

In de schaduw van prestige

De noodzakelijke behoefte aan een volwassen vastgoedorganisatie*

Wouter Jan Verheul & Wicher Schönau

Bij sommige prestigieuze stadsprojecten gaat veel mis. Zonder grootse plannen en hoge ambities komen projecten meestal niet van de grond, maar als er onvoldoende aandacht voor de uitvoering en organisatie is, dan zijn mislukkingen vaak het gevolg. In de gemeente Rotterdam bijvoorbeeld ging het grandioos mis bij de realisatie van een poppodium. De gemeentelijke vastgoedorganisatie speelde daarbij een centrale rol en er kwam zelfs een miljoenenfraude aan het licht. Wat kunnen we leren van projecten die falen tijdens de uitvoering en hoe kunnen gemeenten publieke vastgoedorganisaties professionaliseren om fouten en misstanden te voorkomen? Deze vragen zijn relevant voor publieke organisaties, die niet alleen te maken hebben met hoge en wisselende politiek-bestuurlijke ambities, maar ook opereren in nauw contact met allerlei commerciële partijen. In dit artikel kijken we 'onder de motorkap' van de vastgoedorganisatie van Rotterdam. Op basis van casuïsonderzoek achterhalen we mechanismen en kritische succes- en faalfactoren voor een professionele en weerbare publieke vastgoedorganisatie.

Publieke vastgoedorganisaties zijn verantwoordelijk voor honderden, soms zelfs duizenden, vastgoedobjecten die moeten voldoen aan technische eisen, maatschappelijke verwachtingen, financiële kaders, ambitieuze normen op het gebied van duurzaamheid, politieke druk en ook specifieke wensen van gebruikers. Dat alles moet bovendien op een efficiënte en verantwoorde wijze plaatsvinden. Sinds de financiële crisisjaren moet dat ook nog eens gebeuren met een sterk gekrompen personeelsbestand. Niet zelden is een gemeentelijke vastgoedorganisatie onvoldoende toegerust voor complexe opgaven. Hierdoor is de kans op een mislukking in het ontwikkelen en beheren van vastgoedprojecten reëel.

De publieke vastgoedorganisatie van Rotterdam bleek te weinig professioneel en weerbaar te zijn georganiseerd toen een frauduleuze exploitant van een gemeentelijk vastgoedobject, Poppodium Waterfront, jarenlang structureel de gemeente declaraties liet uitbetalen voor niet-verrichte werkzaamheden. De miljoenenfraude roept de vraag op hoe het kon misgaan én zelfs jarenlang kon voortduren. Ook de gemeenteraad en de Rekenkamer Rotterdam vroegen zich af in hoeverre de gemeentelijke vastgoedorganisatie wel voldoende professioneel was.

* Dr. W.J. Verheul is universitair docent en onderzoeker aan de Technische Universiteit Delft en bestuurskundig adviseur te Rotterdam. Ir. W. Schönau is vastgoedkundig adviseur en partner bij TwynstraGudde.

Het onderhavige onderzoek was gericht op de vraag hoe het kan dat de gemeentelijke organisatie onvoldoende weerbaar was, waardoor een maatschappelijk vastgoedproject een debacle werd. In het verlengde hiervan richtte de aandacht zich op de vraag, hoe de gemeente de professionaliteit van de organisatie zou kunnen versterken. In dit artikel hanteren we een model van organisatiekundige professionaliteit, gericht op een volwassen beheer van maatschappelijk vastgoed, met een bijzondere aandacht voor weerbaarheid. De onderzochte casus is relevant voor alle andere publieke (vastgoed)organisaties. De casestudy laat zien dat hoe groot ambities met projecten ook kunnen zijn, als de organisatie, aansturing, uitvoering, uitbesteding, controle daarop en interne correctiemechanismen niet goed werken, vastgoedprojecten kunnen mislukken.

In dit artikel belichten we eerst de fraude en trachten deze te plaatsen tegen de achtergrond van de professionaliteit en weerbaarheid van de organisatie. Om meer inzicht te krijgen in de oorzaken van het mismanagement gebruikten we het zogenoemde ‘volwassenheidsmodel’. Dit model heeft ten grondslag gelegen aan ons empirisch onderzoek: een analyse van de vastgoedorganisatie, externe onderzoeksverslagen, interne documenten en 45 interviews met directe en indirecte betrokkenen.¹ Ons onderzoek richtte zich niet primair op de fraude als zodanig – het was geen forensisch onderzoek – maar op het functioneren van de vastgoedorganisatie. Het doel was een beeld te krijgen van de professionaliteit en weerbaarheid van de organisatie. Wij hoopten daarmee zicht te krijgen op de succes- en faalfactoren van het managen en uitvoeren van (prestigieuze) stadsprojecten. We eindigen het artikel met enkele lessen voor een professioneel en weerbaar management van publieke vastgoedprojecten.

1. Fraude en mismanagement aan de Maas

Prominent langs de Nieuwe Maas, gelegen aan de Boompjeskade tussen de Erasmusbrug en de Willemsbrug, bevond zich poppodium ‘Waterfront’: een gebouwencomplex met een podium voor een paar honderd bezoekers, diverse oefenruimtes, een muziekcafé en een opnamestudio. Rotterdam heeft een ambitieus, maar ook moeizaam verleden met poppodia. Hoewel de bestuurlijke wens groot was om een levendige uitgaanscultuur van popmuziek te stimuleren door middel van cultuursubsidies en het beschikbaar stellen van gemeentelijk vastgoed, zijn diverse initiatieven voor poppodia gesneuveld.

Het pand aan de Boompjeskade is gemeentelijk bezit en werd sinds 2010 geëxploiteerd door een ondernemer die zijn familie opdracht gaf het pand te verbouwen op kosten van de gemeente. Onder druk van wethouders voelden ambtenaren zich gestimuleerd de verbouwing te faciliteren.² De aanvankelijke verbouwingskosten waren begroot op ruim twee ton, maar uiteindelijk decla-

1 De auteurs bedanken Jeroen Tazelaar en Jeffrey de Bruijn voor hun rol in het praktijkonderzoek naar het functioneren van de Rotterdamse vastgoedorganisatie.

2 www.nrc.nl/nieuws/2016/04/22/78-miljoen-betalen-zonder-op-te-letten-1611182-a274530

reerde de opdrachtnemer ruim acht miljoen bij de gemeente, hoofdzakelijk op basis van valse facturen.³

Toen deze fraude aan het licht kwam, was de verbijstering groot. Het poppodium was mislukt, de exploitanten hadden geen huur betaald en er waren miljoenen weggesluisd. In de media verschenen berichten dat de gemeente jarenlang klakkeloos valse facturen had uitbetaald en zich kinderlijk eenvoudig had laten oplichten.⁴ Uit onderzoek van EDC Credit Service bleek bovendien dat de exploitant bij de gemeente al bekend was als notoire wanbetaler bij andere vastgoedobjecten in de stad, op het moment dat hem in 2010 de exploitatie van het poppodium werd gegund. Kort daarna liet de malafide exploitant de wethouder weten dat vanwege (door hem verzonnen) problemen met brandveiligheid verbouwingen nodig waren. Daarna stopte hij met huur betalen en stuurde vervolgens jarenlang rekeningen naar de gemeente voor niet-uitgevoerde werkzaamheden.⁵

Uit het dossier blijkt hoe de Turkse exploitant in 2013 in slecht Nederlands de uitbetalende gemeentelijke vastgoedafdeling onder druk zette:

‘Naar afleiden van mail die ik van ontvangen heb hier bij mak ik hier bezwaar de reide van bezwaar is ik ga niet akkoord met op merken van u geef aan dat proforma nummer 50 (d.i. factuur 50, red.) u vraag mij of ik kan het werk kunne sepesifisire dak kan ik weel doen ik heb gewon kort geoha als ik alle werk die op Boompjeskade 10 t/m 15 heb gedaan en als ik alles op rekeningen beregen dan zo nog tonen moet betalen dar heb ik geen zien meer in wij moet dat Keulse zo snel mogelijk afronden zorg dat opdracht bonen zo seniel mogelijk naar ons stuur dat wij ook het facturen naar u toe sturen dat juli aan ons betalingen kunne doen dat wij met ons werk dor gaan anders duurt het nog 3 jaar dar heb ik geen zien meer in.’⁶

Ondanks dergelijke berichten gingen de gemeentelijke betalingen, zonder verrichte werkzaamheden, jarenlang door. Als de exploitant medio 2015 meerdere keren belde met de vraag waar een betaling van een factuur van meer dan een miljoen euro bleef, is er een ambtenaar die de zaak niet vertrouwt. Rekeningen blijken niet te kloppen en een forensisch onderzoek wordt ingesteld. De jarenlange fraude komt aan het licht. SBV Forensics constateert dat 97 procent van de facturen is vervalst.⁷ De bankrekeningen van zijn bedrijf heeft de ondernemer dan zelf al leeggehaald en weggesluisd naar Turkije, dus terugvordering van ruim 8 mil-

3 www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/zo-troggelden-vader-en-zoon-8-miljoen-van-gemeente-rotterdam-af-b1c93585/

4 www.rijnmond.nl/nieuws/153994/Vijf-vragen-over-raadsenquete-naar-miljoenenfraude-Waterfront

5 www.rijnmond.nl/nieuws/150402/Vader-Kan-lijkt-drijvende-kracht-achter-miljoenenfraude-Waterfront

6 www.rijnmond.nl/nieuws/150402/Vader-Kan-lijkt-drijvende-kracht-achter-miljoenenfraude-Waterfront

7 <https://www.rijnmond.nl/nieuws/150402/Vader-Kan-lijkt-drijvende-kracht-achter-miljoenenfraude-Waterfront>

joen onterecht ontvangen bedragen bleek niet meer mogelijk.⁸ De Nederlandse justitie heeft Turkije herhaaldelijk verzocht om mee te werken aan het onderzoek, maar kreeg nul op het rekest.⁹

Uit het forensisch onderzoek blijkt dat enkele ambtenaren hun taak hebben verzaakt en dat het hele interne controlesysteem heeft gefaald. In de nasleep van de affaire werden enkele ambtenaren ontslagen of op non-actief gesteld. Later voerde de raad een enquête uit waarin diverse ambtenaren werden verhoord, alsook enkele wethouders. De raadsenquête werd live (openbaar) uitgezonden. Verbijstering en schaamte heersten alom. Duidelijk is dat de gemeentelijke vastgoedorganisatie op alle fronten onvoldoende professioneel en weerbaar was georganiseerd. Zo konden herhaaldelijk administratieve fouten worden gemaakt, fraude kon onopgemerkt plaatsvinden en uiteindelijk werd het poppodium een grandioze mislukking. Naar aanleiding van de raadsenquête trad een wethouder af.

Hoewel van moedwillige fraude van ambtenaren die betrokken waren bij Waterfront geen bewijs is gevonden, blijven de vragen over aansturing, IT-systemen, interne en externe controlemechanismen, gedrag en cultuur pregnant aanwezig. Ook omdat in andere afdelingen van de Dienst Stadsontwikkeling soortgelijke problemen spelen, met wanbeheer of zelfs fraude tot gevolg (zo bleek nog recent dat corrupte ambtenaren tonnen verdienen met fraude in straatwerk).¹⁰ Als de gemeente voor Waterfront jarenlang valse facturen uitbetaalde, dan is dat niet slechts klunzig, of aan een enkele persoon te wijten, maar zitten er meerdere weeffouten in de organisatie en cultuur, zo luidt het oordeel van velen. De algemene vraag was dan ook: is de gemeentelijke (vastgoed)organisatie wel professioneel genoeg om haar taken uit te voeren?

2. Een institutioneel model voor een volwassen (vastgoed)organisatie

Organisaties kunnen we opvatten als instituties die niet alleen bestaan uit harde aspecten (formele opbouw en procedures), maar ook uit zachte aspecten, zoals informele regels, normen, waarden en gedragingen. Ze opereren als een eenheid in een dynamiek van andere organisaties en invloeden van buitenaf.

Ook de prestaties van organisaties zijn het resultaat van de genoemde factoren, die vanuit een technocratische kijk op organisaties niet volledig te begrijpen en te verklaren zijn (Schönau, 2012). Vanuit deze gedachte is ook het institutionele perspectief van Williamson (2000) relevant. Deze auteur onderscheidt verschillende lagen binnen de institutionele context: zo is er een laag van formele indeling en procedures die voortkomt uit de rationaliteit van effectiviteit en efficiency, maar er zijn ook diepere lagen die gaan over de rol van governance en het opereren in een politieke context en netwerkgeving van uiteenlopende

8 <https://www.rijnmond.nl/nieuws/150454/De-Waterfront-miljoenen-lijken-verdwenen>

9 <https://www.rijnmond.nl/nieuws/188143/Turkije-werkt-voorlopig-niet-mee-aan-onderzoek-fraude-poppodium-Waterfront>

10 <https://www.ad.nl/rotterdam/corrupte-rotterdamse-ambtenaren-verdienden-tonnen-met-fraude-in-straatwerk~abdd00f1/>

partijen. De diepste laag betreft normen en waarden, cultuur en geloof. Die laag ontwikkelt zich geleidelijk aan. Om een gedegen analyse van organisaties te kunnen maken, is het van groot belang om oog te hebben voor de institutionele gelaagdheid van organisaties.

Organisaties zijn vanuit een institutioneel perspectief niet alleen gelaagd, ze zijn ook evoluerend. Vanuit een gedragspsychologische metafoor geredeneerd kunnen ze groeien naar 'volwassenheid' en in die weg daarnaartoe allerlei vormen van onvolwassenheid tonen. Greiner (1972) stelde dat bij groei van een organisatie verschillende ontwikkelstadia zijn te bespeuren – met daarbinnen allerlei evoluties en revoluties – zich idealiter ontwikkelend tot volwassenheid. Joroff, Louargand, Lambert & Becker (1993) droegen de kennis aan over de volwassenheid van een vastgoedorganisatieonderdeel binnen ondernemingen: *commercial real estate management* (CREM). Bij het vastgoedmanagement voor publieke organisaties, *public real estate management* (PREM), is het speelveld deels anders, omdat voor een gemeentelijke organisatie feitelijk *geen* sprake is van concurrentie. Daarbij is de diversiteit aan stakeholders die betrokken zijn bij het gemeentelijke vastgoed, ook vele malen groter. De hoofddoelstelling van PREM bestaat dan ook uit het behalen van beleidsdoelen en het realiseren van publieke waarden, waarbij vastgoed een bijdrage kan leveren aan deze doelen en de gehele prestatie van de gemeente (Mac Gillavry, 2006).

Omdat voor gemeenten het behalen van beleidsdoelen en publieke waarden prioriteit heeft, is het belangrijk dat tussen verschillende belangen en waarden een balans wordt gevonden. Gemeenten dienen zowel financiële, strategische, technische, maatschappelijke als functionele belangen telkens af te wegen, zodat ze een optimaal resultaat kunnen behalen. Professioneel publiek vastgoedmanagement houdt in het strategisch sturen met vastgoed en het realiseren van een optimale balans tussen technische, financiële, functionele en strategische en publieke belangen. Hierbij gaat het dus ook om de balans tussen doeltreffendheid en doelmatigheid (Schönau & Wierink, 2015). Tevens gaat het om de balans tussen de gezonde boekhouding (exploitatie) van een vastgoedobject zelf en de maatschappelijke belangen en uitstralingseffecten voor de omgeving (de wijk of gemeente als geheel) alsook de culturele sector in de bewuste gemeente (Verheul, 2013).

De politiek-bestuurlijke omgeving en institutionele context van publiek vastgoed kenmerken zich door onzekerheid: politieke principalen, maar ook huurders of eindgebruikers variëren in opvattingen over vastgoedobjecten (Dewulf, Den Heijer, De Puy, & Van der Schaaf, 1999). Publieke vastgoedorganisaties opereren in het spanningsveld van beleid en uitvoering, en ook van de druk van de Excel-sheets (efficiency) en bredere publieke waarden. Publieke waarden liggen niet vast en ook de methoden voor afweging en borging verschillen per opgave en situatie (Huijbregts, George & Bekkers, 2021). Denk bij publieke waarde enerzijds aan uiteenlopende *inhoudelijke* waarden, zoals duurzaamheid, werkgelegenheid of culturele vitaliteit, maar anderzijds ook aan *proceswaarden*, zoals transparantie, toegankelijkheid en integriteit (Huberts, 2014). Al deze waarden zijn in meer of min-

dere mate van belang, maar lang niet altijd expliciteren gemeenten hoe ze de publieke waarden afwegen en borgen in het vastgoedproces. Uit onderzoek blijkt dat ambtenaren maatschappelijke waarde-afweging en -borging sterk individueel invullen (Huijbregts et al., 2020). Dit alles in een dynamische politieke-bestuurlijke context, waarin het stadsbestuur ook wisselende eisen stelt aan het beheer van maatschappelijk vastgoed.

In de organisatiekunde worden meerdere *business maturity*-modellen gebruikt om de ontwikkeling (volwassenheid) van een organisatieonderdeel te beschrijven en te analyseren. Tazelaar, Schönau en De Bruijn (2017) combineren het gangbare *business maturity*-model bestaande uit vijf invalshoeken¹¹ met de ontwikkelstadia van Joroff et al. (1993), die toegesneden zijn op de context van een gemeentelijke organisatie. De hoofdcomponenten van het door ons gehanteerde ‘volwassenheidsmodel’ zijn:

- 1 Bij de hoofdcomponent ‘Strategie & Beleid’ gaat het om de opzet en de integraliteit van het gemeentelijke vastgoedbeleid, het niveau van portefeuillesturing en het omgevingsbewustzijn.
- 2 Bij de hoofdcomponent ‘Processen & Organisatie’ gaat het om de focus op en de structuur van de vastgoedorganisatie, het niveau van procesinrichting, opzet en uitvoering van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
- 3 Bij de hoofdcomponent ‘Besturing & (Financiële) beheersing’ gaat het om inzicht in de kwalitatieve en kwantitatieve (financiële) gegevens, de werking van financiële spelregels en de sturing hierop, aangevuld met de effectiviteit van de controle.
- 4 Bij de hoofdcomponent ‘Informatie & (IT-)systemen’ gaat het om de kwaliteit van vastgoedinformatie, de werking van en tussen IT-systemen, alsook de opzet en uitvoering van de informatiestrategie.
- 5 Bij de hoofdcomponent ‘Mensen & (Organisatie)cultuur’ gaat het om de samenwerking tussen medewerkers en de verschillende organisatieonderdelen, het niveau van (vastgoed)kennis en vereiste competenties, ‘stille’ waarden en ongeschreven normen, de menselijke gedragingen en de effecten daarvan op de afdelingscultuur. In dit onderzoek keken we bovendien met speciale aandacht naar ‘weerbaarheid’ als onderdeel van een professionele organisatiecultuur.

Op de hoofdcomponenten van het volwassenheidsmodel kunnen organisaties verschillend scoren. De score geeft de mate van ‘volwassenheid’ van de organisatie aan. In een eerste niveau (pioniersfase) van ‘volwassenheid’ vinden vooral initiële en spontane visie en informele samenwerking plaats. Verkeert de organisatie op een hoger (tweede) niveau van ‘volwassenheid’, dan is er meer aandacht voor de processen: afdelingen maken procesafspraken en leggen die vast, hoewel op dit niveau tussen de organisatie-eenheden onderling nog veel ad hoc samenwerking bestaat. Een derde niveau van ‘volwassenheid’ kent goed op elkaar afgestemde en geformaliseerde procedures en er is voldoende aandacht voor het hele organisa-

11 Deloitte/Universiteit Utrecht (2003, 2005), te vinden op www.businessmaturity.nl en www.magementmodellensite.nl.

tiesysteem. Op een vierde en hoogste niveau van ‘volwassenheid’ is sprake van netwerkverantwoordelijkheid. Een organisatie heeft niet alleen de eigen processen en systemen binnen en tussen de afdelingen op orde, er is ook afstemming op het netwerk en ketens van betrokken organisaties van buiten de eigen organisatie. Volwassen (of professionele) publieke organisaties kunnen voldoen aan de gestelde opgaven en zijn adequaat afgestemd op de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke omgeving.

3. Organisatiekundig onderzoek naar de vastgoedafdeling

We hebben de organisatiekundige context, in casu de vastgoedafdeling van het mislukte project onderzocht en ook de wijze waarop aan de weerbaarheid van de organisatie is gewerkt. De vastgoedafdeling is onderdeel van de Dienst Stadsontwikkeling, die verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud van de gemeentelijke vastgoedportefeuille van circa drieduizend objecten. Daaronder valt vastgoed voor het huisvesten van de ambtelijke organisatie (concernvastgoed), maar ook allerlei maatschappelijk vastgoed. Voorts is er commercieel vastgoed, zoals parkeergarages of winkelvastgoed, dat om strategische redenen tot de portefeuille behoort, of in de verkoop staat (als dat inmiddels minder strategisch van belang is). Het kan bij gemeentelijk vastgoed zowel gaan om dure markante gebouwen, zoals een stadhuis, een concertzaal of een theater, als om kleine, weinig opvallende objecten, zoals een brugwachtershuisje of een kademuur. Als eigenaar zorgt de gemeente ervoor dat ze al die maatschappelijke vastgoedobjecten op het juiste kwaliteitsniveau houdt en in gebruik geeft aan huurders of eigen gebruikers.

Om de ‘volwassenheid’ (professionaliteit) van de gemeentelijke organisatie te kunnen beoordelen hebben we ten eerste diverse openbare bronnen gebruikt. Het gaat om studies naar het functioneren van de gemeentelijke vastgoedorganisatie, waaronder het onderzoeksrapport van de Rekenkamer Rotterdam (2017), de raadsenquête naar aanleiding van de vastgoedfraude en een contra-schouw van Kaptein en Vulperhorst (2016) op het forensisch onderzoek dat naar aanleiding van de fraude werd uitgevoerd. Aanvullend zijn door ons diverse interne documenten geanalyseerd: meer dan 100 beleidsstukken en werkschrijvingen.¹²

Vervolgens hebben we 45 interviews afgenomen, waarvan 32 met medewerkers van binnen de vastgoedafdeling en 13 vanuit de interne en externe omgeving van de organisatie.¹³ Ook hebben we besprekingen met een begeleidingsgroep gehad over de (tussentijdse) bevindingen. De begeleidingsgroep, bestaande uit leden van de vastgoedafdeling, andere afdelingen en de ondernemingsraad, had omwille van de onafhankelijkheid geen sturende rol bij de interpretaties van de bevindingen, maar diende ertoe om feitelijke onjuistheden op te sporen, of te attenderen op vergeten of onderbelichte zaken.

12 Zie de bijlage in Tazelaar, De Bruijn, Schönau en Verheul (2017) voor een overzicht van documenten.

13 De respondenten, documenten en werkwijze is na te lezen in Tazelaar, De Bruijn, Schönau en Verheul (2017).

In de interviews zijn we ingegaan op alle componenten van het ‘volwassenheidsmodel’. Gezien de gevoeligheid van de materie en het belang van vrijuit spreken namen we de gesprekken niet op en vermeldden we quotes alleen anoniem in de onderzoeksrapportage. Om zorgvuldigheid te garanderen werden de interviews steeds door twee onderzoekers afgenomen en legden we de verslagen ter controle aan de respondenten voor. De uitkomsten van het onderzoek zijn ook met het College van B&W en de gemeenteraad gedeeld. De resultaten van het onderzoek zijn eveneens openbaar toegankelijk gemaakt via het raadsinformatiesysteem.¹⁴

4. Bevindingen op basis van het ‘volwassenheidsmodel’

De Rotterdamse vastgoedorganisatie scoorde op de verschillende componenten als ‘onvolwassen’. Aan de hand van het ‘volwassenheidsmodel’ geven we hier onze bevindingen weer op basis van de vijf hoofdcomponenten:

- 1 ‘Strategie & Beleid’ – Het vastgestelde vastgoedbeleid werd niet altijd volledig nageleefd en kritische prestatie-indicatoren waren niet duidelijk gerelateerd aan de Vastgoednota. De Rekenkamer stelde over de strategie dat als de vastgoedafdeling meer wil uitbesteden (via maincontracting) en een regisseursrol wil oppakken, dit alleen kan als er een betere administratie, toezicht en controle komen.
- 2 ‘Processen & Organisatie’ – De hoofdprocessen van de afdeling Vastgoed waren niet nader omschreven en medewerkers, inclusief het managementteam, zagen onvoldoende de samenhang ertussen. In combinatie met de onduidelijkheid (soms onbekendheid) over de inhoud van hoofdprocessen leidde dit ertoe dat medewerkers niet goed wisten hoe het eigen takenpakket zich verhiel tot de hoofdprocessen. Zodoende werd ruimte geboden om naar eigen inzicht en ad hoc te handelen. Ook de Rekenkamer adviseerde om taken en verantwoordelijkheden scherper vast te leggen (en de interne controle over de uitvoering structureler te doen plaatsvinden).
- 3 ‘Besturing & (Financiële) beheersing’ – In de vastgoedmanagementsystemen ontbrak de basale informatie van vastgoedobjecten of was die verouderd. De reportages uit het financiële systeem bleken onvoldoende gebruikt te worden om resultaatsafspraken te maken, hierover verantwoording af te leggen en eventueel bij te sturen. Op de prestatie van werkzaamheden van aannemers moet de gemeente controle uitvoeren, maar dat gebeurde onvolledig. Capaciteitsgebrek werd aangegeven als de belangrijkste oorzaak. De wijze waarop het contract van en de relatie met leveranciers werd beheerd, was bovendien niet helder beschreven en doorleefd. Ook werden onvoldoende risicoanalyses uitgevoerd.
- 4 ‘Informatie & (IT-)systemen’ – De conversie van oude naar nieuwe IT-systemen leidde tot een gebrekkig inzicht in financiële gegevens. Niet alle medewerkers waren vertrouwd met het gebruik van de voor hen relevante syste-

14 Het onderzoek betreft opdrachtonderzoek van de gemeente Rotterdam en is openbaar toegankelijk. De analyses en interpretaties in dit artikel zijn door de auteurs gedaan en niet door de opdrachtgever van het onderzoek aangepast.

men en de aangeboden trainingen waren te vrijblijvend. Het kennisniveau van de systemen verschilde bij de medewerkers onderling. De een had affiniteit met een benodigd IT-programma en kon ermee omgaan, anderen helemaal niet.

- 5 'Mensen & (Organisatie)cultuur' – Omdat op alle fronten (samenwerking tussen medewerkers en organisatieonderdelen, het niveau van (vastgoed)kennis en vereiste competenties, stille waarden en ongeschreven normen, alsook de menselijke gedragingen en effecten daarvan) binnen de afdelingscultuur issues speelden, en deze hoofdcomponent zo'n belangrijk onderdeel is voor de 'volwassenheid' van een organisatie, gaan we hier in de volgende paragraaf dieper op in.

Bovenstaande constatering over de hoofdcomponenten dienen in onderlinge samenhang te worden gezien. De genoemde componenten horen in balans te zijn om als organisatie professioneel te kunnen werken. Als voorbeeld: een hoogwaardig vastgoedmanagementsysteem gedijt pas bij een goede toepassing door de eigen medewerkers (gedragscomponent). En andersom: gedragsverbetering qua zorgvuldigheid werkt pas als de IT-systemen hun werk doen én de datakwaliteit op orde is.

5. Mensen, expertise, gedrag en organisatiecultuur: allesbepalende factoren

Wat zijn onze nadere bevindingen met betrekking tot de 'zachte' onderdelen van de vastgoedorganisatie? Uit de gesprekken bleek allereerst dat de medewerkers sterk gericht waren op de eigen taken. Meedenken werd niet ervaren als hulp, maar als bemoeizucht. Er was een zogenoemde 'eilandjescultuur'. Dit vormde een belemmering voor een goede interne samenwerking. Dit verhinderde de vastgoedorganisatie ook bij het uitdragen van een consistente omgang met externe partijen. Ook de samenwerking met andere clusters in de gemeente (met name Maatschappelijke Ontwikkeling) vond vooral plaats vanuit het perspectief van het oplossen van actuele knelpunten en veel minder vanuit het perspectief van het gezamenlijk vooruitkijken en borging van publieke waarden.

Medewerkers vertelden dat hun kennis en competenties onvoldoende waren omdat het bij velen ontbrak aan materiedeskundigheid en een 'vastgoedachtergrond'. Sommige medewerkers kwamen uit het maatschappelijke of culturele domein, en waren via bijvoorbeeld een theater- of buurthuisfunctie in het vastgoedbeheer gerold, zonder dat ze daarvoor een opleiding hadden gevolgd. Een van de gevolgen daarvan was dat de afhankelijkheid van medewerkers met veel kennis als een risico werd ervaren. Medewerkers kregen nauwelijks ondersteuning bij het stellen van prioriteiten. Er werden voorbeelden aangedragen van medewerkers die 'nee verkochten' op gestelde verzoeken aan de afdeling, ook bij verzoeken die duidelijk bij de vastgoedafdeling thuishoorden. Bij enkelen ging dit gepaard met het gevoel dat dit gedrag bijdroeg aan de erosie van de afdeling Vastgoed. Ook in de aansturing van externe commerciële partijen werd een achterstand in vereiste competenties ervaren.

Op het moment van onderzoek bestond brede twijfel over de leidinggevende kwaliteit van het managementteam. Dat signaal kende twee kanten: sommige medewerkers verlangden meer inhoudelijke kennis van het MT, anderen zagen die inhoudelijke kennis juist als een belemmering voor het uitvoeren van de eigen taak. Zeker op het gebied van bedrijfsvoering werd een grotere voorbeeldfunctie van het MT verlangd. Het lerend vermogen van de afdeling was beperkt door het niet aangaan of aandurven van ‘professionele conflicten’. Feedback of kritiek werd uit de weg gegaan.

Wij constateerden een sterk oplossingsgerichte cultuur in plaats van een probleemanalytische cultuur.¹⁵ Medewerkers hadden weinig vertrouwen in elkaar en evenmin in het management. Ze ondervonden veel druk om persoonlijk te presteren. Door sommige medewerkers werd de afdelingscultuur geduid als een cocktail van een ‘ambtenarencultuur’, ‘het niet verder kijken dan het eigen hokje’, en een ‘vastgoed-cowboycultuur’, waarin haantjesgedrag typerend was. Het feit dat gemeentelijke vastgoedprocessen voor een groot deel uit bedrijfsvoering bestaan, werd niet echt breed onderkend. De aandacht van medewerkers ging dan ook uit naar ‘interessantere’ zaken. Werken aan grote projecten in de stad en ‘wheelen & dealen’ met externe partijen werden door een groot deel van de medewerkers veel interessanter gevonden dan het interne werk van overleg en administratie ten behoeve van een deugdelijk vastgoedmanagement. Het gevolg van een en ander was dat medewerkers vluchtgedrag vertoonden: meer ‘buiten’ in de stad zijn, dan ‘binnen’ op de afdeling.

6. Een meerjarig verbeteringstraject

Welke aanbevelingen voor gedrag en cultuur kunnen worden gedaan op basis van onze onderzoeksgegevens? Na de mislukte en frauduleuze praktijken rond poppodium Waterfront adviseerden Kaptein en Vulperhorst (2016) om in ieder geval medewerkers weerbaarder te maken tegen fraude, chantage en omkoping. Ook diende volgens hen te worden gewerkt aan (het aantrekken van) ‘streetwise’ vakmensen, met moreel besef en een gezonde argwaan jegens contractpartijen in de vastgoedsector, en aan handelingsvaardigheden om met kwaadwillenden om te gaan. Medewerkers moesten worden getraind (of geworven) zodat ze integer handelen en zich er ook bewust van zijn dat ze voor de publieke zaak werken.

Men erkende dat de huidige aansturing van de *maincontracten* (uitbestedingen aan aannemers) beperkingen heeft. Het aangaan van nieuwe overeenkomsten vanuit de regierol wordt gezien als een kans, maar dan moeten de controle, systemen en zorgvuldig gedrag (‘datahygiëne’) wel op orde zijn. In hun *second opinion* benadrukken Kaptein en Vulperhorst (2016) dat het meedenken en ondersteunen van maatschappelijke partijen (de huurders) gewenst is, maar dat voor commerciële partijen een zakelijke cultuur en een gezond wantrouwen noodzakelijk zijn. De gemeente dient in lijn met de aanbevelingen van de Rekenkamer het interne

15 Dit probleem constateert de Rekenkamer Rotterdam ook organisatiebreed in de gemeente Rotterdam, zie de metastudie ‘Publieke waarde in de knel’.

toezicht te verstevigen, zodat tegenspraak kan floreren en kritische vragen serieus worden genomen en niet slechts bureaucratisch worden afgedaan.

In de gesprekken constateerden wij dat er behoefte bestond aan 'vers bloed' in de vastgoedafdeling. Voor jongeren moet er bijvoorbeeld meer toekomstperspectief zijn. Ook wordt aangedrongen op scholing om zodoende kennis en expertise te vergroten. De gemeenten dient het aanbieden en ontvangen van hulp te organiseren en niet als een bedreiging of als bemoeizucht te ervaren. Op die manier voelen mensen die vastlopen – in hun dagelijkse taken of bij (organisatie)veranderingen – zich ook gehoord en kunnen ze zelf aan het verbeteren van hun functioneren werken.

Verbetering van organisatiecultuur is een complexe en taaie zaak, dat veelal een traject van meerdere jaren vergt. Begeleiding van buiten, en een interne 'Gideonsbende' van welwillende medewerkers, was daarbij in Rotterdam van groot belang. Culturele verandering vraagt om jarenlange aandacht en begeleiding. Na ontvangst en bespreking van de onderzoeksbevindingen en aanbevelingen stelden de Vastgoedafdeling en het stadsbestuur een Uitvoeringsagenda op. De agenda bevatte de verschillende hoofdcomponenten uit het 'volwassenheidsmodel', waarin een bijzondere, meerjarige inzet op de verbeteringen aangaande 'mens en (organisatie)cultuur' werd geadviseerd. Voorbeelden zijn de 'Streetwise meetings' en 'Energiebijeenkomsten', het instellen van een Transitieteam, evenals de komst van nieuwe mensen.

In 2020 werd een review gedaan om te peilen wat het effect is geweest van die Uitvoeringsagenda (Tazelaar, Dreimüller & Bongers, 2020). Op veel componenten uit het 'volwassenheidsmodel', zoals de organisatiecultuur, zijn verbeteringen vastgesteld. Nieuwe mensen en teams hebben ertoe bijgedragen dat oude patronen zijn doorbroken. Ook de vrije keuze van medewerkers voor een nieuw team en functie heeft geleid tot een stijging in het verantwoordelijkheidsgevoel en de geleverde werkkwaliteit. De cultuurverandering heeft gezorgd voor een betere werksfeer en een zakelijkere omgang met externe partijen. Toch is niet op elk onderdeel een verbetering te constateren. Componenten zoals 'het kritisch aanspreken van collega's' zijn volgens de review niet verbeterd.

Of de verbeteringen al met al voldoende zijn, zal de tijd moeten leren. Geconstateerde kwetsbaarheden en uitdagingen vragen om blijvende aandacht. Het van nature aanwezige spanningsveld in een publieke vastgoedorganisatie, tussen enerzijds accountgericht (klantgericht) werken en anderzijds een zakelijke houding, vraagt om continue aandacht. Het risico is dat te veel meebewegen met de klant leidt tot verlies in grip op kosten en op een gebrek aan weerbaarheid. Anderzijds leidt een te starre opstelling niet tot borging van (publieke) waarden, en dat is met name voor de gebruiker van maatschappelijk vastgoed een lastige kwestie. Maatschappelijke instellingen worstelen regelmatig met 'kostendekkende huur', die voor hen soms te hoog is om hun maatschappelijke programma goed in stand te houden (Lengkeek & Specht, 2021). Dit vraagt van de gemeentelijke vastgoedorganisatie om het gesprek over de publieke waarde van objecten naar het publiek-bestuurlijke niveau te brengen, zodat het spanningsveld in de ambtelijke organisatie functioneel blijft en bijdraagt aan heldere afwegingen.

7. Slot: licht op de schaduwzijden van stadsprojecten en vastgoedorganisaties

In dit artikel hebben we de professionaliteit en de weerbaarheid van een grote publieke vastgoedorganisatie onderzocht aan de hand van het ‘volwassenheidsmodel’. De aanleiding vormde de mislukking van en een miljoenenfraude bij het vastgoedproject poppodium Waterfront in Rotterdam. De vraag die politiek en organisatorisch latent aanwezig bleef, was of door de wijze van functioneren en de aanwezige cultuur binnen de vastgoedorganisatie een soortgelijk falen zich opnieuw zou kunnen voordoen. We hebben in dit artikel laten zien dat op veel vlakken dit soort organisaties het risico lopen op herhaling en dat versterking van de professionaliteit en weerbaarheid van groot belang is.

Welke aanbevelingen kunnen we ten slotte aan publieke vastgoedorganisaties meegeven? Werken aan vastgoedprojecten in een complexe veeleisende omgeving vraagt om professionaliteit en weerbaarheid. Daaraan werken vereist zelfreflectie. In de vastgoedorganisatie in Rotterdam heerste te veel een ‘eilandjescultuur’ waarin vragen om hulp en kritisch met elkaar meedenken vaak niet op prijs werden gesteld. Feedback of kritiek werd uit de weg gegaan, waardoor lerend vermogen ontbrak. Dat is een *red flag*. Publieke vastgoedorganisaties moeten ook afstemmen en samenwerken met verschillende andere afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie. In Rotterdam gebeurde dat te veel ad hoc op basis van actuele knelpunten. Het gezamenlijk overleggen en bepalen wat de beleidseffecten zijn, welke publieke waarden aan de orde zijn op basis van afwegingskaders, en hoe die publieke waarden worden geborgd, behoort voor veel publieke vastgoedorganisaties helaas niet tot de *modus operandi* (Huijbregts et al., 2021). Dat vraagt om meer of betere handvatten en inbedding in werkprocessen.

Door de jaren heen zijn veel gemeentelijke organisaties geslonken en is er veel verloop geweest. Regelmatig doen gemeenten het managen van hun vastgoedportefeuille ‘er maar een beetje bij’ (Smits, 2016, p. 18). Bovendien streven politici vaak het realiseren van allerlei beleids- en projectambities na door financieel te snijden in de eigen organisatie. Zeker in de nasleep van de kredietcrisis is weinig geïnvesteerd in de ontwikkeling en opleiding van gemeentelijke vastgoedprofessionals, terwijl er steeds meer aanwijzingen zijn dat projecten waarin ‘mensen en cultuur’ goed gemanaged worden, succesvoller zijn (Sleving & Pinto, 2007).

In Rotterdam heeft de bezuinigingsdrang ten aanzien van de eigen organisatie tot capaciteitsproblemen geleid. Bovendien waren medewerkers bij de Vastgoedafdeling onvoldoende opgeleid in de vastgoedkunde en aanverwante studies. Ook ontbraken de vereiste competenties op financieel gebied en IT-systemen. Daarnaast ontbrak het aan de vereiste competenties voor het werken in een commerciële vastgoedomgeving. Publieke vastgoedmanagers dienen ‘streetwise’ te zijn en te kunnen werken in een cultuur van vastgoedcowboys, die soms hele andere standaarden hebben op het gebied van welvaart, zakendoen, onderhandelen en administreren. Werken voor publieke beleidsdoelen zoals het faciliteren van maatschappelijke organisaties, duurzaamheid en economische voorspoed, vraagt ook om aandacht voor publieke proceswaarden zoals zorgvuldigheid, integriteit en een gezond wantrouwen. Een professionele publieke vastgoedorganisatie inves-

teert niet alleen in stenen, maar om dat goed te kunnen doen evengoed in mensen, kennis en organisatiecultuur.

Als we uitzoomen op de besluitvorming over en het management van stadsprojecten, dan zien we op basis van het onderzoek enkele (manische) mechanismen spelen, die ook elders aan de orde zijn. We zien dat gemeenten soms grote ambities hebben met het creëren van prestigieuze vastgoedprojecten, en in de besluitvorming hun 'can do'-mentaliteit uitstralen. Tegelijkertijd vertrouwen gemeenten op een management- en uitvoeringsorganisatie om die ambities te verwezenlijken, terwijl die daar lang niet altijd toe geëquipeerd is. Zo zagen we in Rotterdam de ambitie om een poppodium en andere stadsprojecten te realiseren, zonder voldoende aandacht voor de uitvoering, weerbaarheid, zorgvuldigheid, controlesystemen en risicomangement. Ook zagen we een mechanisme van onvoldoende ruimte voor (interne en externe) kritiek op misstanden organiseren of waarderen. De balans tussen doelmatigheid en maatschappelijke doeltreffendheid, en vooral ook de principes daarvan in de sturing, raakt bij projecten met bestuurlijke dadendrang telkenmale verloren.

Vanuit een prestigedrang en maakbaarheidsdrift zien we tevens wat we de 'schaduwwerking van prestigeprojecten' kunnen noemen. Dit betekent dat enerzijds grote prestigeprojecten in de spotlights staan en dat mensen daar graag aan werken, maar dat tegelijkertijd in de schaduw van die projecten nog tal van kleinere projecten, processen en taken aan de orde zijn die minder opzien baren, maar wel kwetsbaar en tevens cruciaal zijn voor het slagen van stadsprojecten. Aandacht voor dat spanningsveld moet wat ons betreft duidelijker op de agenda van het gemeentelijk bestuur komen te staan.

De genoemde schaduwwerking van prestigeprojecten zien we in Rotterdam, maar horen we ook in andere grote gemeenten, zoals Den Haag en Groningen, en bij de rijksoverheid. Voor de grote prestigeprojecten kunnen gemeenten gemakkelijker de betere, meer ervaren mensen aantrekken en middelen vrijmaken. Ook de politieke, media- en managementaandacht richt zich bij voorkeur op de grote zichtbare projecten en processen. Tegelijkertijd is een groot deel van het werken aan publiek vastgoed niet altijd spannend of prestigieus. Vastgoedmanagement bevat ook administratieve processen die grote zorgvuldigheid vereisen, en dus bureaucratische ambachtelijkheid veronderstellen. Het ondernemend werken ('wheelen & dealen') aan nieuwe projecten 'buiten' de organisatie wint het in de aandacht en persoonlijke voorkeur vaak van de administratieve organisatie binnen in de organisatie. Het zijn deze mechanismen die vragen om beteugeling door college, gemeenteraad, management en (externe) controleurs. Grootse (stedelijke) plannen vereisen een professionele en weerbare organisatie, met andere woorden: een hoge graad van 'volwassenheid'.

8. Literatuur

Dewulf, G., Heijer, A. den, Puy, L. de, & Schaaf, P. van der. (1999). *Het managen van vastgoed binnen een publieke organisatie*. Delft: Delft University Press.

- Greiner, L.E. (1972). Evolution and Revolution as Organizations Grow, *Harvard Business Review*, July-August 1972, 37-46.
- Huberts, L.W.J.C. (2014). *The integrity of governance: What it is, what we know, what is done, and where to go*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Huijbregts, R., George, B., & Bekkers, V. (2021). Public values assessment as a practice: Integration of evidence and research agenda. *Public Management Review*.
- Joroff, M., Louargand, M., Lambert, S., & Becker, F. (1993). *Strategic management of the fifth resource: Corporate real estate*. Norcross: Industrial Development Research Foundation.
- Kaptein, M., & Vulperhorst, L. (2016). *Zienswijze Boompjeskade 10-14*. Utrecht/Rotterdam: AEF/EUR.
- Lengkeek, A., & Specht, M. (2021). *Woekerruimte: Maatschappelijk vastgoed en het recht op de stad*. Utrecht: LSA.
- Mac Gillavry, S.D.G. (2006). *Verantwoord vastgoedbezit door gemeenten*. ASRE-thesis. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate (ASRE).
- Rekenkamer Rotterdam. (2017). *Een cultuur van vast goed: Bedrijfsvoering en organisatie rondom beheer en onderhoud van culturele panden*. Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam.
- Schönau, W.F. (2012). Onbeheersbare publieke werken. *Tijdschrift Openbaar Bestuur*, mei, 31-36.
- Schönau, W.F., & Wierink, G. (2015). *Balans in doelmatig en doeltreffend vastgoedmanagement* (Barometer MVG 2015).
- Smits, P. (2016). *Gemeentelijk vastgoedmanagement*. Delft: Spryg Real Estate Academy.
- Slevin, D.P., & Pinto, J.K. (2007). An overview of behavioral issues in project management. In P.W.G. Morris & J.K. Pinto (Eds.), *Wiley guide to project organization & project management competencies* (p. 1-19) New Jersey: John Wiley.
- Tazelaar, J., Dreimüller, W., & Bongers, A. (2020). *Review effecten Uitvoeringsagenda*. Amersfoort: TwynstraGudde.
- Tazelaar, J., Schönau, W., & Bruijn, J. de. (2017). *Volwassenheidsmodel Gemeentelijk Vastgoed*. Amersfoort: TwynstraGudde.
- Tazelaar, J., Schönau, W., Bruijn, J. de, & Verheul, W.J. (2017). *Doorontwikkeling afdeling Vastgoed*. Amersfoort: TwynstraGudde.
- Verheul, W.J. (2013). Op zoek naar de heilige graal van katalysatorprojecten in stadsontwikkeling. *Real Estate Research Quarterly*, 12(4).
- Williamson, O. (2000). The new institutional economics: Taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*, 38, 595-613.