

Datum: 07-09-2023

Contactpersoon: jelle.tiernego@orr.nl

Betreft: signalen ORR met betrekking tot maatschappelijk vastgoed

Geachte raadsleden,

De afgelopen jaren heeft de gemeente diverse panden met een maatschappelijke bestemming verkocht. De interesse in dit maatschappelijk vastgoed van de gemeente Rotterdam blijft onverminderd groot. Op 13 september 2023 staat de Kadernota Vastgoed op de agenda van uw commissie. Dit is een belangrijk onderwerp voor alle initiatieven in de stad.

Vanuit ORR is de beraadslaging in uw raad over de nieuwe vastgoednota bijzonder relevant, omdat zowel wij als de Rekenkamer Rotterdam in 2020 rapporten hebben uitgebracht: '[Wees Welkom](#)' (ORR) en '[Burger op de Bres](#)' (Rekenkamer Rotterdam). Beide rapporten zijn opgesteld vanuit het perspectief van bewoners (collectieven), initiatiefnemers en sociaal ondernemers. Tot op heden zijn niet alle aanbevelingen uit deze rapporten gerealiseerd. Wij blijven klachten en signalen ontvangen van initiatiefnemers die in algemene zin blokkades ervaren, waardoor het hen niet lukt om onderdak te vinden voor hun maatschappelijke initiatieven. Het vastgoed dat zij nodig hebben is er niet, zij worden door de gemeente niet gezien als kandidaat-koper (ook als zij al jaren gebruikmaken van het pand) of het is voor hen simpelweg te duur.

In de kadernota die momenteel voorligt, zijn er vanuit het ombudsperspectief enkele positieve aspecten te vinden, waarover later in deze brief meer. Op basis van ons jaarverslag 2022 en het jaarplan 2023 dat we met u hebben gedeeld, hebben we tot nu toe samen met de gemeente enkele stappen vooruit kunnen zetten met betrekking tot de 'oplossingsgerichte en lerende praktijk'. Aanpalend voeren wij een follow-uponderzoek uit. Op dit moment zijn nog niet alle resultaten van dit onderzoek beschikbaar, aangezien het onderzoek naar de 'Omgang door de gemeente met initiatiefnemers in de stad' nog niet is afgerond. Wij kunnen u wel een tussenstand geven. Uiteraard krijgt het college in de toekomst alle gelegenheid om te reageren op ons uiteindelijke rapport.

Ondanks dat ons onderzoek nog niet is afgerond, willen wij onze huidige inzichten en informatie over klachten en signalen graag met u delen. Het zou namelijk jammer zijn als deze informatie pas na uw beraadslaging over de Kadernota Vastgoed beschikbaar komt en u deze niet kunt meenemen in uw overwegingen. Daarnaast willen we enkele suggesties doen vanuit de behoorlijkheidsvereisten, waarbij de rode draad is: waardeer als gemeente uw betrokken maatschappelijke initiatiefnemers in de stad. Zij voegen belangrijke extra waarde toe aan de stad.



ombudsman  
rotterdam  
rijnmond

**Bezoekadres**

Minervahuis 1  
Meent 106, 4e etage  
3011 JR Rotterdam

**Contact**

0800-0802 (gratis)  
info@orr.nl

**Instagram**

@orr\_nl

**Twitter**

@orr\_nl

**LinkedIn**

ORR\_nl

Als ORR maken we daarbij onderscheid in initiatieven die:

- gebruik willen (blijven) maken van in het bezit van de gemeente zijnde panden (bijv. zittende huurders, [Folkhouse Matrix](#)).
- een pand willen verwerven dat zij voor een maatschappelijk doel willen inzetten (bijv. voorheen het Wijkpaleis);
- een (betaalbare) plek nodig hebben voor hun bestaande maatschappelijk relevante activiteiten (bijv. initiatiefnemers van het manifest 'Uitdaging in de zorg');
- als nieuwe, niet bekende/erkende partij (hoofdaannemer) voor hun maatschappelijke activiteiten een (betaalbare) plek nodig (blijven) hebben, inclusief waar wijkraden belang aan hechten.

Dergelijke initiatieven verdienen, wat ORR betreft, zowel letterlijk als figuurlijk meer aandacht en waardering. In de eerste plaats gaat het om de waardering van het maatschappelijk initiatief op zichzelf, zowel in financiële termen (euro's) als in termen van maatschappelijke kosten en baten, binnen het beleids- en besluitvormingsproces. Daarnaast gaat het om de waardering voor wat deze initiatiefnemers voor de stad doen en betekenen, met in het verlengde de omgang met hen. Denk hierbij aan de lokettenjungle, het weglekken van energie en toenemend wantrouwen. Eerst plaatst ORR deze rode draad in historisch perspectief. Vervolgens zetten wij de reeds genomen en nog te nemen gemeentelijke acties af tegen de klachten en signalen die wij ontvangen.

### Wees Welkom

In oktober 2020 hebben wij als ORR een onderzoek gepubliceerd naar de bejegening van initiatiefrijke burgers [Wees welkom](#). De algemene uitgangspunten en aanbevelingen uit dat onderzoek zijn door de gemeente onderschreven. Het belang om als gemeente mee te denken, te helpen en bewoners(collectieven) met maatschappelijk relevante ideeën te faciliteren, blijft onverminderd groot. Toch blijkt de praktijk vaak weerbarstig, ondanks de goede wil en inzet van de gemeente zelf.

We zijn daarom constructief in overleg getreden met de gemeente, met het Initiatievenloket in het bijzonder (dat is opgericht in lijn met de aanbevelingen uit ons eerdere onderzoek). Dit om te bepalen hoe we hierin samen kunnen optrekken. Met als basis de door de gemeente omarmde aanbevelingen uit het rapport van zowel de Rekenkamer als ORR, waarbij het belang van het voorkomen van klachten prevaleert. We richten ons op vijf thema's: samenaarschap, voor de burgers én met de burgers, balans wijk en stad, zorgzame buurten en betaalbare huisvesting voor maatschappelijk relevante initiatieven (maatschappelijk vastgoed). Over dit geheel informeren we u uiterlijk aan het einde van dit jaar.

### Door de ombudsbril bezien

Onze inbreng in uw discussie rond de Kadernota Vastgoed vindt zijn grondslag in de behoorlijkheidsvereisten. Wat mag de bewoner vanuit zijn of haar leefwereld van de gemeente verwachten? Daarvoor hanteert ORR de [behoorlijkheidswijzer](#), bestaande uit vier kernwaarden (en 22 regels).

Dit zijn:

- Kernwaarde 1: Open en duidelijk;
- Kernwaarde 2: Respectvol, behulpzaam en fairplay;
- Kernwaarde 3: Betrokken en oplossingsgericht;
- kernwaarde 4: Eerlijk en betrouwbaar, onpartijdig en redelijk.

Als ORR willen we graag benadrukken dat de knelpunten die door bewoners en andere partijen aan ons zijn gemeld, afzonderlijk van elkaar zijn ingediend. Het betreft daarmee geen representatief onderzoek. Daarnaast realiseren wij ons dat niet alle signalen ons bereiken. Verder hebben we beperkt zicht op initiatieven waarbij het wél goed gaat. Niettemin zijn we van mening dat we u, in dit stadium, met voldoende stevigheid en onderbouwing kunnen informeren over wat we (denken en menen te) zien.

### **Betaalbare huisvesting is schaars**

Van initiatiefnemers hoort ORR regelmatig over de uitdagingen rond betaalbare maatschappelijke huisvesting. Door schaarste en aanhoudend hoge huur- en koopprijzen is het lastig om iets te regelen voor nieuwe initiatieven. Ditzelfde geldt voor het bestendigen van tijdelijke projecten/pilots. Het aanbod van betaalbare en beschikbare huisvesting voor maatschappelijke initiatieven lijkt af te nemen.

Daarnaast merkt ORR op dat er onvoldoende zicht is op de (verwachte) vraag en het aanbod van betaalbaar maatschappelijk vastgoed. Bovendien ontbreekt het antwoord op de vraag wat de waarde is van maatschappelijk vastgoed (en initiatieven, wanneer bekeken vanuit een brede maatschappelijke kosten-batenanalyse. Wij zijn van mening dat deze inzichten essentieel zijn om heldere doelstellingen te kunnen formuleren: voor welke partijen wil de gemeente dat er betaalbaar vastgoed beschikbaar is? Wat vinden we betaalbaar? Pas dan kan ons inziens de meer beleidsmatige vraag worden beantwoord; hoe kan en wil de gemeente daar een faciliterende en sturende rol in vervullen?

Voor beleid ten aanzien van maatschappelijk vastgoed wordt in de nieuwe nota verwezen naar betreffende beleidsdirecties. De afdeling Vastgoed van Stadsontwikkeling is niet verantwoordelijk voor die doelen, maar voor het verantwoord beheren, verkopen en verhuren van de panden. De voordelen van maatschappelijke initiatieven, die vragen om betaalbare huisvesting, overstijgen echter de grenzen en belangen van de verschillende gemeentelijke beleidsdirecties. In de praktijk is Directie Maatschappelijke Ontwikkeling verantwoordelijk voor het stellen van doelen rond het merendeel van het maatschappelijk vastgoed in de kernportefeuille, op basis van het uitgangspunt van kostendekkende huur.

ORR signaleert dat als gevolg van het ontbreken van een integrale visie en aanpak, initiatiefnemers doorgaans niet weten waar ze aan toe zijn. Daarbij dient ook de vraag te worden beantwoord wat precies wordt verstaan onder maatschappelijk vastgoed, anders dan een gebouw met een 'maatschappelijke bestemming'. Eerstelijns zorgaanbieders, zoals huisartsen, psychologen en

fysiotherapeuten, worden door de gemeente beschouwd als commerciële partijen<sup>1</sup>.

### **Suggestie 1 ORR bij kernwaarde: open en duidelijk**

Wees helder over de gewenste beschikbaarheid en betaalbaarheid van maatschappelijk vastgoed. Expliciteer daarbij de sturende/faciliterende rol van de gemeente Rotterdam almede de verantwoordelijke directies.

In de regel verhuurt de gemeente maatschappelijk vastgoed uit de kernportefeuille voor een kostendekkende huur. Een huur die voor veel partijen als gevolg daarvan lager uitvalt dan de huidige marktprijzen. Verder maakt de gemeente het mogelijk om, voor het realiseren van haar beleidsdoelen, een subsidie toe te kennen zodat huren nóg betaalbaarder worden. Lang zittende huurders hebben zodoende (kans op) relatief de laagste kosten voor huisvesting. Nieuwe initiatieven en toetreders profiteren niet, minder of pas veel later van dit voordeel en huren dus duurder. Dit kan volgens ORR een vorm van rechtsongelijkheid voor nieuwe initiatieven opleveren.

### **Suggestie 2 ORR bij kernwaarde eerlijk, betrouwbaar, onpartijdig en redelijk**

Bij de beleidsvorming en -keuzes ten aanzien van maatschappelijk vastgoed hoort de gemeente een gelijke kans op betaalbare huur voor bestaande en nieuwe initiatieven in acht te nemen.

De rol van vastgoed binnen Stadsontwikkeling richt zich primair op aan- en verkoop en beheer. Het voorstel in de nieuwe vastgoednota is dat er meer ruimte komt voor maatschappelijke initiatieven middels het 'Beste plan voor de wijk'. Wat hierin opvallend vernieuwend lijkt, vanuit de ORR bezien, is dat er beter wordt gekeken naar wat daadwerkelijk goed is voor de wijk. Hierover staat het volgende in de nota: "Er zal voor één pand, dat via een Beste plan voor de wijk procedure verkocht zal worden, een marktconsultatie/rondetafelgesprek georganiseerd worden, waarbij externe partijen worden uitgenodigd om hun visie te delen. De gemeente zal deze werkwijze evalueren."

Dit smaakt naar meer. Als ORR willen wij de gemeente oproepen betrokken partijen als regel aan de voorkant te horen en naar ze te luisteren. In verschillende aanbestedingstrajecten hebben we gezien hoeveel kennis, ideeën en suggesties er in de stad zijn, die vaak niet of pas te laat op tafel komen.

Binnen aanbestedingsprocedures kan er bijvoorbeeld veel meer dan het dwingende 'Didamarrest'<sup>2</sup> doet vermoeden. Wij als ORR zien wel pogingen van de gemeente om dit te doen. Toch hebben wij de volgende suggesties gehoord van initiatiefnemers:

---

<sup>1</sup> De gemeente denkt mee met huisartsen met huisvestingsproblemen en heeft hiervoor een nieuw (samenwerkings)team in het leven geroepen.

<sup>2</sup> Door het 'Didam arrest' werd het voor de overheid een stuk lastiger om een pand of stuk grond een-op-een te verkopen. Het gelijkheidsbeginsel staat daar volgens de Hoge Raad aan in de weg. Maar dit gaat niet zover dat iedere gegadigde ook meteen gelijk behandeld moet worden. Het vormt ook geen belemmering voor verlenging van huurovereenkomsten aan zittende huurders.

- Hoe formuleer je het social return on investment? Nu is de standaard vaak 5% wat door grote marktpartijen ook eenvoudig te realiseren is. Door sociaal ondernemers worden veel hogere percentages gerealiseerd, omdat ze intensief en op meerdere vlakken samenwerken aan brede sociale opgaven met de wijk en vrijwilligers. Hoe hoger het social return on investment, hoe meer kans sociaal ondernemers maken (als onderaannemer).
- Verwijs bij SROI naar de bestaande lijst van door de gemeente erkende sociaal ondernemers (om samenwerking, onderaannemerschap etc. expliciet aan te moedigen).
- De keuze en de mogelijkheid om alleen het pand te verkopen, of de grond te pachten (waarmee financiering ook voor sociaal ondernemers een reële optie is).
- Betrek de deskundigheid en ervaringen over wat werkt in de stad. Niet alleen bij het vormgeven van aanbestedingsprocedures maar meer algemeen. Er bestaan ideeën en concrete voorbeelden, zoals het congres- en concertgebouw de Doelen, die illustreren hoe de uitgebreide 'kernportefeuille' aan vastgoed, die gedurende grote delen van de dag niet in gebruik is, gedeeld kan worden met anderen."

### **Suggestie 3 ORR bij kernwaarde betrokken en oplossingsgericht**

Betrek bij alle aanbestedingen rond de aan- en verkoop van maatschappelijk vastgoed, nieuwe processen, zoals bijvoorbeeld het Beste plan voor de wijk én sociaal ondernemers. Ook zouden sociaal ondernemers en bewoners die dit direct raakt of ervaring hebben op dit gebied, moeten worden betrokken.

ORR sprak meerdere direct betrokkenen over de pilot wijkplanner - [ik zoek een ruimte](#). Dit vinden we vanuit de ORR een aansprekende aanpak, die aan lijkt te sluiten op zowel vraag en behoefte van bewoners. Wij hopen dat, in lijn met het voorstel in de vastgoednota, deze pilot structureel wordt geïntegreerd.

Regelmatig zien we dat de kennis en expertise ambtelijk pas laat of niet wordt gedeeld. Het Initiatievenloket kan hier mogelijk een rol vervullen. Er is veel mogelijk. Er zijn veel mogelijkheden, maar binnen de diverse dienstonderdelen van de gemeente is men er zelf ook onbekend mee. Bij de casus van de voormalige jeugdgevangenis aan de Kralingse Plaslaan, die is aangekocht door de gemeente, duurt het nu al meer dan twee jaar voor er duidelijkheid is over de aanbesteding en of hierover meegedacht mag worden. Pas tijdens een recent evaluatiegesprek met ORR is het Initiatievenloket betrokken en is er doorverwezen naar de wijkplanner. Eerder waren de initiatiefnemers zelf al op zoek gegaan om te verkennen wat er mogelijk was via het 'right to challenge'. In deze zoektocht, die veel tijd en energie kost, zijn de initiatiefnemers door niemand bij de hand genomen.

Daarnaast signaleert ORR dat de gemeente bij aanbestedingen sterk de nadruk legt op rechtmatigheid en gemeenteambtenaren zich als gevolg lijken op te stellen als poortwachter. Een spel zó ingewikkeld voor bewoners en collectieven, dat de gemeente in alle redelijkheid eigenlijk niet mag verwachten dat zij hun maatschappelijke initiatieven zonder hulp door alle gemeentelijke hoepels kunnen laten springen. Al eerder signaleerde ORR, op dit gebied, grote

problemen rond het van de grond krijgen van coöperatieve woonvormen. Dit vraagt om kennis die doorgaans alleen bij hele grote (vastgoed) partijen aanwezig is.

Vanuit ons onderzoek en de evaluatie van casuïstiek signaleert ORR dat de gemeentelijke poortwachtersrol bij initiatiefnemers het gevoel oproept dat ze niet gehoord en gezien worden, en dat de gemeente op grote afstand blijft staan en niet lijkt samen te willen werken of op te trekken.

#### **Suggestie 4 ORR bij kernwaarde respectvol, behulpzaam en fairplay**

Neem in de procedures op wat redelijkerwijs verwacht mag worden van maatschappelijke initiatiefnemers. Bied ondersteuning en denk met hen mee waar mogelijk, zelfs als dit vraagt om een scheiding van gemeentelijke rollen, zoals die tussen beoordelaar/toezichthouder en meedenker/ondersteuner.

In de voorliggende Kadernota Vastgoed zijn een aantal aansprekende voornemens uitgewerkt, zoals het 'Beste plan voor de wijk', de bestending van de wijkplanner en de verruiming van de mogelijkheden voor onderhandse verkopen aan zittende huurders. De technisch instrumentele beslisboom is helder.

Echter, ORR mist in de uitwerkingen hoe dit in de praktijk uitpakt voor initiatiefnemers, hoe maatschappelijke initiatieven vanuit de gemeente waardering en ondersteuning gaan krijgen en hoe inzichtelijk gemaakt wordt welke betekenis en opbrengst dit voor de stad zal hebben.

Met de Kadernota Vastgoed blijven nog veel relevante vragen onbeantwoord:

- Welke initiatiefnemers - van bewoners(collectieven), wijkraden en sociaal ondernemers tot beleggers - krijgen een reële kansen, toegang tot betaalbare huisvesting?
- Op welke gronden vindt de weging plaats of iets van maatschappelijke meerwaarde is voor Rotterdam en de Rotterdammers, en hoe transparant zijn deze procedures?
- Wat is een fatsoenlijke omgang met zittende huurders?
- Is eenvoudig te vinden welk gemeenschappelijk bezit te koop komt en staat? Hoe openbaar kan en wil de gemeente de (totstandkoming) van de vraagprijs maken?

We hopen dat u als raad met deze vragen en suggesties aan de slag gaat.

Met vriendelijke groet,



Marianne van den Anker  
Ombudsman Rotterdam-Rijnmond

*cc: college van burgemeester en wethouders*