mac Gillavry (2006) geeft aan dat gemeentelijk vastgoed onder verschillende noemers is te verdelen, namelijk: beleidsondersteunend vastgoed, procesondersteunend vastgoed, vastgoed voor het eigenlijk ambtelijke apparaat en niet langer noodzakelijk vastgoed. Het beleidsondersteunend vastgoed wordt in praktijk vaak maatschappelijk vastgoed genoemd. In dit onderzoek wordt aangesloten bij deze definitie. Tevens wordt in dit onderzoek als synoniem voor maatschappelijk vastgoed, maatschappelijke accommodaties gebruikt.

## 1.3 Aanleiding onderzoek

Het feit dat gemeenten zoveel vastgoed in eigendom hebben, is niet te danken aan doelgericht beleid. Het is historisch gegroeid. Door een aantal recente ontwikkelingen is de context waarin het gemeentelijk vastgoedbezit is opgebouwd sterk aan het veranderen. Hierdoor krijgen gemeenten om een aantal redenen steeds vaker te maken met positioneringsvraagstukken (Van Leent, 2008):

1. Intrede maatschappelijke partners;
2. Veranderende wetgeving;
3. Kostenbewustzijn;
4. Kerntakendiscussie.

### 1. Intrede maatschappelijke partners

Mede door de verzelfstandiging en professionalisering van maatschappelijke instellingen is er een aantal kritische vragers op de vastgoedmarkt bijgekomen. Deze instellingen redeneren vanuit de gedachte: geef maar aan wat de middelen zijn en binnen welke kaders deze moeten worden ingezet, dan bepalen wijzelf wel hoe we dat gaan vormgeven. Een goed voorbeeld hiervan zijn

woningcorporaties. Deze stellen zich naar gemeenten steeds actiever op en geven aan dat zij naast woningen ook geïnteresseerd zijn om maatschappelijke voorzieningen te willen bouwen en exploiteren. Bovendien hebben deze woningcorporaties ook daadwerkelijk een taakveld die breder gaat dan het ontwikkelen en beheren van woningen, maar die ook de 'leefbaarheid' van wijken in het algemeen betreft. Maatschappelijke accommodaties maken hiervan een fundamenteel deel uit (Ratings, 2008).

Deze ontwikkelingen zijn tijdens een bijeenkomst van de Kopgroep Maatschappelijk Vastgoed, met als thema: maatschappelijk vastgoed in de etalage, bevestigd. Tijdens deze bijeenkomst zijn twee cases behandeld waarbij gemeenten vanuit effectiviteit en efficiëntie overwegingen hebben besloten de volledige verantwoordelijkheid ten aanzien van eigendom, exploitatie en beheer van een aantal maatschappelijke accommodaties over te dragen aan woningcorporaties (De Kopgroep, 2008).

## 2. Veranderende wetgeving

De afgelopen tien jaar is de rol van de overheid in relatie tot huisvesting van maatschappelijke accommodaties aan verandering onderhevig geweest. Vooral ten aanzien van onderwijshuisvesting hebben zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan. Zo heeft de rijksoverheid op 1 januari 1997 de verantwoordelijkheid over adequate huisvesting voor primair en voortgezet onderwijs gedecentraliseerd en overgedragen aan gemeenten. Nu doet zich bijna dezelfde ontwikkeling voor tussen gemeenten en schoolbesturen, namelijk: het doordecentraliseren van taken op het gebied van onderwijshuisvesting van de gemeente naar schoolbesturen. Per 1 januari 2006 zijn de taken groot onderhoud en renovatiewerkzaamheden doorgedecentraliseerd aan het voortgezet onderwijs (Nijveld, 2007). Daarnaast gaan meer en meer gemeenten de laatste jaren over om meer dan alleen de wettelijke verantwoordelijkheid over te dragen aan schoolbesturen. Volledige doordecentralisatie is al in een aantal gemeenten gerealiseerd, bijvoorbeeld de gemeente Nijmegen en de gemeente Hoogeveen.

## 3. Kostenbewustzijn

Een toenemend kostenbewustzijn zet veel gemeenten aan na te denken over de positionering van hun maatschappelijk vastgoed. Waar tot voor kort de kosten voor nieuwbouw, beheer en onderhoud van maatschappelijk vastgoed nog als 'vast gegeven' werd beschouwd in gemeenten, zijn gemeenten de laatste jaren in toenemende mate er van bewust dat deze kosten wel degelijk beïnvloedbaar zijn. Hierbij 'leren' gemeenten van de wijze waarop het bedrijfsleven omgaat met vastgoed. Dit kostenbewustzijn wordt nog eens gevoed door het feit, dat een groot deel van het maatschappelijk vastgoed dateert uit de jaren '60 en '70 en daarmee de komende jaren vervangen moet worden. Alleen al uit deze enorme opgave kunnen gemeenten dit niet meer vanuit de traditionele benadering oppakken. Focus op een meer efficiënte bedrijfsvoering is nodig. De vorming van

‘afdelingen Vastgoed’ binnen steeds meer gemeenten geven aan dat de laatste jaren in toenemende mate sprake is van een dergelijke focus (Middendorp e.a., 2007).

#### 4. Kerntakendiscussie

De laatste jaren zijn gemeenten steeds meer bezig met de formulering van hun eigen taken en rollen ten aanzien van de beleidsvoering in het algemeen. Termen als een ‘regisserende overheid’ en ‘dirigerende overheid’ geven uiting aan deze zoektocht (Bouwman, 2009). Vanuit deze nieuwe rolinvulling zijn gemeenten meer en meer geneigd om zich te focussen op het ‘faciliteren’ van maatschappelijke activiteiten en minder op het ‘accommoderen’ van deze activiteiten. 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.

#### 1.4 Probleem-, doel-, en vraagstelling

Uit de hierboven geschetste ontwikkelingen is naar voren gekomen dat positionering van maatschappelijk vastgoed in toenemende mate op de agenda staat van gemeenten. Tegelijkertijd weten gemeenten eigenlijk niet goed hoe zij het vraagstuk van positionering moeten oppakken. Dit vormt voor gemeenten een nieuw vraagstuk, waarvoor nagenoeg geen referentiemateriaal bestaat. Het ontbreekt gemeenten vooral aan een methodische aanpak om maatschappelijk vastgoed op een systematische wijze te kunnen positioneren. Ook het ontbreken van een strategische visie en duidelijke afwegingskaders maakt het voor gemeenten lastig om verantwoorde beslissingen te kunnen maken. Vragen die hierbij kunnen spelen zijn: welke koers wil ik als gemeente inzetten met mijn vastgoedbezit? In hoeverre wil ik als gemeente invloed en zeggenschap houden? Welke kerntaken vind ik als gemeente belangrijk? Deze probleemschets leidt tot de volgende probleemstelling:

##### Probleemstelling

Op basis van hier bovenstaande is de volgende probleemstelling geformuleerd:

*“Het ontbreekt gemeenten aan een methodische aanpak om maatschappelijk vastgoed op een systematische wijze te positioneren, waardoor vaak sprake is van onzorgvuldige positioneringsbeslissingen”.*

##### Doelstelling

Gemeenten zijn gezien het voorgaande zoekende naar handvaten om het positioneringsvraagstuk rondom maatschappelijk vastgoed op te pakken. De doelstelling van dit onderzoek is daarom:

*“Het ontwikkelen van een methodiek die gemeenten een handvat biedt bij het positioneren van maatschappelijk vastgoed”.*

### Vraagstelling

In het verlengde van de doelstelling is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

*“Hoe kunnen gemeenten hun maatschappelijk vastgoed verantwoord positioneren?”*

### Toelichting op verantwoord positioneren

Met het verantwoord positioneren van maatschappelijk vastgoed wordt bedoeld op maatschappelijk verantwoorde- en financieel verantwoorde positionering.

**Maatschappelijke verantwoorde positionering** is gericht op minimaal gelijkblijvende dan wel betere maatschappelijke prestaties van het maatschappelijk vastgoed ten opzichte van de huidige positionering.

**Financieel verantwoorde positionering** richt zich op minimaal dezelfde kosten dan wel kostenreductie (of opbrengstenverhoging) ten opzichte van de huidige positionering

Met **positioneren van maatschappelijk vastgoed** wordt in dit onderzoek bedoeld op keuzes die gemeenten maken over de situering van taken, rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van maatschappelijk vastgoed. Hierbij bestaat de keuze voor een interne positionering (binnen de gemeentelijke organisatie) en externe positionering (buiten de gemeentelijke organisatie). De positionering strekt zich uit over de volgende onderwerpen:

- Regie

In het geval een gemeente kiest voor de rol als regisseur houdt zij zich voornamelijk bezig met het formuleren van beleid. Een belangrijke voorwaarde van de regisserende gemeente is dat zij het vermogen in huis heeft om middels afspraken, in de vorm van contracten en overeenkomsten met haar maatschappelijk partners, haar maatschappelijke beleidsdoelen weet te bereiken en te waarborgen (Mac Gillavry, 2006).

- Financiering

Hierbij vindt de gemeente het belangrijk dat bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen, die kunnen bijdragen aan het behalen van haar beleidsdoelstellingen, worden gestimuleerd. De gemeente is daarom bereid om het project of een deel daarvan te financieren. Een herontwikkelingsproject van een winkelcentra waarin maatschappelijk vastgoed wordt gerealiseerd zoals: een bibliotheek of cultuurhuis is hiervan een goed voorbeeld.

- Eigendom

In deze rol is de gemeente economische en of juridisch eigenaar van het maatschappelijke vastgoed (maatschappelijke accommodaties). Tevens kans zij hierbij eigenaar zijn van gronden. Dit kunnen zowel gronden zijn die horen bij maatschappelijke accommodaties als strategische gronden om ruimtelijke processen te stimuleren (Mac Gillavry, 2006).

- Exploitatie

Als exploitant en beheerder van het vastgoed zetten steeds meer gemeenten in op een duurzame exploitatie. Hiermee wordt bedoeld dat gemeenten streven naar een situatie dat het vastgoed zo efficiënt en optimaal mogelijk wordt ingezet (Oudenhoven e.a., 2005).

- Groot onderhoud

Hierbij is de gemeente als eigenaar van het maatschappelijk vastgoed gebonden aan bepaalde onderhoudselementen. Het betreft hier vooral grootschalige onderhoudsactiviteiten, zoals: renovatie van kozijnen en daken.

- Beheer

Als eigenaar van het maatschappelijk vastgoed bepaald de gemeente hoe het beheer en onderhoud van het vastgoed geregeld wordt. Het vastgoedbeheer is in grote lijnen onder te verdelen binnen drie categorieën, te weten: technisch-, administratief-, en commercieel beheer (Van Driel, 2003).

## Deelvragen

Om de vraagstelling op een gestructureerde wijze te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Binnen welke randvoorwaarden vindt positionering plaats? (H2)
2. Hoe kunnen gemeenten het maatschappelijk vastgoed zo optimaal mogelijk organiseren? (H3)
3. Welk beleid is vereist voor het positioneren van maatschappelijk vastgoed? (H4)
4. Wat zijn mogelijke afwegingskaders voor het positioneren van maatschappelijk vastgoed? (H5)
5. Hoe ziet de positioneringsmethodiek er vanuit de theorie uit? (H6)

## 1.5 Afbakening onderzoek

### Beleidsvelden

De aandacht in dit onderzoek beperkt zich tot ‘maatschappelijk vastgoed’ ofwel alle vastgoed wat beleidsgerelateerd is. Ten aanzien van het maatschappelijke vastgoed onderscheidt Mac Gillavry (2006) een aantal beleidsvelden met daaraan gekoppeld een type vastgoed (zie tabel 1.1).

Beleidsveld	Voorbeelden type vastgoed
Sport	Sportzalen, sporthallen, gymzalen, sportvelden, binnenbad, buitenbad
Cultuur	Poppodia, theaters, muziekschool, oefenruimtes, bibliotheek
Welzijn	Buurthuizen, jongerencentra, multifunctionele centra
Onderwijs	Schoolgebouwen primair, speciaal en voortgezet onderwijs
Opvang	Kinderopvang, buitenschoolse opvang, peuterspeelzaal

Tabel 1.1 *Beleidsvelden en typen maatschappelijk vastgoed* (Bron: Mac Gillavry, 2006)

### Methodiek

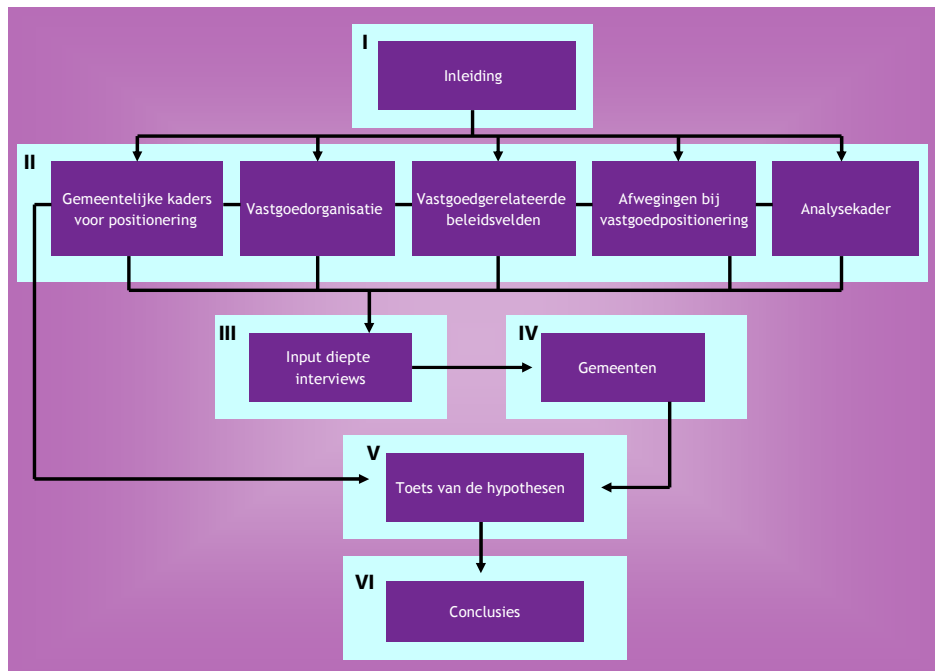
Op basis van literatuuronderzoek wordt in dit onderzoek een methodiek ontwikkeld, die gemeenten kunnen hanteren bij het positioneren van hun maatschappelijk vastgoed. In het kader van deze methodiek wordt onder andere in gegaan op de politiek juridische context, inhoudelijk beleid, accommodatie- en vastgoedbeleid en mogelijke afwegingskaders die gemeenten kunnen hanteren bij het positioneren van het maatschappelijk vastgoed.

## 1.6 Type onderzoek

Dit onderzoek betreft een exploratief toetsend onderzoek. Bij dit type onderzoek is op voorhand geen eenduidige theorie toepasbaar en wordt uitgevoerd zonder uitgewerkte hypothesen. Dit type onderzoek wordt toegepast als een onderzoeker interesse heeft in bepaalde verbanden. Door het feit dat deze verbanden voor de onderzoeker nog onduidelijk zijn, voert hij exploratief onderzoek uit om zich op deze manier te verkennen en een bepaalde theorie te ontwikkelen. Na deze verkenning kan er een theorie en/of hypothese ontwikkeld worden (Baarda e.a., 2001).

## 1.7 Opzet van het onderzoek

In deze paragraaf wordt de opzet van het onderzoek behandeld. Figuur 1.2 is een schematische weergave van de onderzoeksopzet, die in de tekst daaronder wordt toegelicht.



Figuur 1.2 Opzet van het onderzoek

(Bron: eigenbewerking)

### Toelichting onderzoeksmodel

#### Fase I: Bureaustudie

Het onderzoek bestaat in totaal uit vijf fasen. De eerste fase van het onderzoek gaat in op de aanleiding van het onderzoek. Tevens worden in deze fase de probleemstelling, doelstelling, onderzoeksvragen, relevantie, afbakening en opzet van het onderzoek en de leeswijzer behandeld.

#### Fase II: Theoretisch kader: literatuuronderzoek, bureaustudie, interviews

In deze fase van het onderzoek ligt de nadruk op het theoretisch kader. Hierin wordt onder andere ingegaan op de gemeentelijke kaders voor positionering en de vastgoedorganisatie. Vervolgens wordt onderzocht welk beleid relevant is met betrekking tot maatschappelijk vastgoed en welke rollen deze kunnen vervullen bij het positioneren van het maatschappelijk vastgoed. Tevens wordt in deze fase onderzocht welke afwegingskaders vanuit de theorie een rol kunnen spelen bij het positioneren van maatschappelijk vastgoed. Als laatste onderdeel wordt in

deze fase op basis van de hiervoor omschreven onderwerpen, een analysekader en hypothesen opgesteld, die als basis dienen voor het empirisch onderzoek. Het analysekader geeft een beschrijving van de methodische aanpak voor het positioneren van maatschappelijk vastgoed.

### Fase III: Bureaustudie

In deze fase wordt naar aanleiding van de ontwikkelde methodiek en de daarbij behorende hypothesen, vragen opgesteld die worden gebruikt voor de diepte interviews. De mate van voorgevormdheid van de uit te voeren interviews is redelijk groot en heeft een duidelijke relatie met het analysekader. De grote lijnen met betrekking tot de bespreken onderwerpen worden voorbereid, waardoor de interviews in zekere mate worden gestructureerd. Toch wordt de geïnterviewde tijdens het gesprek in staat gesteld zijn eigen mening te geven over een aantal vooraf opgestelde thema's die voor het onderzoek van belang zijn. Het doel hiervan is te achterhalen welke persoonlijke ervaringen en gedachten er bij de experts leven met betrekking tot het onderwerp van het onderzoek.

### Fase IV: Diepte interviews

De vierde fase van dit onderzoek staat volledig in het teken van de diepte interviews. In deze fase worden een aantal experts van zes gemeenten geïnterviewd die actief zijn (geweest) met het positioneren van maatschappelijk vastgoed. Het doel van de interviews is te achterhalen waarom en hoe gemeenten haar vastgoed hebben gepositioneerd en welke afwegingskaders hierbij leidend zijn geweest. Tevens wordt aan de experts gevraagd hun visie te geven op hoe gemeenten hun maatschappelijk vastgoed verantwoordelijk kunnen positioneren.

### Fase V: Toets van de hypothesen

In deze fase worden de hypothesen getoetst aan de theorie uit fase twee en de uitkomsten van de diepte interviews uit fase vier. Door de hypothesen te toetsen moet duidelijk worden of deze houdbaar zijn of verworpen dienen te worden.

### Fase VI: Resultaat onderzoek

Op basis van de toetsing van de hypothesen uit fase V, wordt in deze fase de algehele conclusie getrokken en aanbevelingen gedaan.



## 1.8 Relevantie onderzoek

### Maatschappelijke relevantie

Via maatschappelijke accommodaties wordt beoogt maatschappelijke activiteiten gebouwelijk te faciliteren. Middels deze facilitering proberen gemeenten bepaalde beleidseffecten te bereiken. Bijvoorbeeld het stimuleren van sportactiviteiten, bieden van goed onderwijs of adequate zorg. In het algemeen dragen maatschappelijke accommodaties bij aan de vergroting aan de leefbaarheid van een gebied. Maatschappelijk vastgoed draagt hiermee bij aan de woon- en leefkwaliteit van burgers en hebben daarmee invloed op de aantrekkingskracht van een gebied. Het maatschappelijk vastgoed is de afgelopen jaren veelvuldig uitgewerkt aan de hand van verschillende vastgoedconcepten. Hierbij kan worden gedacht aan multifunctionele accommodaties, de brede school of cultuurhuizen. Deze uitwerkingen zijn fysiek/sociaal van aard en hebben daarmee een directe relatie met de ruimtelijke- en sociale kwaliteit van de leefomgeving van burgers. Op dit moment nemen gemeenten ten aanzien van dit maatschappelijk vastgoed, positioneringsbeslissingen, die achteraf gezien niet altijd positief uitpakken voor de maatschappij. Aan de hand van de resultaten van dit onderzoek moet het voor gemeenten in de toekomst mogelijk zijn hun maatschappelijk vastgoed verantwoord te positioneren en hierdoor de maatschappelijke en financiële prestaties te verbeteren.

### Wetenschappelijke relevantie

De vastgoedwereld heeft zich de afgelopen jaren enorm geprofessionaliseerd. Ook Universiteiten en Hogescholen in Nederland hebben ten aanzien van vastgoed gerelateerd onderzoek grote stappen vooruit gemaakt. Ondanks de steeds verbeterde inzichten blijft gemeentelijk vastgoed een complex verhaal. Een belangrijke oorzaak hiervan is, dat de politieke besluitvorming en de mate van professionaliteit van de ambtelijke organisatie grote invloed hebben op processen rondom het maatschappelijk vastgoed. In de bestaande literatuur is het nodige geschreven over de wijze waarop gemeenten kunnen omgaan met de exploitatie van maatschappelijk vastgoed en op welke wijze gemeenten haar vastgoed binnen de gemeentelijke organisatie kan organiseren en managen. Echter, ten aanzien van de wijze waarop en aan de hand van welke afwegingskaders gemeenten haar maatschappelijk vastgoed verantwoord kunnen positioneren, is in de bestaande literatuur niet veel bekend. Dit onderzoek probeert aan de bestaande literatuur een bijdrage te leveren door onderzoek te verrichten naar door gemeenten al genomen positioneringsbeslissingen.

## 1.9 Leeswijzer

In het **eerste hoofdstuk** van het onderzoek wordt in gegaan op de aanleiding en de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. Hierbij wordt een beschrijving gegeven van onderwerpen zoals: probleemstelling, afbakening, relevantie en de onderzoeksopzet. **Hoofdstuk twee** gaat in op de relatie tussen de gemeentelijke organisatie en haar vastgoedbezit. Ter verduidelijking wordt eerst de opbouw van het gemeentebestuur beschreven. Vervolgens worden de beginselen van goed bestuur behandeld, waarna op een aantal beginselen dieper wordt ingegaan. Het **derde hoofdstuk** staat in het teken van gemeentelijke organisatiestructuren en de wijze waarop gemeenten hun (maatschappelijk) vastgoed zo optimaal mogelijk kan organiseren. In het kader hiervan wordt ingegaan op twee varianten, te weten: decentraal en centraal. **Hoofdstuk vier** staat in het teken van beleidsvelden die van belang zijn voor maatschappelijk vastgoed. Hierbij wordt ingegaan op het inhoudelijk beleid voor alle beleidsvelden en accommodatie- en vastgoedbeleid. In het **vijfde hoofdstuk** worden afwegingskaders behandeld die van belang zijn bij het positioneren van maatschappelijk vastgoed. In het kader hiervan wordt onder andere ingegaan op afwegingskaders vanuit de literatuur en bevindingen vanuit de praktijk. Op basis van de uitkomsten van de hoofdstukken twee, drie en vier wordt in **hoofdstuk zes** een analysekader opgesteld waarmee de empirie wordt verkent. Het analysekader bestaat uit de totale methodiek die gemeenten kunnen hanteren bij het positioneren van maatschappelijk vastgoed. Tevens worden in dit hoofdstuk een aantal hypothesen opgesteld. **Hoofdstuk zeven** staat in het teken van de verkenning in de empirie. Eerst behandelt dit hoofdstuk een aantal begripsomschrijvingen. Hierop volgend worden de resultaten van het empirisch onderzoek uitgewerkt. In **hoofdstuk acht** worden eerst de hypothesen vanuit hoofdstuk 6 getoetst op hun houdbaarheid. Aan de hand van deze uitkomsten wordt de eindconclusie getrokken en aanbevelingen gedaan.

## 2 Gemeentelijke kaders voor positionering

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de volgende deelvraag: “Binnen welke randvoorwaarden vindt positionering plaats?”. Om antwoord te geven op deze vraag wordt in dit hoofdstuk eerst ingegaan op de gemeentelijke organisatie. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de verhoudingen tussen het college van Burgermeester en Wethouders (B&W) en de gemeenteraad. In het kader van de wijze waarop gemeenten om dienen te gaan met haar vastgoedbezit worden de beginselen van goed bestuur behandeld.

### 2.1 De gemeentelijke organisatie

#### Positie gemeente in het staatsbestel

Van de drie bestuursseenheden in het Nederlandse staatsbestel, is de gemeente er één. Naast de rijksoverheid en de 12 provinciën telt Nederland op 1 januari 2009, 441 gemeenten (VNG). De rol van gemeenten binnen het staatsbestel kan worden omschreven als: “*Het ten uitvoer brengen van het landelijke en provinciale overheidsbeleid. Het vaststellen van en ten uitvoer brengen van het gemeentelijk beleid en het voorzien in de behoefte van de eigen organisatie en maatschappij*” (Verkerk en de Bis, 2003; Sikma, 2005). Hieruit valt te concluderen dat gemeenten zelf beleid formuleren, passend binnen het beleid van de provincies en het rijk, ter vervulling van de overheidstaak. Daarbij moeten gemeenten in de behoefte van de eigen organisatie en lokale maatschappij voorzien. Een belangrijke taak die hierbij is weggelegd is het aanbieden van huisvesting voor maatschappelijke voorzieningen en de eigen ambtelijke organisatie. De bestuurlijke en ambtelijke organisatie van een gemeente is hiervoor verantwoordelijk (Werf, 2007).

#### De gemeenteraad en het college van B&W

Het gemeentebestuur (de bestuurlijke organisatie) bestaat uit de gemeenteraad (raadsleden) en het college van B&W (burgemeester en wethouders). De gemeenteraad is volgens de grondwet het hoogste orgaan in een gemeente. Door de invoering van de wet dualisering in 2006 is de gemeenteraad vooral verantwoordelijk voor het opstellen van beleid in hoofdlijnen en toezicht houden op de uitvoering van het vastgestelde beleid. Het college van B&W vormt het dagelijkse bestuur van een gemeente. Ook zorgt het college van B&W voor het uitvoeren van landelijke regelingen. Tevens is het college van B&W als dagelijkse bestuur de eerst verantwoordelijke instantie voor de financiën van de gemeente. Het college heeft voor de uitvoering van haar taken tal van wettelijke bevoegdheden ([www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)).

### Dualisering

Tot 2002 was het voor wethouders mogelijk ook lid te zijn van de gemeenteraad. Door de invoering van de “Wet van 28 februari 2002 tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden werkwijze van het gemeente bestuur” is hieraan een einde gekomen. Het doel van deze wet is het bewerkstelligen van een scheiding in samenstelling, functies en bevoegdheden tussen de gemeenteraad (wetgevende macht) en het college van burgemeester en wethouders (uitvoerende macht). Hiermee wordt beoogd een meer vitale lokale democratie tot stand te brengen (Leemhuis-stout, 2004). Een belangrijke stap in het dualiseringsproces is het wetsvoorstel Dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden. Deze wet is op 8 maart 2006, de dag na de gemeenteraadsverkiezingen, in werking getreden. Door de inwerkingtreding van deze wet moet het voor de gemeenteraad mogelijk worden zich meer te concentreren op kaderstelling en besturen op hoofdlijnen. Het college van burgemeester en wethouders richt zich hierbij op de uitvoerende bevoegdheden. Door de nieuwe bevoegdheidsverdeling zijn door de raad een groot aantal bestuursbevoegdheden overgedragen aan het college (vng.nl, december 2008).

### Ambtelijke apparaat

Burgers hebben in meerdere mate te maken met ambtenaren dan met bestuurders. Ambtenaren hebben de taak besluiten voor te bereiden en uit te voeren. De gemeentesecretaris vormt het hoofd van de ambtelijke organisatie. De gemeentesecretaris adviseert de burgemeester als mede het college van B&W en vertaalt politieke ambities in hoogwaardige en uitvoerbare plannen. Hij is de schakel tussen wat het bestuur wil en de ambtelijke organisatie kan ([www.gemeentesecretaris.nl](http://www.gemeentesecretaris.nl)). De ambtelijke organisatie is verdeeld in diensten of directies, met daaronder afdelingen voor onderdelen van het provinciale beleidsterrein, bijvoorbeeld (voor) milieu, waterstaatszaken, ruimtelijke ordening, economie, recreatie en natuur, verkeer en vervoer ([www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)).

## 2.2 Rol college B&W in relatie tot de gemeenteraad

De invoering van de dualisering in 2006 heeft ervoor gezorgd dat de relatie tussen het college van B&W en de gemeenteraad is veranderd. Binnen het gemeentebestuur vormt nu het college van B&W het dagelijks bestuur van de gemeente. Het college van B&W heeft onder andere de bevoegdheid beslissingen te nemen wat betreft het vastgoedbezit. Hiervoor dient het college wel verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad. Verder stuurt het college het ambtelijke apparaat aan dat zich bezighoudt met het formuleren en uitvoeren beleid, waaronder ook accommodatie- en vastgoedbeleid. Zoals gezegd houdt de raad zich vooral bezig met het besturen op hoofdlijnen, ter realisering van beleidsdoelen. Een belangrijk doel is het streven naar bepaalde maatschappelijk effecten. Denk hierbij aan een vitale samenleving, waarin burgers worden gestimuleerd activiteiten te volgen die ten goede komen aan de volksgezondheid. Het college van B&W moet in het kader hiervan aan de raad verantwoorden in hoeverre het gemeentelijk vastgoedbezit voorziet in het ondersteunen van de doelen van de gemeenteraad. Dat betekent dat als het college voornemens is om vastgoed aan te wenden of verantwoordelijkheden af te stoten (positioneren), zij

dit gedegen dient te motiveren en inzichtelijk maakt welke consequenties dit kan hebben voor het gemeentelijk vastgoedbezit. Om hier zorgvuldig mee om te gaan dient het college te voldoen aan de beginselen van goed bestuur. Deze worden uitgewerkt in de volgende paragraaf.

### 2.3 Beginselen van goed bestuur

In deze paragraaf wordt ingegaan op de beginselen van goed bestuur en hoe gemeenten met deze beginselen moeten omgaan in relatie tot vastgoed.

Alma (2008) behandelt in zijn onderzoek de relatie tussen vastgoedbeleid en het functioneren van het openbaar bestuur. Hierbij gaat hij in op de beginselen van goed bestuur. Uitgangspunt hierbij is dat voor het optimaal kunnen uitvoeren van vastgoedbeleid een goed functionerend openbaar bestuur noodzakelijk is. Om dit te bereiken zal een openbaar bestuur, waar het gemeentebestuur er één van is, de beginselen van goed bestuur in acht moeten nemen. Gemeenten zijn ten aanzien van de wijze waarop zij omgaan met hun vastgoedbezit, in essentie verplicht om ten alle tijden te voldoen aan deze beginselen. Ook in de situatie wanneer gemeenten voornemens zijn vastgoed te positioneren. Alma heeft de beginselen van goed bestuur uitgewerkt volgens de opvattingen van (Rosenthal, 1996). Deze bestaan uit: democratie, doeltreffendheid en doelmatigheid, rechtmatigheid en legitimiteit.

#### Democratie

Het beginsel democratie heeft vooral betrekking op de responsieve overheid. De mate van democratie van de gemeente wordt bepaald door de electorale politiek en door acceptatie van maatschappelijke initiatieven. Het gemeentebestuur is in zekere zin democraties als zij zich openstelt voor participatie en inspraak van burgers. Een aantal voorbeelden hiervan zijn: petitie, demonstraties, bezwaarschriften, debatten en hoorzittingen (Alma, 2008).

#### Doeltreffend- en doelmatigheid

Bij deze beginselen wordt vooral gedoeld op de presterende overheid. Doeltreffendheid richt zich vooral op in hoeverre de mate van succes van het gemeentebestuur kan worden afgemeten aan de mate waarin de vooraf geformuleerde doelstelling van het beleid daadwerkelijk wordt behaald. Doelmatigheid is hoofdzakelijk gericht op, hoe bereiken bestuurders de geformuleerde doelen met de inzet van zo min mogelijk middelen (Alma, 2008).

#### Rechtmatigheid

Het uitgangspunt bij rechtmatigheid is de behoorlijke overheid. Hierbij dient de overheid zich te houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, te weten: het zorgvuldigheidsbeginsel, gelijkheidsbeginsel, geen detournement de pouvoir, motiveringsbeginsel, rechtszekerheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel (Jansen, 1999).

### Legitimiteit

Hierbij is het uitgangspunt dat een goed bestuur aanvaard wordt door degenen namens wie bestuurd wordt. Hiermee wordt bedoeld op de geaccepteerde overheid. Rosenthal (1996) behandelt drie niveaus waarop legitimiteit tot stand komt. Het eerste niveau zijn de personen. In dit kader aanvaarden de burgers de personen, de doelstellingen en de daden van de politieke en bestuurlijke machthebbers. Het tweede niveau bestaat uit spelregels voor collectieve besluitvorming. De burgers moeten hierbij vertrouwen hebben in de manier waarop politieke beslissingen worden genomen en het beleid van het openbaar bestuur wordt voorbereid en uitgevoerd. Het derde en tevens laatste niveau is gericht op het publieke vertrouwen in de constitutionele fundamenteën van de politieke gemeenschap, de rechtstaat, de politieke democratie, de loyaliteit van het ambtelijke apparaat (Alma, 2008).

Het college van B&W is verantwoordelijk voor het nemen van beslissingen, waarvoor zij uiteindelijk wel goedkeuring dient te hebben van de gemeenteraad. Aangezien het hier een aspect van interne bedrijfsvoering betreft, wordt de burger niet of slechts marginaal betrokken bij het positioneringsproces. De beginselen “democratie” en “legitimiteit” zijn derhalve minder relevant voor dit onderzoek. De aandacht gaat hier uit naar “doeltreffendheid”, “doelmatigheid”, en “rechtmatigheid”.

## 2.4 Doeltreffendheid en doelmatigheid

Bij zowel doeltreffend- als doelmatigheid, is het vertrekpunt de presterende overheid. Mac Gillavry (2006) behandelt op welke wijze een gemeente doeltreffend en doelmatig dient om te gaan met haar vastgoed:

- Bij een *doeltreffende* omgang met vastgoed moeten gemeenten zich vooral de vraag stellen waarom zij bepaalde taken en verantwoordelijkheden rondom vastgoed hebben. Met andere woorden, heeft het vastgoed een functie in de ondersteuning van de beleidsdoelen?
- Indien het doel van het vastgoed is bepaald, kan worden gekeken naar de *doelmatige* omgang met vastgoed, ofwel: staat de inzet van mensen en middelen in verhouding tot het verkregen resultaat.

## 2.5 Rechtmatigheid

Gemeenten zijn met het oog op het vastgoed gebonden aan wettelijke kaders waarbinnen zij moet opereren, waaronder: Gemeentewet, Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), Wet Financiering Decentrale Overheden (Wet Fido) en de Wet op het voortgezet onderwijs.

### Gemeentewet

De Gemeentewet regelt de structuur van de gemeentelijke bestuursorganen (het college van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad). De Gemeentewet

regelt tevens de samenstelling en bevoegdheden van de bestuursorganen. Daarbij behandelt de wet hun onderlinge verhouding en de verhouding tot het rijk en de provincies. Het karakter van de Gemeentewet is een algemene regeling, die wordt ondersteund door verschillende medebewindswetten zoals de Wet ruimtelijke ordening bevoegdheden van de gemeente en gemeentelijke bestuursorganen. Voor het bestuurlijk handelen van de bestuursorganen geldt daarnaast de Algemene wet bestuursrecht ([www.vng.nl](http://www.vng.nl)).

De Gemeentewet geeft een kaderstelling voor de begroting, de jaarrekening, het toezicht en de administratie van een gemeente. Wat betreft de begroting is de gemeenteraad bevoegd deze vast te stellen. Hierbij wordt een evenwichtssituatie nagestreefd over een periode van enkele jaren. Het college van B&W legt in de jaarrekening en het jaarverslag verantwoording af voor het door haar gevoerde beleid. De randvoorwaarden waaraan deze stukken moeten voldoen zijn uitgewerkt in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) (Mac Gillavry, 2006).

#### Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en gemeenten (BBV)

De Gemeentewet schrijft voor dat gemeenten jaarlijks een begroting en jaarstukken moeten opstellen. De uitwerking van die bepaling is geregeld in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Sinds het begrotingsjaar 2004 is het BBV de opvolger van het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995. De vormvereisten voor het opstellen van de begroting en jaarstukken, de financiële positie, waardering activa, en informatie voor derden staan beschreven in het BBV. Door middel van deze verslagleggingsvoorschriften wordt gestreefd naar waarborging van informatievoorziening van gemeenten aan diverse belanghebbende partijen (Commissiebbv.nl, december 2008).

Een van de belangrijkste principes van het BBV is dat iedere doelgroep zijn eigen informatiedocument(en) krijgt. Tevens wordt geprobeerd door middel van het BBV de gemeenteraad doeltreffender te ondersteunen in haar kaderstellende en controlerende taak (Werf, 2007).

Mac Gillavry (2006) beschrijft een aantal effecten van het BBV op het gemeentelijk vastgoed. Zo wordt verwacht dat door de invoering van de paragrafen: weerstandsvermogen, onderhoud kapitaalgoederen en grondbeleid de belangstelling voor vastgoedbeleid zal toenemen:

- De paragraaf 'weerstandsvermogen' gaat in op de relatie tussen de beschikbare capaciteit om kosten die niet zijn begroot te dekken en de risico's die de gemeente hierbij loopt. Investerings in het vastgoed kunnen vanwege de omvang een grote impact hebben op de financiële situatie van de gemeente. Vanuit het oogpunt van risico beheersing is het daarom belangrijk dat de gemeente goed inzicht heeft op de investerings- en exploitatiebeslissingen van het vastgoed.

- In paragraaf ‘onderhoud en kapitaal’ moet voor ondermeer gebouwen worden aangegeven wat de beleidskaders zijn ten aanzien van onderhoud en wat daarvan de financiële consequenties zijn voor de begroting. Hierbij wordt ingegaan op hoe gemeenten de afschrijving, waardering, baten en lasten en de verplichte registratie van de bezittingen dient vorm te geven. Het onderhoudsbeleid van het vastgoed krijgt hiermee, als onderdeel van het vastgoedmanagement, een rapportage verplichting.
- In de paragraaf ‘grondbeleid’ moeten gemeenten, in het licht van de doelstellingen van de programma’s, inzicht geven in hun grondbeleid. Reden hiervan is dat doormiddel van het aankopen van strategische gronden ook te beheren vastgoed in bezit van gemeenten komt. Paragraaf grondbeleid heeft als doel meer duidelijkheid te brengen rondom de motieven van grondaankopen.

#### Wet Financiering Decentrale Overheden (Fido)

Het beheren van geld en kapitaalstromen wordt bij decentrale overheden steeds belangrijker. Dit is onder andere het gevolg van de introductie van euro (site Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties). Gemeenten zijn niet vrij om te bepalen hoe er wordt omgegaan met het eigen en vreemd vermogen. Hiervoor stelt de Wet Fido de kaders. Mac Gillevry (2006) zes kaders, waarvan een aantal toepasbaar zijn voor dit onderzoek.

De wet Fido moet bijdragen aan kredietwaardigheid. Het wetsvoorstel bevordert een solide financieringswijze van de openbare lichamen. Hiervan is het doel, het vermijden van fluctuaties in de rentelasten die mogelijke consequenties kunnen hebben voor hun financiële positie. Verder spelen de kaders financieringsfunctie en renterisico belangrijke rollen. De wet Fido geeft hierbij aan welke rol en reikwijdte de financieringsfunctie heeft, namelijk het ondersteunen van een publieke taak van de gemeente en niet het fungeren als profitcenter (Mac Gillavry, 2006).

De wet Fido heeft gevolgen voor het gemeentelijk vastgoedbezit. Zo beperkt de wet de wijze van financieren en maakt het daardoor onmogelijk om vastgoed te financieren door middel van indexleningen. Ook vermindert de wet de mogelijkheden om overtollige middelen in te zetten voor niet publieke taken. Hiervoor geldt ook het omgekeerde: een gemeente kan ook worden aangesproken wanneer zij vastgoed in haar bezit heeft terwijl daar geen beleidsdoel aan is gekoppeld. Dit is immers ook een vorm van vermogensbeslag voor een niet-publieke taak (Mac Gillavry, 2006).

#### Wet op het voortgezet onderwijs

Op grond van de wet op het voortgezet onderwijs zijn gemeenten sinds 1 januari 2006 niet langer verantwoordelijk voor het groot onderhoud en het treffen van interne aanpassingen op scholen voor voortgezet onderwijs. Deze



wettelijke regeling geeft hiermee al dwingend sturing aan een deel van de positionering ([www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)).

## 2.6 Politieke beleidsvrijheid

Binnen de wettelijke kaders en de beginselen van goed bestuur, hebben de gemeentelijke overheden een grote mate van beleidsvrijheid om zelf invulling te geven aan de positionering van maatschappelijk vastgoed. De wijze waarop een lokaal bestuur deze beleidsvrijheid invult, kan van gemeente tot gemeente en tussen verschillende beleidsperiodes verschillen. De samenstelling van college en raad en de initiatieven vanuit het maatschappelijk veld zijn voorbeelden van argumenten die een rol spelen bij de daadwerkelijke inkleding van de gemeentelijke taak. Feit blijft dat het college dient te handelen binnen de kaders die door de gemeenteraad worden geformuleerd.

## 2.7 Conclusie

In dit hoofdstuk is een antwoord gegeven op de volgende deelvraag:

*“Binnen welke randvoorwaarden vindt positionering plaats?”*

In dit hoofdstuk zijn drie typen randvoorwaarden genoemd waarbinnen de positionering dient plaats te vinden, te weten:

1. Relevante wetgeving (Gemeentewet, BBV, Fido, Wet VO);
2. Beginselen van goed bestuur (doelmatigheid en doeltreffendheid);
3. Invulling politieke beleidsvrijheid.

Voor de methodiek betekent dit dat deze randvoorwaarden als een rode draad door de hele positioneringsmethodiek heen lopen. De basis van het model wordt om deze reden als politieke en juridische context beschouwd (zie figuur 2.1).



*Figuur 2.1 Politiek juridische context*

*(Bron: eigenbewerking)*

## 3 De vastgoedorganisatie

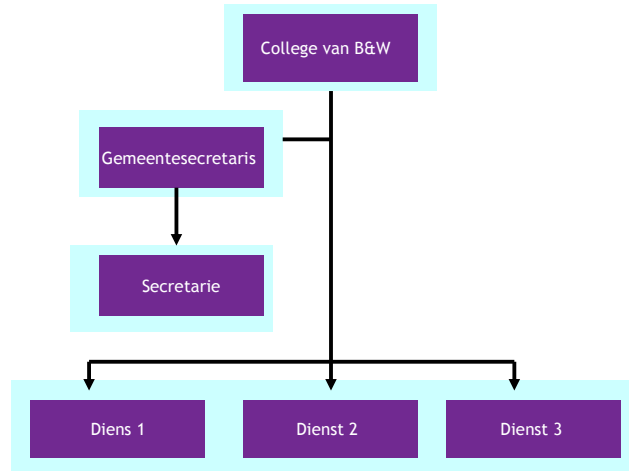
In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de volgende deelvraag: “Hoe kunnen gemeenten het maatschappelijk vastgoed zo optimaal mogelijk organiseren?”. Om deze vraag te kunnen beantwoorden wordt in dit hoofdstuk eerst ingegaan op de organisatiestructuren die binnen gemeenteland worden toegepast. Vervolgens wordt aan de hand van deze structuren dieper ingegaan op hoe gemeenten het beste hun vastgoed kunnen organiseren.

### 3.1 Organisatiestructuren

Gemeenten kunnen een aantal organisatiestructuren toepassen waarbinnen het (maatschappelijk) vastgoed georganiseerd kan worden. Deze structuren zijn enerzijds middelen om de doelstellingen van organisaties te realiseren. Het zou daarom ook logisch zijn dat de organisatiestructuur wordt afgeleid van de organisatiedoelen en de strategie van de organisatie. Uit de praktijk blijkt echter dat dit niet werkt en dat de strategie volgend is aan de organisatiestructuur (Dewulf, 2002). Anderzijds is het mogelijk om aan de hand van de structuur ook de ontwikkeling van een organisatie af te lezen. Reden hiervan is dat naarmate de maatschappij zich verandert, ook de doelstellingen en daarmee gepaardgaande organisatie verandert. Dus ook die van gemeenten (Oudenhoven e.a., 2005). Gemeenten kunnen hun vastgoedorganisatie grofweg binnen drie soorten organisatiestructuren organiseren, te weten: het secretariemodel, het sectormodel en het directiemodel.

#### Secretariemodel

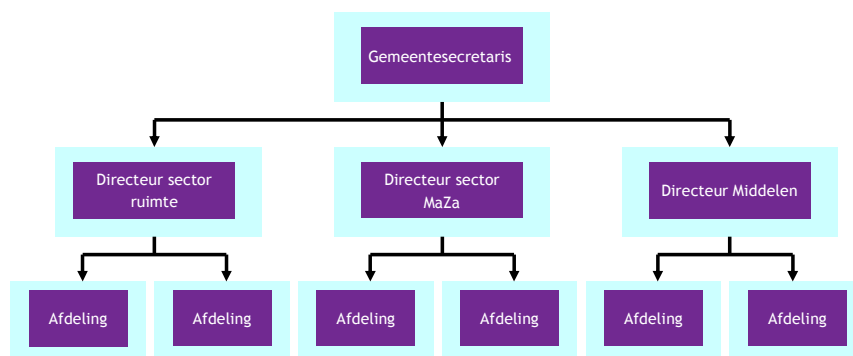
Het secretariemodel wordt gekenmerkt door een hiërarchische structuur, bestaande uit verticale gezagslijnen en strikte controle. De secretarie is belast met de functies om de secretaris te ondersteunen in zijn taak van eerste adviseur van de gemeenteraad, het college en de bedrijfsbegeleiding van de diensten. De uitvoerende taken worden vervuld door de diensten. Binnen dit model vindt organisatorische scheiding tussen beleid en uitvoering plaats. Echter, dit model wordt op dit moment bijna niet meer toegepast in gemeenteland. Reden hiervoor is dat door de overheidsbureaucratie de gemeentelijke organisatie overbelast is geraakt. Door enorme hoeveelheid toegenomen overheidstaken moest de top van de organisatie namelijk steeds meer ambtenaren aansturen en tegelijkertijd controleren. Door de toenemende omvang van ingewikkeldheid van het beleid is twijfel ontstaan aan het belang van scheiding tussen beleid en uitvoering. Uit de dagelijkse praktijk waren eveneens kritische geluiden te horen. De ambtenaren van de secretarie gingen zich bemoeien met de uitvoering en andersom. Hiermee is in grote mate een einde gekomen aan de scheiding tussen beleid en uitvoering. De meeste gemeenten hebben destijds hun traditionele secretariemodel vervangen door het sectoren model (Van Thiel e.a., 2000).



*Figuur 3.1 Het secretariemodel (Bron: Oudenhoven e.a., 2005)*

### Sectorenmodel

Het sectorenmodel bestaat uit een managementteam, een secretaris en een aantal directeuren. Elke directeur is verantwoordelijk voor een sector, die uit een aantal afdelingen en afdelingshoofden bestaan. De beleidsvoorbereidingen en beleidsuitvoeringen worden organisatorisch bij elkaar gebracht in een sector, wat moet leiden tot een betere afstemming. De gedachte hierbij is door meer verantwoordelijkheid aan de directeuren en ambtenaren toe te rekenen, dit leidt tot meer inzet en doeltreffendheid.

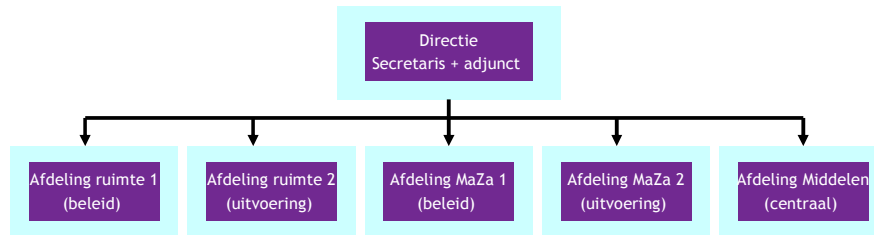


*Figuur 3.2 Het sectorenmodel (Bron: Oudenhoven e.a., 2005)*

### Directiemodel

Op dit moment stappen steeds meer gemeenten over van het sectorenmodel op het directiemodel. Reden hiervan is dat de aanpak van maatschappelijke problemen vaak sectoroverstijgend is. Juist het sectorenmodel bemoeilijkt de samenwerking met andere beleidsvelden en leidt tot verkokering dat vaak

gepaard gaat met weinig strategisch vermogen en een onvoldoende oriëntatie op de buitenwereld (Van Iperen e.a., 2003, Hiemstra e.a., 2002, Aardema, 2005).



*Figuur 3.3 Het directiemodel*

*(Bron: Oudenhoven e.a., 2005)*

Op dit moment is er in gemeenteland grote behoefte aan het organiseren van afstemming en samenwerking tussen werkprocessen te organiseren. In het directiemodel worden alle beleidsprocessen beleidsoverstijgend bij elkaar georganiseerd waarbij tevens de uitvoeringsprocessen ook beleidsoverstijgend bij elkaar zijn gebracht. Hierbij is sprake van scheiding tussen beleid en uitvoering, waarbij de middelen steeds meer centraal worden georganiseerd en de gemeente secretaris (algemeen directeur) de baas is en wordt ondersteund door een adjunct directeur of directeuren (Leperen, e.a., 2003).

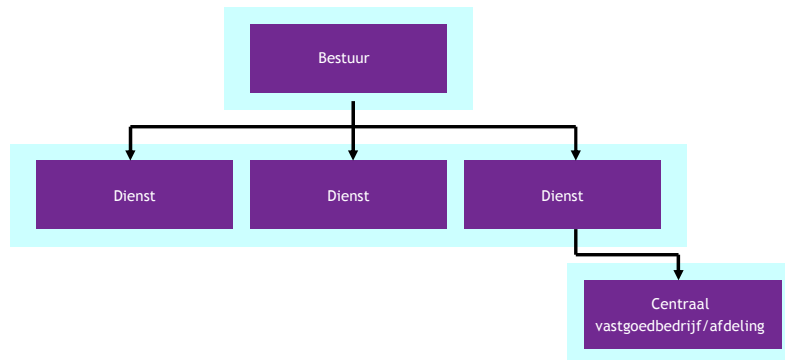
Het directiemodel verschilt ten opzichte van het sectorenmodel door het feit dat de sectordirecteurenlaag is geschrapt en men streeft naar een kleiner aantal grotere afdelingen zonder inhoudelijke managers, maar met procesmanagers. De operationele werkzaamheden worden hierbij als het kan uitbesteed, verzelfstandigd of samengebracht in samenwerkingsconstructies met naburige gemeenten (Aardema, 2005).

### 3.2 Centrale versus decentrale interne positionering

In de vorige paragraaf is naar voren gekomen dat steeds meer gemeenten van het sectoren model overschakelen op het directiemodel. De vraag die nu rest is: hoe is binnen het directiemodel het vastgoed zo optimaal mogelijk te organiseren. Westerhof en Van Duijn (2004) gaan hier verder op in en geven aan waar binnen de gemeentelijke organisatie de vastgoedorganisatie het beste gepositioneerd kan worden. Als vertrekpunt stellen zij dat het vastgoed grofweg op twee manieren te organiseren is: centraal en decentraal.

#### Centraal

In deze vorm worden alle activiteiten die zijn gekoppeld aan het vastgoed in één centrale organisatie uitgevoerd, namelijk het vastgoedbedrijf. Binnen deze organisatie bevindt zich tevens het eigendom van het vastgoed. Het vastgoedbedrijf heeft als kenmerk dat zij sturend wil zijn. Figuur 3.3 is een schematische weergave van de centrale vastgoedorganisatie in de vorm van een vastgoedbedrijf.

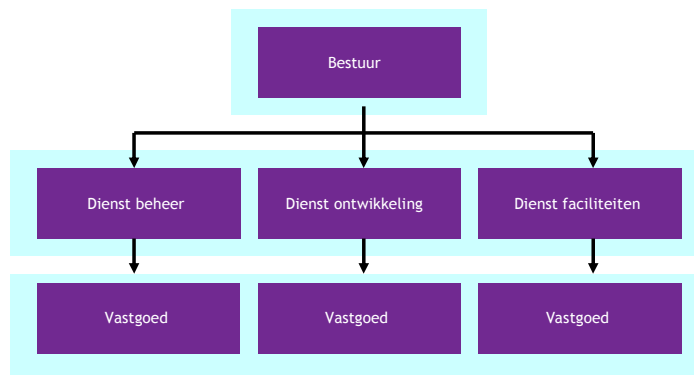


*Figuur 3.3 Centrale vastgoedorganisatie (Bron: Westerhof e.a. 2004)*

Het centraal organiseren van het vastgoed in de vorm van een vastgoedbedrijf biedt de mogelijkheid, om meer kennis te verwerven en op te bouwen, de inkoopkracht te vergroten, beter gegevens te kunnen registreren en het vastgoed en de brede zin van het woord op een integrale manier te benaderen. Westerhof en Van Duijn (2004) geven tevens aan dat de primaire verantwoordelijkheid van de beleidsdiensten alleen gericht is op hun eigen beleidsveld en zij geen verantwoordelijkheid meer hoeven te dragen voor de accommodaties die onder deze beleidsvelden vallen. Doordat beleid en vastgoed van elkaar worden gescheiden treedt er een grote afstand op tussen de beleidsafdelingen en instellingen.

### Decentraal

Bij een decentrale vastgoedorganisatie is het vastgoed verspreid over meerdere diensten. Het kenmerk van decentrale vastgoedorganisaties is dat deze volgend zijn. Figuur 3.5 geeft schematisch weer hoe het vastgoed decentraal georganiseerd wordt.



*Figuur 3.5 Decentrale vastgoedorganisatie Bron: Westerhof e.a., 2004*

De decentrale vastgoedorganisatie heeft als voordeel dat deze primair verantwoordelijk is voor het accommoderen van de eigen instellingen. Hierover is dan ook veel expertise aanwezig. Echter, het nadeel van de decentrale

vastgoedorganisatie is de specifieke vastgoedkennis is verspreid over de verschillende diensten. Dit zorgt ervoor dat besturen van een decentrale organisatie meer energie vergt op het gebied van rapportage en communicatie. Verder kan zich snel de situatie voordoen dat strategische (sectorale) beleidsplannen en operationele processen los van elkaar worden uitgevoerd. Dit kan leiden tot in efficiency en ineffectiviteit (Westerhof e.a., 2004).

### 3.3 Positionering vastgoedorganisatie

Westerhof en Van Duijn (2004) zijn van mening dat wanneer gemeenten voornemens zijn om bepaalde verantwoordelijkheden ten aanzien van maatschappelijk vastgoed buiten de gemeentelijke organisatie te plaatsen, waaronder ook het eigendom, zij eerst de vastgoedorganisatie dienen te centraliseren. Dit is onder andere vorm te geven door bijvoorbeeld het oprichten van een centraal vastgoedbedrijf of centrale vastgoedafdeling, waarbinnen eigendom en financiering van maatschappelijk vastgoed zijn gesitueerd en waarin zich tevens de verantwoordelijkheden voor ontwikkeling, exploitatie en beheer van het vastgoed bevinden. Middels het centraal organiseren van het vastgoed is het mogelijk om de gewenste kennis op te bouwen en te waarborgen. Tevens biedt een centrale vastgoedorganisatie de mogelijkheid om inzicht te krijgen in de totale vastgoedportefeuille waardoor de ambtenaren meer gevoel krijgen met het vastgoed. Juist het beschikken over voldoende kennis en inzicht in de totale vastgoedportefeuille biedt gemeenten de mogelijkheid om vastgoedgerelateerde werkzaamheden goed uit te voeren. Ook als het gaat om het nemen van positioneringsbeslissingen.

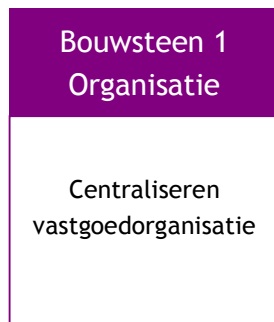
### 3.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is een antwoord gegeven op de volgende deelvraag:

*“Hoe kunnen gemeenten het maatschappelijk vastgoed zo optimaal mogelijk organiseren?”*

Steeds meer gemeenten stappen over van de sectorale naar het directiemodel. In relatie tot het directiemodel komt in dit hoofdstuk naar voren dat gemeenten hun maatschappelijk vastgoed het beste centraal kunnen organiseren. Dit biedt de mogelijkheid om vastgoed specifieke kennis beter in te zetten en te waarborgen. Daarnaast krijgen gemeenten door het centraal organiseren van het (maatschappelijk) vastgoed beter inzicht in de vastgoedportefeuille. Juist het beter benutten en waarborgen van kennis en het inzichtelijk hebben van de vastgoedportefeuille is belangrijk voor het nemen van positioneringsbeslissingen. Gemeenten worden hierdoor instaat gesteld om als volwaardige partij te opereren in de vastgoedmarkt. Dit is belangrijk omdat gemeenten bij het maken van positioneringsbeslissingen goede afspraken moeten maken met haar maatschappelijke partners (externe partijen).

De eerste bouwsteen voor de te ontwikkelen methodiek voor het positioneren van maatschappelijk vastgoed wordt gevormd door het centraal organiseren van de vastgoedorganisatie (zie figuur 3.6).



*Figuur 3.6 Eerste bouwsteen centraliseren organisatie (Bron: eigenbewerking)*

## 4 Vastgoedgerelateerde beleidsvelden

Dit hoofdstuk probeert antwoord te geven op de volgende deelvraag: “Welk beleid is vereist voor het positioneren van maatschappelijk vastgoed?”. Allereerst wordt in dit hoofdstuk ingegaan op inhoudelijk beleid en de relatie tussen voorzieningen en maatschappelijk vastgoed. Vervolgens worden een tweetal beleidsvelden behandeld die grote raakvlak hebben met maatschappelijk vastgoed, te weten: accommodatie- en vastgoedbeleid.

### 4.1 Inhoudelijke beleidsvelden

Voor gemeenten is een belangrijke taak weggelegd om bepaalde maatschappelijke effecten te bereiken, dat wil zeggen het boogde gevolg van het gemeentelijk beleid in de samenleving. Om hier invulling aan te geven formuleren gemeenten beleidsdoelen voor hun verschillende beleidsvelden. Denk hierbij aan de beleidsvelden sport, cultuur, welzijn, onderwijs en opvang (Mac Gillavry, 2006). Ten aanzien van deze beleidsvelden is het mogelijk om voor verschillende doelgroepen beoogde maatschappelijke effecten te formuleren. Zo kunnen gemeenten, door het aanbieden van sportfaciliteiten, een bijdrage leveren aan de lichamelijke en geestelijke gezondheid van hun burgers. Het stimuleren van de lichamelijke gezondheid gaat in de toekomst steeds belangrijker worden. Met andere woorden, door het aanbieden sportfaciliteiten kunnen gemeenten een positieve bijdrage leveren aan beteren van de lichamelijke gezondheid van haar burgers (papendrecht.nl, januari 2009).

### 4.2 Voorzieningen en maatschappelijk vastgoed

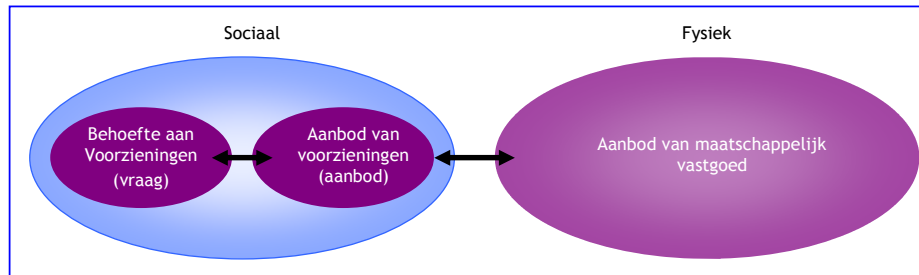
Buurten en wijken verschillen van elkaar op het gebied van bevolkingssamenstelling. Deze samenstelling bepaalt in hoge mate de vraag naar maatschappelijke voorzieningen. Wijken met vooral jonge gezinnen hebben behoefte aan voorzieningen op het gebied van educatie en opvang, terwijl ouderen vooral behoefte hebben aan voorzieningen op het gebied van zorg en welzijn. Veranderingen in de bevolkingssamenstelling hebben dan ook hun invloed op de vraag naar voorzieningen. Om deze reden is het van belang dat de huidige en toekomstige vraag naar voorzieningen goed in beeld wordt gebracht.

Juist voor maatschappelijke organisaties (onderwijs, zorgaanbieders, kinderopvang, sportverenigingen en welzijnswerk) is een belangrijke taak weggelegd om op een adequate wijze in te spelen op de vraag naar voorzieningen. Deze organisaties staan voor de uitdaging om een aanbod te realiseren dat aansluit bij de behoefte naar voorzieningen. De combinatie van de vraag naar en het aanbod van voorzieningen bepaalt de vraag naar een bijpassende fysieke omgeving. Een verandering in de vraag of een wijzigend aanbod heeft invloed op de vraag naar maatschappelijk vastgoed. Deze kan zowel



kwantitatief als kwalitatief zijn. Tegenover de vraag naar maatschappelijke voorzieningen, staat het aanbod van maatschappelijke voorzieningen (maatschappelijk vastgoed). Dit is het terrein waar hoofdzakelijk gemeenten, woningcorporaties en andere maatschappelijke partners van gemeenten actief zijn (VROM, 2008).

Figuur 4.1 is een schematische weergave van de afstemming tussen de vraag naar en het aanbod van maatschappelijk vastgoed.



Figuur 4.1 Afstemming tussen vraag en aanbod van maatschappelijk vastgoed (Bron: VROM, 2008)

### 4.3 Accommodatiebeleid

Gemeenten hebben een belangrijke taak te vervullen als het gaat om investeren in haar burgers en hun leef- en werkomgeving. Om dit in goede banen te leiden is het belangrijk, dat een gemeente een goede aanpak hanteert waarin sociaal-maatschappelijke en ruimtelijk-fysieke (her)ontwikkelingen van gemeenten, wijk of kern in samenhang worden gerealiseerd. Een belangrijk onderwerp hierbij is de vertaling van de gemeentelijke beleidsambities op sociaal-maatschappelijk terrein naar een zo optimaal mogelijke huisvesting van maatschappelijke voorzieningen. Om deze voorzieningen op een goede en efficiënte wijze te huisvesten in accommodaties, stellen gemeenten steeds vaker accommodatiebeleid op. Dit beleid is een integrale benadering van de behoefte aan maatschappelijke voorzieningen vanuit de verschillende beleidsvelden en heeft als doel om het maatschappelijke rendement van de accommodaties, door afstemming in omvang, kwaliteit en gebruik van accommodaties te verbeteren. Maatschappelijke accommodaties zijn faciliterend ten aanzien van de inhoudelijke beleidsdoelstellingen (Mostert e.a., 2008).

De beschrijving van accommodatiebeleid is gebaseerd op een analyse van accommodatiebeleidsplannen van gemeenten Bronckhorst, Heerenveen, Tynaarlo en Weert. Uit verschillende gesprekken met professionals uit het werkveld is naar voren gekomen dat deze gemeenten als één van de weinige gemeenten beschikken over goed uitgewerkt accommodatiebeleid.

De wijze waarop gemeenten accommodatiebeleid vormgeven is niet wettelijk vastgelegd. Het formuleren en uitvoeren van het beleid is maatwerk. In accommodatiebeleid wordt de inhoudelijke vraag naar maatschappelijke

voorzieningen vertaald in een accommodatie vraag en aanbod. Het accommodatiebeleid heeft vooral een strategisch karakter en wordt geoperationaliseerd door een accommodatiebeleidsplan (Heerenveen, 2008). Accommodatiebeleid richt zich vooral op de doeltreffendheid, of terwijl de maatschappelijke prestaties van accommodaties: sluit de vraag naar en het aanbod van accommodaties goed op elkaar aan.

Het accommodatiebeleidsplan is bundeling van strategische uitgangspunten en een operationaliseringsplan van deze strategische uitgangspunten.

Accommodatiebeleid is gericht op:

- Integrale benadering van verschillende beleidssectoren: maatschappelijke voorzieningen met een verschillende beleidsachtergrond zo optimaal mogelijk huisvesten in accommodaties.
- Flexibele afstemming van vraag en aanbod van accommodaties: accommodaties qua spreiding en functionaliteit afstemmen op de huidige en toekomstige behoefte.

Het plan moet voldoende gedragen worden door alle partijen die met het accommodatiebeleidsplan te maken hebben. Dit is mogelijk door middel van het toepassen van werk- en stuurgroepen. Deze worden vertegenwoordigd door partijen zoals de gemeente, woningbouwcorporatie, welzijnsorganisaties en diverse andere maatschappelijk instellingen die betrokken zijn bij het plan (Pröpper, e.a., 2001). Belangrijk is dat gemeenten bij het opstellen van het beleid de beginselen van goed bestuur in acht neemt. Om deze reden moeten burgers betrokken worden in de voorbereiding van het opstellen van dit plan. Gemeente Heerenveen heeft dit vormgegeven door voor haar burgers een aantal interactieve sessie te organiseren (Heerenveen, 2008).

Uit een analyse van vier accommodatiebeleidsplannen van de vier genoemde gemeenten is duidelijk geworden dat een accommodatiebeleidsplan is op te bouwen uit drie onderdelen, namelijk: registratie, strategische visie en meerjarenplan (zie figuur 4.2).



Figuur 4.2 Inhoud accommodatiebeleid

(Bron: eigenbewerking)

### Deel I. Registratie

Voor het kunnen formuleren van een strategische visie en meerjarenplannen is het belangrijk dat gemeenten in beeld hebben hoeveel en welke accommodaties zij in bezit heeft, wat de spreiding is van de accommodaties, wat de bezettingsgraad is van de accommodaties en welke partijen van deze accommodaties gebruikmaken. Deze accommodaties kunnen bestaan uit: scholen voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs, brede scholen, kinderopvang, schouwburg, theater, muziekschool, bibliotheek, cultuurhuis, zwembaden, gym- en sporthallen en dorpshuizen (Weert, 2009).

### Aantal, type en spreiding en bezettingsgraad van accommodaties

Voor het kunnen opstellen van een accommodatieplan is het belangrijk dat gemeenten weten hoeveel en welke accommodaties zij in bezit heeft en waar de accommodaties zijn gevestigd. Hoewel dit een logisch stap lijkt, blijkt uit de praktijk dat veel gemeenten deze gegevens niet goed in beeld hebben. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Bronckhorst (2008). Bij deze gemeente kwam bij het inventariseren van de accommodaties aan het licht dat zij een aantal woningen in bezit had, terwijl de gemeente hier niet van op de hoogte was. Aan deze woningen waren ook geen beleidsdoelen meer gekoppeld, waardoor de gemeente deze heeft kunnen afstoten. De essentie voor het in beeld brengen van de spreiding van de locaties is dat deze gegevens, in combinatie met de toekomstige ontwikkelingen, waardevol zijn voor het opstellen van de strategische visie. Door het inzichtelijk maken van deze factoren kan beoordeeld worden of de juiste accommodaties op de juiste plaats in de wijk staan en of dat de accommodaties efficiënt worden gebruikt. Inzicht in de bezettingsgraad kan bijvoorbeeld leiden tot het sluiten of juist bijbouwen van accommodaties. Het in beeld hebben van deze gegevens is waardevol voor het positioneren van maatschappelijk vastgoed.

### Gebruikers

Het in beeld hebben van de gebruikers van de maatschappelijke accommodaties is belangrijk voor het accommodatiebeleid. Partijen die gebruikmaken (gebruikers) van maatschappelijke accommodaties kunnen bestaan uit verenigingen, stichtingen, welzijnsorganisaties en commerciële partijen. De maatschappelijke partijen (uitgezonderd commerciële partijen) vormen een belangrijk onderwerp in het accommodatiebeleidsplan. Deze gebruikers hebben, in verhouding tot commerciële partijen, minder middelen tot de beschikking, waardoor zij zich geen marktconforme huur kunnen veroorloven (Werf, 2007). De gevolgen hiervan zijn dat voor deze gebruikers vanuit de markt weinig tot geen geschikt vastgoed voor huisvesting beschikbaar is. Hierdoor komen gebruikers niet of moeilijk vanuit de markt aan geschikte huisvesting. Gemeenten nemen echter de verantwoordelijkheid om er voor te zorgen dat het aanbod van maatschappelijke voorzieningen kwalitatief en kwantitatief goed op peil is. Een

andere reden voor het in beeld hebben van de gebruikers is, dat op deze manier een inventarisatie kan worden gemaakt van de wensen van de gebruikers. Hierdoor is het mogelijk om te bepalen of bepaalde gebruikers onder een dak kunnen worden geplaatst, in bijvoorbeeld een multifunctionele accommodatie, of dat de partijen juist gevestigd dienen te worden in een monofunctionele accommodatie (Heerenveen, 2008). Multifunctionele accommodaties zijn accommodaties waarin meerdere maatschappelijke voorzieningen (activiteiten) worden aangeboden onder één dak. In een monofunctionele accommodatie wordt doorgaans één type voorziening (activiteit) aangeboden (Mostert, 2008).

### Deel II. Strategische visie

De strategische visie is een belangrijk onderdeel van het accommodatiebeleidsplan. In deze visie formuleert een gemeente, ten aanzien van de maatschappelijke accommodaties, haar ambities en doelen voor de komende jaren. Hierbij wordt getracht in te spelen op verschillende ontwikkelingen die zich in de toekomst gaan afspelen. Denk hierbij aan demografische-, maatschappelijk-, sociale-, economische- en ruimtelijke ontwikkelingen (Westerhof e.a., 2004). De strategische visie moet vooral inspelen op mogelijke knelpunten en kansen die zich voordoen naar aanleiding van de hiervoor genoemde ontwikkelingen in relatie tot bestaande en eventueel nieuwe te ontwikkelen maatschappelijke accommodaties. Met andere woorden, de doorkijk op lange termijn is van cruciaal belang, omdat alleen op deze manier met de maatschappelijke voorzieningen tijdig kan worden geanticipeerd op de wijzigende toekomstige ontwikkelingen en ambities van een gemeente (Bronckhorst, 2008 en Heerenveen, 2008).

### Deel III. Meerjarenperspectief

In het meerjarenperspectief worden alle projecten opgenomen die voor een meerjaarlijkse periode (tien jaren) gaan spelen bij maatschappelijke accommodaties op het gebied van bijvoorbeeld nieuwbouw, uitbreiding, renovatie, onderhoud, clustering en afstoting. Het meerjarenperspectief is voorzien van een investeringsoverzicht en wordt verdisconteerd in de meerjarenbegroting (Tynaarlo, 2007 en Weert, 2009).

## 4.4 Vastgoedbeleid

Vastgoedbeleid wordt gevormd door een aantal strategische uitgangspunten die specifiek gericht zijn op bestaande en toekomstige maatschappelijke accommodaties. Vastgoedbeleid kan meerdere doelen dienen:

- Het voornaamste doel van vastgoedbeleid is dat het antwoord weet te geven op de geformuleerde vraag naar accommodaties vanuit het accommodatiebeleidsplan en gemeenten hierdoor haar beleidsdoelstellingen kunnen bereiken.
- Ook heeft het beleid als doel dat gemeenten meer grip krijgen op maatschappelijke accommodaties. Hierbij wordt vooral bedoeld op de afstemming tussen vraag en aanbod en de financiële prestaties van het

maatschappelijk vastgoed op portefeuilleniveau (Bronckhorst, 2008). Vastgoedbeleid is vooral gericht op de financiële prestaties van de accommodaties.

- Nog weer een andere reden voor het opstellen van vastgoedbeleid kan zijn dat gemeenten willen inzetten op financiële transparantie. Aanleiding hiervoor is dat door het ter beschikking stellen van vastgoed, indirecte verkapte subsidies worden verstrekt aan gebruikers (Jansen, 2004). Vastgoedbeleid bevindt zich op portefeuille- en assetmanagement niveau en wordt geoperationaliseerd door een vastgoedplan die te samen het vastgoedbeleidsplan vormen. Deze termen worden in de volgende paragraaf verder toegelicht.

#### 4.3.1 Managen en beheren van vastgoed

Van Gool (2007) behandelt in het boek, *Onroerend goed als belegging*, vier soorten vastgoedmanagement: portefeuillemanagement, assetmanagement, propertymanagement en servicemanagement. Hoewel dit boek gericht is op commercieel vastgoed zijn deze termen ook bruikbaar voor publiek vastgoed.

##### Portefeuillemanagement (strategisch)

Gegeven de geformuleerde visie en doelstellingen uit het accommodatiebeleid gaat het bij portefeuillemanagement om het maken van strategische keuzes ten aanzien van alle maatschappelijke accommodaties, die deel uitmaken van de gemeentelijk vastgoedportefeuille op lange termijn. Vragen die hierbij spelen zijn: wat zijn de beleidsdoelstellingen van een gemeente op lange termijn, welke organisatorische keuzes nemen gemeenten, welke verantwoordelijkheid willen zij op zich nemen ten aanzien van financiering, eigendom en exploitatie en beheer?

##### Assetmanagement (tactisch)

Middels assetmanagement is het mogelijk, om op tactisch niveau, de portefeuille (vooral qua rendement en/of risico) te optimaliseren gegeven de toekomstige marktverwachtingen en veranderende behoeften vanuit de maatschappij op middellange en korte termijn. Onderwerpen die binnen dit type management aanbod komen zijn onder andere risicomanagement, (des)investeringsbeslissingen en in/outsourcingsbeslissingen.

##### Propertymanagement (operationeel)

Dit type management is vooral gericht op het optimaliseren van een bijdrage aan de portefeuille doelstellingen, zoals: rendement en risico van een bepaald vastgoedobject. Onderwerpen die hierbij spelen zijn: administratie, verhuur, onderhoud budgettering, energie management, rapportage et cetera. Propertymanagement bevindt zich op operationeel niveau en is goed te vertalen in een vastgoedplan, dat de operationele uitwerking is van vastgoedbeleid.

##### Servicemanagement (operationeel)

Net zoals propertymanagement bevindt servicemanagement zich op operationeel niveau en richt zich op het optimaliseren van de relatie met huurders en gebruikers met het oog op optimale huurinkomsten.

### 4.3.1 Vastgoedbeleidsplan

Vastgoedbeleid wordt geoperationaliseerd in een vastgoedbeleidsplan. Voor de omschrijving van het plan wordt gebruik gemaakt van het vastgoedbeleidsplan van gemeente Bronckhorst. Aanleiding hiervoor is, dat uit onderzoek van Alma (2008) naar voren is gekomen dat deze gemeente beschikt over goed uitgewerkt vastgoedbeleid en dat deze voldoet aan de beginselen van goed bestuur. Hierbij is het belangrijk dat er aansluiting wordt gezocht met de uitgangspunten van accommodatiebeleid (Bronckhorst, 2008). Vastgoedbeleid richt zich op:

- duurzame kwaliteit van accommodaties: de technische en functionele staat van accommodaties is afgestemd op de wetgeving en de eisen aan gebruik;
- duurzame exploitatie van accommodaties: een sluitende (kostendekkende) exploitatie is zowel in de huidige situatie als in de toekomst gewaarborgd;
- financieel beheersbare begrotings situatie voor accommodaties: vernieuwing en instandhouding van accommodaties zijn financieel gewaarborgd;
- efficiënte inzet van gemeenschapsgelden voor accommodaties: bestaande accommodaties worden efficiënt benut en desinvesteringen worden voorkomen;
- flexibiliteit accommodaties: hierbij gaat het vooral om de vraag of de maatschappelijke accommodaties in staat zijn zich in de toekomst te kunnen aanpassen aan de als maar wijzigende activiteiten en diensten die in de accommodaties worden gefaciliteerd.

Deze strategische uitgangspunten vormen de basis voor het opstellen van een operationeel vastgoedplan voor alle accommodaties in een gemeente. Het vastgoedbeleidsplan bevindt zich zowel op strategisch als operationeel niveau en probeert een samenhangend inzicht te geven in de knelpunten en oplossingen voor maatschappelijke accommodaties in een gemeente (Bronckhorst, 2008).

Om samenhang te waarborgen met het accommodatiebeleid wordt het vastgoedbeleidsplan op basis van dezelfde onderdelen opgebouwd, te weten: registratie, strategische visie, meerjarenperspectief en de organisatie.



Figuur 4.3 Inhoud vastgoedbeleidsplan

(Bron: eigenbewerking)

## Deel I. Registratie

Bij het opstellen van een vastgoedbeleidsplan is het zaak grip te krijgen op de nulsituatie rondom accommodaties. Dit kan, net zoals in het accommodatiebeleidsplan, worden gedaan door middel van een basisregistratie. Belangrijk is dat deze basisregistratie voldoet aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. De basisregistratie biedt de mogelijkheid om op gestructureerde wijze de gewenste nulsituatie aangaande de onderscheiden accommodaties in beeld te brengen en dient tevens een aantal doelen (Bronckhorst, 2008):

- Uit de basisregistratie kan worden afgeleid of voldoende wordt gereserveerd voor de instandhouding en vernieuwing van accommodaties.
- De basisregistratie biedt aanknopingspunten om accommodaties onderling te vergelijken op hun prestaties (kosten, opbrengsten, bezetting) en op grond hiervan mogelijk tot bijsturing en optimalisering te komen.
- De basisregistratie biedt inzicht in het ontbreken van bepaalde gegevens, zoals huurcontracten en meerjarenonderhoudsplannen.
- De basisregistratie maakt het mogelijk om in de toekomst sneller te reageren op vragen van burgers en politiek-bestuur.

Voor de basisregistratie dient een aantal gegevens voor elke accommodatie in beeld worden gebracht (zie schema 3.1). Deze zijn onder te verdelen in vier groepen, namelijk: adres, financiën, accommodatie en contract. In schema 3.1 is, per groep, de benodigde gegevens aangegeven.

Adres	Het adres, kadastrale gegevens, eigendom accommodatie, eigendom terrein en wie is de beheerder.
Financiën	WOZ-waarde, boekwaarde, kapitaallasten, exploitatielasten, inkomsten huur en pacht, subsidie en onderhoud.
Accommodatie	Voor het kunnen doen van uitspraken over de capaciteit en de technische staat van een accommodatie zullen de volgende gegevens in beeld moeten worden gebracht: omvang gebouw, omvang terrein, bouwjaar en staat van onderhoud.
Contract	Soort overeenkomst, met wie is de overeenkomst afgesloten, wat is het huurbedrag en het pacht bedrag.

Tabel 4.1 Overzicht basisregistratie

(Bron: eigenbewerking)

Van Drielen (2008) geeft aan dat het registeren van de financiële gegevens rondom de maatschappelijke accommodaties een belangrijk is voor het nemen van positioneringsbeslissingen. Gemeenten krijgen door deze registratie immers volledig inzicht in de financiële situatie rondom haar maatschappelijk vastgoed, waardoor zij in staat worden gesteld om zorgvuldige beslissingen te nemen over het wel of niet uitbesteden van bepaalde verantwoordelijkheden.

## Deel II. Strategische visie

Als onderdeel van de op te stellen strategische visie binnen vastgoedbeleid wordt ingegaan op onderwerpen als het werken met kostprijzen, huurtarieven, hoe om te gaan met vrijvallende locaties en afschrijvingsmethodieken. Uit een typologie van Van Gool (2007) valt af te leiden dat de strategische visie rondom vastgoedbeleid er vooral op is gericht om het maatschappelijk vastgoed zo efficiënt mogelijk in te zetten.

## Stap III. Meerjarenperspectief

In het meerjarenperspectief voor vastgoedbeleid wordt een financieel inzicht gegeven in alle kosten en baten die zijn gemoeid met de instandhouding en vernieuwing van het maatschappelijk vastgoed. Dit meerjarenperspectief is van wezenlijk belang om afspraken te maken rondom de positionering, aangezien zonder een goed kostenbewustzijn geen strakke contractafspraken met eventuele externe partners gemaakt kunnen worden (Heerenveen, 2008)



## 4.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de volgende deelvraag:

*“Welk beleid is vereist voor het positioneren van maatschappelijk vastgoed?”*

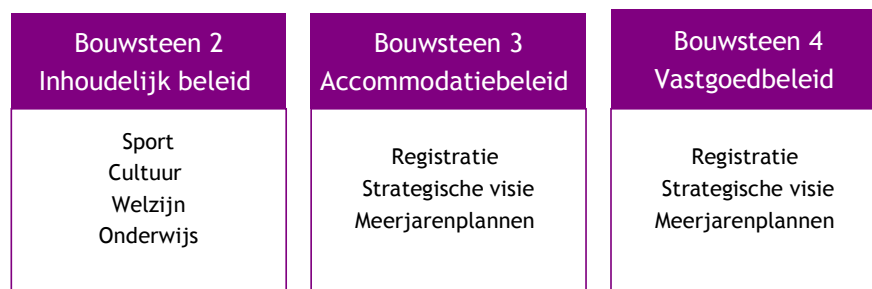
In dit hoofdstuk is naar voren gekomen dat gemeenten voor het positioneren van maatschappelijke vastgoed dienen te beschikken over drie typen beleid:

1. Inhoudelijk beleid;
2. Accommodatiebeleid;
3. Vastgoedbeleid.

Ten aanzien van inhoudelijk beleid dienen gemeenten voor al hun beleidsvelden te beschikken over adequaat beleid, met daaraan gekoppeld een vertaling naar een behoefte (vraag) aan bepaalde voorzieningen. Deze verschillende behoeften worden in accommodatiebeleid gebundeld. Inhoudelijk beleid voor alle beleidsvelden dient hiermee als basis voor accommodatiebeleid.

Accommodatiebeleid is gericht op de afstemming tussen vraag naar en het aanbod van maatschappelijke accommodaties. Hierbij zijn vooral belangrijke rollen weggelegd voor het registreren van gegevens, de strategische visie en meerjaren plannen. Accommodatiebeleid levert een grote bijdrage aan het op een verantwoorde wijze positioneren van maatschappelijk vastgoed. Zo maakt het beleid vooral inzichtelijk of de accommodaties effectief worden ingezet. Hierdoor is het voor gemeenten mogelijk zorgvuldige strategische keuzes te maken.

Vastgoedbeleid kan op dezelfde manier worden opgebouwd als accommodatiebeleid, namelijk: registratie, strategische visie en meerjaren plannen. Vastgoedbeleid is er vooral op gericht om de beleidsdoelen vanuit het accommodatiebeleid op een efficiënte wijze te realiseren. Vastgoedbeleid biedt vooral inzicht in de financiële situatie rondom de maatschappelijke accommodaties en de gehele vastgoedportefeuille. Deze drie typen beleid vormen de tweede, derde en vierde bouwsteen van de te ontwikkelen methodiek (zie figuur 4.4).



Figuur 4.4 Bouwstenen methodiek

(Bron: eigenbewerking)

## 5 Afwegingen bij vastgoedpositionering

Dit hoofdstuk staat in het teken van de volgende deelvraag: “Wat zijn mogelijke afwegingskaders voor het positioneren van maatschappelijk vastgoed?” In dit hoofdstuk wordt eerst op basis van bestaande literatuur ingegaan op mogelijke afwegingskaders die gemeenten kunnen hanteren bij het positioneren van maatschappelijk vastgoed. Als toevoeging op deze afwegingskaders wordt er nader ingegaan op de afwegingskaders afkomstig van ICSadviseurs.

### 5.1 Afwegingskaders vanuit de theorie

In een artikel in de Real Estate Magazine gaat Marc van Leent (2008) in op waarom gemeenten vastgoed hebben. Het maatschappelijk vastgoed staat weer op de agenda. Gemeenten worden steeds vaker geconfronteerd met vraag: waarom hebben we vastgoed in bezit en wat willen we ermee. Is het niet beter om het vastgoed in het kader van doeltreffend en doelmatig vastgoedbezit te verkopen aan corporaties? Die hebben immers voldoende financiële middelen en zijn van nature uit goed in het financieren, exploiteren en beheren van (maatschappelijk) vastgoed. Gemeenten zullen om hier goed op in te kunnen spelen een duidelijke positie moeten kiezen. Hierbij spelen vooral vragen als: wat wil je als gemeenten en welke rol kan het maatschappelijk vastgoed vervullen om dat te bereiken. Van Leent (2008) benoemt een viertal opties die gemeenten kunnen ondersteunen in het bepalen van een heldere positie, te weten: de vastgoedloze gemeente, de ondernemende gemeente, de faciliterende en de accommoderende gemeente.

#### De vastgoedloze gemeente

Deze optie heeft de grootste gevolgen voor het vastgoedbezit van de gemeente. De gemeente die voor deze optie kiest wil zich alleen richten op het sturen van (maatschappelijke) doelen. De verantwoordelijkheid voor maatschappelijk vastgoed draagt zij geheel over aan haar maatschappelijke en commerciële partners. De gemeente kiest in dit geval een heldere en enkelvoudige positie, namelijk: wij maken beleid, maar voeren dit niet uit. Een belangrijke voorwaarde is wel dat de gemeente in staat is om aan te geven wat zij precies wil en dat zij tevens in staat is om via afspraken en contracten haar ambities te zekeren. De vastgoedloze gemeente is het vooral te doen om helderheid en transparantie.

#### De ondernemende gemeente

Voor de ondernemende gemeente is het belangrijk om in staat te zijn op actuele kansen en ontwikkelingen in te kunnen springen. De gemeente is het hierbij vooral te doen om strategische grondposities in te nemen en te behouden. Ook wil dit type gemeente een professionele speler in de markt zijn die, als de kans zich voordoet, geld wil verdienen. Dit type gemeente is meer ontwikkelaar dan beheerder. De ondernemende gemeente heeft actief aankoop en verkoopbeleid, die vooral worden beïnvloed door haar maatschappelijke, economische en

ruimtelijke ambities. Niet alleen scholen en welzijn passen in haar portefeuille, maar ook woningen, kantoren en winkels. Dit soort vastgoed wordt vaak aangeduid als strategisch vastgoed. Bij de ondernemende gemeente is ondernemerschap en slagkracht het streven.

#### De faciliterende gemeente

De faciliterende gemeente richt zich op maatschappelijk vastgoed dat niet door haar maatschappelijke partners kan worden opgepakt. De gemeente laat hierbij in eerste instantie veel initiatief en verantwoordelijkheid liggen bij haar maatschappelijke partners. Wanneer deze partners niet in staat zijn om zelf het vastgoed te financieren, ontwikkelen, exploiteren en of beheren, springt de gemeente in en neemt zij haar maatschappelijke verantwoordelijkheid door deze taken naar zich toe te trekken. De faciliterende gemeente heeft flexibiliteit hoog in vaandel staan.

#### De accommoderende gemeente

Een accommoderende gemeente kiest er vooral voor om de kwaliteit van het sociale domein te beïnvloeden via eigendom en beheer van maatschappelijke voorzieningen. Dit type gemeente vindt het verstrekken van subsidie en het inzetten van publiekrechtelijke instrumenten niet genoeg. De accommoderende gemeente is het vooral te doen om marktleider te zijn van de belangrijkste ontmoetingsplekken in de stad. Dat kunnen eenvoudig te gebruiken accommodaties zijn met een sterke publieke functie, maar ook pleinen. De accommoderende gemeente wil via vastgoed een wezenlijke bijdrage leveren aan haar maatschappelijke doelen. De aspecten sturing en invloed en zeggenschap zijn van grote waarde voor de accommoderende gemeente.

Het verdient wel aandacht dat de keuze voor één van de hierboven omschreven type gemeenten afhankelijk is van een aantal lokale factoren. Denk hierbij aan het beschikken over voldoende professionaliteit, heb ik als gemeente voldoende vertrouwen in corporaties, schoolbesturen of marktpartijen als duurzame partners. Echter, los van deze lokale factoren heeft de politiek, zoals blijkt uit hoofdstuk 2, grote invloed in de besluitvorming rondom het bepalen van de route die een gemeente wil volgen met haar maatschappelijk vastgoed. De genoemde strategische opties duiden in essentie op welke regierol de gemeenten willen vervullen.

Deze paragraaf levert het volgende afwegingskader op:

- Regierol

Jacobs en Oudenhoven (2005) geven aan dat gemeenten doorgaans niet goed in staat zijn om een aantal rollen zoals: exploitant en beheerder van het maatschappelijk vastgoed naar behoren kunnen vervullen. Reden hiervan is dat het bij de gemeenteambtenaar over het algemeen ontbreekt aan professionaliteit en specifieke vastgoedkennis. Dit komt doordat de gemeenteambtenaar het technische gebouwenbeheer of het contractbeheer ten aanzien van het exploiteren van gebouwen vaak als extra taak binnen de eigenlijke functie uitvoert. Het managen van vastgoed vereist echter veel expertise en zou om die reden ook door iemand uitgevoerd moeten worden die hierin gespecialiseerd is. Het ontbreken van professionaliteit kan voor gemeenten een afweging zijn om bepaalde rollen en verantwoordelijkheden met betrekking tot maatschappelijk vastgoed buiten de gemeentelijke organisatie te positioneren.

Deze paragraaf levert de volgende afwegingskader op:

- **Professionaliteit**

Mac Gillavry (2006) beschrijft een aantal afwegingskaders die voor gemeenten redenen kunnen zijn om bepaalde verantwoordelijkheden binnen dan wel buiten de gemeentelijke organisatie te positioneren. Het gaat hierbij om: doeltreffendheid, doelmatigheid, betaalbaarheid, regiefunctie en symbolische functie:

- **Doeltreffend** is er vooral op gericht of het vastgoed daadwerkelijk voorziet in de ondersteuning van de beleidsdoelen.
- In het kader van **doelmatigheid** dienen gemeenten zich vooral de vraag te stellen of de inzet van mensen en middelen zich wel verhoudt tot het verkregen resultaat.
- **Betaalbaarheid** is gericht op twee verschillende aspecten, namelijk: het aanbieden van geschikte accommodaties voor maatschappelijke partijen die zich geen commerciële huurtarieven kunnen veroorloven en de vraag of een gemeente daadwerkelijk in staat en of bevoegd is het vastgoed te financieren.
- De **symbolische functie** heeft vooral betrekking op vastgoed dat een belangrijke historische waarde vertegenwoordigt voor een gemeente, waardoor een hechte band ontstaat tussen het object en de gemeente.

## 5.2 Aanvullende afwegingskaders

ICSadviseurs ondersteunt gemeenten regelmatig bij het positioneren van maatschappelijk vastgoed. In aanvulling op de afwegingen zoals genoemd door Van leent (2006), Jacobs en Oudenhoven (2005) en Mac Gillavry (2006) onderscheidt ICSadviseurs de volgende afwegingskaders:

- **Financiële beheersbaarheid** is vooral gericht op dat gemeenten grip hebben op de financiën van het maatschappelijk vastgoed. Hierbij dient voorkomen te worden dat gemeenten elk jaar zaken ad hoc moet financieren. Het is zaak om te streven naar een continue gezonde financiële begroting voor een langere periode, zodat gemeenten in mindere mate te maken krijgen met situaties waarin zij structureel financiële tekorten moeten wegwerken.
- Het afwegingskader **risico** duidt op het gene dat een gemeente met een bepaalde situatie voor ogen heeft, maar dit uiteindelijk niet wordt gehaald. Met als gevolg dat gemeenten hier financiële schade van ondervinden.
- De **kerntakendiscussie** is een combinatie van: een principiële discussie over de taken en rollen die de gemeente willen vervullen, een heroverweging van beleid en in het verleden gemaakte keuzes en efficiëntieverbeteringen.
- **Strategische grondposities** zijn percelen grond, waarop al dan niet (maatschappelijk) vastgoed is gevestigd, waarvan gemeenten denken dat deze in de toekomst mogelijk een bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van de beleidsdoelen. Middels deze strategische grondposities is het vooral mogelijk om ruimtelijke processen te beïnvloeden. Daarom wordt (maatschappelijk) vastgoed dat op dit type gronden is gevestigd, ook wel gelabeld als procesondersteunend vastgoed.
- **Invloed en zeggenschap** heeft betrekking op de mate waarin gemeenten directe of indirecte sturing wil houden op gebruik, beheer, exploitatie en onderhoud van maatschappelijke accommodaties.

### 5.3 Conclusie

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de volgende deelvraag;

*“Wat zijn mogelijke afwegingskaders voor het positioneren van maatschappelijk vastgoed?”.*

Uit dit hoofdstuk zijn verschillende afwegingskader behandeld. Deze afwegingskaders zijn geclusterd in figuur 5.2. Deze genoemde afwegingskaders vormen de vijfde en tevens laatste bouwsteen van de te ontwikkelen methodiek.



Figuur 5.2 Afwegingskaders vastgoedpositionering

(Bron: eigenbewerking)

## 6 Analyse kader

Dit hoofdstuk probeert antwoord te geven op de volgende vraag: “Hoe ziet de positioneringsmethodiek er vanuit de theorie uit?”. Uit de vorige hoofdstukken is duidelijk geworden wat de gemeentelijke kaders zijn voor vastgoedpositionering. Ook is duidelijk geworden hoe gemeenten hun vastgoed kunnen organiseren om zorgvuldige positioneringsbeslissingen te nemen. Vervolgens zijn een aantal beleidsvelden behandeld die raakvlak hebben met maatschappelijk vastgoed en is ingegaan op de relaties die deze beleidsvelden hebben met het positioneren van maatschappelijk vastgoed. In het kader van het positioneren van het maatschappelijk vastgoed is in dit onderzoek tevens een hoofdstuk geweid aan mogelijke afwegingskaders voor vastgoedpositionering. Al deze hoofdstukken hebben bouwstenen opgeleverd die een bijdrage leveren aan de te ontwikkelen methodiek, die in dit hoofdstuk wordt uitgewerkt.

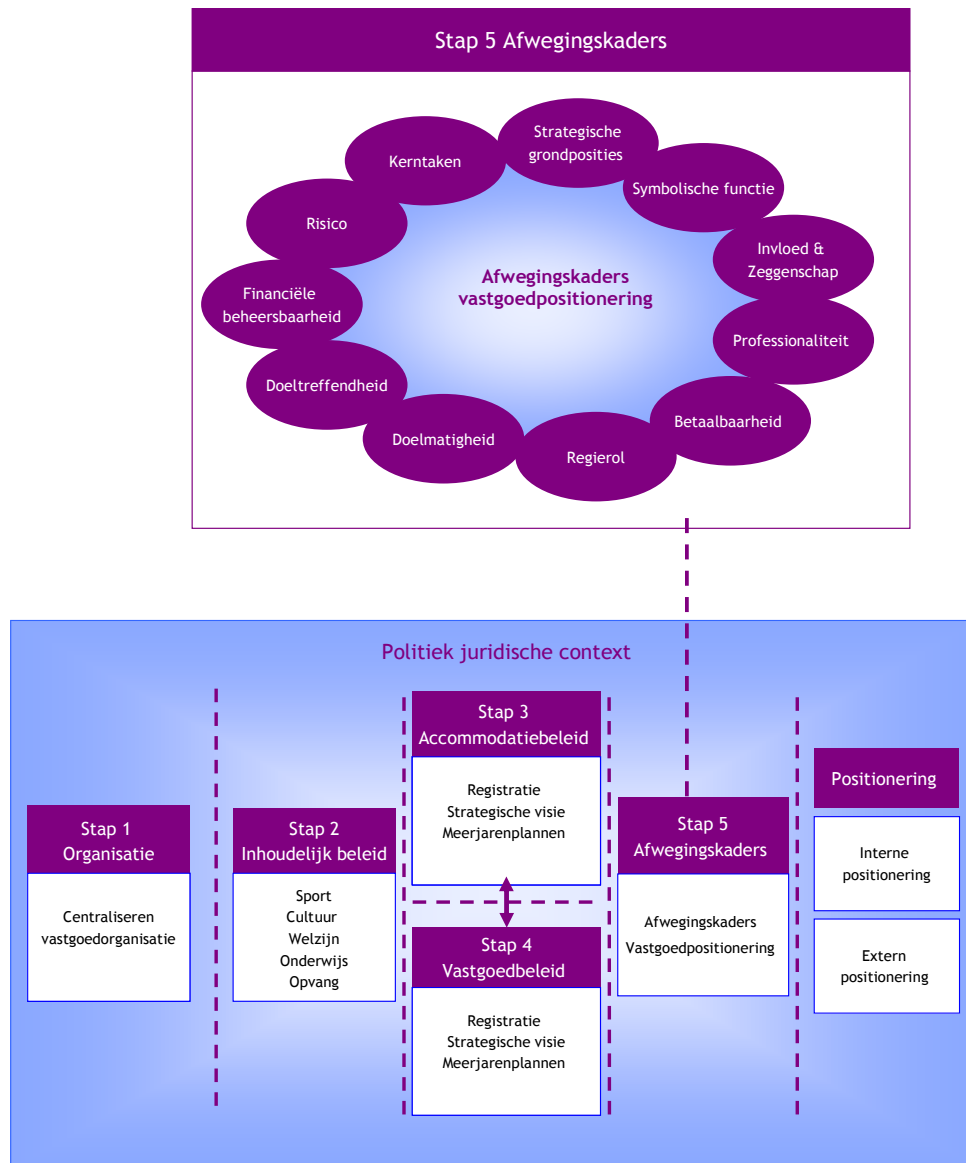
### 6.1 Methodiek vanuit de theorie

De bouwstenen die voortkomen uit de vorige hoofdstukken zijn in deze paragraaf gebundeld tot één methodiek en schematisch weergegeven in figuur 6.1 het Vastgoedpositioneringsmodel. Hierbij zijn de bouwstenen omgezet in stappen. De essentie van de methodiek is immers dat gemeenten door het zetten van bepaalde stappen, weggezet in de tijd, naar een gewenst resultaat willen toewerken.

De methodiek bestaat in totaal uit vijf stappen die leiden tot de positioneringsbeslissing:

1. Centraliseren van de vastgoedorganisatie;
2. Formuleren inhoudelijk beleid voor alle beleidsvelden;
3. Opstellen accommodatiebeleid;
4. Opstellen vastgoedbeleid;
5. Afwegingen positionering.

Het verdient de aandacht dat al deze stappen zijn ingebed binnen de politiek juridische context. Gevolg hiervan is dat de politiek betrokken is tussen elke stap en in sommige situaties ook binnen een bepaalde stap. Het juridische aspect heeft betrekking op de randvoorwaarden waar bepaalde stappen aan moeten voldoen vanuit wet- en regelgeving.



Figuur 6.1 Vastgoedpositioneringsmodel

(Bron: eigenbewerking)



## 6.2 Hypothesen

Doordat de theoretische onderbouwing van het opgestelde Vastgoedpositioneringsmodel op onderdelen ontbreekt -aangezien het hier ten dele een wetenschappelijk onontgonnen terrein betreft- is het noodzakelijk de methodiek in de praktijk te toetsen op validiteit. Hiertoe worden in deze paragraaf een aantal hypothesen geformuleerd.

### Hypothese 1

*Voordat gemeenten kunnen overgaan tot het positioneren van het maatschappelijk vastgoed is centralisering van de vastgoedorganisatie gewenst.*

### Hypothese 2

*Inhoudelijk beleid vormt de basis van accommodatiebeleid.*

### Hypothese 3

*Om verantwoorde positioneringsbeslissingen te nemen is het gewenst om over accommodatie- en vastgoedbeleid te beschikken.*

### Hypothese 4

*De geformuleerde afwegingskaders zijn een juiste afspiegeling van de afwegingen die gemeenten maken bij het positioneren van hun vastgoed.*

### Hypothese 5

*De geformuleerde methodiek vanuit de theorie biedt gemeenten een handvat om maatschappelijk vastgoed verantwoord te positioneren.*

## 7 Empirisch onderzoek

Dit hoofdstuk staat volledig in het teken van empirisch onderzoek en beoogt antwoord te geven op de geformuleerde hypothesen uit het vorige hoofdstuk. Allereerst gaat dit hoofdstuk in op de begrippen: casestudy, interviews en betrouwbaarheid en validiteit. Aansluitend hierop worden de resultaten van het empirisch onderzoek uitgewerkt.

### 7.1 Casestudy

Er is sprake van een casestudy als één of enkele cases, aan de hand van veel variabelen, intensief worden bestudeerd. Een casestudy is niet gericht op de case als zodanig, maar om de case als 'drager' van een bepaald verschijnsel of probleem. De onderzoeker bestudeert hierbij een verschijnsel of probleem aan de hand van één of enkele cases (Swanborn, 1997). Als criteria voor dit onderzoek is een aantal cases bestudeerd die relatie hebben met het positioneren van maatschappelijk vastgoed. De volgende cases zijn benaderd:

- Apeldoorn
- Bronckhorst
- Enschede
- Haarlem
- Nijmegen
- Oss

#### Toelichting cases

De geselecteerde cases zijn geïnventariseerd op basis van een bijeenkomst van De Kopgroep (Kopgroep, 2008) en diverse gesprekken met professionals uit het werkveld. De Kopgroep is een landelijke voorhoede van professionals die vaart wil maken met de vernieuwing van maatschappelijke voorzieningen en vastgoed ([www.de-kopgroep.nl](http://www.de-kopgroep.nl)). De geselecteerde cases worden in de tekst hieronder toegelicht.

#### Apeldoorn

Gemeente Apeldoorn heeft een groot deel van de verantwoordelijkheden, ten aanzien van haar maatschappelijk vastgoed, overgedragen aan een externe partij, te weten: Accres. Het gaat hierbij om exploitatie, beheer en onderhoud van het vastgoed. Hiermee heeft gemeente Apeldoorn een deel van haar verantwoordelijkheden gepositioneerd bij een externe partij.

#### Bronckhorst

Gemeente Bronckhorst is in 2005 ontstaan uit een vijftal Achterhoekse gemeenten. Door het ontstaan van een nieuwe gemeente was er behoefte om de beleidsplannen van de vijf gemeenten door te lichten en samen te voegen tot

gezamenlijke beleidsplannen. Hierdoor is destijds ook de behoefte ontstaan aan accommodatiebeleid. Daarbij heeft gemeente Bronckhorst, ten aanzien van haar maatschappelijke vastgoed, positioneringsbeslissingen genomen en bepaalde verantwoordelijkheden extern gepositioneerd.

### Enschede

Gemeente Enschede is één van de gemeenten uit Nederland die koploper is ten aanzien van de wijze waarop gemeenten omgaan met haar (maatschappelijk) vastgoedbezit. Zo heeft gemeente Enschede haar vastgoedorganisatie geprofessionaliseerd en ondergebracht in een centraal vastgoedbedrijf waarin een groot deel van de verantwoordelijkheden ten aanzien van het (maatschappelijk) vastgoedbezit zijn gecentraliseerd. Gemeente Enschede is op een aantal terreinen actief met het positioneren van haar maatschappelijk vastgoed. Hierbij vervullen twee woningcorporaties een belangrijke rol. Deze corporaties hebben voor een aantal maatschappelijke accommodaties verantwoordelijkheden van de gemeente overgenomen.

### Haarlem

Gemeente Haarlem heeft als eerste gemeente in Nederland in 1997 een groot deel van de verantwoordelijkheden ten aanzien onderwijshuisvesting van primair onderwijs doorgedecentraliseerd aan de schoolbesturen. Hiermee heeft de gemeente destijds in essentie positioneringsbeslissingen genomen. Echter, in 2007 heeft gemeente Haarlem om verschillende redenen de doordecentralisatie terug gedraaid en vormt hiermee een waardevolle case voor het onderzoek.

### Nijmegen

Gemeente Nijmegen heeft begin 2008 de afdeling Vastgoed, Sportservice en Accommodaties (VSA) opgericht. Deze afdeling is ontstaan door samenvoeging van de oude afdelingen Vastgoed en Accommodaties en het bureau Huisvesting Maatschappelijke Voorzieningen. Hiermee heeft gemeente Nijmegen haar vastgoedorganisatie gecentraliseerd. Daarnaast heeft gemeente Nijmegen in 2008 haar verantwoordelijkheden over onderwijshuisvesting van primair onderwijs doorgedecentraliseerd aan de schoolbesturen. Hiermee heeft gemeente Nijmegen zich bezig gehouden met het positioneren van maatschappelijk vastgoed. De gemeente is tevens lid van De Kopgroep Maatschappelijk vastgoed.

### Oss

Gemeente Oss beschikt net zoals gemeente Enschede en Nijmegen over een vastgoedbedrijf. Op dit moment is gemeente Oss actief bezig met het opstellen van accommodatiebeleid en het voorbereiden van te nemen positioneringsbeslissingen over haar maatschappelijk vastgoed. Doordat gemeente Oss zoekende is naar de juiste afwegingskaders voor de te nemen positioneringsbeslissingen en actief bezig is met accommodatiebeleid vormt deze gemeente een waardevolle case voor het onderzoek.

De casestudy's zijn uitgevoerd om de geldigheid van het Vastgoedpositioneringsmodel te onderzoeken. De geformuleerde hypothesen worden getoetst op hun houdbaarheid.

## 7.2 Interviews

Voor dit onderzoek is gekozen om de geselecteerde cases te bestuderen middels diepte interviews. Door het houden van dit type interview is het mogelijk meer te weten te komen over de persoonlijke belevenis van de experts die zich bezig hebben gehouden met het positioneren van maatschappelijk vastgoed. Bij een diepte-interview is de manier waarop de vraag gesteld belangrijk. De vragen worden gesteld aan de hand van een aantal onderwerpen, die voorafgaan aan het gesprek zijn opgesteld. Deze onderwerpen vormen voor de interviewer de leidraad voor het stellen van de vragen. De interviewer maakt gebruik van openvragen die ervoor zorgen dat de geïnterviewde tijd en ruimte heeft om zijn verhaal te vertellen en waarbij de interviewer de antwoorden in een brede context moet zien (Wester, 1987).

### Opzet interviews

Voor het empirische gedeelte van dit onderzoek is een aantal experts van gemeenten geïnterviewd die betrokken zijn (geweest) bij positioneringsvraagstukken, omtrent maatschappelijk vastgoed. De vragen die tijdens de interviews worden gesteld hebben relatie met de geformuleerde hypothesen.

### Betrouwbaarheid en validiteit

Belangrijk is dat het empirisch onderzoek betrouwbaar is. Hiermee wordt bedoeld op de consistentie en de repliceerbaarheid van de methoden, de omstandigheden en de resultaten van dat onderzoek. Betrouwbare waarnemingen zijn waarnemingen, die onder dezelfde omstandigheden dezelfde uitkomst geven. Om te voldoen aan repliceerbaarheid dient in de rapportage van het onderzoek voldoende aandacht te worden geschonken aan een nauwkeurige beschrijving van procedures, condities en algemene setting ([www.kuleuven.be](http://www.kuleuven.be)).

Met de validiteit van empirisch onderzoek wordt bedoeld op de interpreteerbaarheid en veralgemeenbaarheid van de resultaten van dat onderzoek. Validiteit bedoeld in feite of we wel meten wat we in feite wensen te meten. Zijn de metingen geldig of valide voor het begrip zoals bedoeld. Onder interpreteerbaarheid en veralgemeenbaarheid worden ook wel respectievelijke interne en externe validiteit genoemd. Interne validiteit heeft betrekking op de mate waarin resultaten van empirisch onderzoek adequaat kunnen worden geïnterpreteerd en de mate waarin we in die interpretaties vertrouwen kunnen hebben. Bij externe validiteit gaat het vooral om de mate waarin de resultaten van een empirisch onderzoek veralgemeenbaar zijn naar een bredere populatie en/of andere omstandigheden ([www.kuleuven.be](http://www.kuleuven.be)).

### 7.3 De empirie

Voor het empirisch onderzoek is een aantal interviewvragen opgesteld, die resulteren in uitkomsten op basis waarvan gezegd kan worden of de hypothesen al dan niet verworpen dienen te worden. In deze paragraaf wordt per interviewvraag de rode draad weergegeven van de resultaten.

#### Vraag 1

*Op welke wijze dient maatschappelijk vastgoed georganiseerd te worden willen gemeenten goed voorbereid zijn op het nemen positioneringsbeslissingen: centraal of decentraal?*

Deze vraag heeft een consistent antwoord opgeleverd. Voordat gemeenten willen overgaan tot het positioneren van hun maatschappelijk vastgoed moeten zij eerst het vastgoed centraal organiseren.

Alle gemeenten hebben aangegeven dat zij het vastgoed, en daarmee ook het maatschappelijk vastgoed, op dit moment centraal organiseren. Reden hiervan is dat bij deze gemeenten de afgelopen jaren de behoefte is toegenomen om met het maatschappelijk vastgoed professioneler om te gaan. Afhankelijk van de schaalgrootte van de gemeente wordt hier wel anders mee omgegaan. De grote gemeenten hebben elk een vastgoedbedrijf opgericht, waarbinnen de verantwoordelijkheden over het vastgoed, inclusief maatschappelijk vastgoed, zijn gecentraliseerd. De kleine gemeenten hebben hier door middel van een vastgoedafdeling vorm aangegeven.

Door het centraal organiseren van het vastgoed, is het mogelijk om de expertise van verschillende disciplines te bundelen. Hierdoor wordt de organisatie op het gebied van kennis, zowel in de breedte als in de diepte versterkt. Daarbij biedt het centraal organiseren van het vastgoed de mogelijkheid om inzicht te krijgen in de gehele vastgoedportefeuille. Hierdoor is het mogelijk om positioneringsbeslissingen te plaatsen binnen de gehele context van de vastgoedportefeuille, waardoor het vastgoed nog efficiënter kan worden ingezet voor het behalen van de gemeentelijke beleidsdoelen.

Het is belangrijk dat goede afstemming plaatsvindt tussen de harde kant (vastgoed) en de zachte kant (beleid). Reden hiervan is dat het maatschappelijk vastgoed dient te worden ingezet ter realisering van de beleidsdoelen. Ook met de afstemming tussen hard en zacht wordt tussen de grote en kleine gemeenten anders omgegaan. Deze afstemming kan op verschillende wijze worden vormgegeven, één standaard bestaat niet. Desondanks blijft de essentie van afstemming tussen zacht en hard binnen alle gemeenten hetzelfde. Zo worden alle ad hoc aanvragen voor accommodaties in eerste instantie beoordeeld door de centrale vastgoedafdeling. Wanneer dit aanvragen zijn die te maken hebben met toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen of herstructurering projecten, worden deze doorgegeven aan de zachte beleidsmatige kant. Niet de volledige

afstemming tussen zacht en hard is via formalisering te waarborgen. Vooral de betrokkenheid van de ambtenaar zelf en de cultuur en communicatie binnen de organisatie zelf spelen hierbij centrale rollen.

## Vraag 2

*Is inhoudelijk beleid voor alle beleidsvelden van belang voor het opstellen accommodatiebeleid? Zo ja, waarom?*

Het antwoord op deze vraag heeft eenduidig beeld opgeleverd. Voordat gemeenten kunnen overgaan tot het opstellen van accommodatiebeleid, dient eerst inhoudelijk beleid geformuleerd te worden.

Gemeenten hebben maatschappelijke voorzieningenvraagstukken en de daarmee gepaard gaande vraag naar accommodaties altijd op een sectorale wijze aangepakt. Onder het motto: iedereen deed wat hem goed leek, is vanuit de verschillende sectorale beleidsvelden regelmatig op een korte termijn en op objectniveau gekeken hoe maatschappelijke voorzieningen het beste in accommodaties ingepast konden worden. Hierbij deed zich ook nog het probleem voor dat een groot deel van de beleidsvelden niet goed waren uitgewerkt. Kortom, inhoudelijk waren de verschillende sectorale beleidsvelden vaak niet goed vormgegeven en ontbrak het doorgaans aan een integrale afstemming tussen deze beleidsvelden.

De gemeenten hebben de afgelopen jaren echter een enorme verbetering weten te maken. Veel tijd en geld is geïnvesteerd, om voor alle sectorale beleidsvelden (sport, cultuur, onderwijs, welzijn en onderwijs) adequaat inhoudelijk beleid op te stellen. Nu deze slag is gemaakt willen de gemeenten, door het opstellen van accommodatiebeleid, de vraag naar maatschappelijke accommodaties vanuit deze beleidsvelden integraal oppakken. De gemeenten geven aan dat juist voor het opstellen van accommodatiebeleid, eerst voor alle beleidsvelden adequaat beleid opgesteld dient te worden. Zij zien accommodatiebeleid als beleid dat zich vooral richt op het bundelen van de maatschappelijke vraag naar accommodaties vanuit de verschillende beleidsvelden.

## Vraag 3

*Was het accommodatiebeleid ten tijde van het nemen van positioneringsbeslissingen goed uitgewerkt en in hoeverre dient accommodatiebeleid als voorwaarde om maatschappelijk vastgoed verantwoord te kunnen positioneren?*

Deze vraag heeft een consistent antwoord opgeleverd. Voor het kunnen nemen van verantwoorde positioneringsbeslissingen is het zeer gewenst dat gemeenten beschikken over adequaat accommodatiebeleid.

De gemeenten hebben aangegeven dat zij ten tijde van het positioneren van het maatschappelijk vastgoed niet beschikten over expliciet accommodatiebeleid, dat in een beleidsplan was uitgewerkt. Echter, het merendeel van de gemeenten heeft aangegeven dat zij aan de vooravond te staan om daadwerkelijk expliciet accommodatiebeleid te gaan opstellen. Door het opstellen van accommodatiebeleid hopen de gemeenten beter inzicht te krijgen in wat de vraag naar en het aanbod van maatschappelijke voorzieningen en de daarmee gepaard gaande accommodaties is. De gemeenten geven aan dat hierbij een aantal zaken een belangrijke rol spelen, te weten: hoeveel en wat voor accommodaties hebben wij als gemeente in bezit, hoe zijn de accommodaties verspreid over de gemeente, wat is hiervan het bezettingspercentage en wie zijn de gebruikers van deze accommodaties?

Door het inzichtelijk hebben van het type gebruikers en hun wensen, is het mogelijk om te komen tot slimme oplossingen. Denk hierbij aan het clusteren van activiteiten. Verder blijkt uit de interviews dat het belangrijk is dat het accommodatiebeleid een doorkijk maakt op de lange termijn. Reden hiervan is dat er binnen een aantal gemeenten ontwikkelingen gaande zijn die gevolgen hebben voor de spreiding van de voorzieningen. Dit kan bijvoorbeeld te maken hebben met demografische ontwikkelingen in een bepaalde wijk of buurt. Naast deze demografische ontwikkelingen hebben ook ruimtelijke ontwikkelingen zoals woningbouw uitbreiding invloed op de bestaande voorzieningenstructuur, met als gevolg dat er zich wijzigingen voordoen. De gemeenten geven aan dat juist de strategische visie dient in te spelen op dit soort ontwikkelingen.

Binnen de gemeenten is er sprake van een ongelijkwaardige spreiding van voorzieningen en daarmee ook de accommodaties. In sommige wijken is hierdoor sprake van oververtegenwoordiging aan voorzieningen en in andere wijken soms een overschot. Gevolg hiervan is dat bepaalde accommodaties de vraag niet aan kunnen en andere accommodaties kampen met een vraag tekort met als gevolg dat deze accommodaties niet effectief worden ingezet. De gemeenten geven aan dat aan dat dit probleem tot op zekere hoogte flexibel is op te lossen. Wanneer in de accommodaties stedelijke voorzieningen zijn gevestigd is het mogelijk deze onderling met elkaar te ruilen, zodat de accommodaties die kampen met een vraag tekort beter worden benut. Stedelijke voorzieningen kunnen immers ook elders in een stad functioneren. Dit geldt niet voor wijkvoorzieningen. Daarvan geven zij aan dat deze gericht zijn op lokale activiteiten en hierdoor niet verplaatsbaar zijn.

Juist de ambtenaren lopen bij dit soort type voorzieningen tegen de vraag aan of het wel verantwoord is om de accommodaties van deze voorzieningen, bij een grote onderbezetting, in stand te houden. Dit kost immers veel geld dat ook voor een ander maatschappelijk doel kan worden ingezet. Dit geldt helemaal voor gemeenten die voornemens zijn bepaalde verantwoordelijkheden, ten aanzien van maatschappelijke accommodaties, extern te positioneren. De gemeenten hebben een aantal keren aangegeven dat het niet verantwoord is dat gemeenten voor een lange periode een contract aangaan of alle verantwoordelijkheden overdragen aan een externe partij, terwijl de maatschappelijke prestaties van de

desbetreffende accommodaties slecht zijn. Door het overdragen van bepaalde verantwoordelijkheden raken gemeenten een deel van hun invloed en zeggenschap kwijt en zijn hierdoor niet meer in staat om 'snel' in te grijpen als er problemen voordoen.

De gemeenten geven aan dat accommodatiebeleid belangrijk is om tot verantwoorde positioneringsbeslissingen te komen. Juist omdat deze inzicht biedt in bepaalde knelpunten op het gebied van vraag en aanbod van maatschappelijke accommodaties.

#### Vraag 4

*Was het vastgoedbeleid ten tijde van het maken van positioneringsbeslissingen goed uitgewerkt en in welke mate dient vastgoedbeleid als voorwaarde om maatschappelijk vastgoed verantwoord te kunnen positioneren?*

De meningen over deze vraag hebben een consistent antwoord opgeleverd. Het in bezit zijn van vastgoedbeleid is een voorwaarde om maatschappelijk vastgoed verantwoord te kunnen positioneren. Een van de belangrijkste redenen hiervan is dat het vastgoedbeleid inzicht biedt in de financiële situatie rondom de maatschappelijke accommodaties, dat echt noodzakelijk is om goede financiële onderbouwingen te kunnen maken. Vooral het onderdeel registratie speelt hierbij een belangrijke rol. Daarbij biedt vastgoedbeleid de mogelijkheid om positioneringsbeslissingen te plaatsen binnen de totale vastgoedportefeuille. Hierdoor is in een oogopslag te zien of een dergelijke beslissing past binnen de strategie van de gemeente. De gemeenten geven echter aan dat het vastgoedbeleid goed wordt geïntegreerd binnen de vastgoedorganisatie en dat afstemming plaatsvindt met accommodatiebeleid. Alleen dan is het mogelijk om maatschappelijk vastgoed op een effectieve en efficiënte wijze te positioneren.

Op één gemeente na beschikken, tijdens het positioneren van het maatschappelijk vastgoed, alle gemeenten over vastgoedbeleid dat redelijk goed was uitgewerkt. Vooral de onderdelen registratie en meerjarenplannen hadden de gemeenten goed in kaart gebracht. Dit geldt in mindere mate voor de strategische visie. Gezegd moet worden dat het merendeel van de gemeenten, door de centralisering van de vastgoedorganisatie, is gaan nadenken over het opstellen vastgoedbeleid.

In tegenstelling tot het accommodatiebeleid dat gericht is op de maatschappelijk prestaties, richt vastgoedbeleid zich vooral op de financiële prestaties van het maatschappelijk vastgoed. De onderdelen registratie, strategische visie en meerjarenplannen vormen hierbij belangrijke onderdelen. Het onderdeel registratie heeft alles te maken met de financiële situatie van de maatschappelijke accommodaties. Denk hierbij aan: boekwaarde, kapitaallasten, exploitatielasten, WOZ-waarde, inkomsten huur en pacht, subsidie en onderhoud. De gemeenten geven aan dat deze registratie onder andere moet voldoen aan de



uitgangspunten die verwoord zijn in het besluit begroting van provincies en gemeenten (BBV). Door het goed op orde hebben van de registratie worden gemeenten beter in staat gesteld om zorgvuldige beslissingen te nemen ten aanzien van financiering, eigendom, exploitatie en beheer van het maatschappelijk vastgoed.

De strategische visie van het vastgoedbeleid is bij alle gemeenten nog niet goed uitgewerkt. Dit is te verklaren door het feit dat het merendeel van de gemeenten nog niet beschikt over accommodatiebeleid. Zij geven aan dat eerst de strategische visie van het accommodatiebeleid uitgewerkt dient te worden en dat op deze visie kan worden aangehaakt met de strategische van het vastgoedbeleid. Het maatschappelijk vastgoed dient immers ingezet te worden om de beleidsdoelen van de gemeenten te realiseren. De gemeenten geven aan dat het wel belangrijk dat deze strategische visie er komt. Reden hiervan is dat zij op deze manier in staat worden gesteld om op portefeuilleniveau richting te geven aan hoe zij met de maatschappelijke accommodaties om willen gaan. Dit is belangrijk omdat op deze manier kan worden gewerkt aan een gezonde vastgoedportefeuille. Hierdoor kunnen gemeenten zorgvuldige positioneringsbeslissingen nemen. De beslissingen kunnen immers geplaatst worden binnen de gehele context van de vastgoedportefeuille, waardoor een integrale afweging kan worden genomen.

## Vraag 5

*Welke afwegingskaders zijn leidend geweest bij het positioneren van het maatschappelijk vastgoed en biedt een model waarin deze afwegingskaders zijn opgenomen gemeenten ondersteuning bij het nemen van positioneringsbeslissingen?*

De meest door de gemeenten genoemde afwegingskaders die ten tijde van het positioneren van het maatschappelijk vastgoed een rol hebben gespeeld zijn:

- Financiële beheersbaarheid
- Regierol
- Kerntaken
- Doelmatigheid
- Invloed en zeggenschap

Verder zijn ook de afwegingskaders: doeltreffendheid, risico, professionaliteit, strategische grondposities, betaalbaarheid genoemd. Aan deze afwegingskader is door de gemeenten minder gewicht toegekend dan de vijf hiervoor genoemde afwegingskaders en zijn hierdoor in mindere mate relevant. Daarbij is het afwegingskader symbolische functie, als afweging voor het positioneren van maatschappelijk vastgoed, door geen van de gemeenten naar voren gedragen.

Het clusteren van de afwegingskaders wordt door de gemeenten als zeer nuttig ervaren. Dit omdat er tot heden nog geen overzicht bestaat van een totaalbeeld aan afwegingskaders die van belang zijn bij het maken van beslissingen rondom het positioneren van maatschappelijk vastgoed.

Op de afwegingskaders vanuit de theorie, zijn door de gemeenten twee aanvullende afwegingskader toegevoegd, te weten: waardering van het vastgoed en vrijwilligers:

- **Waardering** heeft alles te maken met de waarde ontwikkeling van het vastgoed, alsmede de functionele waarde voor de gebruiker van het vastgoed.
- **Vrijwilligers** vervullen een belangrijke rol bij het beheer van maatschappelijke accommodaties. Echter, de laatste jaren komt het steeds vaker voor dat het bestuurlijk draagvlak onder de vrijwilligers minder wordt en hierdoor steeds minder vrijwilligers zich inzetten om maatschappelijke accommodaties draaiende te houden. Dit kan grenzen stellen aan de mate waarin tot externe positionering kan worden overgegaan. De instandhouding van de functie moet immers wel gewaarborgd blijven.

## Vraag 6

### *In hoeverre zijn de stappen zoals opgenomen in de methodiek logisch?*

Deze vraag heeft een consistent antwoord opgeleverd. De stappen die zijn opgenomen in het Vastgoedpositioneringsmodel kunnen in grote lijnen behouden blijven.

De gemeenten hebben aangegeven dat zij, voorafgaand aan het nemen van positioneringsbeslissingen, eerst zijn overgegaan tot het centraliseren van de vastgoed organisatie. Echter, ten aanzien van de positie van deze stap binnen de gehele methodiek is duidelijk geworden dat deze op verkeerde plaats. De gemeenten geven aan dat het eerst zaak is om voor alle beleidsvelden inhoudelijk beleid op te stellen. Reden hiervan is dat het de kerntaak van een gemeente is om bepaalde maatschappelijke effecten te realiseren.

De gemeenten geven aan dat het pas mogelijk is om accommodatiebeleid op te stellen, nadat het inhoudelijk beleid is vormgegeven en de vastgoedorganisatie is gecentraliseerd. Daarnaast geven zij aan dat accommodatiebeleid faciliterend is aan het inhoudelijke beleid, omdat het de vraag naar accommodaties vanuit deze beleidsvelden integraal oppakt en hier op een passende wijze met accommodaties een antwoord wil geven. Daarbij geven de gemeenten aan dat naast het opstellen van accommodatiebeleid het tevens mogelijk is om te starten met het formuleren van vastgoedbeleid.

Beide beleidsvelden zijn op te bouwen uit de onderdelen registratie, strategische visie en meerjarenplannen. Een aantal van deze onderwerpen kunnen gelijktijdig aan elkaar worden uitgewerkt. Het gaat hierbij om de registratie en de meerjarenplannen. Hiermee geven de gemeenten aan dat de stappen drie en vier uit de methodiek voor een deel gelijktijdig aan elkaar kunnen worden uitgevoerd. Echter, de strategische visie van accommodatiebeleid dient eerst te worden uitgewerkt. De gemeenten geven aan dat de strategische visie van het vastgoedbeleid dient aan te haken op de strategische visie van accommodatiebeleid. Dit omdat vastgoedbeleid ondersteunend is aan accommodatiebeleid.

## 8 Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek: “Hoe kunnen gemeenten hun maatschappelijk verantwoord positioneren?”. Eerst wordt in dit hoofdstuk de hypothesen vanuit hoofdstuk 7 getoetst. Vervolgens wordt er een algehele conclusie getrokken en aanbevelingen gedaan.

### 8.1 Toets van de hypothesen

In deze paragraaf wordt getoetst of hypothesen houdbaar zijn of verworpen dienen te worden op basis van de theorie en de resultaten uit de diepte interviews.

#### Hypothese 1

*Voordat gemeenten kunnen overgaan tot het positioneren van het maatschappelijk vastgoed, is centralisering van de vastgoedorganisatie gewenst.*

Uit interviews met de gemeenten is een duidelijk naar voren gekomen dat, voordat er kan worden overgegaan tot positioneren van maatschappelijk vastgoed, gemeenten het maatschappelijk vastgoed eerst centraal dienen te organiseren. Door het centraal organiseren van het vastgoed worden gemeenten in staat gesteld expertise van verschillende disciplines met elkaar te bundelen. Hierdoor kunnen gemeenten zich ontwikkelen als een volwaardige partij die goed in staat is zaken te doen met haar maatschappelijke partners. Tevens biedt een centrale vastgoedorganisatie de mogelijkheid om inzicht te krijgen in de totale vastgoedportefeuille. Dit is belangrijk omdat eventuele positioneringsbeslissingen dan geplaatst kunnen worden in de context van het totale vastgoedbezit en gemeenten hierdoor beter in staat worden gesteld om aan te geven welke taken, rollen en verantwoordelijkheden met betrekking tot de accommodaties voor hun belangrijk zijn. Het resultaat hiervan is dat gemeenten meer gevoel krijgen bij het vastgoed en zij hierdoor beter in staat worden gesteld om zorgvuldige positioneringsbeslissingen te nemen. *De gestelde hypothese is hiermee een houdbare hypothese.*

#### Hypothese 2

*Inhoudelijk beleid vormt de basis van accommodatiebeleid.*

Gemeenten hebben een belangrijk taak te vervullen wat betreft het realiseren van bepaalde maatschappelijke effecten. Hierbij zijn twee aspecten van groot belang, namelijk: inhoudelijk beleid waaruit een bepaalde vraag naar accommodaties naar voren komt en de daadwerkelijk accommodaties. In accommodatiebeleid wordt in essentie de vraag naar accommodaties vanuit de

verschillende beleidsvelden integraal opgepakt. Hiermee wordt bevestigd dat gemeenten allereerst adequaat inhoudelijk beleid dienen op te stellen, waarna kan worden over gegaan tot het opstellen van accommodatiebeleid. *De gestelde hypothese is hiermee een houdbare hypothese.*

### Hypothese 3

Om verantwoorde positioneringsbeslissingen te nemen is het gewenst om over accommodatie- en vastgoedbeleid te beschikken.

Gemeenten beschikken over verschillend beleid dat relatie heeft met maatschappelijk vastgoed. Denk hierbij aan beleid voor: sport, cultuur, welzijn, onderwijs en opvang. Twee belangrijke vastgoedgerelateerde beleidsdocumenten zijn accommodatie- en vastgoedbeleid. In het kader van accommodatie- en vastgoedbeleid is uit de interviews naar voren gekomen dat gemeenten bij het nemen van positioneringsbeslissingen dienen te beschikken over deze beleidsvelden.

Zo biedt accommodatiebeleid vooral inzicht in de maatschappelijke prestaties (afstemming tussen vraag en aanbod) van maatschappelijke accommodaties en maakt inzichtelijk of de accommodaties wel daadwerkelijk effectief worden ingezet. Het vastgoedbeleid biedt inzicht in de financiële prestaties (kosten en opbrengsten) van de maatschappelijke accommodaties en is er vooral op gericht of het vastgoed wel efficiënt wordt ingezet. Tevens is duidelijk geworden dat binnen deze beleidsvelden aandacht dient te worden besteed aan het registreren van gegevens, een strategische visie en meerjarenplannen.

Voor de strategische visie speelt een belangrijke rol bij het nemen van positioneringsbeslissingen. Het is echter wel van belang dat hierbij afstemming plaatsvindt met het vastgoedbeleid. Dit omdat de financiën een grote rol speelt bij het nemen van positioneringsbeslissingen. Daarnaast dient het vastgoedbeleid ter ondersteuning van accommodatiebeleid. Maatschappelijk vastgoed dient immers te worden ingezet ter realisering van de inhoudelijke beleidsdoelen. Uit de interviews is duidelijk geworden dat door het combineren van accommodatie- en vastgoedbeleid, gemeenten in staat worden gesteld om met de harde kant (maatschappelijk vastgoed) de zachte kant (beleidsdoelen) optimaal te bedienen.

Kijkend naar de gestelde hypothese, kan gesteld worden dat hierop vanuit de praktijk een bevestigend antwoord is gegeven. *De gestelde hypothese is hiermee een houdbare hypothese.*

#### Hypothese 4

De geformuleerde afwegingskaders zijn een juiste afspiegeling van de afwegingen die gemeenten maken bij het positioneren van hun maatschappelijk vastgoed.

Tijdens de interviews is naar voren gekomen dat de gemeenten destijds bij het nemen van positioneringsbeslissingen verschillende afwegingskaders hebben gehanteerd. Echter, een aantal afwegingskaders zijn door de verschillende gemeenten herhaaldelijk aangevoerd en vertonen grote samenhang met de afwegingskaders afkomstig uit de theorie. Het gaat hierbij om:

- financiële beheersbaarheid;
- kerntaken discussie, invloed en zeggenschap en regie
- doelmatigheid en doeltreffendheid;

De genoemde afwegingskaders vanuit de theorie zijn tijdens de interviews in essentie allemaal een keer aangedragen. Daarbij zijn er, als toevoeging op de afwegingskaders vanuit de theorie, een drietal nieuwe afwegingskaders aangedragen, te weten:

- waardering;
- vrijwilligers;
- kwaliteit huisvesting.

Er is echter één afwegingskader die door de gemeenten niet wordt herkend als mogelijke afwegingskader voor het positioneren van het maatschappelijk vastgoed, namelijk:

- Helderheid en transparantie;

De gemeenten geven aan dat het clusteren van de hierboven genoemde afwegingskaders zeer nuttig is. Nu is in één oogopslag te zien met welke afwegingskaders zij bij het positioneren van het maatschappelijk vastgoed rekening dienen te houden. *Op basis van het bovenstaande kan gesteld worden dat de geformuleerde hypothese houdbaar is.*

#### Hypothese 5

De geformuleerde methodiek vanuit de theorie biedt gemeenten handvatten om maatschappelijk vastgoed verantwoord te positioneren.

Uit de interviews is duidelijk geworden dat de methodiek vanuit de theorie gemeenten een goede systematische aanpak biedt om maatschappelijk vastgoed verantwoord te kunnen positioneren. Zo is onder andere naar voren gekomen dat gemeenten dienen te beschikken over een centraal georganiseerde vastgoedorganisatie en inhoudelijk beleid voor al haar beleidsvelden. Verder is naar voren gekomen dat gemeenten eerst het inhoudelijk beleid moeten

uitwerken voordat kan worden overgegaan tot het centraliseren van de vastgoedorganisatie. De stappen één en twee vanuit de methodiek dienen hiermee omgewisseld te worden.

Wanneer het inhoudelijk beleid en de vastgoedorganisatie adequaat zijn vormgegeven, is het mogelijk om accommodatie- en vastgoedbeleid op te stellen. Ten aanzien van deze beleidsvelden is uit de interviews duidelijk geworden dat een deel van de te behandelen onderwerpen uit dit beleid, gelijktijdig zijn uit te werken. Vervolgens is het mogelijk om door te gaan met het daadwerkelijk positioneren van het maatschappelijk vastgoed. Het resultaat van de positioneringsbeslissingen is dat bepaalde taken, rollen en verantwoordelijkheden met betrekking tot het maatschappelijk vastgoed intern, dan wel extern worden gepositioneerd. *Op basis van deze gegevens is duidelijk geworden dat de geformuleerde hypothese houdbaar is.*

## 8.2 Algehele conclusie

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek: “Hoe kunnen gemeenten hun maatschappelijk vastgoed op een verantwoorde wijze positioneren?”.

Het Vastgoedpositioneringsmodel vanuit de theorie is door toetsing in de praktijk op een aantal onderdelen aangescherpt. Ten eerste is het formuleren van inhoudelijk beleid naar voren gehaald. Hiermee wordt bedoeld dat gemeenten pas kunnen overgaan tot het centraliseren van de vastgoedorganisatie, nadat het inhoudelijk beleid is vormgegeven.

Ten aanzien van stap vijf zijn een aantal wijzigingen doorgevoerd. Allereerst is het afwegingskader symbolische functie verwijderd. Deze afweging is door geen van de geïnterviewde gemeenten naar voren gedragen. Verder zijn er twee afwegingskaders aan het vastgoedpositioneringsmodel toegevoegd, te weten: waardering en vrijwilligers.

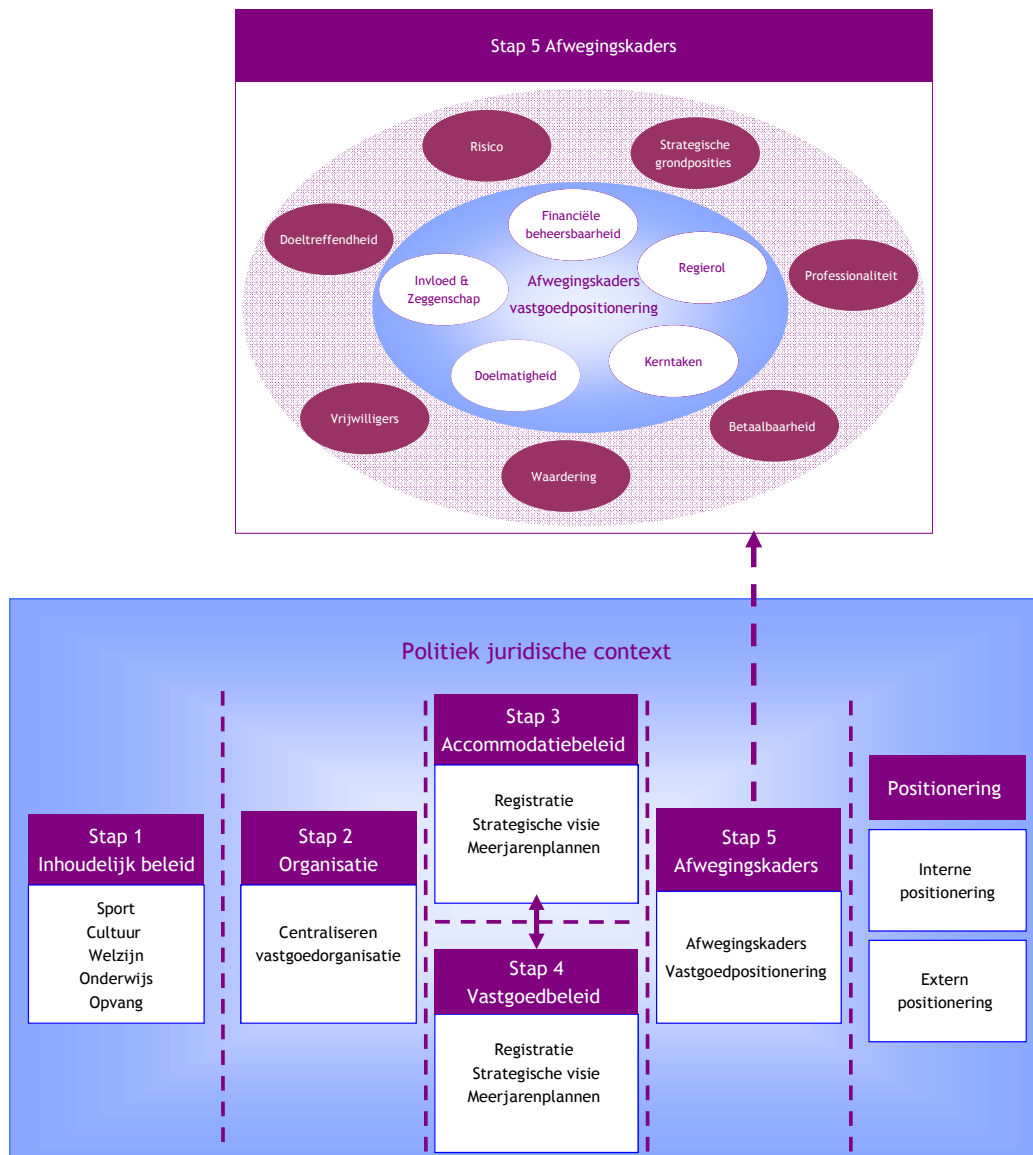
Ook is duidelijk geworden dat aan een vijftal afwegingskaders door de gemeenten extra gewichten zijn toegekend en hierdoor belangrijke afwegingskaders vormen bij het positioneren van maatschappelijk vastgoed. Het gaat hierbij om:

- Financiële beheersbaarheid;
- Regierol;
- Kerntaken;
- Doelmatigheid;
- Invloed en zeggenschap.

Het verdient de aandacht dat de politiek grote invloed heeft of er überhaupt wordt gesproken over positionering en de invulling hiervan. Om de risico's te beperken of de kansen te vergroten op een adequate positionering, is het

aanbevelenswaardig om positionering te benaderen conform de stappen vanuit het Vastgoedpositioneringsmodel (zie figuur 8.1.), te weten:

1. Formuleren van inhoudelijk beleid voor alle beleidsvelden;
2. Centraliseren van de vastgoedorganisatie;
3. Opstellen van accommodatiebeleid;
4. Opstellen van vastgoedbeleid;
5. Maken van positioneringsbeslissingen met behulp van de afwegingskaders.



Figuur 8.1 Vastgoedpositioneringsmodel

(Bron: eigenbewerking)



### 8.3 Aanbevelingen

Het Vastgoedpositioneringsmodel (zie figuur 8.1) is gedurende een drietal wethouders bijeenkomsten, welke in het teken stonden van doordecentralisatie van onderwijshuisvesting aan schoolbesturen, gepresenteerd aan een dertigtal wethouders van verschillende gemeenten. Op basis van het onderzoek alsmede de wethoudersbijeenkomsten wil ik ten aanzien van het nemen van positioneringsbeslissingen een aantal aanbevelingen doen.

1. Maak uitbesteding van verantwoordelijkheden niet tot doel op zich;
2. Benader positionering per beleidscluster;
3. De 'Koninklijke route' verdient de voorkeur maar is geen noodzaak;
4. Besteed nooit uit zonder inzicht in eigen prestaties;
5. Ga altijd uit van integrale afweging;
6. Denk aan de maatschappelijke risico's;
7. Leg prestaties vast in goede contracten;
8. Pas na positionering de eigen vastgoedorganisatie aan;
9. Vergeet de gemeenteraad en de overige stakeholders niet in het traject.

#### 1. Maak uitbesteding niet tot doel op zich

Het verdient de aandacht dat gemeenten het positioneren niet als doel op zich zien, maar als middel om bepaalde effecten te bereiken. Reden hiervan is dat het extern positioneren niet per definitie leidt tot betere maatschappelijke en of financiële resultaten.

#### 2. Benader positionering per beleidscluster

Ik zou ervoor willen pleiten dat gemeenten positioneringsvraagstukken niet per object, maar per beleidscluster benaderen. Door te kijken naar de gehele beleidscluster is het mogelijk om integrale beslissingen te nemen. Zo kan zich de situatie voordoen dat positionering op objectniveau niet haalbaar is, maar op clusterniveau wel. Met andere woorden, er moet gekeken worden of positionering op clusterniveau gemiddeld gezien aantrekkelijker is dan de huidige positionering. Daarbij moet vermeld worden dat het nemen positioneringsbeslissingen op objectniveau een tijdrovende klus is.

#### 3. De 'Koninklijke route' verdient de voorkeur maar is geen noodzaak

Met de 'koninklijke route' wordt de volgorde van de stappen vanuit het Vastgoedpositioneringsmodel bedoeld. Gemeenten kunnen ten aanzien van de stappen afwijken om het vastgoed te positioneren. Zo is het mogelijk om de stap 'accommodatiebeleid' over te slaan en gelijk te vertrekken vanuit het vastgoedbeleid. Echter, gemeenten moeten dan wel beseffen dat zij dan voorbij

gaan aan de afstemming tussen vraag en aanbod. Hierdoor wordt niet gekeken of de accommodaties effectief worden ingezet. Het gevolg is dat wanneer bepaalde verantwoordelijkheden ten aanzien van de accommodaties extern worden gepositioneerd, gemeenten voor een zekere periode gebonden zijn aan bepaalde kosten terwijl deze accommodaties ineffectief worden gebruikt. Met andere woorden, de accommodaties worden grote delen van de dag niet gebruikt terwijl gemeenten hiervoor wel betalen.

#### 4. Besteed nooit uit zonder inzicht in eigen prestaties

Voor gemeenten is het belangrijk dat zij inzicht hebben in de prestaties van de maatschappelijke accommodaties. Als gemeenten deze gegevens niet goed in beeld hebben zijn zij niet in staat om te kijken of externe positionering daadwerkelijk leidt tot een verbetering van de maatschappelijke- en of financiële prestaties. De vraag is immers, hoe kunnen gemeenten nou bepalen of een externe partij het beter kan doen dan zichzelf, terwijl de gemeenten niet weten hoe goed of slecht ze het zelf doen.

#### 5. Pas na positionering de eigen vastgoedorganisatie aan

Nadat gemeenten positioneringsbeslissingen hebben genomen is het verstandig om te kijken of de genomen positioneringsbeslissingen gevolgen heeft voor de vastgoedorganisatie. Reden hiervan is dat door positioneringsbeslissingen een deel van de verantwoordelijkheden buiten de gemeentelijke organisatie kan komen te liggen. Gevolg hiervan is dat gemeenten kunnen bezuinigen op het aantal werknemers. Dit heeft zijn weerslag op de omvang van de vastgoedorganisatie.

#### 6. Leg prestaties vast in goede contracten

Het is van groot belang dat gemeenten de gemaakte afspraken - bij het nemen van positioneringsbeslissingen - goed vastleggen in contracten. Gebeurt dit niet dan is het te verwachten dat de externe partijen in een later stadium bij de gemeenten aankloppen om op te draaien voor eventuele vergoedingen voor bijvoorbeeld onderhouds- of onvoorziene kosten.

### 7. Ga altijd uit van integrale afweging

Gemeenten dienen bij het nemen positioneringsbeslissingen, naast de financiële prestaties, vooral oog te hebben voor de maatschappelijke prestaties van het maatschappelijk vastgoed. Gemeenten hebben immers de taak om bepaalde maatschappelijke effecten te bereiken. Hierbij vervullen de maatschappelijke accommodaties een belangrijke rol. Een maatschappelijke prestatie is bijvoorbeeld dat accommodaties voor zowel valide als invalide mensen toegankelijk zijn. Nog weer een andere maatschappelijke prestatie is dat ook de maatschappelijke partijen die beschikken over weinig financiële middelen gebruik kunnen maken van de accommodaties.

### 8. Denk aan de maatschappelijke risico's

Het is belangrijk dat gemeenten oog hebben voor de maatschappelijke risico's die gelopen kunnen worden bij het positioneren van het maatschappelijk vastgoed. Zo kan zich de situatie voordoen dat wanneer gemeenten een buurthuis overdragen aan een externe partij, deze partij op den duur te veel commerciële activiteiten toestaat omdat hier meer geld aan te verdienen is. Het gevolg hiervan kan zijn dat de maatschappelijke partijen steeds minder gebruik kunnen maken van het buurthuis met als resultaat dat de maatschappelijke prestaties van de accommodatie achteruitgaat.

### 9. Vergeet de gemeenteraad en overige stakeholders niet in het traject

Het is belangrijk dat de gemeenteraad en overige stakeholders worden betrokken in het project. Voor het kunnen nemen van positioneringsbeslissingen moet immers voldoende draagvlak zijn. Vooral de gemeenteraad heeft invloed op positioneringsbeslissingen omdat zij hieraan haar goedkeuring moet verlenen. De overige stakeholders zijn ook belangrijke spelers. Zo moet er onder andere voldoende maatschappelijk draagvlak zijn omdat juist de burgers gebruikmaken van de accommodaties. Daarbij is het belangrijk dat er voldoende draagvlak is onder de maatschappelijke partners van de gemeenten. Gemeenten kunnen immers geen verantwoordelijkheden overdragen als de wederpartij ontbreekt of niet bereid is deze verantwoordelijkheden over te nemen.

## Literatuurlijst

Aardema, H., "Het directiemodel (II): hoever kan uw organisatie?", *overheidsmanagement*, 2/2005.

Alma, W.B., "Vastgoedbeleid van gemeenten: een verkennend onderzoek naar de invloedsfactoren op het vastgoedbeleid van gemeenten", Master Vastgoedkunde thesis, Rijksuniversiteit Groningen, augustus, 2008.

Baarda, D.B., en M.P.M. de Goede. "Basisboek Methoden en Technieken; handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek", derde herziene druk, Stenfert Kroese, Groningen, 2001.

Bouwmans, H., "Gemeente kan niet meer regisseren", artikel in *Binnenlands Bestuur*, p. 15-16, maart, 2009.

Bronckhorst, gemeente, "Accommodatieplannen Maatschappelijk Accommodaties: Beheren wie Beheren Toekomst", Bronckhorst, augustus, 2008.

Dewulf, G., "Public Real Estate: Successful Management Strategies", Delft University Press, 2002.

Driel, Van A., "Strategische inzet van vastgoed", Arko, Nieuwegein, 2003.

Gool, van e.a., "Onroerend goed als belegging", derde druk, Wolters-Noordhoff, Groningen/Houten, 2001.

Heerenveen, gemeente, "Accommodatiebeleidsplan 2008-2014: Hart voor accommodaties", Heerenveen, mei, 2008.

Jansen, L., "Nieuwe introductie in het recht", eerste druk, Lemma B.V., Utrecht, 1999.

Jansen, N., "Ondernemen met maatschappelijk vastgoed: kopgroep van gemeenten neemt voortouw", *De Kopgroep*, mei, 2004.

Janssen, N.M. J. en R.D. Jaspars, "Waardebepaling van maatschappelijk gemeentelijk vastgoed", afstudeeronderzoek master Real Estate Management & Development, TU Eindhoven, SerVicE, 2004.

Keeris, W.G., "Congres van Het Nederlands Vastgoedinstituut", Eindhoven, mei 2006.

Leemhuis-stout. J.M., "Dualisering: bijsturing geboden", rapport van de stuurgroep evaluatie dualisering gemeente bestuur, Den Haag, 2004.

Leent, M. van, "Waarom hebben gemeenten vastgoed", artikel in Real Estate Magazine, jaargang 11, p. 19-21, 2008.

Leperen, J. van, E. Jansen en M. Otto, "Het directiemodel, het sectorenmodel voorbij?", overheidsmanagement, p. 163-166, juni, 2001.

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

Middendorp, M.H., en R.P. Hummels, "Het vastgoedbedrijf van gemeenten: maatschappelijk vastgoed zakelijk benaderd", artikel in Real Estate magazine, p 46-51, 2007.

Mostert, F., Linders, G. en F. Rutjes, "Spoorboekje maatschappelijke voorzieningen", Vereniging van Nederlandse gemeenten, Den Haag, 2008.

Nijveld, B., "Doordecentraliseren: makkelijker, beter en efficiënter", artikel in Schoolzakelijk, p. 4-5, december, 2007.

Oudenhoven, V.A., van en S. Jacobs, "De organisatie van vastgoedtaken binnen de gemeente", afstudeer scriptie Parttime Opleiding Master Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam, december, 2005.

Pröpper, I., en D., Steenbeek, "De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders", Couthino, Bussum, 2001.

Ratingen, B., "Het blijft maatwerk", artikel in Real Estate Magazine, jaargang 11, p.15-18, 2008.

Schaaf, P. van der, "Public Real Estate Management Callenges for governments", proefschrift TU Delft, DUP Science, Delft, 2002.

Sikma, E.D., "Gemeentelijk strategisch voorraadbeheer", artikel in SerVicE, p.25-27, maart, 2005.

Swanborn, P.G., "Case-study's: wat, wanneer en hoe?", eerste druk, Boom onderwijs, Amsterdam, 1997.

Teuben, B., "ROZ benchmark gemeentelijk vastgoed", artikel in Real Estate Magazine, jaargang 11, p. 22-27, 2008.

Thiel, S. van en V. Homburg, "Organiseren van beleid; vaardigheden voor de publieke sector", Countinho, Bussum, 2000.

Tynaarlo, gemeente, "Integraal accommodatiebeleid: Zeijen", Tynaarlo, juni, 2007.

Van Drielen, P., "Gemeente Heerenveen heeft grip op haar accommodaties", artikel in Schooldomein, jaargang 20, p. 13-16, 2008.

Verkerk, N. en B. de Bis, "Gemeentelijk strategisch voorraadbeheer; Beheer van vastgoed met maatschappelijk belang", afstudeerscriptie master Real Estate Management & Developmant, TU Eindhoven, SerVicE, 2003.

Vogelaar, E., "Bouwstenen voor sociaal: vastgoed voor voorzieningen, een handreiking", Ministerie van VROM, Den Haag, 2008.

Weert, gemeente, "Integraal accommodatiebeleid", Weert, januari, 2009.

Werf, F. van der, "Gemeentelijk vastgoed; een kostendekkende exploitatie", Master Vastgoedkunde-thesis, Rijksuniversiteit Groningen, mei, 2007.

Wester, F., "Strategieën voor kwalitatief onderzoek", eerste druk, Coutinho, Muiderberg, 1987.

Westerhof, A. en C. van Duijn, "Maatschappelijk Vastgoed; professioneel vastgoed bedrijf binnen de gemeentelijke organisatie", ASRE MSRE-thesis, oktober, 2004.

### Internet

<http://www.de-kopgroep.nl/>, geraadpleegd op 15 oktober 2008.

<http://www.gemeentesecretaris.nl/>, geraadpleegd op 13 oktober 2008.

<http://www.papendrecht.nl/papendrecht>, geraadpleegd op 24 januari 2009.

<http://ppw.kuleuven.be/FL/probl.htm>, geraadpleegd op 27 november 2008.

<http://ppw.kuleuven.be/FL/validiteit.htm>, geraadpleegd op 21 februari 2009.

<http://wetten.overheid.nl>, geraadpleegd op 21 oktober 2008.

<http://www.commissiebbv.nl/producten>, geraadpleegd op 23 december 2008.

<http://www.minbzk.nl>, geraadpleegd op 15 december 2008.

<http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=63832>, geraadpleegd op 27 november 2008.

### Interviews gemeenten

- Apeldoorn
- Bronckhorst
- Enschede
- Haarlem
- Nijmegen
- Oss

### Bijeenkomsten

- De kopgroep, "Maatschappelijk vastgoed in de etalage", vrijdag 14 november, 2008.
- Gemeente Meppel, "Doordecentralisering van onderwijshuisvesting naar schoolbesturen", vrijdag 10 oktober, 2008.