

Barometer Maatschappelijk Vastgoed 2009

Opdrachtgever	<i>Platform Maatschappelijk Vastgoed</i>
Rapportagedatum	<i>augustus 2009 , afnameperiode voorjaar 2009</i>
Plaats	<i>GRONINGEN</i>
Instituut	<i>Hanzehogeschool Groningen Instituut voor Bedrijfskunde</i>
Opleiding	<i>Vastgoed & Makelaardij</i>

Onderzoekers

Wilrik Beijaard
Suzanne Hellinga
Tim Keizer
Floor Kramer
Charlotte Lam
Rutger Siderius
Tara Steger
Marieke Vegter
Dennis Yvel

Barometer Maatschappelijk Vastgoed 2009

I. INLEIDING

De aandacht voor maatschappelijk vastgoed is de afgelopen jaren duidelijk toegenomen. Overheden en non-profit organisaties, verantwoordelijk voor het adequaat en doelmatig huisvesten van allerlei maatschappelijke voorzieningen, zijn zich steeds meer bewust van de complexiteit van deze opgave. Tegelijkertijd lijken woningcorporaties en commerciële vastgoedbedrijven het maatschappelijk vastgoed massaal te hebben ontdekt als een uitdagend nieuw marktgebied.

Op papier is het duidelijk dat publieke en private partijen elkaar veel te bieden hebben, als het gaat om het financieren, ontwikkelen, exploiteren en beheren van maatschappelijk vastgoed. Maar in hoeverre komt deze samenwerking daadwerkelijk van de grond? Welke positieve en negatieve praktijkervaringen zijn onderhand opgedaan? Valt te verwachten dat de rol van marktpartijen zal groeien? Enkele aansprekende voorbeelden worden vaak aangehaald, maar een overall beeld ontbreekt. Ook is niet duidelijk welke factoren bepalend zijn voor succesvolle samenwerking.

Bovengenoemde vragen vormden voor het Platform Maatschappelijk Vastgoed vorig jaar aanleiding om het expertisecentrum VastgoedBeter van de Hanzehogeschool Groningen in te schakelen. Een eerste onderzoek werd uitgevoerd over deze thema's onder gemeenten. Het doel van het onderzoek is, naast het op gang brengen van een discussie rondom dit onderwerp, ontwikkelingen en trends te ontdekken die momenteel aanwezig zijn in de markt van (gemeentelijk) maatschappelijk vastgoed. Er heerste onduidelijkheid of de belangrijkste partij in deze, de gemeente, een samenwerkingsverband met marktpartijen ziet zitten. Uit de latere onderzoeken tekent zich een behoefte af, m.n. aan professionalisering van beheer. Na de presentatie van de pilot (2007), met als resultaat een beschrijving van wat er onderzocht moet worden en op welke manier, zag het Platform Maatschappelijk Vastgoed het belang in van een terugkerend karakter van het onderzoek onder gemeenten. Deze afbakening is ingegeven vanuit het feit dat gemeenten van oudsher een belangrijke rol spelen op het gebied van huisvesting van de voorzieningen voor onderwijs, sport, cultuur en welzijn. Bovendien telt Nederland een groot aantal gemeenten, welke in beginsel met vergelijkbare vastgoedportefeuilles en bijbehorende vraagstukken te maken hebben. Kortom, een interessante onderzoekspopulatie en een interessante markt.

De titel *Barometer Maatschappelijk Vastgoed 2009* geeft aan dat het een herhaling is van voorgaande onderzoeken in 2007 en 2008. Verbeterde vragenlijsten, andere gemeenten en andere antwoorden schetsen een nieuw beeld en tonen de ontwikkelingen en eventuele trends op het gebied van maatschappelijk vastgoed bij gemeenten. Voorgaand onderzoek heeft geleid tot een aantal conclusies welke zijn meegenomen in het herhaalde onderzoek van dit jaar. In deze samenvatting worden nog geen uitspraken over trends gedaan, omdat de steekproef niet per se dezelfde gemeenten bevat.

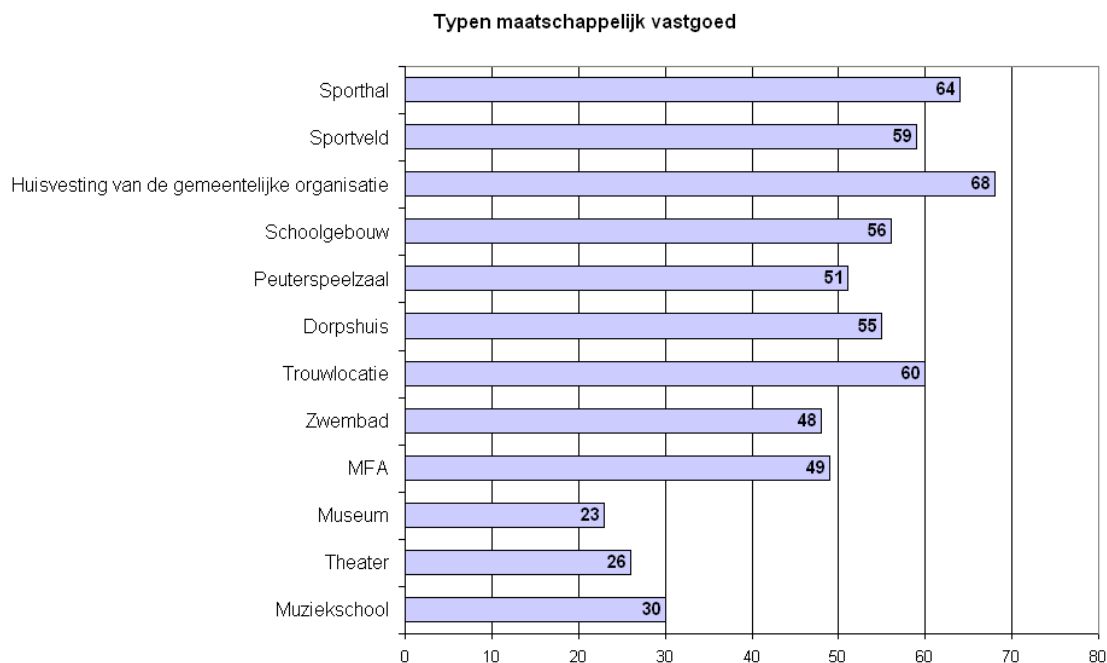
Deze rapportage bevat een samenvatting van de onderzoeksresultaten, gevolgd door de belangrijkste conclusies en vervolgvragen.

II. SAMENVATTING ONDERZOEKSRISULTATEN

De populatie van dit onderzoek bevat alle in Nederland gelegen gemeenten. In totaal telt Nederland in 2009 441 gemeenten. Hieruit is een aselechte steekproef getrokken, wat heeft geleid tot een respons van zeventig ondervraagde gemeenten, ofwel 16 %. In dit onderzoek is gekeken naar de grootte van de gemeenten en de politieke kleur.

1. Hoeveelheid en typen vastgoed van een gemeente

Uit het onderzoek van voorjaar 2008 bleek dat de portefeuilles erg divers waren en dat bij ongeveer de helft van de ondervraagden alle typen vastgoed aanwezig waren. In 2009 zien we een kleine verschuiving bij musea, theaters en muziekscholen. Hiervan zijn er qua percentage in deze steekproef minder aanwezig dan voorgaand jaar. Deze steekproef bevat een groter aantal multifunctionele accommodaties (MFA's), die met 7% zijn toegenomen in vergelijking met voorgaand jaar. Van de zeventig ondervraagde gemeenten bezitten negentien een multifunctionele accommodatie.

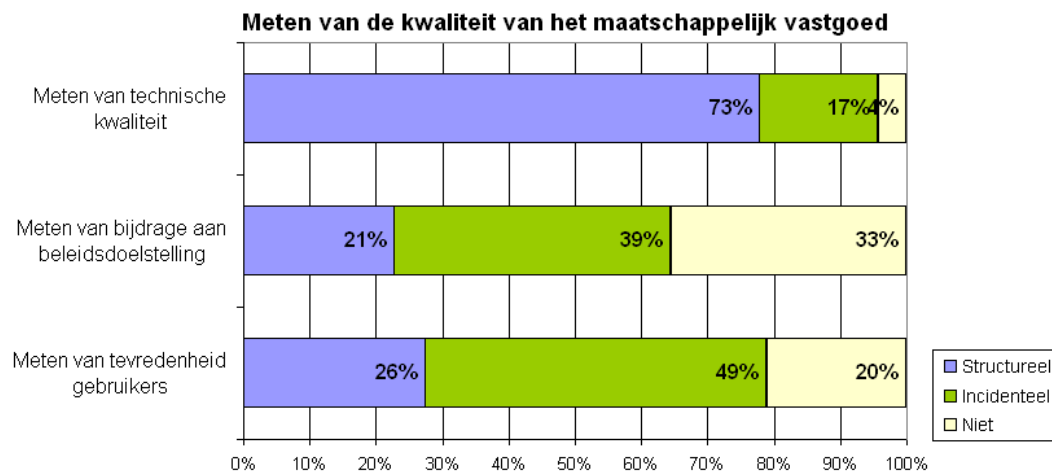


Grafiek 1.1. Aantal gemeenten dat beschikt over het type maatschappelijk vastgoed (N = 70)

Bovengenoemde uitkomsten zeggen alleen iets over het type vastgoed waar de gemeente op dit moment directe verantwoordelijkheid voor heeft. Het blijkt dat de top drie qua verantwoordelijkheden bestaat uit: sporthallen, trouwlocaties en de huisvesting van de gemeentelijke organisatie. De grafiek toont tevens welke objecten het minst aanwezig zijn. Dit zijn musea, muziekscholen en theaters. Exacte aantallen waren vaak niet voorhanden. Verder is gevraagd naar een schatting van het totale vloeroppervlak dat in gebruik is. Hierbij valt op dat gemeenten het moeilijk vinden de procentuele verdeling tussen de sectoren onderwijs, sport, cultuur, welzijn en overig aan te geven. 30% van de ondervraagde gemeenten kon deze vraag niet beantwoorden. Enkele gemeenten gaven aan dat zij meedoen aan de ROZ index, een in samenwerking met de Kopgroep ontwikkelde benchmark op het gebied van vastgoedmanagement, en daarom exacte cijfers konden verschaffen.

2. Inzicht in de kwaliteit van het vastgoed

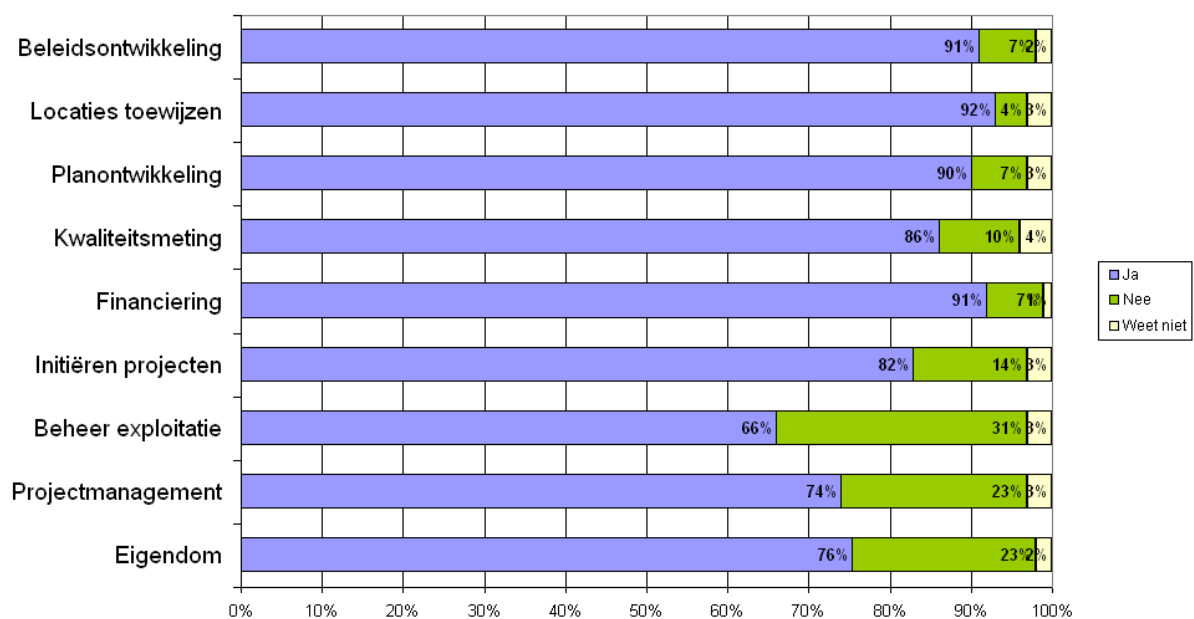
Wat direct opvalt, is dat het meten van de *technische kwaliteit* net als vorig jaar bij veel gemeenten structureel wordt gedaan, ruim 70%. De overige twee manieren scoren net als vorig jaar een stuk lager: slechts 26 procent meet structureel de *tevredenheid van gebruikers*. De *bijdrage van het vastgoed aan de beleidsdoelstellingen* wordt door 21 procent van de ondervraagden structureel gemeten.



Grafiek 1.2. Wijze van meten kwaliteit

3. Maatschappelijk vastgoed als gemeentelijke kerntaak?

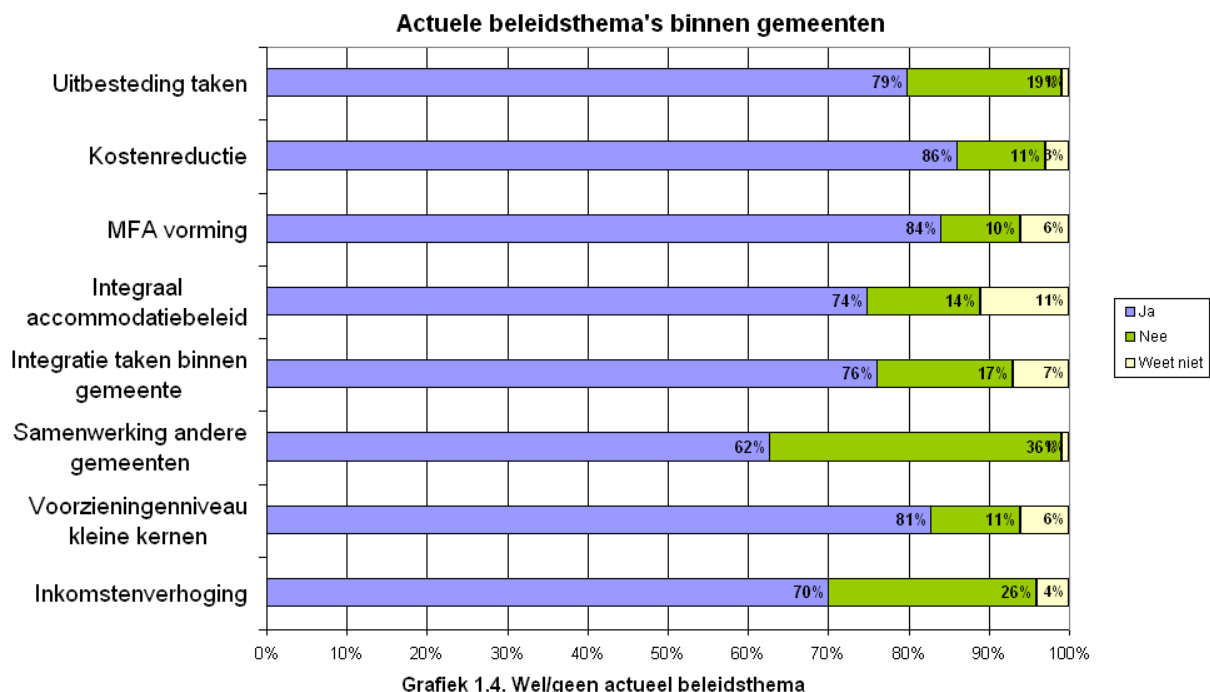
Meer dan 65% van de gemeenten blijkt *alle* genoemde taken als haar kerntaken te beschouwen. Het meest wordt het *toewijzen van een locatie, beleidsontwikkeling* en *financiering* als kerntaak gezien, bij ruim 90% van de gemeenten. Bij deze taken ligt uitbesteding in de ogen van de gemeenten duidelijk minder voor de hand. Opvallend is de lage positie van 'Beheer en Exploitatie' in de ranglijst; kennelijk hechten veel gemeenten hier niet (meer) zo sterk aan of zijn deze taken ondergebracht bij een andere instantie. Privatisering van beheer aan stichtingen of verenigingen zou hiervoor een verklaring kunnen zijn. Andere taken die relatief laag scoren zijn net als vorig jaar projectmanagement en eigendom.



Grafiek 1.3. Taken wel/niet beschouwd als kerntaak

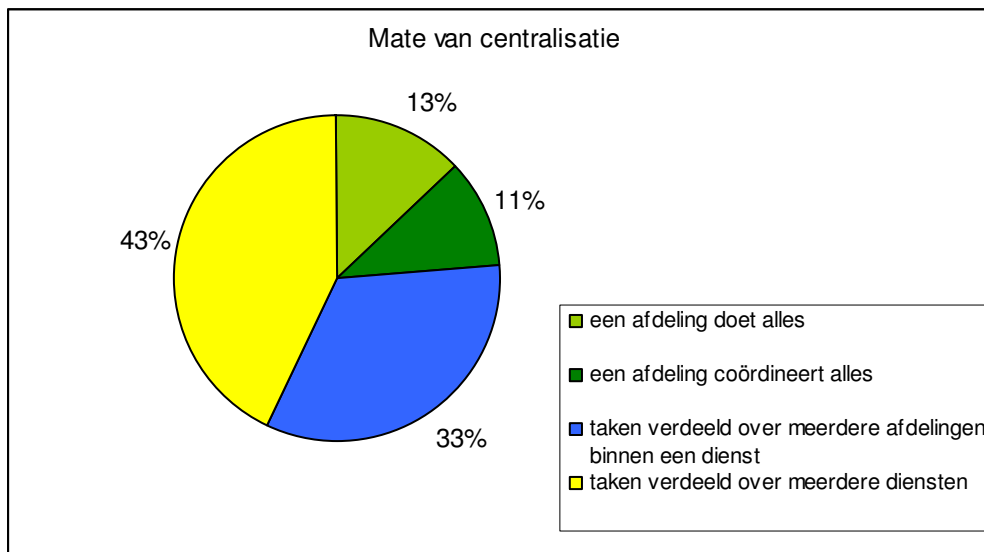
4. Hoe actueel zijn beleidsthema's op het gebied van maatschappelijk vastgoed?

Hoe gaan gemeenten beleidsmatig om met hun vastgoed? Om dit te weten te komen is gevraagd naar de actualiteit van enkele thema's. Grafiek 1.4 toont hiervan het resultaat. In de eerste plaats valt op dat alle gevraagde beleidsthema's bij meer dan de helft van de gemeenten hoog op de agenda staan. Uitbesteding van taken, kostenreductie en MFA vorming vormen de top drie van meest genoemde actuele beleidsthema's. De vorming van multifunctionele accommodaties (MFA) is een belangrijke nieuwkomer t.o.v. 2008. In de eerste vraag kwam al naar voren dat MFA's meer in ontwikkeling zijn. In combinatie met de andere hoogscorende thema's dringt de vraag zich op wat de drijfveren achter uitbesteding zijn: hoopt men hiermee de kwaliteit te verhogen, de kosten te reduceren, of misschien wel beide tegelijkertijd? Tot slot blijkt dat 62% van de gemeenten beleidsmatig samenwerking zoekt met andere gemeenten, 36% niet.

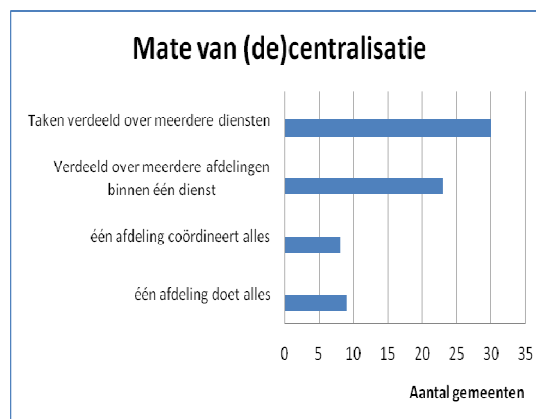
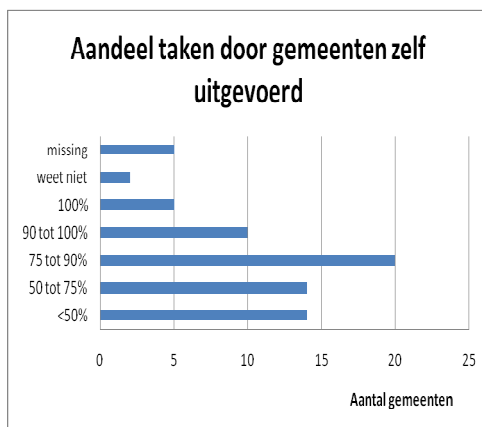


5. De organisatie van maatschappelijk vastgoed binnen gemeenten

De vastgoedtaken zijn per gemeente sterk verschillend georganiseerd, zo blijkt uit de onderzoeksresultaten. Er dat er veel vanuit de verschillende diensten wordt gewerkt. In onderstaand diagram is deze verdeling in percentages weergegeven. De gemeenten met een gedecentraliseerd organisatiemodel vormen een ruime meerderheid. Bij de groep respondenten van 2008 was het beeld minder versnipperd. Dit ligt waarschijnlijk aan de steekproef. Dit kan een factor zijn die het komen tot integraal accommodatiebeleid belemmert.



In onderstaand overzicht is in aantallen aangegeven in welke mate vastgoedtaken door de gemeenten zelf worden uitgevoerd en hoe de organisatie rondom vastgoed is ingericht. Er is veelal sprake van een sterke versnippering van taken.



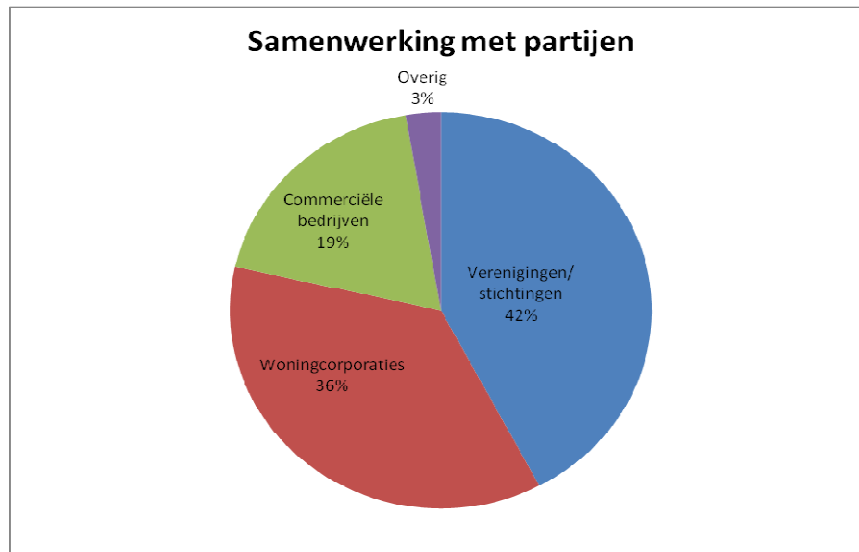
6. Mate van uitbesteding van vastgoedtaken

De mate van uitbesteding van vastgoedtaken geeft een divers beeld. Bij een vijfde deel van de ondervraagden blijkt dat meer dan 50% van de taken wordt uitbesteed, terwijl dit aandeel bij 50% van de gemeenten onder de 25% ligt. Bij nadere analyse blijkt dat slechts een kleine minderheid van de gemeenten (circa 7%) alle vastgoedtaken in eigen beheer uitvoert. Ten opzichte van de onderzoeksgroep van vorig jaar betekent dit dat meer taken worden uitbesteed aan andere organisaties. Naar deze vraag moet nader onderzoek worden gedaan om meer te weten over de aard van de uitbesteding.

7. Met welke partijen en hoe wordt er samengewerkt?

Het blijkt dat het type vastgoed dat uitbesteed kan worden niet zozeer belangrijk is, maar de partij aan wie uitbesteed wordt. Zo wordt er veel uitbesteed op gebied van sport, welzijn en onderwijs aan verenigingen en/of stichtingen. Als beheer uitbesteed wordt, dan is dat vooral aan verenigingen en/of stichtingen; 90 procent van de gemeenten heeft hier ervaring mee. De woningcorporaties nemen een tweede plaats in, bijna 80 procent van de gemeenten. Met

marktpartijen werkt 40 procent van de gemeenten samen. De gemeenten die samenwerken met marktpartijen zijn daar grotendeels positief over, o.a. over de ervaren efficiëntie.



8. Hoe wordt de samenwerking met marktpartijen tot nog toe ervaren?

Gemeenten zijn over het algemeen vrij positief over de samenwerking met marktpartijen. Van de ondervraagde gemeenten was 68 procent positief over de samenwerking met marktpartijen (ten opzichte van situaties waarin de betreffende taken door de gemeente worden uitgevoerd). Van de ondervraagden zag 13% geen voordeel en 19 procent had geen antwoord op deze vraag. Een verklaring hiervoor kan zijn is dat er pas sinds kort wordt samengewerkt met deze partijen en dat mogelijke voordelen zich nog moeten manifesteren. Niettemin is de verwachting positief.

De volgende voordelen zijn genoemd:

- Door samenwerking met marktpartijen is het niet nodig eigen personeel in te zetten, dit leidt tot minder zorgen over de capaciteit en de werkdruk wordt verminderd;
- Marktpartijen hebben meer expertise op het gebied van vastgoed en financieringsmogelijkheden;
- Als gevolg van samenwerking worden zowel de kosten als het risico gereduceerd.

Driekwart van de ondervraagden vindt ook dat er knelpunten zijn in de samenwerking met marktpartijen. Dit is meer dan vorig jaar en kan mogelijk worden verklaard door de groei in samenwerking en de langere duur van de samenwerking, maar ook door de andere samenstelling van de steekproef.

Enkele genoemde (al dan niet opgetreden) knelpunten zijn:

- de belangen van gemeenten en marktpartijen zijn tegenstrijdig, marktpartijen zijn te commercieel;
- de wijze van financieren; gemeenten beschikken over gunstiger financieringscondities;
- samenwerking leidt tot discussies over (de interpretatie van) contracten en prijzen;
- als gevolg van samenwerking heeft de gemeente minder inkomsten;
- samenwerking vindt plaats op afstand, het kost moeite om marktpartijen te bereiken;
- marktpartijen hebben de mogelijkheid om de samenwerking te beëindigen.

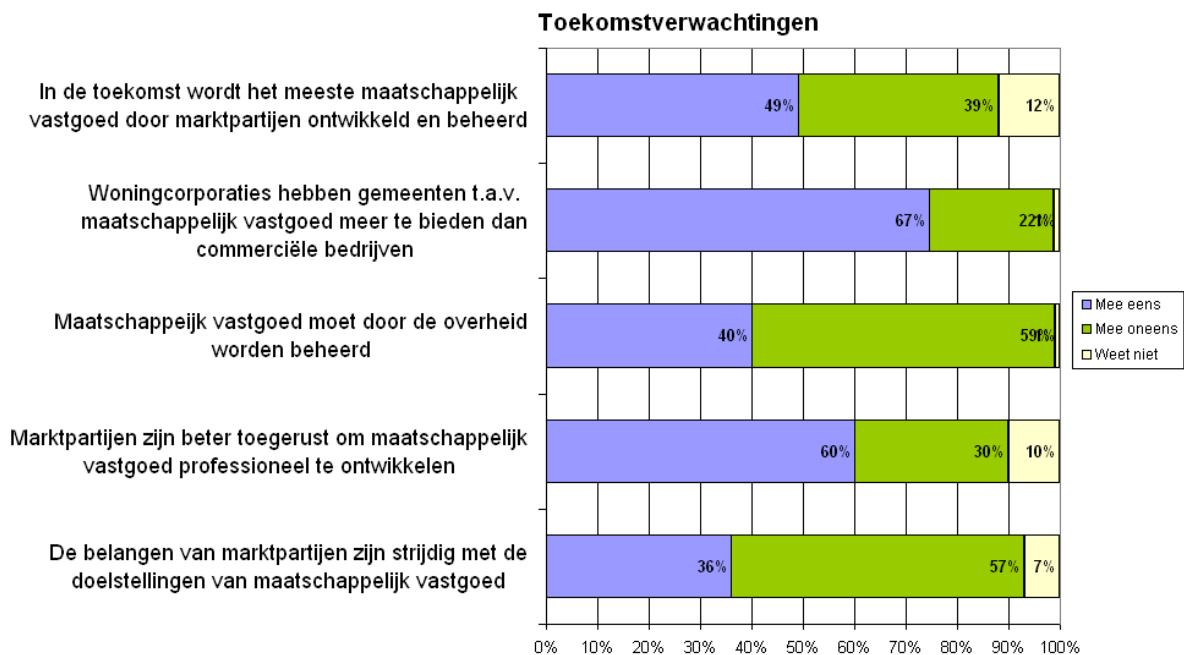
9. Toekomstverwachtingen

Gemeenten werden in het onderzoek gevraagd om meningen te geven op bepaalde stellingen. Één van die stellingen was of men verwacht dat in de toekomst het meeste maatschappelijk vastgoed door marktpartijen ontwikkeld en beheerd wordt. Bijna de helft (49%) antwoordde dat er mogelijkheden bestaan om samenwerking met marktpartijen te bevorderen of hiermee te beginnen. Eerder kwam in de vragenlijst al naar voren dat bijna 70 procent van de gemeenten verwacht dat de samenwerking met marktpartijen in de toekomst zal toenemen.

Het valt op dat de gemeenten met een gemeenteraad waarin een linkse partij het grootste aantal zetels bekleedt, het grotendeels eens zijn met deze stelling. Bij de gemeenten met een midden of rechts georiënteerde raad zijn de antwoorden sterk verdeeld. Hierbij moeten vraagtekens worden gezet, omdat uiteindelijk niet de raad of het college, maar een ambtenaar is ondervraagd. Voor het vervolg van deze intenties zou de samenstelling van een gemeenteraad wel van belang kunnen zijn.

De meningen lopen uiteen van 'sterk eens' tot 'sterk oneens' en 'weet niet'. Tot slot is de onderzochte gemeenten gevraagd te reageren op een aantal andere stellingen.

De uitkomsten hiervan zijn af te lezen in grafiek 1.5.



Grafiek 1.5. Antwoorden op enkele stellingen

III. CONCLUSIES en VERVOLG

Grootte van de gemeente heeft geen invloed op uitbesteding

Voorafgaand aan het onderzoek werd verwacht dat de grootte van een gemeente invloed zou hebben op uitbesteding van beheer en exploitatie. Een grote gemeente zou meer uitbesteden dan een kleine gemeente. Uit het onderzoek is gebleken dat zowel de grote als de kleine gemeenten op dit moment in eerste instantie nog terughoudend zijn als het gaat om uitbesteding van beheer en exploitatie van maatschappelijk vastgoed.

Invloed politieke kleur van de gemeenten verrassend?

De verwachting was dat de politieke kleur van het college als afspiegeling van de samenstelling van de gemeenteraad via het college invloed zou hebben op de mate van uitbesteding van beheer en exploitatie. Gemeenten met een linkse partij als grootste fractie in de raad zouden minder uitbesteden dan gemeenten met een samenstelling van overwegende midden- en rechtse partijen. Uit het onderzoek is echter het tegendeel gebleken. Gemeenten met een grotere linkse vertegenwoordiging in de gemeenteraad blijken het vaker oneens zijn met de stelling dat de belangen van marktpartijen strijdig zijn met de doelstellingen van maatschappelijk vastgoed. Ook geven de linkse gemeenten aan dat het maatschappelijk vastgoed in de toekomst vaker door marktpartijen ontwikkeld en beheerd zal worden. Discussie hierbij is natuurlijk wel of je een gemeente op basis van de samenstelling van de raad links of rechts kunt noemen. Een college als afspiegeling van de raad is niet altijd zuiver links of rechts en bovendien vergankelijk. Ambtenaren en hoofden van dienst bepalen mede het beleid. Deze vraag meet waarschijnlijk vooral de voorkeur van ambtenaren, van wie de politieke kleur overigens niet is gevraagd.

Gebrek aan overzicht en inzicht

Het onderzoek bevestigt het beeld dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor omvangrijke vastgoedportefeuilles. Deze portefeuilles zijn bovendien opgebouwd uit een grote verscheidenheid van soorten gebouwen en terreinen. Bij veel gemeenten is feitelijke informatie over de omvang en samenstelling van de portefeuille niet (compleet en direct) voorhanden. Dit is in vergelijking met vorig jaar niet veel veranderd. In veel gevallen heeft men geen volledig inzicht in de prestaties van het vastgoed, vooral in relatie tot beleidsdoelstellingen en gebruikerstevredenheid. Verwacht mag worden dat het overzicht en inzicht toeneemt naarmate de vastgoedtaken worden gecentraliseerd, maar dit onderzoek geeft daarover geen indicaties. Uit de reacties blijkt wel dat er behoefte aan overzicht en inzicht is.

Uitbesteding groot en groeiend fenomeen

Gemeenten blijken op aanzienlijke schaal al vastgoedtaken uit te besteden. Welke taken het dan betreft is niet duidelijk, wat toch wel een gemis in dit onderzoek is. Gemeenten die alle taken door eigen mensen laten uitvoeren, zijn zeldzaam. Bij 90% van de gemeente wordt al samengewerkt met marktpartijen en worden sommige vastgoedtaken uitbesteed. De trend is in dit onderzoek echter nog niet direct te zien. Ten opzichte van vorig jaar wordt er niet méér met marktpartijen op vastgoedgebied gewerkt, maar ook hier speelt het steekproefverschil. Uit dit onderzoek blijkt dat minder gemeenten een toename van samenwerking zien dan vorig jaar. Toch blijft het op drie beleidsthema's na een heel belangrijke thema. Daarbij zijn er sinds vorig jaar al meer gemeenten die samenwerken en veel gemeenten die zeggen dat ze daar mee bezig zijn.

Wat zijn de uitgangspunten en verwachtingen bij uitbesteding?

Indien gemeenten geneigd zijn meer taken uit te besteden, roept dit de vraag op welke drijfveren en verwachtingen hierbij aan de orde zijn. In dit kader is het zeer interessant dat in de top vijf van meest actuele beleidsthema's, naast uitbesteding, zowel MFA vorming, voorzieningen in kleine kernen, integratie van taken binnen de gemeente en kostenreductie naar voren komen. Dit doet vermoeden dat gemeenten erg bezig zijn met het verbeteren van de organisatie binnen de gemeente en in kleine kernen en tegelijkertijd de kosten willen reduceren. Als dat zo is, kan de vraag worden gesteld of dit een realistisch vertrekpunt voor contractvorming met marktpartijen is.

De opbrengsten van een gemeente staan erg laag op de lijst van actuele beleidsthema's. Dat is een interessant punt voor marktpartijen, zij zijn daar juist wel sterk op gericht. Dat kan ook voor gebruikers tot een hogere kwaliteit leiden. Marktpartijen zullen daar echter wel de ruimte voor moeten krijgen. Bij gemeenten wordt als knelpunt voor samenwerking genoemd dat marktpartijen 'te commercieel' zijn. We kunnen constateren dat gemeenten nog niet volledig vertrouwen op de marktpartijen.

Wat zijn de randvoorwaarden voor uitbesteding?

Het lijkt lastig om tot uitbesteding over te gaan wanneer overzicht en inzicht in de vastgoedportefeuille ontbreken. Hoe kan er met een marktpartij een realistische resultaatafspraken worden gemaakt als er bij de meeste gemeenten geen inzicht is in welk vastgoed en welke vastgoedprestaties? In hoeverre is uitbesteding mogelijk vanuit een gemeentelijke organisatie die de vastgoedtaken nog niet heeft gecentraliseerd?

Tot slot is het ook interessant te bekijken met welke marktpartijen de gemeenten zaken doen. Op dit moment worden alle commerciële bedrijven onder de noemer 'marktpartijen' in de vragenlijst genoemd. Een uitsplitsing naar bijvoorbeeld bouwbedrijven, ontwikkelaars, adviesdiensten dan wel vastgoedbeheerders en facilitymanagement maakt inzichtelijk met welke bedrijven wordt samengewerkt en waarom.

Overwegend positieve praktijkervaringen bij gemeenten

Het samenwerken met marktpartijen brengt zowel voordelen als knelpunten met zich mee. Per saldo is er een gematigd positief beeld: 68% van de deelnemers ervaart voordelen; daarentegen ziet 75% ook knelpunten. Uit de genoemde voorbeelden blijkt dat veel knelpunten zijn te herleiden tot (vermeende) belangentegenstellingen, die soms leiden tot discussies over contracten. Deze uitkomsten roepen het beeld op dat de deelnemers de voorkeur geven aan collegiaal overleg boven zakelijke onderhandelingen met marktpartijen. De vraag is echter, wat uiteindelijk het meest bijdraagt aan de door gemeenten gewenste kwaliteitsverbetering en kostenreductie?

Welke kansen en risico's zien marktpartijen?

Het onderzoek geeft aan in hoeverre gemeenten open staan voor verdere uitbesteding van vastgoedtaken aan marktpartijen. Maar hoe kijken de marktpartijen eigenlijk aan tegen samenwerking met gemeenten? Lopen zij bijvoorbeeld warm voor de uitdagingen die bij gemeenten te vinden zijn? Kunnen zij oplossingen bieden om de door gemeenten gesignaleerde knelpunten te ondervangen? Welke kritische succesfactoren zijn vanuit hun perspectief van belang? Antwoorden op dergelijke vragen zijn van belang om te kunnen voorspellen welke vlucht de publiek-private samenwerking met betrekking tot maatschappelijk vastgoed de komende jaren zal gaan nemen.

HANZEHOGESCHOOL EN VASTGOEDBETER

De Hanzehogeschool Groningen is de grootste hbo-instelling in het Noorden van het land met ruim 20.000 studenten en 2.000 medewerkers. Eén van de bijna zeventig opleidingen is de bachelor-opleiding Vastgoed & Makelaardij. Dit is met circa 800 studenten de grootste gespecialiseerde vastgoedopleiding in Nederland. Naast de bachelor, die zowel in vol- als deeltijd kan worden gevolgd, wordt er ook een masteropleiding op vastgoedgebied (MRE) verzorgd. Uniek is verder dat de Hanzehogeschool Groningen beschikt over een lectoraat Vastgoed, met daaraan verbonden het expertisecentrum VastgoedBeter, als onderdeel van het Kenniscentrum Gebiedsontwikkeling NoorderRuimte. De doelstelling van het lectoraat als onderdeel van het Kenniscentrum is in samenwerking met het bedrijfsleven praktijkgericht onderzoek te doen met inzet van docenten en studenten. Zo staat de opleiding dicht op de praktijk en komt kennis beschikbaar voor het vakgebied. Binnen VastgoedBeter worden onderzoeksvragen van bedrijven zoveel mogelijk verbonden met als rode draad: de waarde van vastgoed vanuit gebruikersperspectief. Meer informatie op www.hanze.nl.

Overzicht ondervraagde gemeenten

Tabel 1: Overzicht ondervraagde gemeenten: inwoneraantal en ligging

	Inwoneraantal		
	0 tot 20.000	20.000 tot 55.000	55.000 en groter
	Aantal	Aantal	Aantal
Drenthe		2	1
Flevoland		2	
Friesland	4	1	1
Gelderland	2	7	1
Groningen	2		1
Limburg	1	3	1
Noord-Brabant	1	6	
Noord-Holland	5	2	1
Overijssel	1	4	1
Utrecht	2	1	1
Zuid-Holland	9	3	2
Zeeland		2	
Totaal	27	33	10

	Politieke kleur	
	links	rechts
	Inwoneraantal	Inwoneraantal
	Aantal	Aantal
0 tot 20.000	10	17
20.000 tot 55.000	13	20
55.000 en groter	9	1

Figuur III.23, politieke kleur van gemeenten per inwoneraantal