

# Vastgoedbeleid van gemeenten.

*Een verkennend onderzoek naar de invloedsfactoren op het vastgoedbeleid van gemeenten*

Drs. W.B. Alma

Augustus 2008

# Vastgoedbeleid van gemeenten.

*Een verkennend onderzoek naar de invloedsfactoren op het vastgoedbeleid van gemeenten*

Afstudeerrapport in het kader van de studie Vastgoedkunde aan de *Rijksuniversiteit Groningen*

Drs. W.B. Alma  
Augustus 2008  
Master Thesis

*Rijksuniversiteit Groningen*  
Faculteit der Ruimtelijke wetenschappen  
Master Vastgoedkunde

Afstudeerbegeleiders Faculteit der ruimtelijke wetenschappen:  
Prof. dr. E.F. Nozeman (1<sup>ste</sup> begeleider)  
Dr. P.R.A. Terpstra ( 2<sup>de</sup> begeleider)

Afstudeerbegeleider COELO:  
Dr. E. Gerritsen

## Voorwoord

Voor u ligt mijn Master Thesis die als afsluiting geldt voor de studie Vastgoedkunde aan de Rijksuniversiteit te Groningen. Mijn afstudeerperiode bij COELO is een leuke en leerzame periode geweest.

Allereerst wil ik mijn begeleider binnen COELO bedanken, Eduard Gerritsen, bedanken voor de vrijheid die ik heb gekregen binnen COELO om mijn onderzoek uit te voeren. Hij heeft veel tijd geïnvesteerd om mij de organisatie van gemeenten beter te leren kennen. Daarnaast wil ik de heer Nozeman, hoogleraar Vastgoedkunde, bedanken voor de begeleiding en ondersteuning tijdens mijn scriptie. Mijn dank gaat tevens uit naar mijn 2<sup>de</sup> begeleider, de heer Terpstra voor zijn bijdrage aan mijn Master Thesis.

Als laatste wil ik Britt de Ruiten en Thijs Vollenbroek bedanken voor het nalezen en verbeteren van de tekst in deze Master Thesis.

Den Haag, augustus 2008.

Wouter Alma

## Samenvatting

De aanleiding van dit onderzoek is de beperkte kennis van het vastgoedbeleid van gemeenten in de wetenschappelijke wereld. Gezien de grote omvang van het vastgoedbezit van gemeenten en de maatschappelijke druk op gemeenten om efficiënt om te gaan met publieke middelen is een beter inzicht in het vastgoedbeleid van gemeenten wenselijk.

Om een beter inzicht te krijgen in het vastgoedbeleid van gemeenten is de volgende gelaagde vraagstelling geformuleerd:

- Hebben de gemeenten een geformaliseerd vastgoedbeleid?
- Voldoet het vastgoedbeleid van gemeenten aan de beginselen van goed bestuur?
- In welke mate hebben specifieke kenmerken van de gemeenten invloed op het vastgoedbeleid van deze gemeenten?

Om het vastgoedbeleid van de gemeente inzichtelijk te maken zijn de beginselen van goed bestuur toegepast op dit beleid. Deze beginselen zijn: democratie, doeltreffendheid en doelmatigheid, rechtmatigheid en legitimiteit.

Voor dit onderzoek zijn acht gemeenten geselecteerd op basis van specifieke kenmerken van deze gemeenten. De geselecteerde gemeenten voor dit onderzoek zijn: Delfzijl, Reiderland, Den Haag, Amsterdam, Almere, Emmen, Zoetermeer en Bronckhorst.

Van de bovengenoemde gemeenten blijken de meeste gemeenten niet over een geformaliseerd vastgoedbeleid te beschikken. De gemeente Bronckhorst is in een ver gevorderd stadium met het opzetten van een vastgoedbeleid. Daarnaast heeft de gemeente Almere de eerste stappen gezet om een vastgoedbeleid te realiseren. De overige gemeenten hebben geen geïntegreerd formeel vastgoedbeleid. Het beleid van deze gemeenten valt het beste te typeren als een resultaat van in het verleden genomen beleidsbeslissingen die geen geïntegreerd geheel vormen.

Op basis van de beginselen van goed bestuur voldoet het vastgoedbeleid van de onderzochte gemeenten over het algemeen in redelijke mate aan deze beginselen van goed bestuur. De onderzochte gemeenten voldoen het beste aan het beginsel rechtmatigheid omdat zij moeten voldoen aan de heersende wet- en regelgeving. Aan het beginsel democratie voldoen de gemeenten over het algemeen minder. De reden hiervoor is dat bij enkele onderzochte gemeenten niet voldoende inzicht is in het vastgoedbezit en het merendeel van de onderzochte gemeenten geen formeel vastgoedbeleid hebben. Op individueel niveau voldoet de gemeente Bronckhorst het meest aan de beginselen van goed bestuur en voldoet de gemeente Zoetermeer het minst aan de beginselen van goed bestuur.

De specifieke kenmerken, waarop de gemeenten zijn geselecteerd, hebben over het algemeen weinig invloed op het vastgoedbeleid. Slechts 2 van de 7 geselecteerde kenmerken hebben volgens de gemeenten invloed gehad op het vastgoedbeleid.

Op basis van de analyse van het vastgoedbeleid zijn enkele stappen ontwikkeld om het vastgoedbeleid van de gemeenten te verbeteren.

Stap 1: breng het vastgoedbezit van de gemeente onder bij één afdeling. Deze afdeling moet inzicht krijgen in het totale vastgoedbezit en de locaties van het vastgoed van de gemeente.

Stap 2: de afdeling die het vastgoedbezit beheert moet inzicht krijgen in de marktwaarde van het vastgoed en de verwachte onderhoudskosten zodat de gemeente inzicht krijgt in de werkelijke kosten van het vastgoed.

Stap 3: indien de totale kosten van het vastgoed bekend zijn kan de gemeente een uniform huurbeleid opstellen, dit kan bijvoorbeeld worden gebaseerd op een reële berekening van de kostprijs of marktprijs. Op basis van deze stap worden de subsidiestromen van de gemeente veel transparanter.

Stap 4: de gemeente moet een afweging maken over haar functie in de maatschappij. De gemeente is verantwoordelijk voor de huisvesting van diverse functies. De gemeente is echter geen vastgoedbeheerder en de vraag kan gesteld worden of de gemeente de huisvesting van deze functies niet via subsidies moet laten verlopen in plaats van zelf vastgoed te bezitten. Door marktconforme huren te vragen en de huurders de vrijheid te geven buiten het aanbod van de gemeente te huren krijgen deze functies een grotere vrijheid om invulling te geven aan de eigen huisvesting.

## Inhoudsopgave

1. Inleiding .....	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 COELO.....	8
1.3 Relevantie onderzoek .....	8
1.4 Probleemstelling.....	9
1.4.1 Doelstelling .....	9
1.4.2 Vraagstelling .....	9
1.4.3 Conceptueel model.....	10
1.4.4 Deelvragen en opzet scriptie .....	11
1.5 Onderzoeksmethodologie .....	11
1.6 Leeswijzer .....	13
2. Theoretisch kader .....	15
2.1 Inleiding .....	15
2.2 Omschrijving gemeentebestuur en gemeentebeleid.....	15
2.3 Beleidsevaluatie .....	17
2.4 Beleggingsvastgoed, ondernemingsvastgoed en publiek vastgoed .....	18
2.5 Beginselen van goed bestuur.....	21
2.6 Vastgoedbedrijf gemeenten .....	23
2.7 Toepassing theorie in het onderzoek.....	25
3. Vastgoedbezit en vastgoedbeleid .....	26
3.1 Inleiding .....	26
3.2 Type en motieven vastgoedbezit .....	26
3.3 Motieven vastgoedbeleid .....	27
3.4 Vastgoedbeleid en goed bestuur .....	28
3.5 Manier van informatieverzameling .....	30
3.6 Interviewvragen bij beginselen goed bestuur.....	30
3.7 Verwachtingen beginselen goed bestuur .....	32
4. Factoren die van invloed zijn op het (gewenste) vastgoedbeleid.....	34
4.1 Kenmerken gemeenten .....	34
4.1.1 Verantwoording keuze kenmerken gemeenten .....	34
4.1.2 Keuze kenmerken .....	34
4.2 Selectie gemeenten .....	37
4.2.1 Verantwoording keuze gemeenten .....	37
4.2.2 Geselecteerde gemeenten .....	38
4.3 Interviewvragen bij kenmerken gemeenten .....	39
4.4 Verwachtingen uitkomst .....	40
5. Analyse resultaten .....	41
5.1 Respons gemeenten .....	41
5.2 Verwerking resultaten .....	41
5.3 Beginselen van goed bestuur.....	41
5.4 Resultaat beginselen van goed bestuur.....	53
5.5 Kenmerken gemeenten .....	54
5.6 Veronderstelde factoren gemeenten.....	57
5.7 Resultaat kenmerken gemeenten .....	58
6. Conclusies en aanbevelingen.....	59
6.1 Resultaten en conclusie .....	59
6.1.1 Conclusie vastgoedbeleid.....	59
6.1.2 Conclusie beginselen goed bestuur .....	59
6.1.3 Uitkomst verwachtingen beginselen van goed bestuur .....	61
6.1.4 Conclusie kenmerken gemeenten .....	61
6.1.5 Uitkomst verwachtingen kenmerken gemeenten.....	62
6.1.6 Voorstel verbetering vastgoedbeleid .....	62
6.2 Vervolgonderzoek .....	63
Literatuurlijst .....	64
Bijlage 1 Interviewvragen .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Bijlage 2 Interviewlijst .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De aanleiding van dit onderzoek is de onbekendheid met het vastgoedbeleid van Nederlandse gemeenten. Tot nu toe is weinig wetenschappelijk onderzoek naar dit onderwerp verricht. Dit onderzoek probeert inzicht te geven in het vastgoedbeleid van gemeenten door dat beleid te inventariseren. Tevens wordt dit beleid getoetst aan een aantal beginselen van goed bestuur. Inzicht in het vastgoedbeleid van gemeenten is relevant omdat steeds meer gemeenten, onder druk van onder andere de maatschappij, hun beleid professionaliseren.

Een tweetal voorbeelden maken duidelijk waarom dat inzicht relevant is.

Een voorbeeld van onbekendheid met het eigen vastgoedbeleid is opgenomen in een artikel in Binnenlands Bestuur (Moerkamp, 2006). Haarlem kocht jaren geleden een pand aan, dat moest wijken vanwege de voorgenomen verlegging van een weg. *“Die wegverlegging is nooit doorgedaan, maar het pand bleef in eigendom. Niet zelden zijn om strategische redenen panden aangekocht, maar zijn we vergeten ze weer van de hand te doen nadat die redenen kwamen te vervallen.”* Citaat van wethouder grondzaken Grondel van de gemeente Haarlem

Een ander illustrerend voorbeeld is de gemeente Leiden. Uit de in augustus 2005 verschenen nota ‘Verkoop Gemeentelijk Vastgoed’ blijkt *“dat de gemeente niet alleen uit strategische overwegingen, maar ook ‘zomaar’ vastgoed verwierf. In een aantal gevallen werd pas achteraf de aankoop onderbouwd met een ontwikkeling of een bestemming, dit had echter op de voorhand bekend moeten zijn”*. Leiden wist niet precies wat het bezat, dit komt onder andere doordat het vastgoed was verdeeld over vier afdelingen. Nadat deze vier afdelingen eind 2004 waren samengevoegd leidde dit tot de verontrustende conclusie dat het eigen bezit een ‘black box’ was geweest.

Uit onderzoek van Arcadis (Diepenbrock, 2004) is gebleken dat vastgoed binnen de organisatie van gemeenten vaak verspreid wordt beheerd, waardoor vanuit financieel optiek veel kan worden verbeterd. Daarbij constateert het onderzoek dat het vastgoedbeheer bij gemeenten zich voornamelijk richt op het operationele niveau.

Uit ander onderzoek is gebleken dat het gemeentelijk vastgoedbeleid niet optimaal is. Zo stelt De Bis (2003) vast dat het gemeentelijk vastgoedbezit groot is en hiermee ook het maatschappelijk belang ervan. Echter door het ontbreken van een centrale registratie en waarderingsafspraken is niet exact weer te geven wat de omvang is. De schattingen van de totale waarde van het vastgoed van gemeenten variëren van € 29 miljard aan vervangingswaarde (De Bis 2003) tot € 60 miljard aan stichtingswaarde (Kohnstamm, 2005). Uit een recent ROZ/vastgoedmarkt-onderzoek (Hordijk, 2007) blijkt dat gemeenten 80 procent van het door hen gebruikte vastgoed in eigendom hebben. De bandbreedte van de WOZ-waarde van het eigen vastgoed lijkt tussen de 25 en 35 miljard euro te liggen. De marktwaarde van dit gemeentelijk vastgoed wordt voorzichtig geschat op een bedrag tussen de 30 en 50 miljard (Hordijk, 2007). Ter vergelijking: de Nederlandse vastgoedbeleggers bezitten

gezamenlijk voor ongeveer 65 miljard euro aan vastgoed (Hordijk, 2007) en het oppervlak van het totale vastgoedbezit van gemeenten werd in 2003 geschat op 25 miljoen vierkante meter bruto vloeroppervlak (De Bis, 2003). Ter vergelijking: de nationale kantorenvorraad bedraagt circa 44 miljoen vierkante meter (Bak, 2007) en de nationale winkelvorraad circa 27 miljoen vierkante meter (Retailhandboek, 2007). Kortom: het vastgoedbezit van gemeenten vertegenwoordigt een indrukwekkende waarde.

Grote ondernemingen hebben al langer oog voor vastgoedbeleid. Deze trend is te vergelijken met de huidige trend bij gemeenten. Volgens Dewulf (1999) werd vastgoed door veel grote ondernemingen enkel gezien als een noodzakelijke kostenpost, iets wat nodig was om te kunnen produceren. Het beheer van de vastgoedportefeuille beperkte zich in die tijd vaak tot technische aanpassingen of het verhelpen van technische mankementen. Slechts een aantal organisaties hield zich daadwerkelijk bezig met het management van de totale vastgoedportefeuille en paste bijvoorbeeld scenario's toe om inzicht te krijgen in mogelijke toekomstige ontwikkelingen. Steeds meer ondernemingen zien vastgoed als het vijfde strategische bedrijfsmiddel. Naast personeel, technologie, informatie en kapitaal is vastgoed een instrument om de doelstellingen van een onderneming te realiseren. Het managen van vastgoed door ondernemingen wordt ook wel Corporate Real Estate Management (CREM) genoemd.

De opzet van dit onderzoek is niet om een normatief beleid te ontwikkelen waaraan alle gemeenten moeten voldoen, hiervoor verschillen de gemeenten qua structuur en beleidsopgaven te veel. Wel wordt het vastgoedbeleid van een aantal gemeenten in Nederland in kaart gebracht door middel van interviews en worden randvoorwaarden genoemd waaraan het gemeentelijk vastgoedbeleid zou moeten voldoen om goed te kunnen functioneren.

## **1.2 COELO**

Dit onderzoek is uitgevoerd bij het COELO. Het COELO is een onafhankelijk onderzoeksinstituut verbonden aan de Faculteit der Economische Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. Het COELO doet onderzoek naar onderwerpen die verband houden met decentrale overheden, zoals gemeenten, provincies en waterschappen. Het COELO beoogt twee doelen te bereiken. In de eerste plaats wil het COELO de kennis over de economie van decentrale overheden vermeerderen door hiernaar gedegen onderzoek te doen. In de tweede plaats wil het COELO de beschikbare kennis zo goed mogelijk toegankelijk maken voor betrokkenen en geïnteresseerden van buiten de wetenschap.

## **1.3 Relevantie onderzoek**

Gemeenten rationaliseren in toenemende mate de bedrijfsvoering. Naast het feit dat publieke gelden zo efficiënt mogelijk moeten worden aangewend, is de afgelopen jaren de financieringsstructuur van gemeenten veranderd. Gemeenten krijgen steeds meer taken en verantwoordelijkheden toebedeeld, terwijl de daarbij behorende middelen niet altijd toereikend zijn en de mogelijkheden om zelf middelen te genereren sterk zijn ingeperkt. Voorbeelden hiervan zijn het afschaffen van het gebruikersdeel van de OZB en het maximeren van de tarieven. Deze ontwikkelingen versterken het belang van inzicht in de uitgaven en risico's van de gemeenten.



Hiermee hangt direct samen dat de gemeenten het inzicht in hun vastgoed willen verbeteren waardoor het vastgoedbeleid van de gemeenten ook verbeterd kan worden.

Naast deze maatschappelijke relevantie is tevens sprake van wetenschappelijke relevantie. In de wetenschappelijke wereld is veel onderzoek gedaan naar vastgoed, maar het onderzoek naar het publieke vastgoed bij lagere overheden is tot op heden niet of nauwelijks van de grond gekomen. Er zijn enkele artikelen verschenen over onder andere verantwoord vastgoedbezit door gemeenten (Mac Gillavry, 2006) of over het vastgoedbedrijf van gemeenten (Middendorp en Hümmels, 2007). Het onderzoek van Hordijk en Teuben (Hordijk, 2007) sluit het beste aan op dit onderzoek. Bij dit onderzoek van Hordijk en Teuben ligt de nadruk echter niet zozeer op het vastgoedbeleid van gemeenten maar op de vastgoedvoorraad van gemeenten en investeringen en desinvesteringen in vastgoed door gemeenten.

## **1.4 Probleemstelling**

In deze paragraaf wordt de probleemstelling van het onderzoek behandeld. Eerst wordt de doel- en vraagstelling behandeld. Op basis van de doel- en vraagstelling kan het conceptueel model worden vorm gegeven, waaruit de deelvragen worden afgeleid.

### **1.4.1 Doelstelling**

Volgens Verschuren (1986) is een juist geformuleerde doelstelling bepalend voor het welslagen van het onderzoek. De doelstelling vormt de basis van de vraagstelling en stuurt het proces van het onderzoek. Bij de doelstelling draait het om de 'waarom vraag'; waarom wordt het onderzoek uitgevoerd?

De doelstelling van dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

*Het inzichtelijk maken van het vastgoedbeleid van gemeenten, zodat een oordeel kan worden geveld of dit beleid voldoet aan de beginselen van goed bestuur en tevens kan worden vastgesteld of en zo ja welke invloed specifieke kenmerken van gemeenten hebben op het vastgoedbeleid, waarna verbetervoorstellen worden gedaan met betrekking tot het vastgoedbeleid.*

### **1.4.2 Vraagstelling**

Volgens De Leeuw (1996) formuleert de vraagstelling de hoofdvraag die bij de doelstelling aansluit. Dit wil zeggen dat de vraagstelling moet aansluiten bij het theoretisch kader ofwel het conceptueel model. Bij de vraagstelling is het van belang welke kennis de onderzoeker wil vergaren.

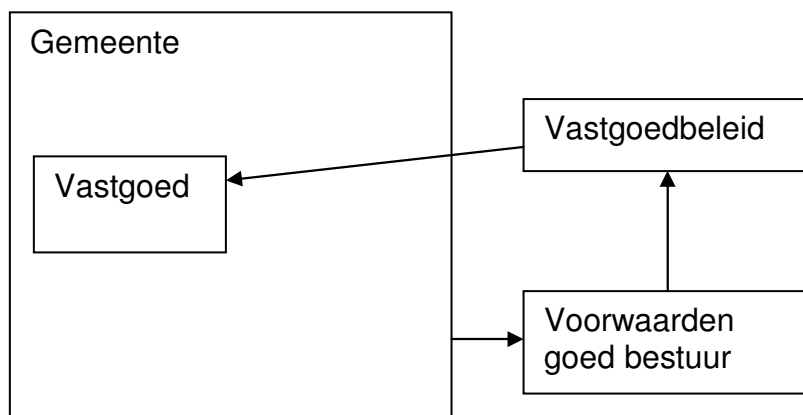
In dit onderzoek heeft betrekking op meerdere vragen, die op elkaar aansluiten. Daarom is gekozen voor een gelaagde vraagstelling.

De vraagstelling van dit onderzoek bestaat uit de volgende “lagen”:

- Hebben de gemeenten een geformaliseerd vastgoedbeleid?
- Voldoet het vastgoedbeleid van gemeenten aan de beginselen van goed bestuur?
- In welke mate hebben specifieke kenmerken van de gemeenten invloed op het vastgoedbeleid van deze gemeenten?

### 1.4.3 Conceptueel model

Volgens De Leeuw (1996) geeft het conceptuele model een globale kijk en de relaties weer die ten grondslag liggen aan een onderzoek. In figuur 1.1 wordt het conceptueel model weergegeven, vervolgens wordt een toelichting gegeven op dit model.



Figuur 1.1: Conceptueel model

#### Het conceptueel model kan als volgt worden “gelezen”:

Gemeenten bezitten en gebruiken vastgoed. Het bezit en gebruik van vastgoed wordt aangestuurd op basis van het vastgoedbeleid, dit beleid hoeft niet expliciet een uitgewerkt beleidsplan te zijn. Het vastgoedbeleid van de diverse gemeenten heeft overeenkomsten, dit beleid wijkt echter ook per gemeente af door de specifieke kenmerken van de te onderscheiden gemeenten. Zo zal het vastgoedbeleid van de gemeente Schiermonnikoog sterk verschillen van dat van de gemeente Amsterdam. Dit onderzoek beoordeelt het vastgoedbeleid van gemeenten op basis van de beginselen van goed bestuur. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende gemeenten op basis van de specifieke kenmerken van deze gemeenten.

#### Begripsomschrijving:

Gemeente: onderdeel van de staat, bestuurd door een gemeenteraad, een college van burgemeesters en wethouders (Kramers, 1998).

Vastgoedbeleid: een beleid is een plan van aanpak voor het oplossen van problemen in de meest ruime zin. Bij overheidsorganen is beleid een verzamelterm voor het bekendmaken van de manier waarop beslissingen worden genomen. De wet- en regelgeving is soms niet voldoende duidelijk of geeft ruimte voor interpretatie door de ambtenaar die een beslissing moet nemen. Om elke burger hetzelfde te kunnen behandelen (rechtsgelijkheid) is het wenselijk dat een bestuursorgaan in begrijpelijke termen aangeeft hoe beslissingen tot stand komen. In het beleid wordt uitgelegd wat het uiteindelijke effect van de wet- en regelgeving is in bepaalde situaties en welke acties worden ondernomen (of juist achterwege gelaten) om tot het gewenste effect te komen.

Vastgoed: soms wordt in de praktijk onderscheid gemaakt tussen vastgoed en onroerend goed, waarbij 'onroerend' op de opstal plus de grond betrekking heeft en met 'vastgoed' alleen de opstal wordt aangeduid (Van Gool, 2007).

#### **1.4.4 Deelvragen en opzet scriptie**

Om een antwoord te geven op de vraagstelling is deze opgedeeld in een aantal deelvragen:

Waarom bezitten gemeenten vastgoed? (Hoofdstuk 2 en 3)

Wat voor soort vastgoed bezitten gemeenten? (Hoofdstuk 3)

Waarom zouden gemeenten een vastgoedbeleid moeten voeren? (Hoofdstuk 2 en 3)

Wat zijn de beginselen van goed bestuur? (Hoofdstuk 2, 3 en 4)

Hoe ziet het vastgoedbeleid van gemeenten er uit? (Hoofdstuk 5)

Wat voor invloed hebben specifieke kenmerken van de gemeenten op het vastgoedbeleid? (Hoofdstuk 4 en 5)

Voorzover het vastgoedbeleid niet voldoet aan de beginselen van goed bestuur, welke verbeteringen zou het vastgoedbeleid van gemeenten dienen te ondergaan? (Hoofdstuk 6)

#### **1.5 Onderzoeksmethodologie**

##### **Type onderzoek**

Baarda en De Goede (1998) onderscheiden drie typen onderzoek, namelijk beschrijvend, exploratief en toetsend onderzoek. Aangezien weinig wetenschappelijke kennis op het onderzoeksgebied van gemeenschappelijk vastgoedbeleid aanwezig is, is een exploratief onderzoek het meest geschikt voor dit onderzoek. Het doel van het onderzoek is inzicht verwerven in het vastgoedbeleid van gemeenten (en niet alleen het vastgoedbeleid omschrijven zoals bij een beschrijvend onderzoek zou worden gedaan). De geldigheid van de resultaten beperkt zich tot de onderzochte gemeenten. Indien veel kwantitatieve gegevens te vinden zijn, heeft dit een positieve invloed op de kwaliteit van de resultaten en het beeld van de werkelijkheid.

## **Soort onderzoek**

Het soort onderzoek heeft betrekking op de typering van het onderzoek naar product. Dit wordt gedaan om een goede afstemming tussen onderzoek en management mogelijk te maken. In de typering staat de aard van de benodigde kennis centraal.

De Leeuw (1996) onderscheidt twee soorten onderzoek, namelijk: praktijkonderzoek en wetenschappelijk onderzoek. Praktijkonderzoek wordt omschreven door het product van het onderzoek, zoals gegevens, inzichten, methoden en concepten (en andere kennisproducten). Wetenschappelijk onderzoek kan eveneens worden gedefinieerd door de resultaten, het levert echter algemene kennis op. Wetenschappelijk onderzoek is onderzoek dat bijdraagt aan het algemene bestand van kennis.

Dit onderzoek is een praktijkonderzoek. Het beoogde resultaat van dit onderzoek is inzicht verwerven in het vastgoedbeleid van gemeenten en op basis van dit inzicht aanbevelingen doen. Verder kent dit onderzoek een specifieke opdrachtgever, het COELO. De waarde voor de wetenschap is echter niet verwaarloosbaar. Omdat weinig onderzoek is gedaan naar vastgoedbeleid van gemeenten hebben de bevindingen van dit onderzoek wetenschappelijke relevantie. Deze relevantie beperkt zich echter tot de onderzochte gemeenten. Om deze reden kunnen geen uitspraken worden gedaan over het vastgoedbeleid van gemeenten in zijn algemeenheid.

## **Gegevensverzameling**

De voor de uitvoering van dit onderzoek benodigde gegevens zullen worden verzameld door middel van interviews, informele gesprekken, literatuurstudie en analyse van verslagen en documenten. De Leeuw (1996) splitst de gegevensverzameling op in gegevensbronnen en meet- en waarnemingsmethoden. De Leeuw omschrijft deze begrippen als volgt:

Gegevensbronnen: waar worden de gegevens vandaan gehaald?

Meet- en waarnemingsmethoden: hoe worden die gegevens daaraan onttrokken?

In figuur 1.2 wordt per deelvraag een overzicht gegeven van de betreffende gegevensbronnen met de daarbij behorende meet- en waarnemingsmethoden.

Deelvraag		Gegevensbronnen	Meet- en waarnemingsmethoden
1	Waarom bezitten gemeenten vastgoed?	Literatuur	Bureauonderzoek Literatuurstudie
2	Wat voor soort vastgoed bezitten gemeenten?	Jaarverslagen gemeenten Literatuur	Literatuurstudie Bureauonderzoek
3	Waarom zouden gemeenten een vastgoedbeleid moeten voeren?	Literatuur	Literatuurstudie Bureauonderzoek
4	Wat zijn de beginselen van goed bestuur?	Literatuur	Literatuurstudie
5	Hoe ziet het vastgoedbeleid van gemeenten er uit?	Voorlopige bevindingen Jaarverslagen gemeenten	Interview Bureauonderzoek
6	Wat voor invloed hebben specifieke kenmerken van gemeenten op het vastgoedbeleid?	Voorlopige bevindingen	Bureauonderzoek
7	Voorzover het vastgoedbeleid niet voldoet aan de beginselen van goed bestuur, welke verbeteringen zou het vastgoedbeleid van gemeenten dienen te ondergaan?	Voorlopige bevindingen	Bureauonderzoek

Figuur 1.2: Gegevensbronnen en meet- en waarnemingsmethoden per deelvraag  
Bron: De Leeuw (1996)

## 1.6 Leeswijzer

In deze paragraaf wordt ingegaan op de onderwerpen die in de komende hoofdstukken worden behandeld.

In het eerste hoofdstuk is de onderzoeksopzet behandeld. In het tweede hoofdstuk wordt vervolgens een theoretische toelichting op het vastgoedbeleid van gemeenten gegeven. Als eerste wordt in paragraaf 2.2 uiteengezet wat gemeentebestuur en gemeentebeleid precies is. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 de beleidsevaluatie van overheidsbeleid nader toegelicht. In paragraaf 2.4 wordt onderscheid gemaakt tussen beleggingsvastgoed, ondernemingsvastgoed en publiek vastgoed en worden deze verschillende categorieën vastgoed behandeld. In paragraaf 2.5 worden de beginselen van goed bestuur behandeld. Deze beginselen zullen verder in het onderzoek dienen als basis voor de beoordeling van het vastgoedbeleid van de gemeenten. In paragraaf 2.6 wordt een voorbeeld van een vastgoedbedrijf van gemeenten gegeven. In de laatste paragraaf van hoofdstuk twee wordt de toepassing van de theorie in het onderzoek toegelicht.

Het derde hoofdstuk gaat in op het vastgoedbezit en vastgoedbeleid van gemeenten. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de typen vastgoed die de gemeenten kunnen bezitten en de redenen waarom de gemeenten een vastgoedbeleid zouden moeten hebben. In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op het vastgoedbeleid en de beginselen van goed bestuur. Tot slot wordt in dit hoofdstuk de manier van informatieverzameling en de interviewvragen voor de gemeenten behandeld.

In het vierde hoofdstuk worden de factoren die van invloed kunnen zijn op het vastgoedbeleid behandeld. In dit hoofdstuk worden enkele kenmerken van gemeenten geselecteerd, die mogelijk invloed kunnen hebben op het vastgoedbeleid

van gemeenten. Tevens worden in dit hoofdstuk de gemeenten geselecteerd waarvan het vastgoedbeleid getoetst wordt.

In hoofdstuk vijf worden de uitkomsten van het onderzoek gepresenteerd. Op basis van de beginselen van goed bestuur wordt het vastgoedbeleid van gemeenten beoordeeld. De antwoorden van de gemeenten komen aan bod, waarna een vergelijking kan worden gemaakt tussen het vastgoedbeleid van de onderzochte gemeenten.

Het slot van dit onderzoek wordt gevormd door hoofdstuk zes, waarin conclusies worden getrokken en antwoord wordt gegeven op de onderzoeksvraag. Daarnaast worden er concrete, toepasbare aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

## 2. Theoretisch kader

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de verschillende theorieën, die binnen dit onderzoek worden gebruikt, gedefinieerd en beschreven. Per paragraaf wordt een relevante theorie behandeld. Alvorens in te gaan op de theorieën wordt begonnen met de omschrijving van gemeentebestuur en gemeentebeleid zodat er een beter inzicht komt in de structuur van gemeenten. De daarop volgende paragraaf maakt een onderscheid tussen publiek vastgoed, beleggingsvastgoed en ondernemingsvastgoed. Verder worden de beginselen van goed bestuur behandeld, waaraan het vastgoedbeleid van gemeenten wordt getoetst. Ten slotte wordt een artikel behandeld over het vastgoedbedrijf van gemeenten.

### 2.2 Omschrijving gemeentebestuur en gemeentebeleid

In figuur 2.1 is een schema opgenomen met de organen van de gemeente, hoe de organen worden aangesteld en de relaties tussen deze organen.

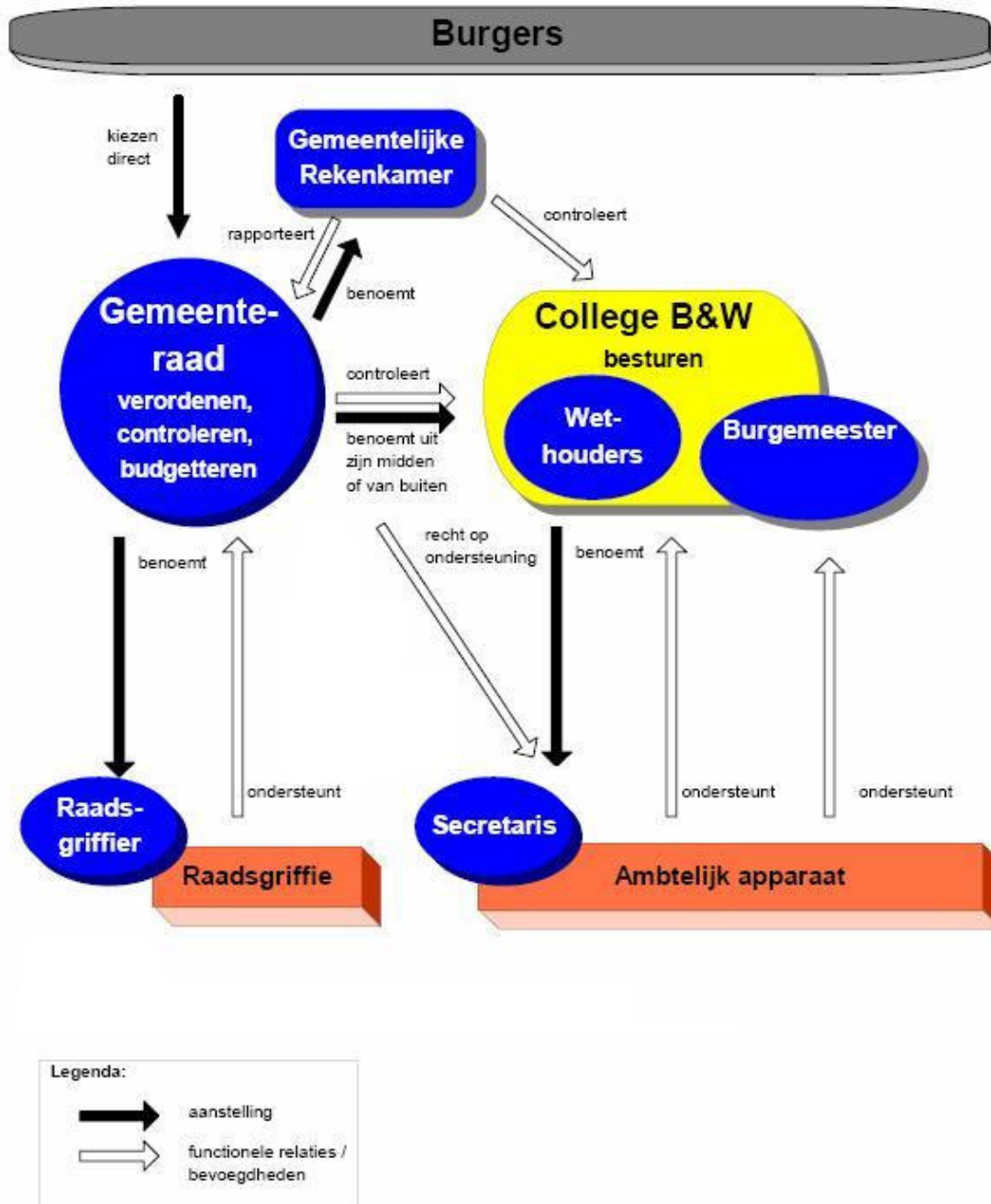
Toelichting op schema:

- Gemeenteraad: dit is het hoogste orgaan van de gemeente en bestaat uit een groep van gekozen volksvertegenwoordigers binnen een gemeente. Zij controleert het gemeentebestuur ([www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)).
- College van Burgemeesters en Wethouders (hierna het college): dagelijks bestuur van de gemeente. De wethouders worden gekozen door de gemeenteraad. De burgemeester wordt benoemd door de regering (op voordracht van de gemeenteraad). Echter gaat dit wellicht te zijner tijd veranderen, in een aantal gemeenten is reeds een gekozen burgemeester aangesteld. Sinds de invoering (maart 2002) van het zogenoemde duale stelsel kunnen wethouders ook van buiten de gemeenteraad worden voorgedragen, gekozen en aangesteld. Het gevolg van dit stelsel is dat de wethouder geen lid meer is van de gemeenteraad en dus ook geen stemrecht meer heeft in de gemeenteraad. In het vroegere monistische systeem waren de wethouders wel onderdeel van de gemeenteraad.

Ieder collegelid heeft een aantal taken te behartigen, een portefeuille genaamd. Tevens staat elk collegelid vaak aan het hoofd van een ambtelijke afdeling die (gedeeltelijk) overeenkomt met zijn of haar portefeuille ([www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)).

- Ambtelijk apparaat: de ambtelijke organisatie is verdeeld in diensten of directies, met daaronder afdelingen voor onderdelen van het provinciale of gemeentelijke beleidsterrein, bijvoorbeeld voor milieu, waterstaatszaken, ruimtelijke ordening, economie, recreatie, natuur, verkeer en vervoer. De gemeentesecretaris is het hoofd van de ambtelijke organisatie, hij staat het college ambtelijk bij. De gemeentesecretaris wordt door het college benoemd ([www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)).

- Gemeentelijke rekenkamer: doet onderzoek naar doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentelijk beleid (www.rekenkamer.nl). Een gemeentelijke rekenkamer kan bestaan uit enkele raadsleden, externe leden of een combinatie van beide, die benoemd worden door de gemeenteraad. De rekenkamer wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris. De rekenkamer heeft een eigen budget om onderzoek uit te laten voeren.



Figuur 2.1: Inrichting gemeente  
Bron: www.overheid.nl



## **Gemeentebeleid op het gebied van vastgoed**

Het college is het dagelijks bestuur van de gemeente. Zij beslist onder andere over het vastgoedbeleid en legt hierover verantwoording af aan de gemeenteraad. Tevens stuurt het college het ambtelijk apparaat aan dat het vastgoedbeleid uitvoert. De gemeenteraad streeft naar het bereiken van een aantal maatschappelijke effecten, voorbeelden hiervan zijn een bepaald niveau van scholing en gezondheidszorg. Om de beoogde effecten te realiseren dient het college deze om te zetten in meetbare prestaties. Deze dienen uitgevoerd te worden door het ambtelijk apparaat (huisvesting van scholen, zwembaden en huisvesting van andere sportvoorzieningen), dat wil zeggen dat het gebruik van het vastgoed optimaal dient bij te dragen aan het maatschappelijk effect. Het college legt vervolgens verantwoording af aan de gemeenteraad. Deze verantwoording gebeurt aan de hand van de beginselen van goed bestuur. De vereisten hiervoor zijn democratie, doeltreffendheid en doelmatigheid, rechtmatigheid en legitimiteit. Paragraaf 2.5 bespreekt de beginselen van goed bestuur en de spanningsvelden tussen deze.

### **2.3 Beleidsvaluatie**

Uit een evaluatieonderzoek van Hoogerwerf (1983) naar het succes en falen van overheidsbeleid blijkt dat de resultaten van het beleid in Nederland overwegend negatief, soms zelfs deprimerend, worden gevonden. Later nuanceert Hoogerwerf (1993) zijn conclusies: hij stelt dat het altijd nog beter is dat er een beleid aanwezig is dan geheel geen beleid. Hoogerwerf noemt als voorbeeld hiervoor dat zonder milieubeleid, water, bodem en lucht nog meer vervuild zouden zijn dan nu al het geval is. Beleidsdoelen worden opzettelijk te hoog, te laag of vaag geformuleerd (Hoogerwerf, 1993). Een voorbeeld van een vaag geformuleerd vastgoedbeleid van gemeenten zou kunnen zijn: het verbeteren van het gemeentelijk vastgoedbeleid, zonder duidelijk te melden wat verbeterd gaat worden (zoals de totale kosten van het beleid of gebruikerstevredenheid). Dit heeft invloed op het democratische gehalte en de doeltreffendheid van het gemeentelijk vastgoedbeleid.

Uit de hierboven omschreven punten zou geconcludeerd kunnen worden dat beleid wel degelijk van belang is, maar dat de invloed van een beleid om bepaalde doelen te halen wordt overschat.

Hoogerwerf (1993) maakt onderscheid tussen eenmalige doelstellingen en doorlopende doelstellingen. Eenmalige doelstellingen zijn doelstellingen die zijn gericht op het realiseren van een project. Nadat het project is voltooid, is de doelstelling gerealiseerd. Dit kan het bouwen van een nieuw gemeentehuis zijn (als deze af is dan is de doelstelling verwezenlijkt). Doorlopende doelstellingen zijn doelstellingen zonder duidelijk eindpunt. Een voorbeeld van doorlopende doelstellingen is het onder controle houden van de huisvestingskosten van gemeenten. Bij doorlopende doelstellingen moet rekening worden gehouden met de tijd en de middelen die nodig zijn om de (deel)doelstellingen te realiseren.

## **2.4 Beleggingsvastgoed, ondernemingsvastgoed en publiek vastgoed**

In deze paragraaf wordt een vergelijking gemaakt tussen beleggingsvastgoed, publiek vastgoed en ondernemingsvastgoed. Van elk type vastgoed wordt eerst een omschrijving gegeven en vervolgens worden de verschillende typen vastgoed met elkaar vergeleken.

### **Beleggingsvastgoed**

Onder beleggingsvastgoed wordt in dit onderzoek verstaan: vastgoed geëxploiteerd door de grote vastgoedbeleggers zoals pensioenfondsen, verzekeraars en beleggingsinstellingen (een voorbeeld hiervan is Unibail-Rodamco). Daarnaast zijn banken grote spelers op de vastgoedmarkt, te denken valt aan ING Real Estate of Fortis Vastgoed. Deze bankverzekeraars hebben deze posities verworven om aan hun verzekeringsverplichtingen te voldoen dan wel het behaalde rendement aan aandeelhouders uit te keren. Bij een deel van deze partijen wordt het toevertrouwde vermogen, bestaande uit verzekeringspremies, pensioengelden en overig vermogen, beheerd. Dit toevertrouwde vermogen wordt in de toekomst uitgekeerd aan de rechthebbenden. Het moment van toekomstige uitkeringen is bij bepaalde verzekeraars veel onzekerder dan bij pensioenfondsen.

Beleggen in vastgoed kan op verschillende manieren en op verschillende markten. Beleggen in vastgoed kan door direct zelf panden te verwerven en te exploiteren of indirect door aandelen in vastgoedfondsen te kopen. Daarnaast bestaan er verschillende vastgoedmarkten (woningen, winkels, bedrijfsruimten, kantoren) en als laatste kan een vastgoedportefeuille worden opgebouwd door alleen lokaal vastgoed te verwerven of op nationaal niveau of op internationaal niveau vastgoed te verwerven.

Vastgoedbeleggers moeten zorgen dat zij een zo hoog mogelijk rendement behalen tegen een zo laag mogelijk risico. Het risico kan worden verminderd door te beleggen in verschillende categorieën assets (asset mix), zoals aandelen, obligaties, grondstoffen en vastgoed. Tevens wordt vaak gebruik gemaakt van een Asset Liability Management-studie (ALM-studie). Een ALM-studie is een analyse van te verwachten ontwikkelingen in de financiële positie van een fonds in diverse scenario's ([www.philipspensioenfonds.nl](http://www.philipspensioenfonds.nl)). Daarnaast moeten de inkomsten matchen met de eventuele verplichtingen die de beheerders hebben.

### **Ondernemingsvastgoed**

Ondernemingsvastgoed, ook wel corporate real estate genoemd, is in het bezit van ondernemingen voor eigen gebruik. Eigenaren/gebruikers van ondernemingsvastgoed streven bij het management van de vastgoedportefeuille niet naar maximalisatie van het rendement op het vermogen maar naar een evenwichtige baten/lasten verhouding. Door middel van het bezit willen de eigenaren/gebruikers hun doelstellingen realiseren.

### **Publiek vastgoed**

Onder publiek vastgoed wordt in dit onderzoek verstaan, vastgoed in het bezit van publieke instellingen. Dit onderzoek beperkt zich tot het vastgoedbezit van

gemeenten. Gemeenten bezitten een grote verscheidenheid aan vastgoed. Een belangrijk motief om als gemeente vastgoed in het bezit te hebben is het kunnen ondersteunen van diverse beleidsvelden. Doordat de doelstellingen van de overheid in de loop van de jaren zijn veranderd, is het doel van het vastgoedbezit veranderd. Tot het einde van de negentiende eeuw waren de taken van de overheid voornamelijk: defensie, justitie, infrastructuur, buitenlands beleid en het innen van belastingen. Uitvoering van deze taak waren gevangenissen, gerechtsgebouwen, stadsmuren en belastingkantoren. Daarnaast was macht een belangrijke factor. Vastgoed werd gezien als statussymbool. Tegenwoordig wordt het vastgoedbezit van de overheid niet zozeer als statussymbool gezien maar nog wel als bijdrage aan het overheidsimago. Naast deze symbolische waardeverandering, zijn ook de taken van de overheid in de loop van de jaren veranderd. Door de industrialisatie nam overheidsbemoeienis toe en veel landen werden omgevormd tot welzijnsstaat. Omdat het werk voornamelijk administratief werk werd, was er meer behoefte aan back offices, hoe deze kantoren eruit zagen was van minder belang. Daarnaast kan vastgoed van belang zijn zoals voor het stimuleren van werkgelegenheid en de bevordering van architectuur en stadsplanning. Voorbeelden van vastgoed behorende bij de huidige beleidsvelden zijn accommodaties voor sport, cultuur en verkeer en vervoer.

De verschillen tussen publiek vastgoed en ondernemingsvastgoed zijn niet groot. Ten opzichte van het verleden zijn de verschillen alleen maar kleiner geworden. Volgens Van der Schaaf (2002) zijn vooral gedurende de jaren '80 de verschillen kleiner geworden. De oorzaak hiervan was de economische crisis in deze tijd, waardoor overheden werden gedwongen om op de uitgaven te letten. Het gevolg hiervan was professioneler om te gaan met het vastgoedbezit om zo de uitgaven binnen de perken te houden.

## **Verschillen tussen beleggingsvastgoed, ondernemingsvastgoed en publiek vastgoed**

### 1. Fundamentele verschillen

- Ondernemingen worden gedreven door het motief winstmaximalisatie. Overheden daarentegen hebben tot doel het maatschappelijke nut te maximaliseren. Daarnaast spelen de eigen belangen van politici en ambtenaren een rol. Regerende politici zullen bijvoorbeeld met hun beleid herverkiezing proberen te bewerkstelligen of juist, wanneer men verwacht in de oppositie te komen, projecten door te voeren ten gunste van hun doelgroep.
- Ondernemingen ontvangen gelden van de klanten. De overheden ontvangen, direct dan wel indirect, gelden van de belastingbetalers.
- Ondernemingen worden gedreven door concurrentie. Overheden bekleden overwegend monopolieposities.

### 2. Verschillende motieven

- Politici denken niet aan kapitaalopbrengsten van vastgoed, maar aan de kosten die overheidsinstellingen met zich meebrengen. Politici zien het vastgoed dat de

gemeente exploiteert niet als een investering die winst zou moeten opleveren maar in de eerste plaats om het primaire proces te ondersteunen (Evers, 2002). Soms is de economische waarde van een gebouw zelfs nihil, aangezien het een specifiek karakter heeft (Evers, 2002).

- De politieke koers en het politieke beleid spelen een grote rol bij het publiek vastgoedbeleid. Het politieke rendement (“feeling” en “position of power”) van het vastgoed kan belangrijker zijn, dan het behalen van winsten of het maken van kosten (Evers, 2002). Een voorbeeld hiervan is dat gemeenten incurante prestigie projecten realiseren die nauwelijks te onderhouden zijn.

### 3. Verschillende aandeelhouders/stakeholders

- Ondernemingen hebben te maken met meerdere stakeholders, zoals de medewerkers, omwonenden en ondernemingsraden. Maar de aandeelhouder is de uiteindelijke eigenaar van de onderneming en heeft derhalve de grootste beslissingsbevoegdheid.  
De overheid heeft te maken met verschillende soorten stakeholders, commissies, verschillende belangengroepen, burgers en individuele bestuurders. Hoe meer banden met verschillende soorten stakeholders des te moeilijker het wordt om vastgoed te beheren en des te onduidelijker het wordt welk vastgoed aanwezig is of moet zijn en met welk doel.

### 4. Verschillende inkomsten

- De trend is dat het rijk steeds meer taken overhevelt naar gemeenten. De grootste van deze decentralisatieoperaties heeft betrekking op de onderwijshuisvesting van 1997. Gemeenten zijn over het algemeen sceptisch over decentralisaties omdat zij bang zijn dat zij wel meer taken toebedeeld krijgen maar het geld wat hiervoor nodig is niet wordt overgedragen (VNG.nl). Omdat gemeenten steeds meer taken toebedeeld krijgen (en daarmee zelfstandiger worden) is het financieel management van gemeenten steeds belangrijker. Het financieel management van decentrale overheden wijkt af van het financieel management in het bedrijfsleven.
- Een tweede verschil tussen ondernemingen en de decentrale overheden is het feit dat ondernemingen anders dan overheden streven naar vermogensvergroting. Door exploitatie proberen ze inkomen te verwerven en het vermogen te laten toenemen. Decentrale overheden streven daarentegen naar inkomstenbesteding om daarmee maatschappelijke doelen te realiseren (Wassenaar, 2006).

### 5. Verschillen tussen publiek vastgoed en beleggingsvastgoed

- Het doel dat de belegger wil bereiken met het beleggen in vastgoed is afhankelijk van het type belegger. Zo kan het doel van een particuliere vastgoedbelegger het zeker stellen van toekomstige inkomsten of het maximaliseren van de opbrengsten van beleggingen zijn, terwijl het doel van een institutionele belegger het beheren van vermogen voor de deelnemers is, om de toekomstige uitkeringen te kunnen verrichten. Pensioenfondsen en levensverzekeraars zijn gehouden dat

op een solide manier te doen, om zo het toekomstige inkomen van deelnemers veilig te stellen (Van Gool, 2007).

- Vastgoedbeleggers willen een zo hoog mogelijk rendement behalen tegen een zo laag mogelijk risico. Het gemeentelijk vastgoedbezit is niet zo zeer markt georiënteerd, maar meer gebaseerd op het gebruik in de samenleving (Teuben, 2007).
- Het gemeentelijk vastgoedbezit heeft een eigen maatschappelijk karakter (zoals een zwembad en sporthal). De prestaties van het publieke vastgoed kunnen dus niet alleen vanuit een financiële hoek beoordeeld worden.

Dit onderzoek richt zich op het publieke vastgoed. Onderzocht wordt het vastgoedbeleid van gemeenten. Om over dit vastgoedbeleid een oordeel te kunnen geven wordt dit beleid getoetst aan een aantal parameters, de gekozen parameters zijn de beginselen van goed bestuur.

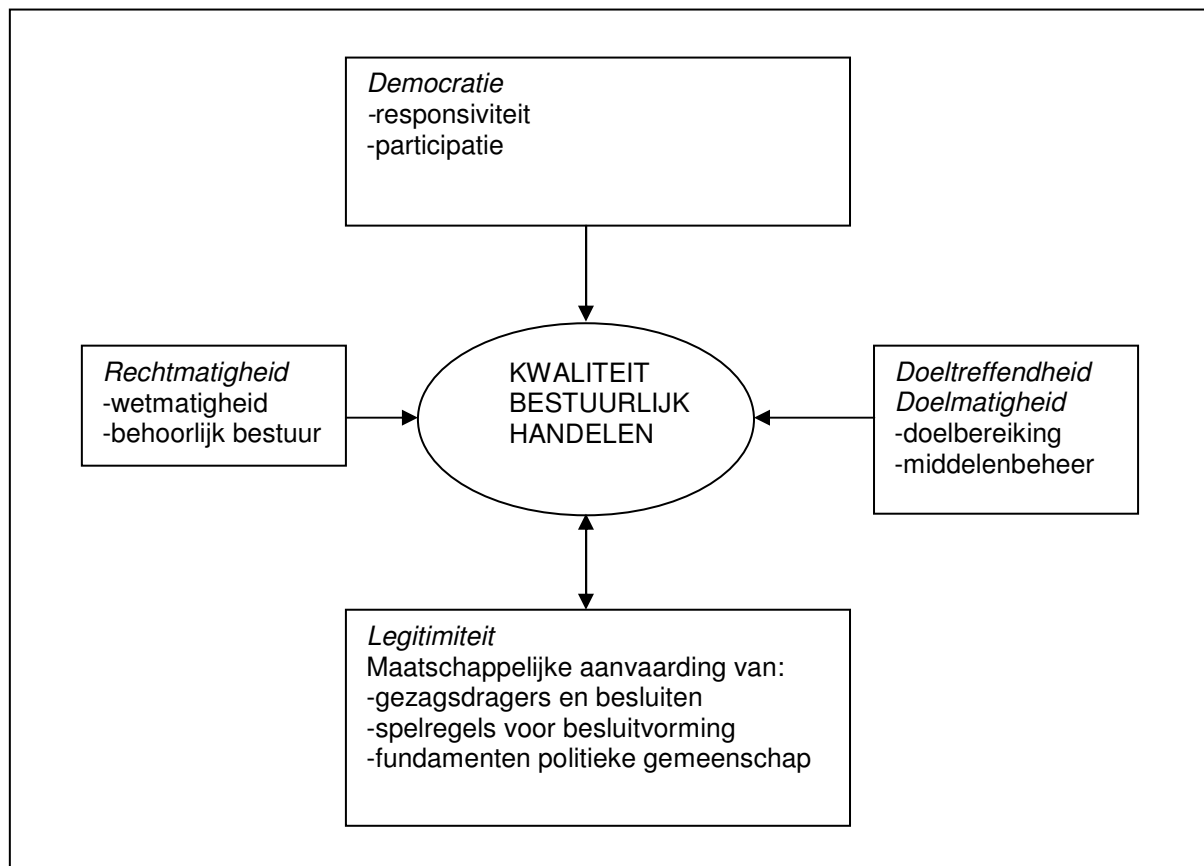
## **2.5 Beginselen van goed bestuur**

Om een beleid goed te kunnen uitvoeren is het van belang dat het openbaar bestuur goed functioneert. Om goed te kunnen functioneren moet het openbaar bestuur voldoen aan de beginselen van goed bestuur. Volgens Rosenthal zijn deze beginselen: democratie, doeltreffendheid en doelmatigheid, rechtmatigheid en legitimiteit (Rosenthal, 1996).

- **Democratie:** het uitgangspunt hierbij is de responsieve overheid. Het democratische gehalte van de gemeente wordt aan de ene kant bepaald door de electorale politiek en aan de andere kant door open te staan voor maatschappelijke initiatieven. Tot democratisch bestuur behoren tot op zekere hoogte mogelijkheden tot participatie en inspraak van burgers. Voorbeelden hiervan zijn publieke debatten, hoorzittingen, lobby's, petitie's, demonstraties en bezwaarschriften.
- **Doeltreffendheid en doelmatigheid:** het uitgangspunt hierbij is de presterende overheid. Doeltreffendheid betekent dat het succes van het gemeentebestuur kan worden afgemeten aan de mate waarin de vooraf geformuleerde doelstellingen van het beleid daadwerkelijk worden behaald. Onder doelmatigheid wordt verstaan, het bereiken van de doeleinden van bestuurders met zo min mogelijk middelen.
- **Rechtmatigheid:** het uitgangspunt hierbij is de behoorlijke overheid. De overheid dient zich te houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Er zijn onder andere mogelijkheden voor de burger om tegen een gemeentebesluit bezwaar aan te tekenen en in beroep te gaan. Binnen het rechtmatigheidsvereiste doen zich in de praktijk spanningen voor. 1. Bestuurders en ambtenaren houden zich niet altijd aan de regels (fraude en corruptie). 2. Procedureregels en zorgvuldigheidsvereisten kunnen lastige obstakels zijn bij de oplossing van maatschappelijke problemen. 3. Rechtsregels kunnen ten opzichte van elkaar spanningen opleveren.

- Legitimiteit: het uitgangspunt hierbij is dat goed bestuur aanvaard wordt door degenen namens wie bestuurd wordt, dat wil zeggen de geaccepteerde overheid. Oordelen over de legitimiteit komen volgens Rosenthal op drie niveaus tot stand (Rosenthal,1996). Niveau 1 zijn de personen. De burgers aanvaarden de personen, de doelstellingen en daden van de politieke en bestuurlijke machthebbers. Niveau 2 zijn de spelregels voor collectieve besluitvorming. De burgers dienen vertrouwen te hebben in de manier waarop politieke beslissingen genomen worden en het beleid van het openbaar bestuur wordt voorbereid en uitgevoerd. Niveau 3 is het publieke vertrouwen in de constitutionele fundamenten van de politieke gemeenschap, de rechtsstaat, de politieke democratie, de loyaliteit van het ambtelijk apparaat.

Volgens Rosenthal (1996) ontstaan spanningsvelden tussen de beginselen van goed bestuur en de kwaliteit van bestuurlijk handelen. In figuur 8 zijn de beginselen van goed bestuur opgenomen en de spanningsvelden die zij tot gevolg hebben. Na figuur 8 worden de spanningsvelden besproken.



Figuur 2.2: Kwaliteit van het openbaar bestuur  
Bron: Rosenthal 1996

Tussen de volgende drie beginselen van goed bestuur bestaat een spanningsveld:

- Doeltreffendheid en doelmatigheid versus rechtmatigheid: in procedures waar trage besluitvorming een groot probleem is (doelmatigheid), zou de gemeente bezwaarschriften ongezien ongegrond kunnen verklaren. Dit zou echter wel betekenen dat de gemeente handelt in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur (in strijd met de rechtmatigheid).

- Democratie versus rechtmatigheid: de toegenomen publieke zorg omtrent de groei van criminaliteit heeft tot gevolg dat getuigen in ruil voor medewerking aan de opsporing en veroordeling van verdachten zelf op voorhand ontslagen worden van rechtsvervolging. Indien de overheid dit toelaat toont zij zich responsief ten opzichte van de publieke opinie (democratie). Zij komt echter wel in botsing met de wezenlijke beginselen van het strafrecht (rechtmatigheid).
- Democratie versus doeltreffendheid en doelmatigheid: kritiek op overheidshandelen is vaak dat het te bureaucratisch werkt. Een oplossing zou kunnen zijn dat het college bestuurt zonder goedkeuring van de gemeenteraad (doelmatigheid). Daarmee wordt wel de democratische controle op handelen van het college uit handen gegeven.

## 2.6 Vastgoedbedrijf gemeenten

In een artikel in het Real Estate Magazine over het vastgoedbedrijf van gemeenten pleiten Middendorp en Hümmels voor een strategische en zakelijke benadering van het vastgoed (Middendorp, 2007). Dit vraagt een wezenlijk andere kijk op het management van de vastgoedportefeuille dan in het verleden gebruikelijk was. Een stap die in andere sectoren al eerder is gemaakt. Het resultaat van deze verandering zal zijn, meer transparantie, meer efficiënte en effectieve inzet van middelen, betere beheersing van risico's en een hoger maatschappelijk rendement. Dit resultaat komt in grote lijnen overeen met de eerder genoemde beginselen van goed bestuur.

De meeste gemeenten, ook vaak de kleinere, beschikken over een aanzienlijke vastgoedportefeuille. Het beheer hiervan is echter versnipperd over de organisatie en van oudsher vooral gericht op technisch onderhoud. Het overzicht ontbreekt vrijwel altijd (Middendorp, 2007).

Het gemeentelijk vastgoed moet inspelen op een groeiende diversiteit van gebruikers en op nieuwe wisselende behoeften van de maatschappij. Vaak ontbeert echter het inzicht in de eisen en wensen die vanuit gemeentelijke beleidsvelden aan de portefeuille worden gesteld, zeker op de lange termijn (Middendorp, 2007).

Investeringsbeslissingen worden genomen zonder een integrale exploitatieanalyse of er worden nauwelijks te onderhouden en incurante prestigeprojecten gerealiseerd. Ook worden door middel van het ter beschikking stellen van vastgoed, al dan niet bewust, verkapte subsidies verstrekt aan gebruikers. Deze manier van werken staat onder druk bij een toenemende aandacht voor transparantie en verantwoording van overheidsuitgaven (Middendorp, 2007).

Gemeenten kijken onvoldoende vanuit het beleggers- of ontwikkelaarsperspectief naar vastgoed, waardoor kansen blijven liggen voor de meest efficiënte en economisch verantwoorde inzet van gebouwen (Middendorp, 2007).

Het doel van het management van gemeentelijk vastgoed is het afstemmen van vraag en aanbod, op dusdanige wijze dat de gemeentelijk doelstellingen worden gerealiseerd met een minimale inzet van middelen. Een basisvereiste is dat het vastgoed wordt ondergebracht bij een centraal gemeentelijke vastgoedbedrijf. Alleen door centraal overzicht én centrale aansturing kan goede afstemming plaatsvinden

en wordt optimaal gebruik gemaakt van de samenwerkingsmogelijkheden tussen verschillende gebruikers. De benadering van de afdeling verschilt en is niet het belangrijkste, maar de naam vastgoedbedrijf is wel bewust gekozen. Het vastgoedbedrijf moet vanuit een bedrijfskundige zakelijke manier naar de vastgoedportefeuille en de match met de gebruikerswensen kijken (Middendorp, 2007).

Aan de inrichting van het vastgoedbedrijf liggen een aantal (op papier) eenvoudige principes ten grondslag. De praktijk leert dat vooral de vastberadenheid waarmee de principes worden toegepast het succes bepaalt. Het gaat om de volgende vijf principes (Middendorp, 2007):

- Duidelijke positionering van het vastgoedbedrijf in de eigenaarsrol. Net als voor elk bedrijf geldt dat het succes wordt bepaald door een heldere visie en missie. Het bestaansrecht van het vastgoedbedrijf uit zich in een heldere positionering als eigenaar met belang bij de gebruikerswensen. Een vastgoedbedrijf van een gemeente is geen commerciële belegger, maar moet wel kunnen verantwoorden dat het vastgoed op een economisch verantwoorde manier wordt ingezet.
- Verantwoordelijkheid voor de exploitatie met bijbehorende bevoegdheden. De vastgoedorganisatie moet zelf de verantwoordelijkheid dragen voor de exploitatie van het gemeentelijk vastgoed. Het vastgoedbedrijf ziet daardoor direct het financiële resultaat van een onderhoudsgevoelig gebouw, maar heeft bijvoorbeeld ook het risico dat een specifiek gebouw na de contractperiode nog niet is afgeschreven en leeg komt te staan. Het vastgoedbedrijf heeft een aantal bevoegdheden nodig om deze verantwoordelijkheid voor de exploitatie in te kunnen vullen. Een voorbeeld is het bepalen van de voorwaarden van het huurcontract.
- Transparante en integrale vastgoedbeslissingen. Als gevolg van afspraken uit het verleden betalen gebruikers van vastgoed binnen een gemeente vaak maar een klein deel van de daadwerkelijke kosten van het vastgoed. Ook komt het veel voor dat vergoedingen zijn gebaseerd op een boekwaarde die geen relatie heeft met de marktwaarde of herontwikkelpotentie van het vastgoed. Dit verschil tussen kosten en opbrengsten is een verkapte subsidie. Gevolgen hiervan is dat men beperkt weet heeft van de kosten van vastgoed en de mate van subsidiëring.
- Het op orde zijn van gegevens en indicatoren vastgoedportefeuille. Het blijkt dat gemeenten weinig inzicht hebben in de samenstelling van hun vastgoedportefeuille. Dit is het gevolg van het feit dat het beheer van het vastgoed in het verleden versnipperd was in de organisatie. Het op elkaar laten aansluiten van gegevens is een bewerkelijk traject. Dit is vaak de weinig enerverende maar absoluut noodzakelijke start voor een succesvol vastgoedbedrijf.
- Extern en marktgericht opereren. Een andere belangrijke ontwikkeling die vraagt om een integraal overzicht van en een strategische visie op de gemeentelijke vastgoedportefeuille is de toenemende samenwerking tussen gemeenten en andere partijen, zoals woningcorporaties, projectontwikkelaars



en zorgaanbieders. Steeds vaker wordt gekozen om voorzieningen te clusteren binnen één multifunctionele accommodatie. Denk bijvoorbeeld aan brede scholen en woon-zorgaccommodaties.

## **2.7 Toepassing theorie in het onderzoek**

De hierboven behandelde theorieën worden op de volgende manier toegepast in dit onderzoek: de omschrijving van het gemeentebestuur en het gemeentebestuur is bedoeld om een beeld te krijgen van beide begrippen. Het onderzoek is immers gericht op het vastgoedbeleid van gemeenten. In paragraaf 2.3 is een evaluatieonderzoek van Hoogerwerf besproken met betrekking tot het beleid bij overheden. Dit evaluatieonderzoek is bedoeld om inzicht te krijgen in het overheidsbeleid en de resultaten van dit beleid. Deze theorie wordt in dit onderzoek niet direct behandeld maar dient wel als inzicht van de te verwachten resultaten van het beleid van gemeenten. In de paragraaf 2.4 zijn de verschillende typen vastgoed behandeld. Het doel van paragraaf 2.4 is om inzicht te krijgen in de verschillende typen vastgoed en de verschillen tussen publiek vastgoed en de overige typen vastgoed. In paragraaf 2.5 zijn de beginselen van goed bestuur behandeld. Deze beginselen vormen de basistheorie van dit onderzoek. In paragraaf 2.6 van dit hoofdstuk is het vastgoedbedrijf van gemeenten behandeld. Dit onderzoek geeft aan waaraan een vastgoedbedrijf moet voldoen. Dit onderzoek naar het vastgoedbedrijf van gemeenten, wordt in dit onderzoek als voorbeeld gebruikt en laat zien hoe het vastgoedbeleid van een gemeente ingericht kan worden.

### 3. Vastgoedbezit en vastgoedbeleid

#### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt begonnen met de behandeling van de typen vastgoed van gemeenten en de motieven die zij daarvoor hebben. Gemeenten hebben vastgoed om strategische redenen, als onderdeel van de bedrijfsvoering (kantoren) of om publieke diensten (sportfaciliteiten, onderdak voor culturele activiteiten et cetera) te huisvesten. In dit hoofdstuk wordt een algemeen overzicht gegeven van motieven voor gemeenten van vastgoedbezit. Na de behandeling van de typen vastgoed komen de motieven voor het voeren van vastgoedbeleid van gemeenten aan bod. Vanuit verschillende invalshoeken wordt gekeken waarom vastgoedbeleid van belang is. In paragraaf 3.4 wordt de relatie tussen beginselen van goed bestuur en vastgoedbeleid behandeld. In paragrafen 3.5 en 3.6 worden respectievelijk de manier van informatieverzameling en de interviewvragen behandeld. In de laatste paragraaf worden de verwachtingen van de beginselen van goed bestuur behandeld.

#### 3.2 Type en motieven vastgoedbezit

In deze paragraaf wordt een opsomming gegeven van de soorten vastgoed, die een gemeente gebruikt en de daaraan ten grondslag liggende redenen.

1. Strategische redenen. Te denken valt aan vastgoed op locaties die later worden herontwikkeld of de gemeente die via vastgoedbezit invloed tracht uit te oefenen op de openbare ruimte.
2. Voor de eigen bedrijfsvoering. Bezit van vastgoed voor de huisvesting van het gemeentelijk apparaat.
3. Onderdak voor publieke diensten. Bezit van vastgoed om de doelstellingen van gemeenten uit te voeren. Voorbeelden hiervan staan vermeld in onderstaand schema. De onderverdeling van de voorbeelden naar doelstelling kunnen per gemeente verschillen.

<b>Beleidsveld</b>	<b>Voorbeelden type vastgoed</b>
Sport	Sportzalen, sportvelden, zwembaden
Cultuur	Poppodia, theaters, muziekschool, oefenruimtes
Sociaal	Buurthuizen, jongerencentra, multifunctionele centra, overlastpanden
Economie	Bedrijfsverzamelgebouw, starterhuisvesting
Verkeer en vervoer	Parkeergebouw
Onderwijs	Schoolgebouwen ten behoeve van primair en voortgezet onderwijs
Overig	Monumenten, brandweerkazernes, brugwachtershuisjes, huisvesting ten behoeve van strandtoezicht et cetera

Figuur 3.1: Beleidsvelden gemeenten  
Bron: Mac Gillavry (2006)

4. Overig vastgoed. Gemeenten kunnen vastgoed bezitten dat zij verhuren zonder dat dit vastgoed tot een van de drie bovengenoemde categorieën behoort. De vraag is dan of het in bezit hebben en verhuren zonder een expliciet doel tot de taak van een gemeente behoort.

### 3.3 Motieven vastgoedbeleid

In de inleiding is reeds aangegeven dat de schattingen van de totale waarde van het vastgoed van gemeenten variëren tussen € 29 miljard (De Bis, 2003) en € 60 miljard (Kohnstamm, 2005). Bij dergelijk grote bedragen is het maatschappelijke belang van het gemeentelijk vastgoed evident. Naast het maatschappelijke belang zijn vanuit de beginselen van goed bestuur motieven te vinden om over een vastgoedbeleid te beschikken.

- Democratie. Vanuit democratisch oogpunt gezien zou een bepaald vastgoedbeleid aanwezig moeten zijn om de raad inzicht te geven in het vastgoedbezit, de kosten en opbrengsten van dit bezit en de doelen die er met het vastgoedbezit bereikt worden. Daarnaast hebben overheden te maken met zowel interne als externe stakeholders die invloed hebben op de te varen koers met betrekking tot het vastgoed (Evers, 2002). Daarom moet de gemeente duidelijk voor ogen hebben welke doelen het wil realiseren met het vastgoed. Een mogelijkheid om dit te realiseren is het opstellen van een beleidsplan met betrekking tot het vastgoed van de gemeente.
- Doeltreffendheid en doelmatigheid. Om doeltreffend en doelmatig om te gaan met het vastgoed is het van belang dat gemeenten efficiënt omgaan met de publieke middelen die zij tot hun beschikking hebben. Om een oordeel te kunnen geven over het efficiënt aanwenden van de publieke middelen dient inzicht te zijn in de wijze waarop wordt omgegaan met deze middelen. Met betrekking tot vastgoed moet dit inzicht er ook zijn. Om efficiënt om te gaan met het gemeentelijk vastgoed is het van belang dat een beleid aanwezig is waarin vast ligt welk vastgoed de gemeente bezit en hoe er met dit bezit wordt omgegaan. Dat er niet altijd optimaal wordt omgegaan met het vastgoed blijkt uit een rapport van Gerritsen (2002). In dit rapport blijkt dat op een bepaald moment een oplettende medewerker van een gemeente bij toeval in een lokale krant leest dat de gemeente aandelen heeft in een parkeergarage. Dankzij deze oplettende ambtenaar ontvangt de gemeente sindsdien dividend van deze parkeergarage. In de jaren waarin niet bekend was dat de gemeente deze aandelen had, werd niet doelmatig omgegaan met dit bezit.
- Rechtmatigheid. Om inzicht te krijgen in het rechtmatig handelen van de overheid is het van belang dat de gemeente een vastgoedbeleid heeft vastgelegd en daarnaar handelt. Hiervoor moet de gemeente inzicht hebben in het vastgoedbezit, zodat kan worden nagegaan of het vastgoed op de juiste manier wordt gewaardeerd. Tevens is vanuit de rechtmatigheid van belang dat de gemeente een vastgoedbeleid heeft, dat is goedgekeurd door het college, zodat de afdeling(en) die het vastgoed beheert of beheren niet kunnen afwijken van de regels die vanuit de gemeente gelden.

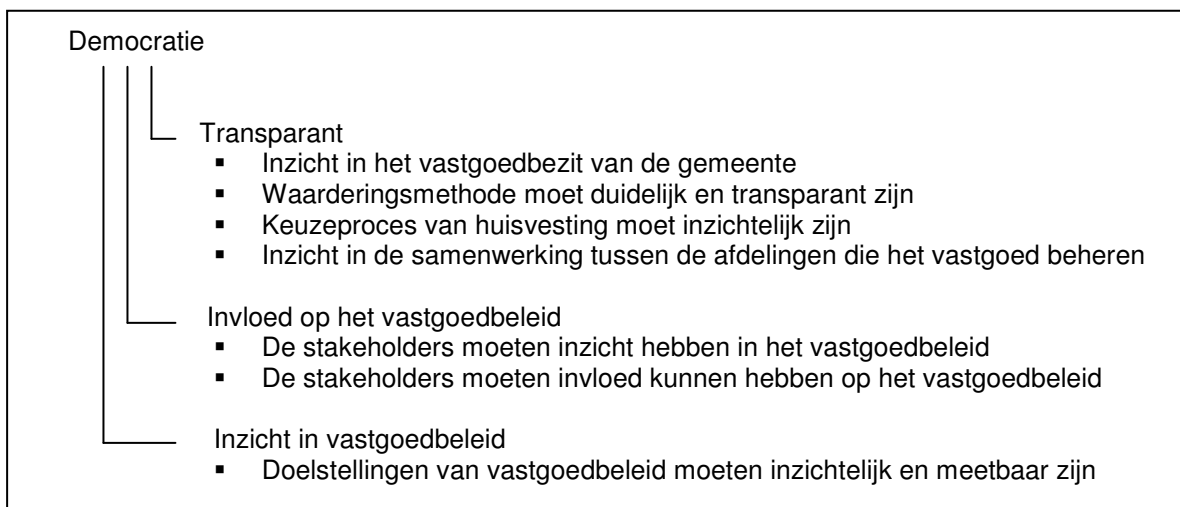
### 3.4 Vastgoedbeleid en goed bestuur

Om een oordeel te kunnen geven over het vastgoedbeleid van gemeenten moet dit beleid meetbaar worden gemaakt. In dit onderzoek is gekozen om het vastgoedbeleid van gemeenten af te meten aan de beginselen van goed bestuur. Het openbaar bestuur heeft te maken met complexe maatschappelijke problemen en het wordt geconfronteerd met een “web” van organisaties, waarvan vele op enige manier te maken hebben met het vastgoed van gemeenten. Deze organisaties kunnen het vastgoed gebruiken, beheren en aan- of verkopen.

Om vast te stellen hoe succesvol het openbaar bestuur taken en problemen aanpakt en wat de kwaliteit van het openbaar bestuur is heeft Rosenthal een aantal beoordelingscriteria opgesteld. Elke van deze criteria weerspiegelt een deel van de unieke en veelzijdige positie van het openbaar bestuur in de samenleving. Deze beoordelingscriteria zijn ontleend aan, c.q. afgeleid van de beginselen van goed bestuur. Per beginsel van goed bestuur worden enkele punten genoemd die de parameters vormen waaraan het vastgoedbeleid van een gemeente wordt beoordeeld. De beginselen van goed bestuur zijn: democratie, doeltreffendheid en doelmatigheid, rechtmatigheid en legitimiteit. Deze zullen hierna behandeld worden.

- **Democratie.** Om inzicht te hebben in het gemeentelijk vastgoedbeleid en hierover een oordeel te geven moet dat vastgoedbeleid transparant zijn. Naast het kunnen geven van een oordeel is transparantie van belang voor de verschillende belangengroepen rondom het vastgoedbeleid zodat zij voldoende inzicht hebben in het vastgoedbeleid om gebruik te kunnen maken van het recht op inspraak. Als laatste dient de gemeenteraad inzicht te hebben in het vastgoedbeleid om een oordeel te kunnen vellen over dit beleid. Om het democratische gehalte van de gemeente inzichtelijk te maken wordt het beginsel “democratie van de gemeente” geoperationaliseerd. Zoals aangegeven moet het vastgoedbezit van de gemeenten transparant zijn en moeten de beleidsdoelen van het vastgoedbeleid duidelijk meetbaar zijn en niet vaag geformuleerd (Hoogerwerf, 1982). Naast de transparantie zijn inzicht in en invloed op het vastgoedbeleid onderdelen van het beginsel democratie.

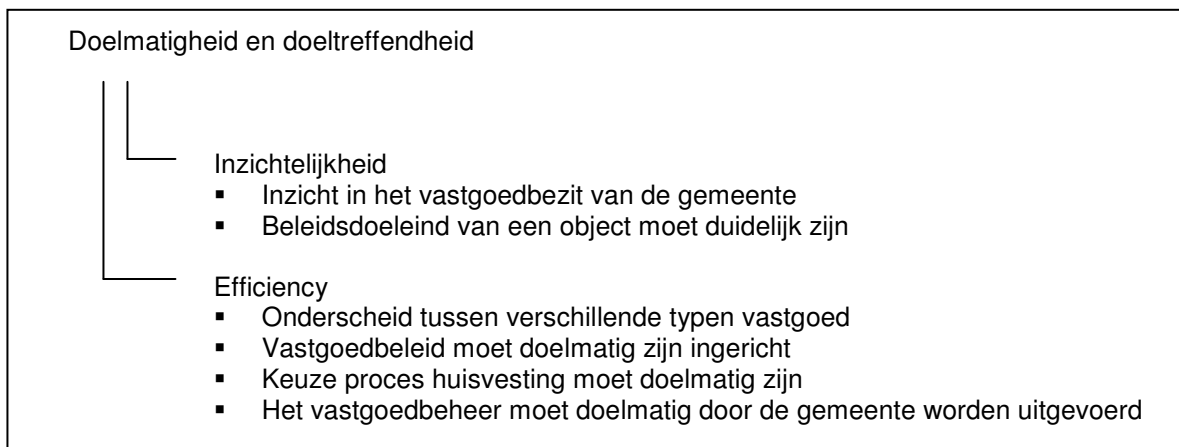
In figuur 3.2 is de operationalisatie van democratie weergegeven.



Figuur 3.2: Operationalisatie democratie gemeente

- Doeltreffendheid en doelmatigheid. Indien de gemeente doeltreffend en doelmatig wil omgaan met haar vastgoed is het van belang dat de relevante afdelingen inzicht hebben in het totale vastgoedbezit van de gemeente. Indien geen inzicht bestaat in het totale vastgoedbezit, loopt de gemeente de kans dat het vastgoed niet optimaal wordt aangewend of geen duidelijk doel dient. Daarnaast kan de gemeente inkomsten mislopen indien zij geen optimaal inzicht in haar vastgoedbezit heeft zoals bij het eerder genoemde voorbeeld van de parkeergarage. Om de doelmatigheid van het vastgoedbezit van de gemeente te optimaliseren is het van belang dat per vastgoedobject het gebruiksdoel bekend is en bij welke beleidsportefeuille(s) het vastgoedobject behoort. Als laatste dient de gemeente efficiënt te opereren. Het is in belang van de gemeente dat haar beleid voor haar vastgoedbezit gericht is op doelmatigheid en doeltreffendheid. Om de doelmatigheid en doeltreffendheid in beeld te brengen, worden de beginselen “doelmatigheid en doeltreffendheid” geoperationaliseerd. Als eerste moet het beleid inzichtelijk zijn om te kunnen oordelen in hoeverre er sprake is van doeltreffendheid en doelmatigheid. Daarnaast moet het beleid efficiënt zijn ingericht om te voldoen aan het beginsel doeltreffendheid en doelmatigheid.

In figuur 3.3 is de operationalisatie van doelmatigheid en doeltreffendheid weergegeven.



Figuur 3.3: Operationalisatie doelmatigheid en doeltreffendheid

- Rechtmatigheid. Het vastgoedbeleid van gemeenten dient rechtmatig uitgevoerd te worden door het ambtelijk apparaat. Het beleid dient te voldoen aan de regels van de overheid en de gemeenten zelf. Het beleid dient in zoverre transparant te zijn dat te controleren is of het beleid voldoet aan heersende regelgeving. Daarnaast dient het vastgoed dat na 2004 is aangeschaft te worden gewaardeerd volgens het besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten 2004. Om de rechtmatigheid van het vastgoedbeleid te kunnen beoordelen is het van belang dat het vastgoedbeleid van de gemeente voldoet aan wet- en regelgeving die rondom het vastgoed van gemeenten geldt.

In figuur 3.4 is de operationalisatie van de rechtmatigheid weergegeven.

## Rechtmatigheid

- Het vastgoedbezit van de gemeente moet in het jaarverslag staan
- Het jaarverslag van de gemeente moet voldoen aan de voorwaarden van de Gemeentewet
- Het vastgoed van de gemeente moet minimaal voldoen aan de voorwaarden van de Gemeentewet.
- Het vastgoedbeleid moet voldoen aan de regels die de gemeente heeft opgesteld

Figuur 3.4: Operationalisatie rechtmatigheid

- Legitiem: de hier boven genoemde beginselen van goed bestuur komen samen bij legitimiteit. Bij legitimiteit is het van belang dat het vastgoedbeleid maatschappelijk wordt aanvaard. Deze maatschappelijke aanvaarding wordt vergroot indien het handelen van het ambtelijk apparaat transparant is. Naast de transparantie van het ambtelijk apparaat kan de legitimiteit van het vastgoedbeleid worden gemeten aan de hand van de beslissingen die worden genomen met betrekking tot het vastgoed. De belangengroepen moeten voldoende mogelijkheden hebben om invloed uit te oefenen op het vastgoedbeleid en de belangengroepen moeten voldoende vertrouwen hebben in de beslissingen die zijn genomen. Tevens moeten beslissingen passen binnen de heersende wet- en regelgeving. Zoals aangegeven komen de hierboven genoemde beginselen van goed bestuur samen bij de legitimiteit, waardoor de legitimiteit van het vastgoedbeleid een combinatie is van democratie, doelmatigheid en doeltreffendheid en rechtmatigheid.

In figuur 3.5 is de operationalisatie van de legitimiteit weergegeven.



Figuur 3.5: Operationalisatie legitimiteit

### 3.5 Manier van informatieverzameling

De benodigde informatie zal worden verzameld door semi-open interviews. De reden hiervoor is dat er relatief weinig bekend is over de werkwijze van vastgoedafdelingen van gemeenten. Er is bijvoorbeeld onbekend in hoeverre de werkwijze van de verschillende gemeenten met elkaar overeenkomt. Indien meer inzicht wordt verkregen in de werkwijze van gemeenten kunnen de verzamelde data beter worden geïnterpreteerd.

### 3.6 Interviewvragen bij beginselen goed bestuur

Uitgaande van de beginselen van goed bestuur kunnen daarover interviewvragen gesteld worden. Enkele vragen hebben betrekking op meerdere punten van goed

bestuur. Bij de analyse van de resultaten wordt vanuit het desbetreffende beginsel van goed bestuur naar het antwoord van de gemeente gekeken. Tussen haakjes staat het nummer waarmee de vraag in het interview overeenkomt. Het interview staat in bijlage 1 en de interviewlijst in bijlage 2.

De interviewvragen zijn geoperationaliseerd uit de beginselen van goed bestuur van Rosenthal (1996), zoals behandeld in hoofdstuk 2 en 3.

Hierna zijn de vragen opgenomen die betrekking hebben op de beginselen van goed bestuur:

### **Democratie**

Weet de gemeente exact het aantal, de metrages, de locaties, de waarde en het gebruik van haar vastgoedbezit? (vraag 1).

Wordt het vastgoedbezit van de gemeente gewaardeerd en volgens welke methode vindt de waardering plaats? Gebeurt dit intern of extern en welke waarderingmethode wordt toegepast (marktwaarde, stichtingskosten/afschrijving of vervangingswaarde)? (vraag 4).

Hebben de stakeholders/belanghebbenden inzicht in en/of invloed op het vastgoedbeleid? (vraag 10).

In hoeverre is het vastgoedbeleid gedocumenteerd en in hoeverre is het beleid bekend bij de medewerkers van de vastgoedafdeling (impliciet of expliciet)? (vraag 11).

Hoe verloopt het keuzeprocess voor huisvesting? Zijn hier expliciete procedures voor? Wat zijn de variabelen bij dit keuzeprocess? (vraag 13).

Zijn de doelen die gesteld zijn in het gemeentelijke vastgoedbeleid duidelijk en meetbaar? (vraag 14).

Indien het vastgoed verspreid is over meerdere portefeuilles, hoe verloopt dan de samenwerking en is hier inzicht in? (vraag 17).

### **Doelmatigheid en doeltreffendheid**

Weet de gemeente exact het aantal, de metrages, de locaties, de waarde en het gebruik van haar vastgoedbezit? (vraag 1).

Is per object, dat de gemeente huurt of bezit, duidelijk welk beleidsdoeleinde het object ondersteunt? (vraag 2)

Maakt de gemeente onderscheid tussen de verschillende typen vastgoed, zoals strategisch vastgoed, huisvesting diensten van gemeenten, voor de bedrijfsvoering van de gemeenten en overige vastgoed? (vraag 3)

Heeft de gemeente een apart vastgoedbeleid en is dit beleid vastgelegd in een of meer documenten? (vraag 8)

A. Zo ja, welke eisen worden gesteld aan het vastgoedbeleid? (vraag 8a)

B. Is dit vastgoedbeleid in overleg met de betrokken partijen opgesteld? (vraag 8b)

Indien er geen vastgoedbeleid is, zijn er wellicht plannen daartoe in voorbereiding? (vraag 9)

Wordt het vastgoedbeleid periodiek geëvalueerd en eventueel aangepast? (vraag 12)

Hoe verloopt het keuzeprocés voor huisvesting? Zijn hier expliciete procedures voor? Wat zijn de variabelen bij dit keuzeprocés? (vraag 13)

Is het vastgoedbeheer op een logische/efficiënte wijze ondergebracht bij een of meerdere afdelingen? Indien het beheer bij meerdere afdelingen is ondergebracht wordt dit dan logisch en efficiënt geacht? (vraag 16)

Indien het vastgoed verspreid is over meerdere afdelingen, hoe verloopt dan de samenwerking en is hier inzicht in? (vraag 17)

### **Rechtmatigheid**

Staat al het vastgoed dat de gemeente bezit in het jaarverslag en de jaarrekening van de gemeente? (vraag 5)

Voldoet het jaarverslag en de jaarrekening van de gemeente aan de voorwaarden van de Gemeentewet? (vraag 6).

Waardeert de gemeente haar vastgoedbezit overeenkomstig de voorwaarden van de Gemeentewet? (vraag 7).

Voldoet het vastgoedbeleid aan de regels die vanuit de hogere overheid en vanuit de gemeente zelf gelden? (vraag 15).

### **Legitimiteit**

Zoals in paragraaf 3.4 reeds genoemd komen de eerste drie beginselen van goed bestuur samen bij legitimiteit. In dit onderzoek wordt de legitimiteit van het vastgoedbeleid van gemeenten gemeten als het totaal van de bovengenoemde drie beginselen van goed bestuur.

### **3.7 Verwachtingen beginselen goed bestuur**

In deze paragraaf wordt de verwachting behandeld met betrekking tot de beginselen van goed bestuur van het vastgoedbeleid van de gemeenten.

- Democratie. Zoals reeds aangegeven in de inleiding van dit onderzoek hebben naar verwachting enkele van de geselecteerde gemeenten geen



volledig beeld van hun vastgoedbezit. Vastgoedbeleid bij gemeenten is een onderwerp waar momenteel veel belangstelling voor is. Echter, het is bekend dat nog lang niet alle gemeenten een vastgoedbeleid hebben. Het democratisch gehalte van het vastgoedbeleid zal naar verwachting verschillen omdat niet alle gemeenten een vastgoedbeleid hebben en de transparantie van het vastgoedbezit van het beleid niet altijd even groot zal zijn.

- De doelmatigheid en doeltreffendheid. De doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeenten hangt naar verwachting af van de mate waarin het vastgoedbeleid is ingevoerd en de mate waarin het vastgoed is ondergebracht bij een afdeling. Omdat hier vooraf nog geen inzicht in is, kan geen duidelijk beeld gevormd worden over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het vastgoedbeleid.
- Rechtmatigheid. Op het gebied van rechtmatigheid is de verwachting dat de meeste gemeenten voldoen aan het beginsel rechtmatigheid. De belangrijkste reden hiervoor is dat de gemeenten zich moeten houden aan de heersende regelgeving en hier niet vanaf mogen wijken.
- De legitimiteit. De legitimiteit van het vastgoedbeleid van de gemeenten is een combinatie van de bovengenoemde beginselen van goed bestuur. Omdat er geen duidelijke verwachting is op het gebied van democratie en doelmatigheid en doeltreffendheid is er nog geen duidelijke verwachting van de legitimiteit.

## **4. Factoren die van invloed zijn op het (gewenste) vastgoedbeleid**

Wat goed beleid is voor de ene gemeente hoeft geen goed beleid te zijn voor een andere gemeente. De gemeenten Amsterdam en Schiermonnikoog zijn te verschillend om een identiek vastgoedbeleid te voeren. Om het vastgoedbeleid van verschillende gemeenten langs de lijn van “goed bestuur” te leggen, moet rekening worden gehouden met de verschillende kenmerken van de gemeenten. Verondersteld wordt dat bepaalde kenmerken van de gemeenten (dynamiek, omvang, stedelijkheid/dichtheid, financiële situatie thans of in het recente verleden) van invloed kunnen zijn op het huidige vastgoedbeleid. Dit hoeft echter niet het geval te zijn. Om beter inzicht te verschaffen in de invloed van specifieke kenmerken van gemeenten op het vastgoedbeleid zijn de in dit onderzoek betrokken gemeenten geselecteerd op basis van enkele van deze kenmerken.

Paragraaf 4.1 behandelt de factoren en/of kenmerken die mogelijk van invloed zijn op het (gewenste) vastgoedbeleid. Op basis van deze kenmerken worden vervolgens in paragraaf 4.2 een aantal gemeenten geselecteerd voor verder onderzoek naar het vastgoedbeleid van deze gemeenten .

### **4.1 Kenmerken gemeenten**

In deze paragraaf worden de kenmerken geselecteerd die mogelijk invloed hebben op het vastgoedbeleid van gemeenten. In paragraaf 4.1.1 wordt eerst de keuze van de kenmerken verantwoord, waarna in paragraaf 4.1.2 de gekozen kenmerken worden behandeld.

#### **4.1.1 Verantwoording keuze kenmerken gemeenten**

Zoals reeds aangegeven in hoofdstuk 1 van dit onderzoek vormt het vastgoedbeleid van gemeenten een witte vlek in het wetenschappelijk onderzoek. Hierdoor is in de literatuur weinig te vinden over de kenmerken van gemeenten die van invloed zouden kunnen zijn op het vastgoedbeleid van gemeenten. Door het gebrek aan relevante literatuur en de kennis die COELO heeft van lagere overheden, is besloten om in overleg met COELO kenmerken te selecteren waarvan wordt verwacht dat zij mogelijk invloed hebben op het vastgoedbeleid van gemeenten.

De gekozen kenmerken bevatten zowel demografische kenmerken (zoals inwonertal en omgevingsadressendichtheid) als niet-demografische kenmerken (zoals de artikel 12-status).

#### **4.1.2 Keuze kenmerken**

##### **Artikel 12-status**

Ten eerste is het vermoeden dat gemeenten die geen of slecht vastgoedbeleid voeren eerder in financiële problemen kunnen komen. Zij zullen mogelijk minder efficiënt werken en een grotere kans lopen op een financieel debacle. Nederlandse gemeenten die financieel in de problemen komen, kunnen een artikel 12-status

aanvragen. Een gemeente met een artikel 12-status komt onder toezicht te staan van het Rijk.

Voor de keuze van de gemeente met een artikel 12-status is het van belang dat de financiële problemen zijn veroorzaakt door slecht management en niet door andere zaken zoals hoge riolkosten en verzakkende grond.

De verwachting is dat het vastgoedbeleid van gemeenten met een artikel 12-status slechter scoort op de beginselen van goed bestuur dan een gemeente die geen artikel 12-status heeft.

### **Voormalig artikel 12-status**

Voormalig artikel 12 gemeenten zullen vermoedelijk juist beter scoren dan andere gemeenten. Tijdens de periode van de artikel 12-status moet de gemeente haar beleid verbeteren/herstructureren, zodat zij na verloop van tijd weer op eigen benen kan staan. Deze periode van herstructurering kan invloed hebben gehad op het vastgoedbeleid van de gemeente die door de herstructurering verbeterd is.

Kortom, in de selectie zullen zowel voormalig artikel 12 gemeenten als artikel 12 gemeenten worden betrokken.

### **Aantal woonkernen**

Een gemeente kan uit een of meerdere woonkernen bestaan. Volgens het CBS ([www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)) bestaat een woonkern uit minimaal 25 woningen. Indien een gemeente meerdere woonkernen heeft, dient zij te beslissen welke diensten worden aangeboden in de verschillende woonkernen. Naast efficiëntie en doelmatigheid kunnen bij een locatiekeuzebeslissing terzake een bepaalde voorziening (bijvoorbeeld een zwembad) ook andere argumenten de doorslag geven. Bijvoorbeeld eigen belang van enkele invloedrijke personen of om politieke redenen. Het aantal woonkernen kan dus van invloed zijn op het vastgoedbeleid van gemeenten.

### **Inwonertal**

Naarmate een gemeente een hoger inwonertal heeft, zal de gemeente meer vastgoed nodig hebben om haar publieke functies te kunnen uitvoeren. Indien een gemeente meer vastgoed nodig heeft is het vermoeden dat de gemeente een professioneler en meer gedocumenteerd vastgoedbeleid heeft om voldoende inzicht te houden in het eigen vastgoedgebruik en -bezit. Vastgoedbeleid in gemeenten met een groot inwonertal zal meer expliciet aanwezig zijn, bijvoorbeeld in de vorm van documenten. Bij gemeenten met een klein inwonertal zal vastgoedbeleid meer impliciet aanwezig zijn via medewerkers die de specifieke kennis en ervaring hebben.

Ook de keuze van het vastgoed zal bij een gemeente met een klein inwonertal anders zijn dan bij een gemeente met een groot inwonertal. Bij gemeenten met een klein inwonertal zijn, gezien het beperktere vastgoedbezit, minder opties aanwezig voor de keuze van huisvesting. Vaak is slechts één gebouw geschikt voor huisvesting van een onderdeel van het gemeentelijk apparaat of moet het nieuw gebouwd worden. Bij gemeenten met een groot inwonertal zijn over het algemeen

meerdere opties voor het type huisvesting en kunnen deze gemeenten een actiever vastgoedbeleid voeren.

Kortom, in de selectie zal zowel een aantal grote als een aantal kleine gemeenten, gemeten naar inwonertal, betrokken worden.

### **WOZ-waarde**

De hoge huisvestingskosten kunnen druk op gemeenten leggen om een goed functionerend vastgoedbeleid te voeren. Deze druk kan afhankelijk zijn van de waarde van het vastgoed. Naarmate de waarde van het vastgoed in een gemeente hoger is, zal de druk groter zijn om efficiënt met het vastgoed om te gaan. De gevolgen van het niet efficiënt omgaan met het vastgoed zijn in dure gemeenten immers groter. Deze gemeenten zullen vermoedelijk bewuster met het vastgoedbeleid omgegaan. Hierdoor zal het vastgoedbeleid waarschijnlijk beter voldoen aan de beginselen van goed bestuur.

Omdat onvoldoende informatie aanwezig is over de prijs per m<sup>2</sup> kantoorruimte en grondprijzen bij kleine gemeenten en omdat gemiddelde WOZ-waarde van niet-woningen niet bruikbaar is, is gekozen voor de WOZ-waarde van woningen als substituuat van de waarde van het vastgoed van de gemeente.

In de selectie zullen zowel gemeenten met lage als gemeenten met hoge vastgoedwaarden worden betrokken.

### **Groeisnelheid**

Een snel groeiende gemeente zal naar verwachting een meer up-to-date vastgoedbeleid nodig hebben dan een stagnerende of langzaam groeiende gemeente. Daarnaast moet het vastgoedbeleid meer gericht zijn op de toekomst en zal het gemeentelijke apparaat dynamischer moeten functioneren om op de snel veranderende omgeving in te spelen. Wat de invloed hiervan is op het vastgoedbeleid is niet geheel duidelijk. Het kan zijn dat een snel groeiende gemeente haar beleid vaak aanpast en dat daardoor een up-to-date vastgoedbeleid aanwezig is, waardoor het vastgoedbeleid van snelgroeiende gemeenten beter voldoet aan de beginselen van goed bestuur dan van een langzaam groeiende gemeente.

In de selectie zullen zowel gemeenten met een lage groeisnelheid als gemeenten met een hoge groeisnelheid worden betrokken.

### **Omgevingsadressendichtheid**

Vaak worden gemeenten met veel inwoners geassocieerd met verstedelijkte gemeenten als Den Haag of Amsterdam. Dit verband is echter niet altijd juist. Een gemeente met een groot oppervlak kan veel inwoners hebben, maar hoeft niet erg verstedelijkt te zijn. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Emmen dat naar oppervlak groot is maar qua verstedelijking veel lager scoort. Om de verstedelijking van een gemeente te bepalen wordt gekeken naar de omgevingsadressendichtheid (oad). Het CBS ([www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)) gebruikt de oad om de stedelijkheid van een bepaald gebied (rastervierkant, buurt, wijk, gemeente) te bepalen. Voor de berekening hiervan wordt eerst voor ieder adres de omgevingsadressendichtheid vastgesteld.

Daarna is de gemiddelde oad berekend van alle afzonderlijke adressen binnen het beschouwde gebied. De aanname is dat een gemeente met een hoge oad bewuster met haar ruimte moet omgaan dan een gemeente met een lage oad. Hierdoor zal het beleid beter voldoen aan de beginselen van goed bestuur.

Kortom, in de selectie worden zowel gemeenten met een lage als met een hoge adressendichtheid betrokken.

## **Gemeentelijke herindeling**

In het bedrijfsleven kan slechts 17 tot 35% van de fusies en overnames als succesvol worden bestempeld ([www.AD.nl](http://www.AD.nl)). Door onder andere cultuurverschillen en onvoldoende bereidheid tot samenwerking blijven de beoogde effecten vaak uit. Een recent voorbeeld hiervan is de ontvlechting van DaimlerChrysler. Waar grote voordelen werden verwacht van deze fusie, heeft deze fusie juist miljarden euro's gekost.

Net als bij bedrijven fuseren jaarlijks vele gemeenten, officieel betiteld als herindelingen. Meestal betreft dit een samenvoeging van twee of meerdere gemeenten tot één gemeente. Het is voorstelbaar dat dezelfde problemen bij fusiegemeenten als in het bedrijfsleven bestaan. Mogelijk zijn de vastgoedafdelingen van de fusiegemeenten niet goed in elkaar geschoven. Doordat archieven bijvoorbeeld niet op elkaar zijn afgestemd, is het inzicht in het vastgoedbezit niet optimaal. Een gemeente kan daardoor overbodig vastgoed bezitten. Een ander gevolg van het samenvoegen van gemeenten is de mogelijkheid dat werknemers met veel impliciete kennis vertrekken na de fusie. Als laatste kan de bereidheid tot samenwerken niet optimaal zijn tussen de medewerkers van de voormalige gemeenten, waardoor de integratie niet optimaal verloopt.

Naast de negatieve effecten kan de herindeling van gemeenten ook een positief effect hebben op het vastgoedbeleid. Door de gemeentelijke herindeling wordt het beleid van een gemeente opnieuw gevormd en een van de mogelijkheden voor het nieuw te vormen vastgoedbeleid is het "*best practice*" principe. Bij heringedeelde gemeenten kan in theorie het vastgoedbeleid gemiddeld beter zijn dan bij gemeenten die niet zijn heringedeeld. De meest aannemelijke gevolgen voor heringedeelde gemeenten worden in paragraaf 4.4 behandeld.

Kortom, in de selectie zullen zowel fusie als niet fusiegemeenten worden betrokken.

## **4.2 Selectie gemeenten**

In deze paragraaf worden op basis van de in paragraaf 4.1 behandelde kenmerken gemeenten geselecteerd. In paragraaf 4.2.1 wordt eerst de keuze de gemeenten verantwoord, waarna in paragraaf 4.2.2 de gekozen gemeente worden gepresenteerd.

### **4.2.1 Verantwoording keuze gemeenten**

Voor dit onderzoek naar het vastgoedbeleid van gemeenten worden 8 gemeenten geselecteerd uit de 443 gemeenten die Nederland telt. Er is gekozen voor een klein aantal gemeenten, omdat niet bekend is of en zo ja, welke eigenschappen van

gemeenten van invloed zijn op de mate waarin aan de beginselen van goed bestuur wordt voldaan. Er is gekozen voor een exploratief onderzoek, omdat het vastgoedbeleid zowel getoetst wordt aan de beginselen van goed bestuur alsmede wordt nagegaan welke factoren daarop van invloed zijn.

De acht gemeenten zijn geselecteerd op basis van duidelijke verschillen op basis van een of meerdere kenmerken van gemeenten. De gemeenten zijn geselecteerd op basis van de data van StatLine ([www.StatLine.nl](http://www.StatLine.nl)) en de Atlas van de lokale lasten (COELO, 2006). Hierbij zijn per kenmerk minimaal twee gemeenten geselecteerd die op het desbetreffende kenmerk significant van elkaar verschillen.

#### 4.2.2 Geselecteerde gemeenten

In tabel 4.1 zijn de geselecteerde gemeenten opgenomen met de kenmerken van de desbetreffende gemeenten.

	Jaar artikel 12-status (vanaf 1992)	Aantal woonkernen (2006)	Inwonertal X1000	Waarde vastgoed (2006)	Totale groei 2000-2005 %	Omgevings-adressen-dichtheid	Herindeling (vanaf 1990)
Delfzijl	-	11	28,4	118	-2,8%	633	1990
Reiderland	1992-2000	6	7,0	119	-0.2%	193	1990
Den Haag	1995-1997	4	472,0	167	7,3%	4687	
Amsterdam	-	18	742,7	204	1,3%	5992	
Almere	-	4	248,7	182	20,5%	1573	
Emmen	-	30	109	152	2,5%	707	
Zoetermeer		1	116	185	5,3%	2434	
Bronckhorst*	-	22	36,7	250	0,8%	314	2005
Landelijk gemiddelde				201	2,8%	1 876	

\* Bronckhorst is ontstaan uit: Hummelo en Keppel, Hengelo (Gld, ged.), Lochem (ged.), Ruurlo (ged.), Steenderen, Vorden (ged.) en Zelhem (ged.).

Tabel 4.1: Kenmerken gemeenten

#### Toelichting tabel:

Momenteel zijn er slechts enkele gemeenten in Nederland die de artikel 12-status hebben. Geen van deze gemeenten heeft de artikel 12-status vanwege falend beleid.

Voor het de voormalige artikel 12-status is een gemeente geselecteerd, namelijk de gemeente Reiderland. De gemeente Den Haag heeft in het verleden tevens een artikel 12-status gehad, echter is dit reeds 10 jaar geleden waardoor de relevantie onvoldoende is. De gemeente Reiderland wordt voor de voormalig artikel 12-status vergeleken met de overige geselecteerde gemeenten.

Het aantal woonkernen van de onderzochte gemeenten verschilt sterk. Zo heeft Zoetermeer slechts één woonkern en heeft Emmen dertig woonkernen. Drie van de onderzochte gemeenten (Zoetermeer, Den Haag en Almere) hebben 1 tot 5 woonkernen. Deze gemeenten worden vergeleken met de gemeenten die aanzienlijk meer woonkernen hebben (Emmen, Bronckhorst en Amsterdam).

Het inwonertal per gemeente verschilt sterk in Nederland, zo heeft de gemeente Amsterdam honderd keer zoveel inwoners als Reiderland. De geselecteerde gemeenten zijn Amsterdam en Den Haag, deze gemeenten worden vergeleken met Reiderland en Delfzijl. De verdeling naar inwonertal bij de geselecteerde gemeenten varieert sterk. Den Haag (472 duizend) en Amsterdam (743 duizend) hebben relatief veel inwoners, Reiderland (7 duizend) en Delfzijl (28 duizend) relatief weinig. De overige gemeenten zitten hier tussen in.

Bij de waarde van het vastgoed valt op dat de gemiddelde WOZ-waarde van Bronckhorst het hoogste is. Terwijl Bronckhorst een relatief lage oad heeft en landelijk gelegen is. Bronckhorst kan worden vergeleken met gemeenten die een veel lagere WOZ-waarde hebben en een vergelijkbaar oad. Dit zijn de gemeenten Reiderland en Delfzijl.

De groeisnelheid van gemeenten verschilt van sterke groei in Almere tot negatief groei in de landelijke gemeenten in de provincie Groningen. De gemeente met een hoge groeisnelheid, Almere, wordt vergeleken met gemeenten met twee negatieve groeiende gemeenten, namelijk Reiderland en Delfzijl.

Bij de omgevingsadressendichtheid is gekozen voor twee gemeenten waar het inwonersaantal redelijk overheen komen, namelijk Zoetermeer en Emmen. Emmen is naar oppervlak veel groter dan Zoetermeer. De oad van deze twee gemeenten verschillen sterk namelijk 707 voor Emmen, wat kan worden omschreven als weinig stedelijk ([www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)) en 2434 voor Zoetermeer, dat dus sterk stedelijk is.

Bij het kenmerk gemeentelijke herindeling wordt de gemeente Bronckhorst gekozen. Deze gemeente is in 2005 gevormd uit vijf gemeenten. Daarnaast zijn de gemeenten Reiderland en Delfzijl heringedeeld. Maar aangezien zij al in 1990 zijn heringedeeld lijkt dit niet meer relevant voor dit onderzoek. De gemeente Bronckhorst wordt vergeleken met de overige gemeenten in dit onderzoek.

### **4.3 Interviewvragen bij kenmerken gemeenten**

Bij de kenmerken van de gemeenten zijn enkele vragen opgesteld voor de interviews bij de gemeenten. De vragen die gesteld worden hebben alleen betrekking op twee kenmerken, het aantal woonkernen en heringedeelde gemeenten. De reden hiervoor is dat bij deze kenmerken het beleid door deze kenmerken er wezenlijk anders kan uit kan gaan zien.

De interviewvragen bij heringedeelde gemeenten zijn:

Is het beleid na de herindeling opnieuw opgesteld? (vraag18)

Indien het beleid opnieuw is opgesteld, is dit beleid naar uw idee beter dan bij de voormalige gemeenten van voor de fusie? (vraag 19)

De interviewvragen bij het aantal woonkernen zijn:

Hoe verloopt de keuze voor de huisvesting in een van de woonkernen van de gemeente? (vraag 20)

#### 4.4 Verwachtingen uitkomst

Als eerste dient gemeld worden dat de gekozen gemeenten niet representatief zijn voor de gemeenten in Nederland. Daarnaast zijn voor enkele kenmerken, zoals de waarde van het vastgoed, indirecte meeteenheden genomen. Dit kan de kans op onjuistheden in de resultaten vergroten. Toch kunnen er beknopt enkele verwachtingen worden uitgesproken van de invloed van de kenmerken op de beginselen van goed bestuur.

**De eerste verwachting** is dat grote gemeenten, naar inwonertal en een hoge omgevingsadressendichtheid, een veel beter gedocumenteerd vastgoedbeleid hebben dan kleine gemeenten, dit vergroot de transparantie van het vastgoedbeleid.

**De tweede verwachting** is dat voormalig artikel 12 gemeenten meer hebben nagedacht over het vastgoedbeleid en mogelijk aangepast hebben, wat de doelmatigheid van gemeenten vergroot. Daar staat tegenover dat financieel gezonde gemeenten die niet sterk groeien de laatste jaren weinig aanpassingen hebben gedaan aan het vastgoedbeleid.

**De derde verwachting** is dat de druk om het beleid aan te passen minder is bij langzaam groeiende gemeenten dan bij de overige gemeenten. Door de langzame groei is de dynamiek bij de gemeente minder waardoor het vastgoedbeleid van langzaam groeiende gemeente minder recent zal zijn.

**De vierde verwachting** heeft betrekking op heringedeelde gemeenten. Zoals in paragraaf 4.1 is besproken kan herindeling van gemeenten op twee manieren invloed hebben op het vastgoedbeleid van gemeenten, namelijk het vastgoedbeleid van gemeenten verbetert door het "*best practice*" principe of het vastgoedbeleid kan juist verslechteren door de problemen die ontstaan door de herindelingen. De verwachting is dat het vastgoedbeleid verslechtert door het samenvoegen van gemeenten. Deze verslechtering zal bij de beginselen van goed bestuur tot uitdrukking in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het vastgoedbeleid. Door het niet optimaal samenvoegen van de afdelingen zal de samenwerking tussen de voormalige gemeenten niet optimaal zijn. Dit kan tevens gevolgen hebben voor de transparantie van het vastgoedbeleid.



## **5. Analyse resultaten**

In dit hoofdstuk wordt een analyse gemaakt van de onderzoeksresultaten. Als eerste wordt in paragraaf 5.1 de respons van de gemeenten behandeld. Vervolgens wordt in paragraaf 5.2 de verwerking van de resultaten behandeld. In paragraaf 5.3 worden de resultaten van de interviews gepresenteerd. De resultaten worden per onderdeel van de beginselen van goed bestuur behandeld. In paragraaf 5.4 wordt een analyse gemaakt van de invloed van de kenmerken van de gemeenten op het vastgoedbeleid van de gemeenten. Als laatste worden in dit hoofdstuk de kenmerken behandeld die volgens de gemeenten mogelijk invloed hebben op het vastgoedbeleid.

### **5.1 Respons gemeenten**

De bereikbaarheid van de geselecteerde gemeenten was niet optimaal. Om met de juiste persoon binnen de gemeenten in contact te komen was veel tijd gemoeid. De respons van de medewerkers binnen de gemeenten was in alle gevallen positief, zij wilden graag meewerken aan het onderzoek. Vastgoedbeleid is een onderwerp waar gemeenten mee bezig zijn, maar waar zij nog geen duidelijke invulling aan gegeven hebben. Hierdoor waren de verantwoordelijke medewerkers van de gemeenten bereid om mee te werken en hadden deze medewerkers veel belangstelling in het onderwerp vastgoedbeleid en hoe andere gemeenten met het onderwerp vastgoedbeleid omgaan.

### **5.2 Verwerking resultaten**

De interviews van dit onderzoek zijn gericht op de toepassing van de beginselen van goed bestuur. De vragen 1 tot en met 18 van het interview zijn geoperationaliseerd vanuit deze beginselen. Ter ondersteuning van de uitspraken tijdens de interviews zijn de jaarverslagen 2006 en eventuele andere documenten van de gemeenten geraadpleegd.

### **5.3 Beginselen van goed bestuur**

#### **Analyse democratie**

Het democratisch gehalte van het vastgoedbeleid bij de onderzochte gemeenten verschilt per gemeente. Een uitschieter is de gemeente Bronckhorst, deze gemeente voldoet het beste aan de voorwaarden van democratie. De belangrijkste reden hiervoor is dat Bronckhorst een prima inzicht heeft in het vastgoedbezit van de gemeente en de gemeente bezig is een vastgoedbeleid in te voeren, dat voor de stakeholders inzichtelijk zal zijn. Daarnaast zal het vastgoedbezit worden gecentraliseerd waardoor het probleem van eventuele gebrekkige communicatie tussen de afdelingen wordt ondervangen.

Zoetermeer voldoet minder aan het beginsel democratie. Bij deze gemeente is op centraal niveau geen voldoende inzicht in het vastgoedbezit van de gemeente, door het ontbreken van een gedocumenteerd vastgoedbeleid is het inzicht hierin voor de stakeholders onvoldoende en beheren meerdere afdelingen het vastgoed waarbij de afstemming tussen de afdelingen niet optimaal is.

Bij de gemeenten Delfzijl, Den Haag, Amsterdam en Emmen is het vastgoedbezit, net als bij de gemeente Zoetermeer, verdeeld over meerdere afdelingen.

De overige gemeenten zitten op het punt van democratie tussen de gemeenten Bronckhorst en Zoetermeer in, waarbij opvalt dat de meeste gemeenten hebben aangegeven momenteel niet over een formeel vastgoedbeleid te beschikken. Het inzicht in en de invloed op het vastgoedbeleid verschilt per gemeente. Daarnaast hebben enkele gemeenten een beperkt inzicht in het eigen vastgoedbezit. De enige gemeente die naast de gemeente Bronckhorst bezig is een vastgoedbeleid op te stellen is de gemeente Almere.

Bijna alle onderzochte gemeenten gebruiken de WOZ-waarde en/of boekwaarde voor de waardering van het vastgoedbezit. Daarnaast gebruikt een enkele gemeente de herbouwwaarde en/of de opstalwaarde voor de waardering van het vastgoedbezit. Geen enkele gemeente laat momenteel haar vastgoedbezit periodiek waarderen, waardoor alle onderzochte gemeenten momenteel geen goed beeld hebben van de werkelijke waarde van haar vastgoedbezit.

De antwoorden op de vragen bij het beginsel democratie zijn terug te vinden in de tabellen 5.1 tot en met 5.8.

Delfzijl	
Weet de gemeente het exacte vastgoedbezit van de gemeente? (vraag 1)	De gemeente kan redelijk eenvoudig de locaties, WOZ-waardes en metrages vinden van het vastgoed dat de gemeente in bezit heeft. Dit kan de gemeente doen via het kadaster en eigen bestanden. Omdat de verschillende afdelingen van de gemeente hun eigen vastgoed beheren is het gebruik van het vastgoed bekend.
Waarderingsmethoden gemeente? (vraag 4)	Het vastgoedbezit van de gemeente wordt alleen via de boekwaarde gewaardeerd, de WOZ-waarde is terug te vinden via het kadaster.
Hebben de stakeholders invloed/inzicht in het beleid? (vraag 10)	Niet alle stakeholders hebben inzicht in het vastgoedbeleid. Overigens zijn over het algemeen de meeste stakeholders wel betrokken bij de ontwikkeling van een nieuw vastgoedobject van de gemeente.
Vastgoedbeleid gedocumenteerd? (vraag 11)	Het huidige vastgoedbeleid is niet gedocumenteerd. De vastgoedafdeling opereert naar eer en geweten. Het vastgoedbeleid wordt over het algemeen uitgevoerd door de afdeling huisvesting zelf. Het meeste vastgoed van de gemeente zit overigens bij het ontwikkelingsbedrijf. Deze is voornamelijk verantwoordelijk voor de herontwikkeling van een grote wijk en staat los van de huisvesting van gemeentelijke taken.
Verloop keuzeprocess huisvesting? (vraag 13)	Het keuzeprocess voor huisvesting gebeurt op projectbasis, op basis van het type vastgoed.
Zijn de gestelde doelen meetbaar? (vraag 14)	Nee, de gestelde doelen zijn niet duidelijk en niet goed meetbaar.
Hoe verloopt de samenwerking tussen de afdelingen? (vraag 17)	Samenwerking tussen gebouwenonderhoud en de afdelingen die het vastgoed bezitten geeft weinig problemen. Daarnaast is de samenwerking tussen de afdelingen zelf niet echt van belang omdat het vastgoedbezit in de gemeente niet groot is. Hierdoor is het onwaarschijnlijk dat een object van een afdeling ook interessant kan zijn voor een andere afdeling. Of samenvoegen van het vastgoedbezit in een afdeling beter zou zijn is niet bekend. Dit zal politiek niet eenvoudig te realiseren zijn. Rust in de gemeenteraad is op dit moment ook een pré.

Tabel 5.1: Antwoorden democratie gemeente Delfzijl

Reiderland	
Weet de gemeente het exacte vastgoedbezit van de gemeente? (vraag 1)	De gemeente is in 2000 begonnen met een startnotitie over het vastgoedbeleid, de eerste stap hiervoor was het automatiseren van het totale vastgoed in de gemeenten. Hier staan van alle gebouwen de WOZ-waarde en kadastrale gegevens (basisadministratie gebouwen, landelijke voorzieningen VROM). Hier is redelijk eenvoudig het exacte aantal, metrages, locatie van het vastgoed van de gemeente uit te halen. Daarnaast heeft de gemeente momenteel slechts twee gebouwen in bezit, waardoor tevens impliciet de kennis van het vastgoed aanwezig is.
Waarderingsmethoden gemeente? (vraag 4)	De gemeente gebruikt voor de waardering van het vastgoedbezit de boekwaarde en WOZ-waarde. Andere waarderingsmethoden lijkt de gemeente niet zinvol omdat de kosten niet opwegen tegen de opbrengsten.
Hebben de stakeholders invloed/inzicht in het beleid? (vraag 10)	De meeste diensten zijn verzelfstandigd en hebben het vastgoed in economisch eigendom en hebben dus zelf invloed op de omgang met het vastgoedbezit. De gemeente zelf heeft inzicht in dit beleid maar weinig invloed op dit beleid.
Vastgoedbeleid gedocumenteerd? (vraag 11)	Het huidige beleid is niet gedocumenteerd.
Verloop keuzeproces huisvesting? (vraag 13)	Niet direct van toepassing, indien er huisvestingskeuzes gemaakt zouden worden dan wegen voornamelijk de financiële aspecten zwaar.
Zijn de gestelde doelen meetbaar? (vraag 14)	De doelstelling is voornamelijk het huidige voorzieningenniveau tegen lage kosten in stand houden, dit is redelijk goed meetbaar.
Hoe verloopt de samenwerking tussen de afdelingen? (vraag 17)	Niet van toepassing.

Tabel 5.2: Antwoorden democratie gemeente Reiderland

Den Haag	
Weet de gemeente het exacte vastgoedbezit van de gemeente? (vraag 1)	Het vastgoedbeleid wordt centraal aangestuurd, maar het vastgoed is wel ingedeeld naar de verschillende afdelingen en deze afdelingen zijn zelf verantwoordelijk voor het vastgoed. Hierdoor is een redelijk goed inzicht in de locaties, metrages en het gebruik van de objecten. Echter zit deze informatie bij de verschillende afdelingen van de gemeente en zijn centraal minder inzichtelijk.
Waarderingsmethoden gemeente? (vraag 4)	Het vastgoedbezit van de gemeente wordt gewaardeerd op basis van: opstalwaarde, boekwaarde en WOZ-waarde.
Hebben de stakeholders invloed/inzicht in het beleid? (vraag 10)	De afdelingen die het vastgoed bezitten, zijn zelf verantwoordelijk voor het beleid en hebben zelf inzicht in het beleid. Centraal heeft de gemeente redelijk goed inzicht in dit beleid.
Vastgoedbeleid gedocumenteerd? (vraag 11)	Het huidige beleid is niet gedocumenteerd.
Verloop keuzeproces huisvesting? (vraag 13)	Indien het een nieuw gebouw betreft, zal deze worden gerealiseerd op basis van een beleidsnota. De afdeling is verantwoord voor het plan van eisen van het gebouw.
Zijn de gestelde doelen meetbaar? (vraag 14)	Nee, de doelen die zijn gesteld in het vastgoedbeleid zijn niet altijd even duidelijk en meetbaar.
Hoe verloopt de samenwerking tussen de afdelingen? (vraag 17)	De communicatie is niet altijd optimaal.

Tabel 5.3: Antwoorden democratie gemeente Den Haag

<b>Amsterdam</b>	
Weet de gemeente het exacte vastgoedbezit van de gemeente? (vraag 1)	De stadsdelen van de gemeente weten welk vastgoed zij bezitten, centraal (afdeling beheer en ontwikkelingsbedrijf) is echter geen duidelijk beeld van het totale vastgoedbezit. De stadsdelen en de afdeling beheer en ontwikkelingsbedrijf moeten in principe zelf bekend zijn met de metrages, locaties en gebruik van het vastgoed dat zij zelf bezitten.
Waarderingsmethoden gemeente? (vraag 4)	De gemeente gebruikt de boekwaarde voor de waardering van het vastgoedbezit. Voor de strategische verwerving en de overdracht van panden binnen de gemeente maakt de gemeente echter gebruik van de marktwaarde.
Hebben de stakeholders invloed/inzicht in het beleid? (vraag 10)	Er is te weinig inzicht in het vastgoedbeleid van de gemeente. Omdat de afdeling beheer en ontwikkelingsbedrijf redelijk autonoom werkt is er voor de stakeholders niet genoeg inzicht. Daarnaast heeft de centrale afdeling te weinig inzicht in de activiteiten van de stadsdelen die verantwoordelijk zijn voor de huisvesting van gemeentelijke diensten binnen haar eigen stadsdeel.
Vastgoedbeleid gedocumenteerd? (vraag 11)	Het vastgoedbeleid is gedeeltelijk gedocumenteerd. Dit beleid is voornamelijk bekend bij de ondervraagde afdeling en de verantwoordelijke wethouder.
Verloop keuzeproces huisvesting? (vraag 13)	Alle aanvragen voor huisvesting lopen via een stuurgroep, hier worden de nut en noodzaak getoetst. Waarna eerst intern wordt gekeken of er geschikte huisvesting aanwezig is. De afdeling beheer en ontwikkelingsbedrijf heeft een grote invloed op de huisvestingskeuze. Het doel hierbij is het zo efficiënt mogelijk huisvesten van gemeentelijke diensten.
Zijn de gestelde doelen meetbaar? (vraag 14)	De afdeling heeft geen expliciete doelen, de afdeling heeft echter een duidelijke economische inslag. De belangrijkste graadmeter voor het presteren van de afdeling is voldoende rendement te maken op het vastgoedbezit en de vastgoedtransacties.
Hoe verloopt de samenwerking tussen de afdelingen? (vraag 17)	De samenwerking tussen de verschillende afdelingen is niet optimaal, het kan voorkomen dat er bij een stadsdeel een pand vrijkomt en dat de afdeling beheer en ontwikkelingsbedrijf hier niet van op de hoogte is, terwijl zij in principe voor dat pand verantwoordelijk kan zijn. Al het vastgoedbezit centraliseren zou vanuit het gezichtspunt inzicht in het vastgoedbezit een voorkeur hebben.

Tabel 5.4: Antwoorden democratie gemeente Amsterdam

<b>Almere</b>	
Weet de gemeente het exacte vastgoedbezit van de gemeente? (vraag 1)	Bij de gemeente zijn de locaties en metrages bekend en van de meeste panden is het gebruik tevens bekend.
Waarderingsmethoden gemeente? (vraag 4)	De waardering van het vastgoedbezit vindt plaats op basis van de boekwaarde en WOZ-waarde, daarnaast worden de panden voor het verzekeren van de gebouwen door externe deskundige gewaardeerd op herbouwwaarde.
Hebben de stakeholders invloed/inzicht in het beleid? (vraag 10)	De stakeholders hebben beperkt invloed op het te vormen beleid. Het beleid wordt te zijner tijd ontwikkeld door het vastgoedbedrijf en dit zal door het college van B & W beoordeeld worden.
Vastgoedbeleid gedocumenteerd? (vraag 11)	De gemeente is momenteel bezig het beleid te documenteren
Verloop keuzeproces huisvesting? (vraag 13)	Uitgangspunten zijn bekend. De locatie wordt gekozen op projectbasis. Bij scholen wordt door DMO op basis van leerlingaantallen en budgetten aangegeven waar de scholen moeten komen.
Zijn de gestelde doelen meetbaar? (vraag 14)	In het nieuwe vastgoedbeleid zullen de doelen worden gedefinieerd.
Hoe verloopt de samenwerking tussen de afdelingen? (vraag 17)	Niet van toepassing.

Tabel 5.5: Antwoorden democratie gemeente Almere

<b>Emmen</b>	
Weet de gemeente het exacte vastgoedbezit van de gemeente? (vraag 1)	Het aantal en de waarde van de panden die de gemeente bezit is centraal niet exact bekend. De metrages kunnen worden geproduceerd als daar behoefte aan is. Van sommige gebouwen zijn de metrages overigens wel bekend.
Waarderingsmethoden gemeente? (vraag 4)	De waardering van het vastgoedbezit gebeurt op basis van boekwaarde en WOZ-waarde.
Hebben de stakeholders invloed/inzicht in het beleid? (vraag 10)	Ja, de afdeling beheer onroerende zaken heeft genoeg inzicht in het beleid van de afdelingen en is bij het beleid betrokken, zoals met het opzetten van onderhoudsplannen.
Vastgoedbeleid gedocumenteerd? (vraag 11)	Het huidige beleid is niet gedocumenteerd, de afdeling beheer onroerende zaken opereert naar eer en geweten.
Verloop keuzeproces huisvesting? (vraag 13)	De gemeente heeft geen expliciete procedures voor het keuzeproces van huisvesting. Het keuzeproces gebeurt op projectbasis.
Zijn de gestelde doelen meetbaar? (vraag 14)	Nee, de doelen die zijn gesteld zijn niet duidelijk en meetbaar.
Hoe verloopt de samenwerking tussen de afdelingen? (vraag 17)	De samenwerking tussen de afdelingen is goed genoeg.

Tabel 5.6: Antwoorden democratie gemeente Emmen

Zoetermeer	
Weet de gemeente het exacte vastgoedbezit van de gemeente? (vraag 1)	Het aantal panden dat de gemeente bezit is alleen op decentraal niveau bekend, dus bij de afdelingen die het vastgoed bezitten. Hetzelfde geldt voor de waarde van het vastgoed.
Waarderingsmethoden gemeente? (vraag 4)	De waardering van het vastgoedbezit gebeurt op basis van boekwaarde, WOZ-waarde en verzekeringswaarde.
Hebben de stakeholders invloed/inzicht in het beleid? (vraag 10)	De stakeholders hebben te weinig inzicht in het vastgoedbeleid. De afdelingen weten niet goed van elkaar hoe zij met het vastgoed omgaan.
Vastgoedbeleid gedocumenteerd? (vraag 11)	Het vastgoedbeleid is niet gedocumenteerd.
Verloop keuzeproces huisvesting? (vraag 13)	De gemeente heeft geen expliciete procedures voor huisvesting. De gemeente heeft hier overigens wel behoefte aan. Zo hebben de scholen in de gemeente behoefte aan een analyse voor huisvesting.
Zijn de gestelde doelen meetbaar? (vraag 14)	Nee, de gestelde doelen zijn niet duidelijk meetbaar.
Hoe verloopt de samenwerking tussen de afdelingen? (vraag 17)	Omdat het vastgoed verdeeld is over meerdere afdelingen is de samenwerking en het inzicht in het bezit van de andere afdeling niet optimaal. Het gevolg hiervan is dat het kan voorkomen dat er gehoord kan worden van de gemeente bij 5 afdelingen. Dit is niet optimaal, vooral omdat deze afdelingen niet eenzelfde huurbeleid hebben.

Tabel 5.7: Antwoorden democratie gemeente Zoetermeer

Bronckhorst	
Weet de gemeente het exacte vastgoedbezit van de gemeente? (vraag 1)	De gemeente heeft al haar vastgoed in een Excel sheet ingevoerd. In deze Excel sheet staat duidelijk de locatie, waarde, metrage en de functie van het vastgoed.
Waarderingsmethoden gemeente? (vraag 4)	Voor de waardering van het vastgoedbezit wordt de WOZ-waarde en boekwaarde gebruikt, de gemeente denkt er nog over na om het vastgoed te laten taxeren op marktwaarde.
Hebben de stakeholders invloed/inzicht in het beleid? (vraag 10)	Ja, het vastgoed is vastgesteld door een samengestelde gemeentelijke werkgroep en stuurgroep waarin alle relevante afdelingen van de gemeente zijn vertegenwoordigd.
Vastgoedbeleid gedocumenteerd? (vraag 11)	Het vastgoedbeleid is gedocumenteerd en is bekend bij de medewerkers van de vastgoedafdeling. Het document is in de afrondingsfase en in bezit van onderzoeker.
Verloop keuzeproces huisvesting? (vraag 13)	De gemeente heeft een compleet overzicht van het vastgoedbezit, waardoor bij een huisvestingbeslissing het inzichtelijk is wat voor vastgoedvoorraad de gemeente zelf heeft. Indien binnen de gemeente geen geschikte huisvesting gevonden kan worden zal extern gezocht worden of nieuwbouw worden gepleegd.
Zijn de gestelde doelen meetbaar? (vraag 14)	Ja, de doelen zijn voornamelijk de onderhoudskosten inzichtelijk te krijgen en het subsidiebeleid transparanter te maken. Dit is goed meetbaar.
Hoe verloopt de samenwerking tussen de afdelingen? (vraag 17)	Het vastgoedbezit wordt gecentraliseerd bij een afdeling, waarna het wordt verhuurd aan de verschillende gebruikers. Dit is voor de gemeente de meest optimale indeling.

Tabel 5.8: Antwoorden democratie gemeente Bronckhorst

## Analyse doeltreffendheid en doelmatigheid

De doeltreffendheid en doelmatigheid is bij de onderzochte gemeenten verschillend. Twee gemeenten presteren goed (Bronckhorst en Almere), deze beide gemeenten zijn bezig of hebben reeds een vastgoedbeleid opgesteld. Tevens hebben deze gemeenten in de interviews aangegeven dat het vastgoedbezit gecentraliseerd is in de organisatie, waardoor het mogelijke probleem van gebrekkige communicatie tussen de verschillende afdelingen die het vastgoed beheren is ondervangen. Zoetermeer is de enige gemeente die beduidend minder presteert op het gebied van doeltreffendheid en doelmatigheid. Deze gemeente heeft tijdens het interview aangegeven dat meerdere afdelingen zich bezighouden met het vastgoed en dat de communicatie tussen deze afdelingen niet optimaal is.

Net als Zoetermeer hebben de gemeenten Den Haag en Amsterdam aangegeven dat het inzicht in het totale vastgoedbezit niet optimaal is en dat de samenwerking tussen de afdelingen niet goed is, zodat iedere afdeling verantwoordelijk is voor het eigen stukje vastgoed. De gemeente Reiderland heeft naast Bronckhorst en Almere aangegeven dat het vastgoed ondergebracht is bij een afdeling. Dit is volgens de gemeente Reiderland de beste indeling voor de gemeente gezien de omvang van het

vastgoedbezit. De overige gemeenten hebben tijdens de interviews aangegeven dat het beheer van het vastgoedbezit verdeeld is over de organisatie. Bij sommige gemeenten is de samenwerking tussen de afdelingen beter dan bij andere. Zo is de gemeente Delfzijl redelijk tevreden over de samenwerking en vindt de gemeente de verdeling over de afdelingen logisch. Door de verdeling van het vastgoed over meerdere afdelingen is bij enkele gemeenten het inzicht in het totale vastgoedbezit niet optimaal. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Amsterdam. Hier hebben de afdeling beheer, het ontwikkelingsbedrijf en de stadsdelen het beheer over het vastgoed. Echter blijkt uit het jaarverslag 2006 van de gemeente Amsterdam dat in 2006 het Vastgoedregister Amsterdam (VGA) is opgeleverd in 2006. Hierdoor zal waarschijnlijk in de toekomst het inzicht in het vastgoedbezit verbeteren. Ondanks dat bij Delfzijl het vastgoed is verdeeld over meerdere afdelingen heeft de gemeente wel inzicht in het vastgoed dat zij bezitten. Zo blijkt uit het jaarverslag 2006 van de gemeente dat zij het aantal objecten per type huisvesting in het jaarverslag hebben opgenomen. Dit geldt tevens voor de gemeente Emmen, echter heeft deze gemeente geen exact inzicht in het aantal gebouwen dat de gemeente bezit voor de eigen huisvesting (jaarverslag Emmen 2006). Door voldoende inzicht te hebben in het vastgoedbezit kan een gemeente doelmatiger omgaan met haar vastgoedbezit.

De antwoorden op de vragen bij het beginsel doeltreffendheid en doelmatigheid zijn terug te vinden in de tabellen 5.9 tot en met 5.16.

Delfzijl	
Weet de gemeente het exacte vastgoedbezit van de gemeente? (vraag 1)	De gemeente kan redelijk eenvoudig de locaties, WOZ-waardes en metrages vinden van het vastgoed dat de gemeente in bezit heeft. Dit kan de gemeente doen via het kadaster en eigen bestanden. Omdat de verschillende afdelingen van de gemeente hun eigen vastgoed beheren is het gebruik van het vastgoed bekend.
Is per object duidelijk welk beleidsdoeleinde het object ondersteunt? (vraag 2)	In principe is per object duidelijk welk beleidsdoeleinde het object ondersteunt, omdat de verschillende afdelingen hun eigen vastgoedbezit beheren. Dus kan worden aangenomen dat het vastgoedbezit deze afdeling ondersteunt. Dit is echter centraal nog niet genoeg inzichtelijk.
Maakt de gemeente onderscheid tussen de verschillende typen vastgoed? (vraag 3)	De gemeente maakt in principe geen onderscheid tussen de verschillende typen vastgoed. Wel maakt zij onderscheid tussen strategisch vastgoed (dat is aangekocht voor de herontwikkeling van een wijk) en het overige vastgoed dat de gemeente bezit.
Heeft de gemeente een apart vastgoedbeleid? (vraag 8)	Nee, de gemeente heeft geen apart gedocumenteerd vastgoedbeleid.
Zijn er plannen om een vastgoedbeleid op te stellen? (vraag 9)	De gemeente heeft de eerste stap gezet in de richting van een vastgoedbeleid. Het eerste voorstel is gedaan aan de gemeenteraad. In dit voorstel wordt een analyse gemaakt van de bestemming van het object, de functie van het object en of het object wel echt in bezit moet zijn van de gemeente.
Wordt het vastgoedbeleid periodiek geëvalueerd? (vraag 12)	Niet van toepassing.
Hoe verloopt het keuzeproces voor huisvesting? (vraag 13)	Het keuzeproces voor huisvesting gebeurt op projectbasis, op basis van het type vastgoed.
Is het vastgoedbeheer ondergebracht bij meerdere afdelingen? (vraag 16)	De indeling van het vastgoed bij verschillende afdelingen is redelijk logisch. Het voornaamste probleem met deze indeling is het doorberekenen van kosten. Als bijvoorbeeld een timmerman veel werk uitvoert voor de herontwikkeling van de woonwijk maar daarnaast ook nog wat werk doet voor de naast gelegen sporthal, welk gedeelte moet dan worden doorberekend aan de sporthal?
Hoe verloopt de samenwerking tussen de afdelingen? (vraag 17)	Samenwerking tussen gebouwenonderhoud en de afdelingen die het vastgoed bezitten geeft weinig problemen. Daarnaast is de samenwerking tussen de afdelingen zelf niet echt van belang omdat het vastgoedbezit in de gemeente niet groot is. Hierdoor is het onwaarschijnlijk dat een object van een afdeling ook interessant kan zijn voor een andere afdeling. Of samenvoegen van het vastgoedbezit in een afdeling beter zou zijn is niet bekend. Dit zal politiek niet eenvoudig te realiseren zijn. Rust in de gemeenteraad is op dit moment ook een pré.

Tabel 5.9: Antwoorden doeltreffendheid en doelmatigheid gemeente Delfzijl

Reiderland	
Weet de gemeente het exacte vastgoedbezit van de gemeente? (vraag 1)	De gemeente is in 2000 begonnen met een startnotitie met betrekking tot vastgoedbeleid, de eerste stap hiervoor was het automatiseren van het totale vastgoed in de gemeenten. Hier staan van alle gebouwen de WOZ-waarde en kadastrale gegevens (basisadministratie gebouwen, landelijke voorzieningen VROM). Hier is redelijk eenvoudig het exacte aantal, metrages, locatie van het vastgoed van de gemeente uit te halen. Daarnaast heeft de gemeente momenteel slechts twee gebouwen in bezit, waardoor impliciet de kennis van het vastgoed tevens aanwezig is.
Is per object duidelijk welk beleidsdoeleinde het object ondersteunt? (vraag 2)	Ja, per object is duidelijk welk beleidsdoeleinde het object ondersteunt.
Maakt de gemeente onderscheid tussen de verschillende typen vastgoed? (vraag 3)	Nee, de gemeente onderscheidt niet de verschillende typen vastgoed. De gemeente heeft slechts gebouwen voor eigen huisvesting, de overige gebouwen zijn afgestoten.
Heeft de gemeente een apart vastgoedbeleid? (vraag 8)	Er is geen expliciet vastgoedbeleid. Toch is de huidige situatie een resultaat van het beleid uit het verleden. Zo zijn de scholen van de gemeente in 2004 verkocht aan een private partij en deze scholen worden weer terug gehuurd van deze partij. Tevens is de oude werkplaats verkocht aan een private investeerder. Overige functies zoals buurthuizen en zwembaden zijn ook verkocht (al blijft het juridisch eigendom bij de gemeente) en is het de bedoeling dat deze op eigen kracht hun publieke functie blijven vervullen. Hiervoor is het wel nodig dat zij natuurlijk naast hun publieke functie commerciële activiteiten ontplooiën. Het beleid is er op gericht om met de beperkte middelen toch de maatschappelijke functies te laten bestaan. Een voorbeeld van de beperkte middelen is bijvoorbeeld het gemeentehuis dat is gevestigd in een voormalig bejaardentehuis waar weinig onderhoud aan wordt gepleegd.
Zijn er plannen om een vastgoedbeleid op te stellen? (vraag 9)	Nee, de gemeente is tevreden met het huidige beleid.
Wordt het vastgoedbeleid periodiek geëvalueerd? (vraag 12)	Nee, de gemeente heeft geen vaste procedure bij het keuzeprocess van huisvesting.
Hoe verloopt het keuzeprocess voor huisvesting? (vraag 13)	Niet direct van toepassing, indien er huisvestingskeuzes gemaakt zouden worden dan wegen voornamelijk de financiële aspecten zwaar.
Is het vastgoedbeheer ondergebracht bij meerdere afdelingen? (vraag 16)	Het vastgoedbeheer is ondergebracht bij een afdeling, dit is de meest logische indeling gezien de omvang van het gemeentelijk vastgoedbezit.
Hoe verloopt de samenwerking tussen de afdelingen? (vraag 17)	Niet van toepassing.

Tabel 5.10: Antwoorden doeltreffendheid en doelmatigheid gemeente Reiderland

Den Haag	
Weet de gemeente het exacte vastgoedbezit van de gemeente? (vraag 1)	Het vastgoedbeleid wordt centraal aangestuurd, maar het vastgoed is wel ingedeeld naar de verschillende afdelingen en deze afdelingen zijn zelf verantwoordelijk voor het vastgoed. Hierdoor is een redelijk goed inzicht in de locaties, metrages en het gebruik van de objecten. Echter zit deze informatie bij de verschillende afdelingen van de gemeente en zijn centraal minder inzichtelijk.
Is per object duidelijk welk beleidsdoeleinde het object ondersteunt? (vraag 2)	Door de indeling naar afdelingen is het beleidsdoeleinde dat een object ondersteunt over het algemeen bekend, dit kan bij uitzondering door het verleden anders zijn gegroeid.
Maakt de gemeente onderscheid tussen de verschillende typen vastgoed? (vraag 3)	De gemeente heeft het vastgoed ingedeeld naar de afdelingen, overig vastgoed ingedeeld in corporate real estate en eigen huisvesting. Daarnaast heeft de gemeente de categorie overig vastgoed.
Heeft de gemeente een apart vastgoedbeleid? (vraag 8)	Er is geen expliciet vastgoedbeleid aanwezig. Echter is het beleid wel gebaseerd op beslissingen uit het verleden. Zo heeft de gemeente bewust gekozen het vastgoed te verdelen over de sectoren en niet centraal wordt beheerd (dit was in het verleden wel het geval). Op deze manier is elke sector zelf verantwoordelijk om efficiënt om te gaan met het vastgoed. Zij krijgen een budget en daarmee moeten zij hun eigen huisvesting financieren. Daarnaast is het beleid zo vormgegeven dat instanties die voor subsidie aankloppen de gemeente eerst het vastgoed, van bijvoorbeeld een theater, voor een symbolisch bedrag overneemt voor zij subsidie ontvangen. Daarnaast heeft de gemeente in 1994 het beleid zo aangepast dat er geen verkapte subsidies worden gegeven door te lage huren, dit was in het kader van de artikel 12-status.
Zijn er plannen om een vastgoedbeleid op te stellen? (vraag 9)	Nee, de gemeente heeft geen concrete plannen om een vastgoedbeleid op te zetten.
Wordt het vastgoedbeleid periodiek geëvalueerd? (vraag 12)	Niet van toepassing.
Hoe verloopt het keuzeprocess voor huisvesting? (vraag 13)	Indien het een nieuw gebouw betreft zal deze worden gerealiseerd op basis van een beleidsnota. De afdeling is verantwoord voor het plan van eisen van het gebouw.
Is het vastgoedbeheer ondergebracht bij meerdere afdelingen? (vraag 16)	Nu het vastgoed bij de verschillende afdelingen zit is de communicatie soms gebrekkig, dit heeft vooral een politieke oorzaak. De schaalvoordelen zijn voldoende om het vastgoed te kunnen opdelen naar de verschillende afdelingen.
Hoe verloopt de samenwerking tussen de afdelingen? (vraag 17)	De communicatie is niet altijd optimaal.

Tabel 5.11: Antwoorden doeltreffendheid en doelmatigheid gemeente Den Haag

<b>Amsterdam</b>	
Weet de gemeente het exacte vastgoedbezit van de gemeente? (vraag 1)	De stadsdelen van de gemeente weten welk vastgoed zij bezitten, centraal (afdeling beheer en ontwikkelingsbedrijf) is echter geen duidelijk beeld van het totale vastgoedbezit. De stadsdelen en de afdeling beheer en ontwikkelingsbedrijf moeten in principe zelf bekend zijn met de metrages, locaties en gebruik van het vastgoed dat zij zelf bezitten.
Is per object duidelijk welk beleidsdoeleinde het object ondersteunt? (vraag 2)	Over het algemeen is bekend welk beleidsdoeleinde het object ondersteunt. Echter is er sprake van vervuiling uit het verleden, het beleid van de gemeente heeft een duidelijk economische inslag.
Maakt de gemeente onderscheid tussen de verschillende typen vastgoed? (vraag 3)	De gemeente onderscheidt de volgende typen vastgoed: tijdelijk exploitatie/beheer, permanent beheer, gemeentelijke huisvesting en beheer voor derden.
Heeft de gemeente een apart vastgoedbeleid? (vraag 8)	Er is onvoldoende beleid op het gebied van vastgoed, er is wel een document gemeentelijke huisvesting maar deze is onvoldoende. De afdeling beheer en ontwikkelingsbedrijf opereert redelijk autonoom en kan voor een groot gedeelte haar eigen beleid ontwikkelen en uitvoeren. Het belang van deze afdeling is groot voor de gemeenten gezien de grote financiële slagkracht en de inkomsten die deze afdeling genereert.
Zijn er plannen om een vastgoedbeleid op te stellen? (vraag 9)	Nee, de gemeente heeft geen concrete plannen om een vastgoedbeleid op te zetten.
Wordt het vastgoedbeleid periodiek geëvalueerd? (vraag 12)	Het vastgoedbeleid wordt niet periodiek geëvalueerd.
Hoe verloopt het keuzeproces voor huisvesting? (vraag 13)	Alle aanvragen voor huisvesting lopen via een stuurgroep, hier worden de nut en noodzaak getoetst. Waarna eerst intern wordt gekeken of er geschikte huisvesting aanwezig is. De afdeling beheer en ontwikkelingsbedrijf heeft een grote invloed op de huisvestingskeuze. Het doel hierbij is het zo efficiënt mogelijk huisvesten van gemeentelijke diensten.
Is het vastgoedbeheer ondergebracht bij meerdere afdelingen? (vraag 16)	Het beheer van de panden die gesubsidieerd worden of een centrale functie hebben wordt uitgevoerd door de afdeling beheer en ontwikkelingsbedrijf. Panden met een decentrale functie worden door stadsdelen beheerd.
Hoe verloopt de samenwerking tussen de afdelingen? (vraag 17)	De samenwerking tussen de verschillende afdelingen is niet optimaal, het kan voorkomen dat er bij een stadsdeel een pand vrijkomt en dat de afdeling beheer en ontwikkelingsbedrijf hier niet van op de hoogte is, terwijl zij in principe voor dat pand verantwoordelijk kan zijn. Al het vastgoedbezit centraliseren zou vanuit het gezichtspunt inzicht in het vastgoedbezit een voorkeur hebben.

Tabel 5.12: Antwoorden doeltreffendheid en doelmatigheid gemeente Amsterdam

<b>Almere</b>	
Weet de gemeente het exacte vastgoedbezit van de gemeente? (vraag 1)	Bij de gemeente zijn de locaties en metrages bekend en van de meeste panden is het gebruik tevens bekend.
Is per object duidelijk welk beleidsdoeleinde het object ondersteunt? (vraag 2)	Voor maart 2007 was het vastgoedbezit onderverdeeld in de verschillende beleidsgebieden, waardoor niet altijd geheel duidelijk was welk beleidsdoeleinde een object ondersteunt. Vanaf maart 2007 is al het vastgoedbezit gecentraliseerd naar het vastgoedbedrijf van de gemeente. Dit vastgoedbedrijf heeft momenteel inzicht in het beleidsdoeleinde die een object ondersteunt.
Maakt de gemeente onderscheid tussen de verschillende typen vastgoed? (vraag 3)	De gemeente onderscheidt de volgende typen vastgoed: personeelshuisvesting, publieke diensten, onderwijshuisvesting, sport en recreatie, cultuur, overige maatschappelijk vastgoed en strategisch vastgoed. Daarnaast bezit de gemeente parkeergarages.
Heeft de gemeente een apart vastgoedbeleid? (vraag 8)	De gemeente is bezig met het vastgoedbeleid te formuleren. De eerste stap hiertoe is in februari 2006 gezet, toen werd besloten om een vastgoedbedrijf op te richten. Vanaf maart 2007 is dit vastgoedbedrijf actief. Door het vastgoedbedrijf zal het vastgoedbeleid worden ontwikkeld. De reden voor het opzetten van een vastgoedbedrijf en het opstellen van een vastgoedbeleid is het professionaliseren en standaardiseren van diensten. Daarnaast moet het huurbeleid transparanter worden (kostendekkende huur) zodat de subsidiestromen transparanter worden.
Zijn er plannen om een vastgoedbeleid op te stellen? (vraag 9)	Zie 8.
Wordt het vastgoedbeleid periodiek geëvalueerd? (vraag 12)	Het nieuwe vastgoedbeleid moet voldoen aan de regels van de overheid en gemeente zelf en zal te zijner tijd periodiek geëvalueerd worden.
Hoe verloopt het keuzeproces voor huisvesting? (vraag 13)	Uitgangspunten zijn bekend. De locatie wordt gekozen op projectbasis. Bij scholen wordt door DMO op basis van leerlingaantallen en budgetten aangegeven waar de scholen moeten komen.
Is het vastgoedbeheer ondergebracht bij meerdere afdelingen? (vraag 16)	Het vastgoed wordt ondergebracht bij een afdeling, deze wordt naar de huidige inzichten zo logisch en efficiënt mogelijke ingericht.
Hoe verloopt de samenwerking tussen de afdelingen? (vraag 17)	Niet van toepassing.

Tabel 5.13: Antwoorden doeltreffendheid en doelmatigheid gemeente Almere



<b>Emmen</b>	
Weet de gemeente het exacte vastgoedbezit van de gemeente? (vraag 1)	Het aantal en de waarde van de panden die de gemeente bezit is centraal niet exact bekend. De metrages kunnen worden geproduceerd als daar behoefte aan is. Van sommige gebouwen zijn de metrages overigens wel bekend.
Is per object duidelijk welk beleidsdoeleinde het object ondersteunt? (vraag 2)	In principe is bekend welk beleidsdoeleinde een object ondersteunt omdat de afdelingen haar eigen vastgoedbezit beheren. Dus kan worden aangenomen dat het vastgoed van deze afdeling het beleidsdoeleinde ondersteunen.
Maakt de gemeente onderscheid tussen de verschillende typen vastgoed? (vraag 3)	De gemeente gebruikt de volgende indeling voor de typen vastgoed: ondersteunend, historisch en strategisch.
Heeft de gemeente een apart vastgoedbeleid? (vraag 8)	Nee, de gemeente heeft geen apart gedocumenteerd vastgoedbeleid.
Zijn er plannen om een vastgoedbeleid op te stellen? (vraag 9)	Nee, de gemeente heeft nog geen concrete plannen om een vastgoedbeleid op te zetten, wel is de gemeente bezig te inventariseren welk vastgoed overbodig is en afgestoten kan worden. Later wil de gemeente wel een vastgoedbeleid opzetten zodat het beleid stabiel wordt en een wethouder niet zelfstandig van het vastgoedbeleid kan afwijken. In het geval dat er een vastgoedbeleid aanwezig zou zijn moet eerst goedkeuring gevraagd worden aan de raad om af te mogen wijken van het beleid. Echter is de noodzaak van een vastgoedbeleid nog niet doorgedrongen bij het college of is de prioriteit hiervoor niet hoog genoeg.
Wordt het vastgoedbeleid periodiek geëvalueerd? (vraag 12)	Niet van toepassing.
Hoe verloopt het keuzeprocess voor huisvesting? (vraag 13)	De gemeente heeft geen expliciete procedures voor het keuzeprocess van huisvesting. Het keuzeprocess gebeurt op projectbasis.
Is het vastgoedbeheer ondergebracht bij meerdere afdelingen? (vraag 16)	Het vastgoedbezit is verdeeld over meerdere afdelingen. De indeling is over het algemeen logisch en efficiënt. Omdat elke afdeling haar eigen vastgoedbezit en omdat zij budgettair verantwoordelijk is komt het nog wel eens voor dat de afdeling bekijkt op het onderhoud van de gebouwen. Hierdoor is de staat van de gebouwen over het algemeen matig.
Hoe verloopt de samenwerking tussen de afdelingen? (vraag 17)	De samenwerking tussen de afdelingen is goed genoeg.

Tabel 5.14: Antwoorden doeltreffendheid en doelmatigheid gemeente Emmen

<b>Zoetermeer</b>	
Weet de gemeente het exacte vastgoedbezit van de gemeente? (vraag 1)	Het aantal panden dat de gemeente bezit is alleen op decentraal niveau bekend, dus bij de afdelingen die het vastgoed bezitten. Hetzelfde geldt voor de waarde van het vastgoed.
Is per object duidelijk welk beleidsdoeleinde het object ondersteunt? (vraag 2)	Per object is niet altijd duidelijk bij welke afdeling het hoort of welk beleidsdoeleinde het object ondersteunt. Daar komt bij dat een gebouw onder meerdere afdelingen kan vallen.
Maakt de gemeente onderscheid tussen de verschillende typen vastgoed? (vraag 3)	De gemeente onderscheidt de volgende typen vastgoed: maatschappelijk vastgoed, commercieel vastgoed, strategisch vastgoed, overig vastgoed en eigen huisvesting. Commercieel vastgoed is geen kerntaak maar wordt geëxploiteerd omdat het onder een groter geheel valt. Een voorbeeld van commercieel vastgoed dat de gemeente bezit zijn winkeltjes bij een stationsgebouw dat de gemeente bezit.
Heeft de gemeente een apart vastgoedbeleid? (vraag 8)	Nee, de gemeente heeft geen apart gedocumenteerd vastgoedbeleid.
Zijn er plannen om een vastgoedbeleid op te stellen? (vraag 9)	Nee, de gemeente heeft nog geen concrete plannen voor een vastgoedbeleid. De eerste stap die de gemeente wil gaan zetten is het centraliseren van het vastgoedbezit. Indien de centralisatie van het vastgoedbezit door de gemeenteraad is goedgekeurd heeft de gemeente plannen om de volgende punten te verbeteren (dit kan eventueel via een vastgoedbeleid): de gemeente doet momenteel niets aan waardebehoud van het vastgoed, onderhoud is alleen maar op korte termijn, het huurbeleid is niet optimaal en niet transparant, er moet een beter inzicht komen in welk vastgoed behouden moet blijven en wat afgestoten moet worden, een methode van huurprijs berekening voor alle afdelingen is noodzakelijk, het beleid is momenteel ad hoc en er moet een meerjarenplan komen voor het onderhoud.
Wordt het vastgoedbeleid periodiek geëvalueerd? (vraag 12)	Niet van toepassing.
Hoe verloopt het keuzeprocess voor huisvesting? (vraag 13)	De gemeente heeft geen expliciete procedures voor huisvesting. De gemeente heeft hier overigens wel behoefte aan. Zo hebben de scholen in de gemeente behoefte aan een analyse voor huisvesting.
Is het vastgoedbeheer ondergebracht bij meerdere afdelingen? (vraag 16)	Het vastgoed is verdeeld over meerdere afdelingen.
Hoe verloopt de samenwerking tussen de afdelingen? (vraag 17)	Omdat het vastgoed verdeelt is over meerdere afdelingen is de samenwerking en het inzicht in het bezit van de andere afdeling niet optimaal. Het gevolg hiervan is dat het kan voorkomen dat er gehuurd kan worden van de gemeente bij 5 afdelingen. Dit is niet optimaal, vooral omdat deze afdelingen niet eenzelfde huurbeleid hebben.

Tabel 5.15: Antwoorden doeltreffendheid en doelmatigheid gemeente Zoetermeer

Bronckhorst	
Weet de gemeente het exacte vastgoedbezit van de gemeente? (vraag 1)	De gemeente heeft al haar vastgoed in een Excel sheet ingevoerd. In deze Excel sheet staat duidelijk de locatie, waarde, metrage en de functie van het vastgoed.
Is per object duidelijk welk beleidsdoeleinde het object ondersteunt? (vraag 2)	De gemeente maakt op heel specifiek niveau onderscheid, zoals scholen, zwembaden, dorpshuizen en overige. Deze specifieke kwalificaties kunnen weer worden ondergebracht naar het beleidsdoeleinde dat het vastgoedobject ondersteunt.
Maakt de gemeente onderscheid tussen de verschillende typen vastgoed? (vraag 3)	Zie vraag 2.
Heeft de gemeente een apart vastgoedbeleid? (vraag 8)	De gemeenten Bronckhorst heeft besloten om na de gemeentelijke herindeling het gehele vastgoedbeleid opnieuw op te stellen. Deze is op het moment van interview uitgewerkt maar nog niet ingevoerd.
Zijn er plannen om een vastgoedbeleid op te stellen? (vraag 9)	Zie vraag 8.
Wordt het vastgoedbeleid periodiek geëvalueerd? (vraag 12)	Ja, het jaarverslag en de jaarrekening van de gemeente voldoet aan de voorwaarden van de Gemeentewet.
Hoe verloopt het keuzeprocess voor huisvesting? (vraag 13)	De gemeente heeft een compleet overzicht van het vastgoedbezit, waardoor bij een huisvestingbeslissing het inzichtelijk is wat voor vastgoedvoorraad de gemeente zelf heeft. Indien binnen de gemeente geen geschikte huisvesting gevonden kan worden zal extern gezocht worden of nieuwbouw worden gepleegd.
Is het vastgoedbeheer ondergebracht bij meerdere afdelingen? (vraag 16)	Het vastgoedbezit wordt gecentraliseerd bij een afdeling, waarna het wordt verhuurd aan de verschillende gebruikers. Dit is voor de gemeente de meest optimale indeling.
Hoe verloopt de samenwerking tussen de afdelingen? (vraag 17)	Zie vraag 16.

Tabel 5.16: Antwoorden doeltreffendheid en doelmatigheid gemeente Bronckhorst

## Analyse rechtmatigheid

De rechtmatigheid van het vastgoedbeleid bij de onderzochte gemeenten is goed te noemen, het enige gevonden minpunt bij de onderzochte gemeenten is het vastgoed op de balans van de gemeente. Het gemeentelijk vastgoed voor eigen huisvesting staat op de balans onder de post materiële vaste activa met economisch nut. Achter deze post kan tevens ander vastgoed schuilgaan, zoals strategisch aangekochte gronden en gebouwen. Hierdoor is geen inzicht in de omvang van het vastgoed van de gemeenten voor haar eigen huisvesting. Een uitzondering vormen de gemeenten Emmen en Delfzijl, deze gemeenten sommen in het jaarverslag 2006 het vastgoedbezit op. Echter is van deze opsomming de waarde van de verschillende categorieën vastgoed niet af te leiden. De gemeenten Bronckhorst en Almere hebben aangegeven dat zij mogelijk in de toekomst het vastgoedbezit apart in het jaarverslag gaan opnemen. Echter hebben zij nog geen duidelijk beeld van de manier waarop dit kan gebeuren.

De Gemeentewet schrijft voor dat gemeenten een begroting, meerjarenraming, jaarrekening en jaarverslag moeten maken en geven enkele vereisten waaraan de genoemde documenten dienen te voldoen. Bij de meeste onderzochte gemeenten was geen totaaloverzicht aanwezig van het vastgoedbezit zodat geen oordeel kan worden gegeven over het correct naleven van de waarderingsmethoden die de gemeenten hanteren en of deze worden nageleefd.

Vanuit de rijksoverheid zijn geen duidelijke voorwaarden gesteld waaraan het vastgoedbeleid moet voldoen, echter het beleid moet wel voldoen aan de voorwaarden die de gemeenten zelf hebben gesteld. Omdat slechts twee gemeenten (Almere en Bronckhorst) bezig zijn met het voeren van een geformaliseerd vastgoedbeleid heeft deze vraag alleen betrekking op deze twee gemeenten. Deze gemeenten hebben aangegeven dat het vastgoedbeleid zal voldoen aan de gestelde voorwaarden vanuit de gemeente.

De antwoorden op de vragen bij rechtmatigheid zijn terug te vinden in de tabellen 5.17 tot en met 5.24.

<b>Delfzijl</b>	
Staat al het vastgoed van de gemeente in het jaarverslag? (vraag 5)	Ja als een post, niet de gebouwen specifiek .
Voldoet het jaarverslag van de gemeente aan de voorwaarden van de Gemeentewet? (vraag 6)	Ja, het jaarverslag en de jaarrekening van de gemeente voldoen aan de voorwaarden van de Gemeentewet.
Waardeert de gemeente haar vastgoedbezit naar de voorwaarden van de Gemeentewet? (vraag 7)	Ja, het vastgoed van de gemeente wordt overeenkomstig de Gemeentewet gewaardeerd.
Voldoet het beleid aan de eigen regels en de regels vanuit de overheid? (vraag 15)	Niet van toepassing.

Tabel 5.17: Antwoorden rechtmatigheid gemeente Delfzijl

<b>Reiderland</b>	
Staat al het vastgoed van de gemeente in het jaarverslag? (vraag 5)	Ja als een post, niet de gebouwen specifiek .
Voldoet het jaarverslag van de gemeente aan de voorwaarden van de Gemeentewet? (vraag 6)	Ja, het jaarverslag en de jaarrekening van de gemeente voldoen aan de voorwaarden van de Gemeentewet.
Waardeert de gemeente haar vastgoedbezit naar de voorwaarden van de Gemeentewet? (vraag 7)	Ja, het vastgoed van de gemeente wordt overeenkomstig de Gemeentewet gewaardeerd.
Voldoet het beleid aan de eigen regels en de regels vanuit de overheid? (vraag 15)	Niet van toepassing.

Tabel 5.18: Antwoorden rechtmatigheid gemeente Reiderland

<b>Den Haag</b>	
Staat al het vastgoed van de gemeente in het jaarverslag? (vraag 5)	Ja als een post, niet de gebouwen specifiek.
Voldoet het jaarverslag van de gemeente aan de voorwaarden van de Gemeentewet? (vraag 6)	Ja, het jaarverslag en de jaarrekening van de gemeente voldoen aan de voorwaarden van de Gemeentewet.
Waardeert de gemeente haar vastgoedbezit naar de voorwaarden van de Gemeentewet? (vraag 7)	Ja, het vastgoed van de gemeente wordt overeenkomstig de Gemeentewet gewaardeerd.
Voldoet het beleid aan de eigen regels en de regels vanuit de overheid? (vraag 15)	Niet van toepassing

Tabel 5.19: Antwoorden rechtmatigheid gemeente Den Haag

<b>Amsterdam</b>	
Staat al het vastgoed van de gemeente in het jaarverslag? (vraag 5)	Ja een als post, niet de gebouwen specifiek.
Voldoet het jaarverslag van de gemeente aan de voorwaarden van de Gemeentewet? (vraag 6)	Ja, het jaarverslag en de jaarrekening van de gemeente voldoen aan de voorwaarden van de Gemeentewet.
Waardeert de gemeente haar vastgoedbezit naar de voorwaarden van de Gemeentewet? (vraag 7)	Ja, het vastgoed van de gemeente wordt overeenkomstig de Gemeentewet gewaardeerd.
Voldoet het beleid aan de eigen regels en de regels vanuit de overheid? (vraag 15)	Niet van toepassing.

Tabel 5.20: Antwoorden rechtmatigheid gemeente Amsterdam

<b>Almere</b>	
Staat al het vastgoed van de gemeente in het jaarverslag? (vraag 5)	Ja, echter als een post. De gemeente wil mogelijk in de toekomst de afzonderlijke vastgoedobjecten specifiek op de balans zetten.
Voldoet het jaarverslag van de gemeente aan de voorwaarden van de Gemeentewet? (vraag 6)	Ja, het jaarverslag en de jaarrekening van de gemeente voldoen aan de voorwaarden van de Gemeentewet.
Waardeert de gemeente haar vastgoedbezit naar de voorwaarden van de Gemeentewet? (vraag 7)	Ja, het vastgoed van de gemeente wordt overeenkomstig de Gemeentewet gewaardeerd.
Voldoet het beleid aan de eigen regels en de regels vanuit de overheid? (vraag 15)	Het nieuwe vastgoedbeleid zal moeten voldoen aan de regels van de gemeente en de overheid.

Tabel 5.21: Antwoorden rechtmatigheid gemeente Almere

Emmen	
Staat al het vastgoed van de gemeente in het jaarverslag? (vraag 5)	Ja als een post, niet de gebouwen specifiek.
Voldoet het jaarverslag van de gemeente aan de voorwaarden van de Gemeentewet? (vraag 6)	Ja, het jaarverslag en de jaarrekening van de gemeente voldoen aan de voorwaarden van de Gemeentewet.
Waardeert de gemeente haar vastgoedbezit naar de voorwaarden van de Gemeentewet? (vraag 7)	Ja, het vastgoed van de gemeente wordt overeenkomstig de Gemeentewet gewaardeerd.
Voldoet het beleid aan de eigen regels en de regels vanuit de overheid? (vraag 15)	Niet van toepassing.

Tabel 5.22: Antwoorden rechtmatigheid gemeente Emmen

Zoetermeer	
Staat al het vastgoed van de gemeente in het jaarverslag? (vraag 5)	Ja als een post, niet de gebouwen specifiek.
Voldoet het jaarverslag van de gemeente aan de voorwaarden van de Gemeentewet? (vraag 6)	Ja, het jaarverslag en de jaarrekening van de gemeente voldoen aan de voorwaarden van de Gemeentewet.
Waardeert de gemeente haar vastgoedbezit naar de voorwaarden van de Gemeentewet? (vraag 7)	Ja, het vastgoed van de gemeente wordt overeenkomstig de Gemeentewet gewaardeerd.
Voldoet het beleid aan de eigen regels en de regels vanuit de overheid? (vraag 15)	Niet van toepassing.

Tabel 5.23: Antwoorden rechtmatigheid gemeente Zoetermeer

Bronckhorst	
Staat al het vastgoed van de gemeente in het jaarverslag? (vraag 5)	Nu het vastgoedbezit precies is vastgesteld zal het vastgoedbezit misschien ook in het komende jaarverslag komen.
Voldoet het jaarverslag van de gemeente aan de voorwaarden van de Gemeentewet? (vraag 6)	Ja, het jaarverslag en de jaarrekening van de gemeente voldoen aan de voorwaarden van de Gemeentewet.
Waardeert de gemeente haar vastgoedbezit naar de voorwaarden van de Gemeentewet? (vraag 7)	Ja, het vastgoed van de gemeente wordt overeenkomstig de Gemeentewet gewaardeerd.
Voldoet het beleid aan de eigen regels en de regels vanuit de overheid? (vraag 15)	Ja, het vastgoedbeleid voldoet aan de regels die gesteld zijn.

Tabel 5.24: Antwoorden rechtmatigheid gemeente Bronckhorst

## Analyse legitimiteit

De legitimiteit van het vastgoedbeleid van de onderzochte gemeenten wordt gemeten als het totaal van de hierboven genoemde beginselen van goed bestuur. Op het gebied van rechtmatigheid hebben de onderzochte gemeenten het vastgoedbeleid goed voor elkaar. Op het gebied van democratie en doelmatigheid en doeltreffendheid verschilt het per gemeente. Zie hiervoor ook de antwoorden in de hierboven opgestelde tabellen. Factoren die van invloed zijn op de legitimiteit van het vastgoedbeleid lijken voornamelijk het inzicht in het eigen vastgoedbezit, het beheer van het vastgoed vanuit een afdeling en het opstellen van een vastgoedbeleid. Zo heeft de gemeente Zoetermeer geen optimaal inzicht in het vastgoedbezit, is het vastgoedbezit verdeeld over meerdere afdelingen, waarbij de communicatie tussen de afdelingen niet optimaal is en ontbreekt bij de gemeente een formeel vastgoedbeleid. Hierdoor is de legitimiteit van het vastgoedbeleid van de gemeente Zoetermeer gering. Dat het vastgoedbeleid van deze gemeente en daarom de legitimiteit van dit beleid niet voldoet aan de eisen, werd door de afdeling vastgoedbeheer tijdens het interview met de gemeente erkend. Zij is bezig de eerste stappen te zetten om het vastgoedbeleid te verbeteren. De eerste stap die de gemeente hiervoor wil zetten is het opstellen van een vastgoedbedrijf om het vastgoedbezit van de gemeente op een locatie te beheren. De legitimiteit van het vastgoedbeleid is bij de gemeenten Almere en Bronckhorst aanzienlijk hoger. Het

(in)voeren van een geformaliseerd vastgoedbeleid en het centraliseren verhoogt de legitimiteit van het vastgoedbeleid van gemeenten.

#### 5.4 Resultaat beginselen van goed bestuur

In de vorige paragraaf is op basis van de beginselen van goed bestuur een analyse gemaakt van het vastgoedbeleid van gemeenten. In deze paragraaf wordt op basis van deze analyse een vergelijkend oordeel gegeven over het vastgoedbeleid van de onderzochte gemeenten.

In figuur 5.25 volgt een overzicht met de posities van de beginselen van goed bestuur van de gemeenten. Per beginsel kunnen de gemeenten relatief slecht, gemiddeld en relatief goed scoren. (NB: de beoordeling 'slecht' of 'goed' is altijd gebonden aan bepaalde premissen).

Relatief slecht	Gemiddeld	Relatief goed
<p><b>Democratie</b> - Zoetermeer</p> <p><b>Doeltreffendheid/doelmatigheid</b> - Zoetermeer</p>	<p><b>Democratie</b> - Delfzijl - Reiderland - Den Haag - Amsterdam - Emmen</p> <p><b>Doeltreffendheid/doelmatigheid</b> - Delfzijl - Reiderland - Den Haag - Amsterdam - Emmen</p>	<p><b>Democratie</b> - Almere - Bronckhorst</p> <p><b>Doeltreffendheid/doelmatigheid</b> - Almere - Bronckhorst</p> <p><b>Rechtmatigheid</b> - Delfzijl - Reiderland - Den Haag - Amsterdam - Almere - Emmen - Zoetermeer - Bronckhorst</p>

Figuur 5.25: Resultaten beginselen goed bestuur

Uit figuur 5.25 blijkt dat de meerderheid van de gemeenten gemiddeld scoren op het gebied van democratie en doeltreffendheid en doelmatigheid. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat de meeste onderzochte gemeenten geen vastgoedbeleid bezitten. De gemeenten Almere en Bronckhorst scoren relatief goed op de beginselen democratie en doeltreffendheid en doelmatigheid. Deze twee gemeenten zijn tevens de enige twee gemeenten die bezig zijn een vastgoedbeleid op te stellen. De gemeente Zoetermeer scoort als enige relatief slecht op de beginselen democratie en doeltreffendheid en doelmatigheid, de belangrijkste oorzaak hiervan is het beperkte inzicht in het eigen vastgoedbezit. Alle van de onderzochte gemeenten scoren relatief goed op rechtmatigheid, omdat alle gemeenten zich (zeggen te) houden aan de huidige wet- en regelgeving.

Nadat de beginselen van goed bestuur van de gemeenten in kaart zijn gebracht kan een uitspraak worden gedaan over het vastgoedbeleid op basis van de beginselen van goed bestuur. De gemeente Zoetermeer scoort als enige relatief slecht op basis van de beginselen van goed bestuur. De gemeenten Delfzijl, Reiderland, Den Haag, Amsterdam en Emmen scoren gemiddeld en de gemeenten Almere en Bronckhorst

zijn de enige twee gemeenten die relatief goed scoren op basis van de beginselen van goed bestuur.

## **5.5 Kenmerken gemeenten**

Voor dit onderzoek zijn in hoofdstuk 4 enkele kenmerken van gemeenten geselecteerd. In deze paragraaf worden deze kenmerken van de onderzochte gemeenten geanalyseerd.

### **Voormalig artikel 12-status**

Voor de voormalige artikel 12-status is in paragraaf 4.2 de gemeente Reiderland geselecteerd, deze gemeente wordt vergeleken met de overige gemeenten in het onderzoek.

Tijdens de artikel 12-status heeft de gemeente Reiderland verschillende beslissingen over het vastgoedbeleid genomen, die zij anders niet genomen zou hebben. Zo heeft de gemeente om de boekhouding weer op orde te krijgen haar vastgoedbeleid duidelijk aangepast. Een van de acties die de gemeente heeft genomen om de kosten van haar vastgoedbezit te verlagen is het afstoten van het meeste vastgoed van de gemeente. De diensten die in dit vastgoed werden aangeboden worden nu aangeboden door zelfstandige organisaties, zodat de gemeente hier geen kosten meer voor hoeft te maken. Daarnaast heeft de gemeente het vastgoedbezit ondergebracht bij een afdeling.

Door bovengenoemde aanpassingen kan geconcludeerd worden dat de voormalige artikel 12-status een positieve invloed heeft op het vastgoedbeleid van de gemeente.

### **Aantal woonkernen**

Voor het kenmerk aantal woonkernen zijn de gemeenten Zoetermeer, Den Haag, Almere, Emmen, Amsterdam en Bronckhorst geselecteerd.

Ten aanzien van het kenmerk aantal woonkernen is geen duidelijk verband te vinden tussen het vastgoedbeleid van de gemeente en het aantal woonkernen. Bij de gemeenten met weinig woonkernen (Zoetermeer, Den Haag en Almere) zijn er onderling duidelijke verschillen. De gemeente Almere is bezig een vastgoedbedrijf op te zetten en heeft haar vastgoedbezit reeds gecentraliseerd. Hierdoor heeft de gemeente een goed inzicht in het vastgoedbezit. Daarentegen heeft de gemeente Zoetermeer veel minder inzicht in het eigen vastgoedbezit, is het vastgoed verdeeld over meerdere afdelingen en heeft de gemeente geen duidelijk vastgoedbeleid. Deze verschillen zijn ook terug te vinden bij de gemeenten met veel woonkernen. Zo is de gemeente Bronckhorst de laatste tijd actief bezig geweest met het vastgoedbeleid en is het vastgoedbezit gecentraliseerd in de organisatie. Daarentegen zijn de gemeenten Amsterdam en Emmen niet bezig met een vastgoedbeleid en is het vastgoed niet gecentraliseerd binnen de organisatie.

Geconcludeerd kan worden dat het aantal woonkernen geen invloed lijkt te hebben op het vastgoedbeleid van gemeenten. Dit beeld werd bevestigd tijdens de interviews met de gemeenten met meerdere woonkernen. In deze interviews werd door de

gemeenten aangegeven dat de aanwezigheid van meerdere woonkernen geen invloed heeft gehad op het vastgoedbeleid van de gemeente.

### **Inwonertal**

Voor het kenmerk inwonertal zijn de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Reiderland en Delfzijl geselecteerd.

De informatie over het vastgoedbezit is bij de gemeenten Amsterdam en Den Haag (beide groot inwonertal) niet op één locatie aanwezig, deze informatie is verspreid over de organisatie van de gemeenten. Het vastgoedbezit is bij de gemeente Delfzijl (klein inwonertal) tevens over de organisatie verdeeld, echter heeft zij wel in het jaarverslag 2006 staan welk vastgoed zij bezit. De gemeente Reiderland (klein inwonertal) heeft het vastgoedbezit gecentraliseerd naar een afdeling. Daarnaast staat in het jaarverslag van de gemeente vermeld welk vastgoed de gemeente heeft afgestoten de laatste jaren. Door het beperkte vastgoedbezit van de gemeenten met een klein inwonertal weten de medewerkers van de vastgoedafdeling bij benadering welk vastgoed zij in bezit hebben. Geen van de geselecteerde gemeenten hebben overigens een formeel vastgoedbeleid.

Geconcludeerd kan worden dat het inwonertal geen significante invloed lijkt te hebben op het vastgoedbeleid van de onderzochte gemeenten. Echter het lijkt het dat de gemeenten met een kleiner inwonertal een beter overzicht hebben in het totale vastgoedbezit. Een mogelijke oorzaak hiervan kan het beperkte vastgoedbezit van gemeenten met een klein inwonertal zijn.

### **WOZ-waarde**

Voor het kenmerk WOZ-waarde zijn de gemeenten Bronckhorst, Reiderland en Delfzijl geselecteerd.

De gemeente Bronckhorst (hoge WOZ-waarde) heeft als enige van de geselecteerde gemeenten haar vastgoedbezit uitgewerkt in een Excel sheet, waarin veel data is opgenomen zoals de WOZ-waarde en de toekomstige onderhoudskosten. Een dergelijke inventarisatie van het vastgoedbezit is niet aanwezig bij de gemeenten Delfzijl en Reiderland (lage WOZ-waarde). Het beleid van de gemeenten Delfzijl en Reiderland is gericht op het minimaliseren van de kosten van de gemeentelijke huisvesting. De gemeente Reiderland beheert net als de gemeente Bronckhorst het vastgoed vanuit een afdeling en heeft een goed inzicht in haar vastgoedbezit.

Omdat de gemeente Reiderland net als de gemeente Bronckhorst het vastgoed beheert vanuit een afdeling en een goed inzicht heeft in het vastgoedbezit kan geen duidelijke conclusie worden getrokken over de invloed van de WOZ-waarde op het vastgoedbeleid van een gemeente. Dit beeld wordt bevestigd door de geselecteerde gemeenten. Zij gaven tijdens de interviews aan niet duidelijk in kaart te kunnen brengen of de WOZ-waarde van de gemeente invloed heeft op haar vastgoedbeleid.

### **Groeisnelheid**

De geselecteerde gemeenten op basis van het kenmerk groeisnelheid zijn Almere, Reiderland en Delfzijl.

Zowel de snel groeiende gemeente Almere als de negatief groeiende gemeente Delfzijl heeft veel aandacht voor herontwikkeling. De reden voor herontwikkeling verschilt echter. Waar de gemeente Almere uit gaat van vervanging van de huisvesting die na 30 jaar is verouderd en niet meer voldoet aan de eisen van de gemeente, is de herontwikkeling bij de gemeente Delfzijl gericht op het weer aantrekkelijk maken van haar wijken en voorzieningen. Op het gebied van vastgoedbeleid is het beleid van een snelgroeiende gemeente als Almere dynamischer, zo is onlangs het vastgoed samengebracht in een vastgoedbedrijf en heeft de gemeente Almere plannen om het vastgoedbeleid verder vorm te geven. Het vastgoedbeleid van de gemeente Delfzijl is de laatste jaren niet sterk veranderd. Naast de mindere groei van de gemeente hebben waarschijnlijk de problemen die het college van burgemeester en wethouders de laatste jaren heeft gekend invloed gehad op het vastgoedbeleid. Uit het interview met deze gemeente blijkt dat deze problemen de ontwikkelingen van het vastgoedbeleid niet hebben bevorderd. De gemeente Reiderland groeit niet sterk en het vastgoedbeleid is na de artikel 12-status niet significant veranderd.

De gemeente Reiderland heeft net als de gemeente Almere het vastgoed ondergebracht bij een afdeling en heeft goed inzicht in het vastgoedbezit. Omdat zowel een langzaam groeiende en snel groeiende gemeente het vastgoedbeheer hebben ondergebracht bij een afdeling en bij alle geselecteerde gemeenten het inzicht in het vastgoedbezit voldoende is, lijkt de groeisnelheid van een gemeente weinig invloed te hebben op het vastgoedbeleid van de gemeente.

### **Omgevingsadressendichtheid**

Voor het kenmerk omgevingsadressendichtheid zijn de gemeenten Zoetermeer en Emmen geselecteerd.

Beide gemeenten hebben ongeveer evenveel inwoners, echter de omgevingsadressendichtheid van beide gemeenten verschilt sterk. Dit is terug te vinden in bebouwing van de gemeenten. Waar de gemeente Emmen genoeg ruimte heeft, is binnen de gemeente Zoetermeer bijna geen ruimte meer om verder te bouwen. Het vastgoedbeleid van beide gemeenten verschilt echter niet veel van elkaar. Bij beide gemeenten is het vastgoed verspreid over de organisatie en is er centraal onvoldoende inzicht in het vastgoedbezit. Beide gemeenten hebben overigens aangegeven het vastgoedbezit meer te willen centraliseren. Daarnaast hebben geen van beide gemeenten een formeel vastgoedbeleid.

Omdat beide gemeenten niet optimaal inzicht hebben in het vastgoedbezit en geen formeel vastgoedbeleid hebben kan geen duidelijk verband worden gevonden tussen de omgevingsadressendichtheid en de invloed hiervan op het vastgoedbeleid.

### **Gemeentelijke herindeling**

De enige onlangs heringedeelde gemeente in dit onderzoek is de gemeente Bronckhorst. Deze gemeente wordt vergeleken met de overige niet heringedeelde gemeenten.



De gemeente Bronckhorst is tevens de enige gemeente die een gedocumenteerd vastgoedbeleid heeft opgesteld. De gemeente heeft tijdens het interview aangegeven dat de herindeling van de gemeente de aanleiding was om een vastgoedbeleid te ontwikkelen. Tevens heeft de gemeente Bronckhorst als enige gemeente aangegeven op centraal niveau een totaal overzicht van haar vastgoedbezit te hebben, waarin onder andere de kosten die in de toekomst gemaakt moeten worden voor onderhoud van het vastgoed zijn vermeld.

Door het vastgoedbeleid aan te passen aan de gemeentelijke herindeling is de conclusie dat de gemeentelijke herindeling bij de onderzochte gemeenten een positief effect heeft op het vastgoedbeleid.

## 5.6 Veronderstelde factoren gemeenten

In paragraaf 5.5 is gebleken dat de meeste gekozen kenmerken geen duidelijke invloed hebben op het vastgoedbeleid van de gemeenten.

Enkele gemeenten hebben aangegeven dat zichzelf factoren of gebeurtenissen zien die mogelijk invloed hebben op het vastgoedbeleid. Het gaat daarbij om een veronderstelde invloed op het vastgoedbeleid van de gemeenten. Het is niet aangetoond dat de genoemde factoren werkelijk invloed hebben op het vastgoedbeleid. Maar deze factoren kunnen mogelijk in een vervolgonderzoek nader onderzocht worden.

Hierna volgen de factoren die volgens de gemeenten van invloed kunnen zijn:

Gemeente	Verondersteld kenmerk
Delfzijl	De onrust binnen het college van Burgemeester en wethouders heeft mogelijk een negatieve invloed gehad op het vastgoedbeleid van de gemeente.
Reiderland	De omvang van het vastgoedbezit en het tekort aan financiële middelen van de gemeente heeft volgens de gemeente invloed gehad op het vastgoedbeleid van de gemeente.
Den Haag	De gemeente ziet geen duidelijk aanwijsbare factor die in het recente verleden van invloed is geweest op het vastgoedbeleid van de gemeente. Door het tekort aan financiële middelen in 1995 was er destijds behoefte aan meer inzicht in de totale kosten met betrekking tot vastgoed.
Amsterdam	Het vastgoedbedrijf van Amsterdam heeft grote posities in de gemeente Amsterdam en zelfs daarbuiten. Zij is zelf betrokken bij het ontwikkelen van vastgoed en neemt om diverse redenen posities in. Doordat het vastgoedbedrijf zelf kapitaalkrchtig is en goed renderend geniet het vastgoedbedrijf een grote autonomie binnen de gemeente Amsterdam.
Almere	De gemeente ziet geen duidelijke reden waarom de gemeente juist nu een vastgoedbeleid zou moeten ontwikkelen. Een mogelijke aanleiding is de gelijktijdige technische veroudering van veel panden van de gemeente. Deze panden zijn ongeveer 30 jaar geleden gerealiseerd. Omdat een groot gedeelte van het vastgoed van de gemeente moet worden gerenoveerd of worden vervangen is een beter inzicht in het actuele vastgoedbezit en bijbehorende kosten wenselijker geworden.
Emmen	Een mogelijke factor om een vastgoedbeleid op te stellen zijn de overbodige gebouwen die de gemeente in bezit heeft. Zo heeft de gemeente 3 zwembaden van matige kwaliteit en 4 schoolgebouwen die half leeg staan. Door dit overbodige vastgoed is het voor de gemeente van belang om op korte termijn meer inzicht te krijgen in nut en noodzaak van deze gebouwen en vraagt de gemeente zich af of zij deze gebouwen wil behouden.
Zoetermeer	De gemeente Zoetermeer heeft geen duidelijk beeld van de factoren die van invloed kunnen zijn op het vastgoedbeleid. Een mogelijke reden dat de gemeente nog geen vastgoedbeleid heeft is dat de gemeente slechts een woonkern heeft en bijna geheel is volgebouwd. Hierdoor zou de gemeenteraad het idee kunnen hebben dat de gemeente voldoende inzicht heeft in het eigen vastgoedbezit.
Bronckhorst	De gemeente ziet de recente herindeling van de gemeente als de belangrijkste reden om een vastgoedbeleid op te zetten. Door de herindeling van de gemeente is het vastgoedbezit van de gemeente sterk gegroeid en is een beter inzicht in het vastgoedbezit wenselijk geworden.

Figuur 5.26: Veronderstelde invloedsfactoren vastgoedbeleid gemeenten

De onderzochte gemeenten zien diverse factoren die van invloed kunnen zijn op het vastgoedbeleid. Hier is echter geen consistent beeld uit te filteren. De mogelijk factoren die de gemeenten noemen, die nog niet zijn behandeld zijn in dit onderzoek worden hieronder opgesomd:

- de omvang van het vastgoedbezit van de gemeente;
- kapitaalcrachtigheid van de vastgoedafdeling;
- omvang vastgoedbezit van de gemeente dat gerenoveerd of vervangen moet worden;
- omvang vastgoedbezit dat overbodig is.

## **5.7 Resultaat kenmerken gemeenten**

Van de geselecteerde kenmerken lijken de meeste kenmerken geen significante invloed te hebben op het vastgoedbeleid van de gemeenten, slechts de voormalig artikel 12-status en de herindeling van de gemeente lijken invloed te hebben op het vastgoedbeleid. Daarnaast hebben de door de gemeenten veronderstelde kenmerken, die mogelijk invloed hebben op het vastgoedbeleid, weinig overeenkomsten met elkaar. Gezien deze resultaten kan de vraag gesteld worden of de selectie van de gemeenten op basis van enkele kenmerken de optimale keuze is geweest. De verschillen in vastgoedbeleid van gemeenten kunnen moeilijk aan één bepaald kenmerk worden toegekend, omdat de geselecteerde gemeenten onderling verschillen op meerdere vlakken. Het verschil in vastgoedbeleid tussen de gemeenten kan dan niet direct worden toegeschreven aan één bepaald kenmerk, mogelijk heeft een ander kenmerk tevens invloed op het verschil in vastgoedbeleid. Door gemeenten te selecteren die slechts op één of twee kenmerken verschillen en verder zo veel mogelijk identiek zijn kan dit worden ondervangen. Hierbij moet wel gelijk bij worden vermeld dat het onmogelijk is twee identieke gemeenten te vinden omdat elke gemeente uniek is en veel specifieke eigenschappen heeft.

## **6. Conclusies en aanbevelingen**

In dit hoofdstuk wordt op basis van de onderzoeksvraag en de resultaten uit het onderzoek een conclusie getrokken en worden verbeteringsvoorstellen gedaan met betrekking tot het vastgoedbeleid van gemeenten. Tevens worden in dit hoofdstuk enkele suggesties voor vervolgonderzoek behandeld.

### **6.1 Resultaten en conclusie**

De basis van het onderzoek is de onderzoeksvraag, deze bestaat uit de volgende “lagen”:

- Hebben de gemeenten een geformaliseerd vastgoedbeleid?
- Voldoet het vastgoedbeleid van gemeenten aan de beginselen van goed bestuur?
- In welke mate hebben specifieke kenmerken van de gemeenten invloed op het vastgoedbeleid van deze gemeenten?

In het eerste gedeelte van deze paragraaf wordt gekeken naar het vastgoedbeleid van gemeenten en in hoeverre dit beleid voldoet aan de beginselen van goed bestuur en welke invloed de kenmerken hebben op het vastgoedbeleid en de beginselen van goed bestuur. Op basis van deze conclusies kan een voorstel worden geformuleerd voor het verbeteren van het vastgoedbeleid.

#### **6.1.1 Conclusie vastgoedbeleid**

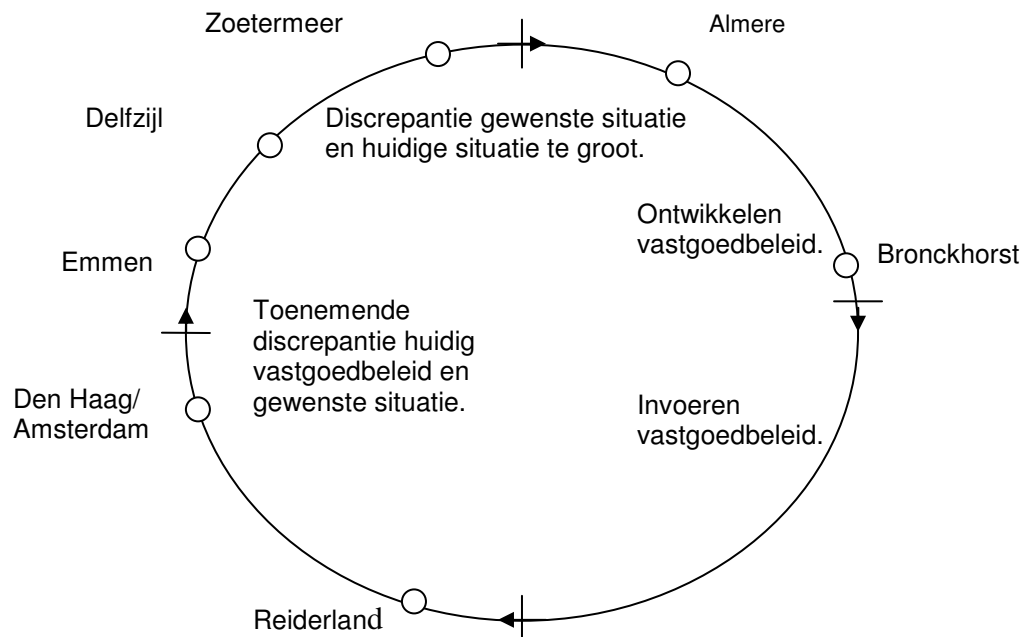
Van de onderzochte gemeenten blijken de meeste gemeenten geen geformaliseerd vastgoedbeleid te bezitten. De gemeente Bronckhorst is in een ver gevorderd stadium met het opzetten van een vastgoedbeleid. Deze gemeente heeft met een extern bureau een vastgoedbeleid opgesteld. Daarnaast heeft de gemeente Almere de eerste stappen gezet om een vastgoedbeleid te realiseren. Hiertoe is reeds een centraal vastgoedbedrijf opgericht en is de gemeente bezig een vastgoedbeleid op te stellen. De overige gemeenten hebben geen geïntegreerd formeel vastgoedbeleid. Het beleid van deze gemeente valt het beste te beschrijven als een resultaat van in het verleden genomen beleidsbeslissingen die geen geïntegreerd geheel vormen.

#### **6.1.2 Conclusie beginselen goed bestuur**

In paragraaf 5.3 zijn de beginselen van goed bestuur geanalyseerd. Op basis van deze analyse verschilt het vastgoedbeleid van de gemeenten sterk. Om zo goed mogelijk te kunnen voldoen aan de beginselen van goed bestuur is het voornamelijk van belang dat de gemeente voldoende inzicht heeft in het eigen vastgoedbezit en bezig is een vastgoedbeleid op te stellen. De onderzochte gemeenten voldoen het beste aan het beginsel rechtmatigheid omdat zij moeten voldoen aan de heersende wet- en regelgeving. Aan het beginsel democratie voldoen de gemeenten over het algemeen minder. De reden hiervoor is, dat bij enkele onderzochte gemeenten niet voldoende inzicht is in het vastgoedbezit en het merendeel van de onderzochte gemeenten geen formeel vastgoedbeleid hebben. Op individueel niveau voldoet de

gemeente Bronckhorst het meeste aan de beginselen van goed bestuur en voldoet de gemeente Zoetermeer het minste aan de beginselen van goed bestuur.

Het vastgoedbeleid van gemeenten lijkt zich in een cyclus te bewegen waarbij de discrepantie tussen de gewenste situatie en de huidige situatie toeneemt tot een bepaalde discrepantie waardoor het beleid aangepast dient te worden. Deze cyclus is in figuur 6.1 weergegeven. De cyclus is gebaseerd op de beleidslevencyclus van Winsemius (Winsemius 1986).



Figuur 6.1 cyclus vastgoedbeleid

Op basis van de verzamelde data kan een cyclus opgesteld worden met verschillende fasen. De meeste gemeenten hebben aangegeven dat een discrepantie bestaat of bestond tussen het huidige beleid en een beleid, dat beter past bij de huidige situatie waarin de gemeenten verkeren. Bij de gemeenten Bronckhorst en Almere was die discrepantie zo groot dat de gemeenten werkelijk zijn begonnen het beleid aan te passen. Geen van de onderzochte gemeenten heeft een vastgoedbeleid ingevoerd. De overige gemeenten hebben geen expliciet vastgoedbeleid, echter zit er wel een beleid achter al is deze over het algemeen redelijk impliciet.

De snelheid van de cyclus verschilt per gemeente. Zo heeft de gemeente Reiderland haar beleid al enkele jaren geleden aangepast en dit beleid past nog prima bij de huidige situatie. Dit kan in een dag veranderen, op het moment dat bijvoorbeeld de gemeente Reiderland bij de gemeentelijke herindeling samengaat met de gemeenten Scheemda en Winschoten kan het huidige beleid van de ene op de andere dag niet meer passen bij de situatie van de gemeente.

### **6.1.3 Uitkomst verwachtingen beginselen van goed bestuur**

In paragraaf 3.7 zijn verwachtingen uitgesproken met betrekking tot de beginselen van goed bestuur. In deze paragraaf wordt nagegaan in hoeverre deze verwachtingen zijn uitgekomen.

De eerste verwachting had betrekking op de democratie van het vastgoedbeleid. De verwachting was dat het democratische gehalte van het vastgoedbeleid zou verschillen, omdat enkele gemeenten geen volledig beeld hadden van het vastgoedbezit en lang niet alle gemeenten over een vastgoedbeleid zouden beschikken. Deze verwachting met betrekking tot de democratie is grotendeels uitgekomen. Zo hebben niet alle gemeenten een even goed beeld van het eigen vastgoedbezit en hebben de meeste gemeenten geen transparant vastgoedbeleid.

De verwachting ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid was dat de doelmatigheid en doeltreffendheid voornamelijk afhankelijk was van de mate waarin het vastgoed ondergebracht was bij een afdeling en hier geen duidelijke uitspraken over gedaan konden worden, omdat niet bekend was in hoeverre de gemeenten het vastgoed hadden gecentraliseerd bij een afdeling. Van de onderzochte gemeenten blijken de meeste gemeenten het vastgoedbezit niet te hebben gecentraliseerd, wat over het algemeen tot gevolg had dat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het vastgoedbeleid van deze gemeenten niet optimaal was.

Bij het beginsel rechtmatigheid was de verwachting dat de meeste gemeenten hieraan zouden voldoen met als belangrijkste reden dat de gemeenten niet van de huidige regelgeving mogen afwijken. Bij de onderzochte gemeenten blijkt deze verwachting te zijn uitgekomen, de gemeenten houden zich aan de heersende wet- en regelgeving en de gemeenten die over een vastgoedbeleid beschikken hebben de verwachting uitgesproken dat zij zich houden aan de voorwaarden die vanuit de gemeente zijn gesteld aan het vastgoedbeleid.

Bij het beginsel legitimiteit is geen duidelijke verwachting uitgesproken omdat niet duidelijk was hoe de score op de overige beginselen van goed bestuur er uit zouden zien. Bij de onderzochte gemeenten blijkt dat de legitimiteit verschilt, omdat de democratie en doelmatigheid en doeltreffendheid van het vastgoedbeleid bij de gemeenten verschilt.

### **6.1.4 Conclusie kenmerken gemeenten**

In paragraaf 5.5 zijn de kenmerken van gemeenten geanalyseerd. Van de geselecteerde kenmerken blijken de meeste weinig tot geen invloed te hebben op het vastgoedbeleid van de gemeenten. Alleen de kenmerken voormalig artikel 12-status en de herindeling hebben mogelijk een positieve invloed gehad op het vastgoedbeleid van de gemeenten. De gemeenten hebben tevens zelf aangegeven welke kenmerken van de gemeente invloed zouden kunnen hebben gehad op het vastgoedbeleid van de gemeente. De genoemde kenmerken laten geen duidelijk beeld zien en er zal verder onderzoek nodig zijn om uit te wijzen welke van deze factoren werkelijk invloed hebben op het vastgoedbeleid van gemeenten.

### **6.1.5 Uitkomst verwachtingen kenmerken gemeenten**

In paragraaf 4.4 zijn enkele verwachtingen uitgesproken met betrekking tot de kenmerken van de gemeenten. Na deze kenmerken behandeld te hebben in hoofdstuk 5, kan worden nagegaan in hoeverre de verwachtingen zijn uitgekomen.

De eerste verwachting had betrekking op grote gemeenten met een hoog inwonertal en hoge omgevingsadressendichtheid. Deze gemeenten zouden naar verwachting een beter gedocumenteerd vastgoedbeleid hebben. Bij de onderzochte gemeenten lijkt deze niet te zijn uitgekomen, de enige gemeente die een gedocumenteerd vastgoedbeleid heeft is de gemeente Bronckhorst en deze gemeente voldoet niet aan de kenmerken hoog inwonertal en hoge omgevingsadressendichtheid.

De tweede verwachting had betrekking op de voormalig artikel 12-status van een gemeente. De verwachting die werd uitgesproken had betrekking op het aanpassen van het vastgoedbeleid door de artikel 12-status. De gemeente Reiderland is de enige voormalig artikel 12 gemeente en deze gemeente heeft indertijd, zoals verwacht, haar vastgoedbeleid aangepast om uit de artikel 12-status te komen.

De derde verwachting had betrekking op de groeisnelheid van de gemeenten. De verwachting was dat door de dynamiek binnen een snel groeiende gemeente het vastgoedbeleid recenter zou zijn dan bij langzaam groeiende gemeenten. Bij de onderzochte gemeenten lijkt deze verwachting van toepassing te zijn. De snel groeiende gemeente Almere is momenteel bezig een vastgoedbeleid op te stellen. De langzaam groeiende gemeente Delfzijl heeft de laatste jaren weinig aan haar vastgoedbeleid veranderd. Dit geldt ook voor de gemeente Reiderland die na de artikel 12-status weinig heeft veranderd aan haar vastgoedbeleid.

De vierde verwachting had betrekking op de herindeling van de gemeente. De verwachting was dat bij heringedeelde gemeenten de samenwerking tussen de voormalige gemeente niet optimaal zou zijn, wat tot uitdrukking zou komen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het vastgoedbeleid. Deze verwachting lijkt niet te zijn uitgekomen omdat de enige heringedeelde gemeente, de gemeente Bronckhorst, bezig is met een vastgoedbeleid op te stellen, die voldoet aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het vastgoedbeleid.

### **6.1.6 Voorstel verbetering vastgoedbeleid**

Zoals in paragraaf 6.1.2 is aangegeven bevindt het vastgoedbeleid van de onderzochte gemeenten zich in verschillende stadia. Echter zijn enkele stappen te onderscheiden om het vastgoedbeleid van de gemeenten te verbeteren. De stappen zijn opvolgende stappen om het vastgoedbeleid te verbeteren.

Stap 1: Breng het vastgoedbezit van de gemeente onder bij één afdeling. Deze afdeling moet inzicht krijgen in het totale vastgoedbezit en de locaties van het vastgoed van de gemeente.

Stap 2: De afdeling die het vastgoedbezit beheert moet inzicht krijgen in de marktwaarde van het vastgoed en de verwachte onderhoudskosten zodat de gemeente inzicht krijgt in de werkelijke kosten van het vastgoed.

Stap 3: Indien de totale kosten van het vastgoed bekend zijn kan de gemeente een uniform huurbeleid opstellen, dit kan bijvoorbeeld worden gebaseerd op een reële berekening van de kostprijs of marktprijs. Op basis van deze stap worden de subsidiestromen van de gemeente veel transparanter.

Stap 4: De gemeente moet een afweging maken over haar functie in de maatschappij. De gemeente is verantwoordelijk voor de huisvesting van diverse functies. De gemeente is echter geen vastgoedbeheerder en de vraag kan gesteld worden of de gemeente de huisvesting van deze functies niet via subsidies moet laten verlopen in plaats van zelf vastgoed te bezitten. Door marktconforme huren te vragen en de huurders de vrijheid te geven buiten het aanbod van de gemeente te huren krijgen deze functies een grotere vrijheid om invulling te geven aan de eigen huisvesting.

## **6.2 Vervolgonderzoek**

Hieronder worden enkele suggesties voor vervolgonderzoek gedaan:

- In dit onderzoek wordt verondersteld dat gemeenten, indien zij dit aangeven, daadwerkelijk inzicht hebben in hun vastgoedbezit. Echter uit het eerder vermelde artikel van Binnenlands Bestuur en de bijdrage van Hummels e.a. blijkt dat gemeenten vaak niet op de hoogte zijn van het feit dat zij geen compleet overzicht in haar vastgoedbezit hebben. Daarom zouden voor een vervolgonderzoek enkele gemeenten geselecteerd kunnen worden, die veronderstellen dat zij een compleet inzicht hebben in hun vastgoedbezit. Door de lijsten met het vastgoedbezit van de gemeenten te vergelijken met de gegevens van het kadaster kan dit onderzocht worden. Dit onderzoek kan veel tijd in beslag nemen omdat het kadaster het vastgoed dat gemeenten bezitten anders definieert dan de gemeenten zelf.
- Een andere mogelijkheid voor vervolgonderzoek is het opstellen van een raamwerk voor het vastgoedbeleid van gemeenten, dit kan bijvoorbeeld vanuit een provincie gedaan worden, zodat het vastgoedbeleid van de verschillende gemeenten consistent is en beter met elkaar te vergelijken. Al moet hier direct genoemd worden dat het nog steeds moeilijk is om het vastgoedbeleid van verschillende gemeenten met elkaar te vergelijken. Waar financiële prestaties eenvoudig met elkaar te vergelijken zijn hebben gemeenten voornamelijk een maatschappelijke functie en om deze maatschappelijke prestaties om te zetten naar meetbare prestaties is niet eenvoudig.

# Literatuurlijst

## Bronnen

Allers, M.A. (2006). *Atlas van de lokale lasten 2006*, Groningen: COELO.

Bak, R.L. (2007). *Offices in figures 2006, statistics on the office market in the Netherlands*, Amsterdam: CB Richard Ellis.

Bis, N. de, e.a. (2003). *Gemeenschappelijk vastgoed ingezet als bedrijfsmiddel*, PropertyNL research quarterly, 2 (2003) 4, p. 15-24.

Dewulf, G.P.R.M. (1999). *Het managen van vastgoed binnen een publieke organisatie*, Delf: DUP Science.

Diepenbrock, F. (2004). *Gemeenten kunnen op vastgoed besparen*, Financieel Dagblad, 19 april 2004, p.13.

Evers, F.W.R., e.a. (2002). *Public Real Estate – Successful Management Strategies*, Delft: Delft University Press.

Gerristen, E. (2002). *Stille reserves van gemeenten*, Groningen: COELO

Gool, P. van, e.a. (2007). *Onroerend goed als belegging*, Groningen: Wolters-Noordhoff.

Hoogerwerf, A. (1983). *Succes en falen van overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn: Samson.

Hoogerwerf, A. (1993). *Overheidsbeleid : een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn: Samson.

Hordijk, A.C. en Teuben, A.J.J. (2007). *Gemeenten brengen hun vastgoed onder in professionele organisaties*, Vastgoedmarkt, april 2007, p. 59-60.

Krumm, P.J.M.M. (1999). *Corporate real estate management- A comparative analysis of Dutch corporations*, Nieuwegein: Arko Publishers

Leeuw, A.C.J. de (1996). *Bedrijfskundige methodologie Management van onderzoek*, Assen: Van Gorcum.

Locatus BV. (2007). *Retail Handboek 2007*, Den Haag: SDU.

Mac Gilavry, S. (2006). *Verantwoord vastgoedbeleid door Gemeenten*, Amsterdam: MRE-scriptie ASRE.

Middendorp, M.H. en Hümmels, R.P. (2007). *Vastgoedbedrijf van gemeenten: maatschappelijk vastgoed zakelijk benaderd*, Real Estate magazine, nummer 51, 2007, p. 46-51.



Moerkamp, J. (2006). *Gebouwen te koop*, Binnenlands Bestuur, jg. 27, week 6, 10 februari 2006, p. 26-27.

Paul, J.C.L., e. a. (1996). *Organisatie en gedrag*, Deventer: Kluwer bedrijfswetenschappen.

Rosenthal, U, e. a. (1996). *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan de Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.

Schaaf, P. van der (2002). *Public real estate management challenges for governments*, Delft: DUP Science.

Teuben, A.J.J., e.a. (2007). *An Inventory of Municipal Real Estate*, Paper for ERES 2007 conference.

Verschuren, P.J.M. (1986). *De probleemstelling van een onderzoek*, Utrecht: Het Spectrum.

Winsemius, P. (1986). *Gast in eigen huis. Beschouwingen over milieumanagement*, Alphen aan den Rijn.

### **Internetsites**

<http://www.ad.nl>: Artikel fusies. Bezocht op 22-05-2007.

<http://www.cbs.nl>: Definitie omgevingsadressendichtheid. Bezocht op 22-05-2007.

<http://www.cbs.nl>: Definitie woonkernen. Bezocht op 22-05-2007.

<http://www.overheid.nl>: Omschrijving organen gemeenten. Bezocht op 13-03-2007.

<http://www.philipspensioenfonds.nl>: Omschrijving ALM-studie. Bezocht op 14-07-2008.

<http://www.rekenkamer.nl>: Omschrijving organen gemeenten. Bezocht op 12-03-2007.

<http://www.rekenkamer.nl>: Omschrijving organen gemeenten. Bezocht op 12-03-2007.

<http://www.statline.nl>: Kenmerken van gemeenten. Bezocht op 12-05-2007.

<http://www.vng.nl>: Decentralisatie-operatie van de overheid. Bezocht op 15-03-2007.