

Maatschappelijk Vastgoed

Uitbesteden?

Onderzoeksrapport

Sanne van Dijk | Heleen Koster | Ileen van der Sluis | Karlijn Volgers



© Colofon

Onderzoeksrapport

Maatschappelijk Vastgoed Uitbesteden?

Hanzehogeschool Groningen

Instituut voor Bedrijfskunde

Opleiding Vastgoed & Makelaardij

Opdrachtgevers

Dhr. Ing. Jan Veuger MRE MRICS, Consortium Maatschappelijk Vastgoed

Dhr. Johan Dijkstra, Hoofd Afdeling Vastgoed Gemeente Assen

Dhr. Eric. Zweers, directeur ABC Management Groep

Coach

Wilma Wolf

Auteurs

Sanne van Dijk

Heleen Koster

Ileen van der Sluis

Karlijn Volgers

Groningen, 14 april 2010

Voorwoord

In het kader van onze opleiding Vastgoed & Makelaardij aan de Hanzehogeschool Groningen voeren wij een onderzoek uit. Dit onderzoek is in opdracht van de gemeente Assen uitgevoerd.

Na de vorming van de projectgroep zijn wij vol enthousiasme aan het onderzoek begonnen. Aangezien het een onderwerp is waar weinig vooronderzoek naar gedaan is, was het een uitdaging om ons in te lezen in de problematiek. Door verschillende interviews en een grote hoeveelheid deskresearch hebben we ons het onderwerp eigen gemaakt.

Onze speciale dank gaat uit naar dhr. Veuger en dhr. Zweers. Zij hebben ons toegang geboden binnen hun netwerk en ons altijd goed op weg geholpen. Verder willen wij dhr. Dijkstra bedanken voor de aan ons verstrekte opdracht en de toelichting hierop. Ten slotte willen wij onze coach Wilma Wolf bedanken. Zij was altijd bereid ons te helpen en heeft ons ten alle tijden voorzien van bruikbare feedback.

Wij kijken als groep terug op een plezierige samenwerking met de coach én de opdrachtgevers!

Groningen, 14 april 2010

Sanne van Dijk
Heleen Koster
Ileen van der Sluis
Karlijn Volgers

Managementsamenvatting

In dit rapport is onderzoek gedaan naar het uitbesteden van maatschappelijk vastgoed. Hierbij gaat het om het uitbesteden van het technische beheer.

Dit onderzoek is gehouden in opdracht van de gemeente Assen. De gemeente Assen is geïnteresseerd in de keuzes die andere gemeenten gemaakt hebben met betrekking tot het uitbesteden. In het verleden is er nog niet veel onderzoek naar uitbesteding van vastgoed gedaan. Om toch een duidelijk beeld te krijgen van het proces richting uitbesteden zijn verscheidene gemeenten en experts benaderd.

Aanvankelijk richtte dit onderzoek zich enkel op het uitbesteden van het technisch beheer. Tijdens het onderzoek zijn er interessantere onderwerpen aan het licht gekomen, die tevens een aanvulling waren op het onderzoek. Daarmee is het oorspronkelijke onderzoeksontwerp uitgebreid.

Er zijn een aantal gemeenten die hun maatschappelijk vastgoed reeds uitbesteden. Hoe zijn zij tot die keuze gekomen? Welke ervaringen hebben zij op gedaan en waar zijn zij tegenaan gelopen? Het onderzoeksdoel is: *'Een inzicht verkrijgen in de criteria die aan de beslissing voorafgaan om maatschappelijk vastgoed wel of niet uit te besteden'*.

Veel gemeenten voeren nog geen centraal beleid met betrekking tot hun vastgoed. Voor het onderzoek naar de mogelijkheden van uitbesteden van maatschappelijk vastgoed door gemeenten, is de probleemstelling als volgt geformuleerd: *'Aan de hand van welke factoren besluit een gemeente om wel of niet het maatschappelijk vastgoed uit te besteden?'*

Tijdens dit onderzoek is bekeken waarom een gemeente haar maatschappelijk vastgoed wel of niet moet uitbesteden. Bij eerdere vormen van uitbesteding, zoals de afvalverwerking, zijn er vier motieven geïnventariseerd: een financieel motief (de efficiëntie) en drie meer politieke motieven (aansturing en aanspreekbaarheid, flexibiliteit en klantgerichtheid, en behoud van de werkgelegenheid). Het financieel-economische motief krijgt doorgaans de hoogste prioriteit, zowel in grote als in kleine gemeenten. De motieven rond de aansturing / aanspreekbaarheid en de flexibiliteit / klantgerichtheid, die met elkaar samenhangen, spelen vooral in de grote gemeenten. Deze motieven hebben ook betrekking op het uitbesteden van het vastgoed.

Momenteel wordt het vastgoed nog vraaggericht en op objectniveau gemanaged. Er moet een omschakeling worden gemaakt van het operationele niveau naar het strategische niveau. De gemeente moet een visie ontwikkelen voor haar stad; waar wil je als gemeente op aansturen en wat zijn de speerpunten? Een gemeente kan er voor kiezen om zich te profileren als bijvoorbeeld een sportstad of een cultuurstad. Daarbij kan een gemeente haar beleid op de visie baseren en indelen in verschillende thema's zoals onderwijs, cultuur, zorg, sport en welzijn.

Naar aanleiding van de gevonden resultaten zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd. De gemeente kan in een samenwerkingscontract eisen opstellen waar, bij verkoop, de wederpartij zich aan moet houden. Bij een samenwerkingscontract wordt het risico 50/50 verdeeld tussen twee partijen. Een voorbeeld zou kunnen zijn wanneer een corporatie eigenaar wordt en de gemeente het huurt van de corporatie. Zo loopt de gemeente geen risico meer en heeft het na de contractperiode geen verantwoordelijkheid meer voor het vastgoed. Als de gemeente besluit om zelf het beheer van de panden te doen, is het mogelijk om een vastgoed BV op te richten binnen de gemeente. Door een BV op te richten verleg je het risico van de gemeente naar de BV. Stel de BV gaat failliet dan kan de gemeente daar niet op worden aangesproken. Ten slotte kan er, in het geval van nieuwbouw, een DBFM contract opgesteld worden. DBFM staat voor Design, Build, Finance en Management. Bij dit contract neemt één partij al deze taken voor zijn rekening.

Inhoudsopgave

1 Inleiding	7
2. Inhoudelijke oriëntatie	8
2.1 Huidig probleem	8
2.2 Hoe is het in Assen?	9
2.3 Uitbesteding in gemeenten met een voortrekkersrol	9
2.4 Afbakening	9
3. Onderzoeksmethode	10
3.1 Onderzoeksgroep	10
3.2 Onderzoeksontwerp	11
3.3 Validiteit en betrouwbaarheid	13
4. Onderzoeksresultaten	14
4.1 Wanneer kiezen gemeenten voor het uitbesteden van diensten?	14
4.1.1 Motieven	14
4.1.2 Conclusie	15
4.1.3 Verantwoording	15
4.2 Wat is de ervaring van gemeenten met een voortrekkersrol met betrekking tot uitbesteding?	16
4.2.1 Situatie vooraf	16
4.2.2 Keuzes	18
4.3 Huidige situatie	20
4.3.1 Centralisatie	20
4.3.2 Externe partijen	20
4.3.3 Prestatiecontracten	20
4.3.4 Nulmetingen	21
4.3.5 Voorbeeld uit de praktijk	21
4.4 Conclusie	22
4.5 Evaluatie onderzoeksproces	22
5. Conclusies	23
6. Aanbevelingen	25
6.1 De gemeente en de corporatie samen onder één dak	25
6.2 Vastgoed B.V. oprichten	25
6.3 DBFM	25
Bronnenlijst	26
Bijlage 1 Interview Twynstra Gudde	27

Bijlage 2 Interview gemeente Nijmegen	28
Bijlage 3 Interview gemeente Rotterdam	30
Bijlage 4 Interview Deloitte	32
Bijlage 5 Interview ABC Management Groep	34
Bijlage 6 Schema	36
Bijlage 7 Samenwerkingsverdeling maatschappelijk vastgoed.....	37

1 Inleiding

Om het onderzoek naar het uitbesteden van maatschappelijk vastgoed door gemeenten overzichtelijk te houden zal dit hoofdstuk de kaders aangeven waarbinnen gewerkt zal worden. Er wordt begonnen met de aanleiding van het onderzoek en een situatieschets. Daarna zal een inhoudelijke oriëntatie gedaan worden. Na de oriëntatie wordt de onderzoeksmethode beschreven, bestaande uit probleem- en doelstelling en onderzoeksvragen. Het hoofdstuk eindigt met de verwachtingen en een vooruitblik.

Aanleiding

Dit onderzoek wordt gehouden in opdracht van de gemeente Assen. De gemeente Assen is geïnteresseerd in de keuzes die andere gemeenten gemaakt hebben met betrekking tot het uitbesteden van hun vastgoed. In het verleden is er nog niet veel onderzoek naar uitbesteden in het openbaar gedaan. Om toch een duidelijk beeld te krijgen van het proces van uitbesteden zullen verscheidene gemeenten worden benaderd.

Situatieschets

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het maatschappelijke vastgoed. Toch vindt het vastgoedmanagement binnen veel gemeenten vaak decentraal plaats. Er is geen eenduidig beleid. De manier waarop er met het vastgoed wordt omgegaan is veelal kostengedreven. Er wordt nauwelijks gedacht in rendement en waardeontwikkeling waardoor gemeenten kansen laten liggen. De vraag heerst of gemeenten het technisch beheer van maatschappelijk vastgoed niet beter kunnen uitbesteden.

Onderzoeksopzet

Aan de hand van kwalitatief onderzoek door middel van deskresearch en interviews wordt gekeken naar wat gemeenten momenteel voor vastgoedbeleid hanteren. Verder wordt beschreven wat er nodig is om het technisch beheer van het gemeentelijk vastgoed uit te besteden. Dit leidt tot de volgende doelstelling:

‘Een inzicht verkrijgen in de criteria die aan de beslissing vooraf gaan om maatschappelijk vastgoed wel of niet uit te besteden.’

Voor het onderzoek naar de mogelijkheden van uitbesteden van maatschappelijk vastgoed door gemeenten, is de probleemstelling als volgt geformuleerd:

‘Aan de hand van welke factoren besluit een gemeente om wel of niet haar maatschappelijk vastgoed uit te besteden?’

De onderzoeksvragen die moeten bijdragen aan een verdere verduidelijking van de probleemstelling zijn gericht op twee thema's, namelijk: het uitbesteden van gemeentelijke diensten en de ervaring van gemeenten met een voortrekkersrol.

Vooruitblik

Allereerst zal in hoofdstuk twee een inhoudelijke oriëntatie op het onderwerp geschetst worden. Vervolgens staat de onderzoeksmethode in hoofdstuk drie beschreven. In hoofdstuk vier zijn de resultaten terug te vinden met daarbij een evaluatie van het onderzoeksproces. Ten slotte wordt in hoofdstuk vijf een conclusie getrokken en in hoofdstuk zes worden er aanbevelingen gedaan.

2. Inhoudelijke oriëntatie

In dit hoofdstuk wordt het huidige probleem omschreven met betrekking tot het uitbesteden van maatschappelijk vastgoed. Ook zal worden ingegaan op de vraag van de opdrachtgever en zal de afbakening van het onderzoeksonderwerp uitgelegd worden. Tot slot worden er verwachtingen geschetst.

2.1 Huidig probleem

Wanneer een gemeente haar maatschappelijk vastgoed uitbesteedt, worden processen, beheer, onderhoud, en/of een specifiek onderdeel uitgevoerd door een externe partij. Een voorwaarde voor het uitbesteden van de beheersactiviteiten is dat de gemeente de prestaties van haar vastgoedportefeuille kent. Het ontbreken van goede basisgegevens maakt uitbesteding van de portefeuille onmogelijk.¹ Ruim tweederde van de gemeenten heeft geen goed inzicht in de kosten en opbrengsten per vierkante meter van de vastgoedportefeuille. Ook kennen ze de exacte omvang van die portefeuille niet. Dit blijkt uit het onderzoek 'Professioneel Gemeentelijk Vastgoed' van Jeroen Tazelaar en Wicher Schönau onder 30 grote (>75.000 inwoners) en middelgrote (50.000- 75.000 inwoners) gemeenten in Nederland.²

In de oriëntatie op dit thema werd duidelijk dat een aantal ontwikkelingen (zoals politieke keuzes, bezuinigingen, invloed) in de gemeentelijke organisatie druk uitoefent op de professionalisering van de vastgoedactiviteiten.

Zo is uit het onderzoek van Jeroen Tazelaar en Wicher Schönau naar voren gekomen dat bij de ondervraagde gemeenten een brede interesse tot professionalisering heerst. Uitbesteden vraagt een hoge mate van professionaliteit en goed inzicht in de vastgoedportefeuille.

Er bestaan een drietal beheersvormen met betrekking tot maatschappelijk vastgoed. (Kohnstamm e.a.):

- Centraal beheer: Hierbij is het beheer van al het vastgoed ondergebracht in één beheersorganisatie.
- Semicentraal beheer: Hierbij is het beheer van het vastgoed ondergebracht bij een tweetal beheersorganisaties.
- Decentraal beheer: Bij decentraal beheer houden vele diensten zich bezig met het beheer.

Momenteel is er bij veel gemeenten sprake van decentraal beheer. Dit houdt in dat het vastgoed dat in eigendom van de gemeente is, versnipperd wordt beheerd binnen de organisatie. Uit de Barometer Maatschappelijk vastgoed³ is gebleken dat 76% van de respondenten de vastgoedactiviteiten (bezit en beheer) verdeelt over diverse diensten of afdelingen. Toch gaan steeds meer gemeenten over tot het centraliseren van de vastgoedactiviteiten. Door de centralisering van het vastgoed binnen gemeenten is er meer aandacht voor de exploitatie van het vastgoed gekomen.

De gemeenten zien het centraliseren van de vastgoedactiviteiten als een manier om beter inzicht te krijgen in de portefeuille. De laatste jaren staat het uitbesteden van vastgoed hoog op de agenda bij de gemeenten. Dit is voornamelijk het gevolg van de constante bezuinigingen. In het kader van die bezuinigingen zijn een aantal gemeenten begonnen met het maken van een inventarisatie van al het maatschappelijke vastgoed binnen de gemeente. Vervolgens worden gebouwen die niet van maatschappelijke belang zijn, verkocht en eventueel teruggehuurd.

¹ W. Schönau. Gemeente heeft slecht zicht op eigen vastgoed. *Cobouw, Het dagblad voor de bouw*.

² Jeroen Tazelaar & Wicher Schönau, Twynstra Guddé. *Onderzoek Professioneel Gemeentelijk Vastgoed*. Geraadpleegd op 09 februari 2010 via <http://www.twynstragudde.nl/PDF/Professioneelgemeentelijkvastgoed.pdf>

³ Barometer Maatschappelijk Vastgoed, Hanzehogeschool 2009

Daarop volgt het uitbesteden van het onderhoud of facilitair management.⁴ Het integraal uitbesteden van het beheer van de totale vastgoedportefeuille is voor de meeste gemeenten echter een stap te ver.⁵

2.2 Hoe is het in Assen?

Bij de gemeente Assen heerst de vraag “moeten we ons maatschappelijk vastgoed wel of niet uitbesteden?”. Momenteel is er op het gebied van uitbesteding bij de gemeente angst die samenhangt met onwetendheid. De gemeente Assen wil graag weten wat uitbesteding oplevert. Daarom is het belangrijk om inzicht in de do's en dont's van het uitbesteden te krijgen. Op die manier kunnen betere keuzes gemaakt worden.⁶

2.3 Uitbesteding in gemeenten met een voortrekkersrol

De gemeente Nijmegen besteedde in 2008 als eerste gemeente van Nederland het technisch beheer van al haar maatschappelijke gebouwen uit aan het advies- en ingenieursbureau DHV. Andere gemeenten die bezig zijn met het realiseren en beheren/exploiteren van maatschappelijk vastgoed of MFA's zijn de gemeenten Amersfoort en Rotterdam. Door het leerproces van deze gemeenten in kaart te brengen kunnen sommige keuzes die tijdens dit proces gemaakt zijn, toegepast worden in de gemeente Assen. Door vooraf inzicht te hebben in de kennis die al is opgedaan door verschillende gemeenten kan het proces verbeterd worden.⁷

2.4 Afbakening

Dit onderzoek richt zich op het proces voorafgaand aan de beslissing om het maatschappelijke vastgoed van een gemeente uit te besteden. Dit onderzoek beperkt zich tot die groep gemeenten waar door middel van het gebruik van netwerken aan contactgegevens binnen de verschillende gemeenten is gekomen. Dit zijn voornamelijk gemeenten waar reeds wordt uitbesteed of die in dat beslissingsproces zitten. Onder beheer wordt het financieel, administratief en technisch beheer verstaan. Beheer is een groot begrip en daarom wordt in dit onderzoek dit begrip beperkt tot het technische beheer.

2.5 Verwachtingen

Aan de hand van de oriëntatie is er een beeld geschetst van de verwachte uitkomsten van het onderzoek. Voordat de gemeente de vraag om wel of niet uit te besteden kan beantwoorden, is het van groot belang dat er een goed inzicht is in de vastgoedportefeuille. Dit is op dit moment in weinig gemeenten het geval, daarom moet dit eerst op orde komen.

De verwachting is dat de factoren geld, tijd en efficiency een grote rol spelen bij de vraag of een gemeente wel of niet haar vastgoed gaat uitbesteden.⁸ Een gemeente zal zich afvragen of het efficiënter is, of het geld oplevert en of het tijd bespaart om het vastgoed uit te besteden. Aan de hand van deze uitkomst zal een gemeente haar beslissing nemen om wel of niet uit te besteden.

Er wordt tevens verwacht dat er na verder onderzoek nog meer factoren naar voren komen die een rol spelen. Zo zullen naar verwachting de factoren beschikbaarheid, bereikbaarheid en leefbaarheid ook een rol spelen⁹. Als laatste is de verwachting dat de mate waarop de gemeente haar invloed kan blijven uitoefenen een rol speelt bij de vraag om wel of niet uit te besteden. Gemeenten willen graag invloed kunnen uitoefenen. Daarom zal de vraag of de gemeente haar invloed verliest wanneer ze vastgoed uitbesteden ook mee spelen.

⁴ Zijlstra, R. Deloitte. Gesproken op 22 maart 2010

⁵ Blauw, de R (2010) Tweederde gemeenten weet niet wat hun vastgoed per meter kost en opbrengt, *Property NL P.19*

⁶ Johan Dijkstra. Hoofd Afdeling Vastgoed bij de gemeente Assen. Geraadpleegd op 17 Februari 2010

⁷ Westerhof en Duijn, *Scriptie Maatschappelijk Vastgoed 2004*

⁸ Johan Dijkstra. Hoofd Afdeling Vastgoed bij de gemeente Assen. Geraadpleegd op 17 Februari 2010

⁹ Eric Zweers. Directeur ABC Management groep Assen. Geraadpleegd op 17 februari 2010

3. Onderzoeksmethode

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksmethode van het onderzoek beschreven en onderbouwd. Eerst worden de verschillende onderzoeksgroepen benoemd. Vervolgens wordt per deelvraag de onderzoeksmethode beschreven. Tot slot wordt aangegeven welke maatregelen zijn genomen om de betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek te optimaliseren.

3.1 Onderzoeksgroep

Voor dit onderzoek zijn gemeenten geïnterviewd en experts geraadpleegd. Via netwerken van een kleine kring betrokkenen zijn de personen voor de interviews verkregen. Deze manier wordt sneeuwbalmethode genoemd. Hieronder wordt beschreven wie de personen zijn, hoe ze zijn benaderd en waarom er voor deze personen is gekozen.

Twynstra Gudde

In de oriëntatie is er een onderzoek gevonden naar professioneel gemeentelijk vastgoed. Dit onderzoek is uitgevoerd door Twynstra Gudde Adviseurs en Managers. In dit onderzoek werd voor meer informatie verwezen naar Wicher Schönau. Er is telefonisch een ongestructureerd interview afgenomen. Dit gesprek heeft bijgedragen aan een oriëntatie op het onderwerp van dit onderzoek. Zie bijlage 1 voor een verslag van dit gesprek.

Gemeente Nijmegen

Tijdens een gesprek met de opdrachtgevers is naar voren gekomen dat de gemeente Nijmegen een goede toevoeging is voor het onderzoek. Er is contact opgenomen met de gemeente Nijmegen via de mail. Bij de gemeente Nijmegen is een open interview gehouden met Carel Sweens, strategisch adviseur maatschappelijk vastgoed.

Nijmegen heeft een voortrekkersrol in Nederland als het gaat om het uitbesteden van maatschappelijk vastgoed. De gemeente heeft het onderhoud van haar gemeentelijk vastgoed uitbesteed. Dankzij dit open interview is er een oriëntatie op het onderwerp van het onderzoek verricht. Zie bijlage 2 voor een verslag van dit interview.

Gemeente Rotterdam

Via Carel Sweens is het e-mail adres van Leo Zevenbergen verkregen. Leo Zevenbergen is manager technisch beheer bij de gemeente Rotterdam. Er is contact opgenomen via de mail. Het interview is vervolgens op verzoek van Leo Zevenbergen telefonisch afgenomen. Dit interview is halfgestructureerd verlopen, er is gebruik gemaakt van een vragenlijst maar er was alle ruimte voor eigen inbreng van de respondent.

De gemeente Rotterdam denkt op dit moment na over het uitbesteden van het technisch beheer. Door dit interview af te nemen wordt er inzicht verkregen in het proces voorafgaand aan de keuze tot het uitbesteden van het technisch beheer. Zie bijlage 3 voor een verslag van dit interview.

Adviesbureau Deloitte

Via Johan Dijkstra is er contact ontstaan met Rin-Sjoerd Zijlstra, directeur Vastgoed Advies, werkzaam bij Deloitte. Rin-Sjoerd Zijlstra is via de mail benaderd. Hij heeft ons voorgesteld om hem enkele vragen te stellen via de telefoon. Het interview is ongestructureerd verlopen.

Deloitte heeft onderzoek gedaan voor de gemeente Nijmegen met betrekking tot het uitbesteden van het technisch beheer van het maatschappelijk vastgoed. Op basis van de uitkomst van het onderzoek heeft de gemeente Nijmegen besloten om het technisch beheer van al haar gebouwen uit te besteden aan een marktpartij. Zie bijlage 4 voor een verslag van dit gesprek.

Adviesbureau ABC Management Groep

Via Eric Zweers, directeur ABC Management Groep, is er een afspraak geregeld met Rens van den Berg, commercieel directeur ABC en Simone van den Brink, programma coördinator masterplan ABC. Het interview is ongestructureerd verlopen en heeft plaatsgevonden in de ABC Management Groep vestiging in Assen. Zie bijlage 5 voor een verslag van dit interview.

ABC Management Groep heeft voor verschillende gemeenten onderzoek gedaan naar maatschappelijk vastgoed. Ze zijn betrokken geweest bij het ontwikkelen van verschillende MFA's en kunnen meer vertellen over het wel of niet uitbesteden hiervan.

De gemeente Emmen is op dit moment serieus aan het overwegen en onderzoeken om al haar maatschappelijk vastgoed over te dragen aan marktpartijen. ABC is op dit moment bezig met het uitwerken van een intentieovereenkomst tussen de gemeente en vier woningcorporaties over het uitbesteden van het maatschappelijk vastgoed van de gemeente Emmen. Vanuit ABC is Rens van den Berg bij dit proces betrokken.

3.2 Onderzoeksontwerp

Doelstelling: Een inzicht verkrijgen in de criteria die aan de beslissing vooraf gaan om maatschappelijk vastgoed wel of niet uit te besteden.

Probleemstelling: Aan de hand van welke factoren besluit een gemeente om wel of niet het maatschappelijk vastgoed uit te besteden?

De probleemstelling van dit onderzoek is beschrijvend. Deze probleemstelling is uitgewerkt in deelvragen. Deze staan hieronder beschreven, inclusief de gebruikte onderzoeksmethoden. Het onderzoek is kwalitatief omdat het bestaat uit een combinatie van deskresearch en interviews.

Deelvraag 1: Wanneer kiezen gemeenten voor het uitbesteden van diensten?

Deze deelvraag wordt beantwoord door middel van deskresearch. Door het vinden van gegevens die al eerder verzameld zijn kan er een globale conclusie getrokken worden over de huidige stand van zaken over het onderwerp van dit onderzoek. Er wordt hierbij gekeken naar afvalophaaldiensten. Deze gemeentelijke dienst is door gemeenten vaak uitbesteed. Aan de hand van informatie over de beweegredenen van een gemeente om deze diensten uit te besteden kan er een verband worden gelegd met het gemeentelijk vastgoed.

De bronnen die zijn gebruikt komen uit een scriptie van de Universiteit van Rotterdam, onderzoek van het Afval Overleg Orgaan en een onderzoek van Odyssee in opdracht van de gemeente Den Helder. Door dit te onderzoeken, kan er een koppeling gemaakt worden met het uitbesteden van het maatschappelijk vastgoed. Voor een verdere toelichting zie 4.3.1.

Deelvraag 2: Wat is de ervaring van gemeenten met een voortrekkersrol met betrekking tot uitbesteding?

Door gemeenten met een voortrekkersrol te interviewen en experts te raadplegen wordt deze deelvraag beantwoord. Dankzij het interviewen en raadplegen van personen die dagelijks met dit onderwerp te maken krijgen kan er een goed beeld van de praktijk worden verkregen.

Voordat de interviews werden afgenomen is er goed nagedacht over welke onderwerpen moesten worden besproken en welke informatie er verzameld moest worden. Hiervoor is een topiclijst opgesteld. De interviewvragen zijn logisch voortgekomen uit deze topics. De uitkomsten uit de eerste interviews zijn als vragen verwerkt in vervolg interviews. Hierdoor was de was de basis van elk interview hetzelfde, met de kennis uit eerdere interviews als extra aanvulling.

In de bijlagen van de interviews is weergegeven welke vragen zijn gesteld. De topics zijn ontstaan uit de verschillende onderzoeksvragen, die weer zijn ontstaan uit de deelvraag. Op deze manier worden de begrippen daadwerkelijk gemeten. Hieronder wordt dit proces stap voor stap beschreven.

De volgende onderzoeksvragen zijn uit de deelvraag voortgekomen:

- Hoe zag de vastgoedorganisatie van de gemeente eruit voorafgaand aan de keuze tot uitbesteding?
- Welke keuzes hebben ten grondslag gelegen in de beslissing tot uitbesteding van maatschappelijk vastgoed?
- Hoe ziet de huidige situatie eruit na de uitbesteding?

Uit de onderzoeksvragen zijn de volgende topics ontstaan:

- Hoe zag de vastgoedorganisatie van de gemeente eruit voorafgaand aan de keuze tot uitbesteding?
 - Vastgoedportefeuille
 - Centralisatie
- Welke keuzes hebben ten grondslag gelegen in de beslissing tot uitbesteding van maatschappelijk vastgoed?
 - Onderzoek
 - Factoren
 - Waarom uitbesteden?
- Hoe ziet de huidige situatie eruit na de uitbesteding?
 - Invloed
 - Procedure

Tijdens de interviews zijn er aantekeningen gemaakt van de gesprekken. Deze zijn verwerkt in een gespreksverslag en als bijlage bij dit onderzoek toegevoegd.

Door het opstellen van topics vanuit de onderzoeksvragen zijn de verschillende onderwerpen voor het onderzoek ontstaan. Omdat de onderzoeksvragen zijn voortgekomen uit de deelvraag kan met de uitkomsten deze deelvraag worden beantwoord. Op deze manier zijn er overeenkomsten tussen de uitkomsten van de verschillende onderwerpen en de uiteindelijke conclusie.

In bijlage 6 is een onderzoeksschema te vinden waarin de probleemstelling, de deelvraag, de onderzoeksvragen en de topics overzichtelijk zijn weergegeven.

Tijdens het onderzoek zijn er tevens andere relevante onderwerpen gevonden. Ondanks dat deze onderwerpen in eerste instantie niet van toepassing zijn op het oorspronkelijke onderzoek worden deze wel toegevoegd omdat ze van grote waarde zijn. Deze onderwerpen zijn te vinden in de aanbevelingen. Het gaat om de volgende onderwerpen;

- Bedreigingen omzetten in kansen d.m.v. samenwerkingscontracten
- Vastgoed BV/ stichting oprichten
- DBFM contract

3.3 Validiteit en betrouwbaarheid

Om de validiteit en de betrouwbaarheid van de resultaten van dit onderzoek te vergroten zijn er enkele stappen ondernomen. Hieronder wordt eerst beschreven wat is gedaan om de betrouwbaarheid zo hoog mogelijk te maken en vervolgens wat er is gedaan om de validiteit te versterken.

Betrouwbaarheid:

- Er is tijdens het gehele onderzoek contact gehouden met de opdrachtgever over de opzet en de uitvoering;
- Er is gezorgd voor een zo uitgebreid mogelijke beargumentering van de probleemstelling en het onderzoeksopzet;
- De begrippen uit het onderzoeksopzet zijn geoperationaliseerd, ze zijn uitgewerkt tot meetbare instrumenten, tevens is het onderzoek afgebakend;
- Alle methoden en stappen die zijn gezet zijn geregistreerd;
- Er is tweemaal een peer-assesment toegepast, waarbij collega-onderzoekers een concept hebben bekeken en van commentaar hebben voorzien, dit verhoogt tevens de validiteit;

Validiteit:

- Bij het verzamelen van de gegevens is gebruik gemaakt van meetbare instrumenten;
- Er zijn constant aantekeningen gemaakt om een vertekening van de informatie te voorkomen, dit verhoogt overigens ook de betrouwbaarheid.
- Voor de interviews zijn meerdere professionele personen gevraagd. Er zijn lange en informatieve gesprekken gevoerd en iedereen was zeer betrokken;
- Er wordt een verband aangetoond tussen de gevonden resultaten en de probleemomschrijving, de resultaten geven een antwoord op de probleemstelling;
- De objectiviteit van de onderzoekers is bewaard, doordat er rekening is gehouden met de verschillende belangen.

4. Onderzoeksresultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten per deelvraag en per onderzoeksvraag weergegeven. Achter elke deelvraag is een conclusie geformuleerd en ten slotte is er een evaluatie op de onderzoeksuitvoering.

4.1 Wanneer kiezen gemeenten voor het uitbesteden van diensten?

Aan het eind van dit hoofdstuk kan de volgende deelvraag beantwoord worden:

Wanneer kiezen gemeenten voor het uitbesteden van diensten?
--

Deze deelvraag wordt behandeld waarbij het uitbesteden van afvalinzameling als voorbeeld wordt genomen. Het inzamelen van afval en ook het verwijderen ervan gelden in een moderne samenleving als basisvoorzieningen. Lang niet alle gemeenten verrichten deze zorgplicht in eigen beheer. Steeds meer gemeenten hebben besloten om de afvalinzameling uit te besteden en nog meer gemeenten spelen met die gedachte.

Hierbij kan de volgende vraag worden gesteld:

Welke overwegingen hebben gespeeld bij de beslissing om wel of niet afvalinzameling uit te besteden?

4.1.1 Motieven

Bij het uitbesteden van de afvalinzameling spelen financiële en politieke motieven een rol:

- Als belangrijkste motief voor uitbesteding wordt telkens de efficiëntiewinst genoemd. Uitbesteding van de afvalinzameling aan een samenwerkingsverband of een particuliere onderneming zou leiden tot lagere kosten voor de gemeente en dus tot een lagere afvalstoffenheffing voor de burgers. Of daadwerkelijk sprake is van een efficiëntievoordeel moet elke gemeente natuurlijk zelf (laten) berekenen. Voor kleine gemeenten lijkt de rekensom snel gemaakt: zij kunnen niet concurreren met grotere inzamelorganisaties.
- De aansturing van de afvalinzameling en de aanspreekbaarheid van de politiek op de kwaliteit daarvan zouden juist gebaat zijn bij uitvoering in eigen beheer. Hoe verder de uitvoering op afstand komt te staan van de opdrachtgever (het gemeentebestuur), hoe moeilijker het wordt om de opdrachtnemer (de inzamelaar) aan te sturen. De opdrachtgever ontbeert daarvoor de juiste informatie, die moet immers vooral bij de opdrachtnemer vandaan komen. En die heeft er niet altijd belang bij om volstrekte openheid van zaken te geven. Volgens deze benadering raken de aansturing en de aanspreekbaarheid het meest in het geding bij uitbesteding aan een overheidsvennootschap of een particulier bedrijf, en in iets mindere mate bij uitbesteding aan een gemeentelijk samenwerkingsverband. In het laatste geval staat de organisatie immers nog onder (mede)verantwoordelijkheid van de gemeentelijke opdrachtgever.
- Aansluitend op het vorige punt moet ook worden gekeken naar de flexibiliteit en klantgerichtheid van de afvalinzameling. De flexibiliteit en klantgerichtheid lijken het beste gegarandeerd bij uitvoering in eigen beheer. De lijnen van opdrachtgever naar opdrachtnemer zijn dan het kortst, aan specifieke opdrachten kan dan ook het beste gehoor worden gegeven.

- Behoud van de werkgelegenheid en de belangen van het personeel kunnen ook een rol spelen in de discussie. Dat zijn dan motieven tegen uitbesteding, want bij uitbesteding wordt de afvalinzameling doorgaans efficiënter uitgevoerd: met minder personeel, relatief meer tijdelijke krachten, andere arbeidsvoorwaarden, et cetera. Gemeenten die de belangen van het personeel vooropstellen, zullen minder snel tot uitbesteding overgaan.

4.1.2 Conclusie

Er zijn dus vier motieven: één financieel motief (de efficiëntie) en drie meer politieke motieven (aansturing en aanspreekbaarheid, flexibiliteit en klantgerichtheid, en behoud van de werkgelegenheid). Het financieel-economische motief krijgt doorgaans de hoogste prioriteit, zowel in grote als in kleine gemeenten. De motieven rond de aansturing / aanspreekbaar en de flexibiliteit / klantgerichtheid, die met elkaar samenhangen, spelen vooral in de grote gemeente. Deze motieven zouden ook betrekking kunnen hebben op het uitbesteden van het vastgoed.

4.1.3 Verantwoording

Deze motieven komen uit een verslag gedaan door Roland van Wageningen van de Erasmus Universiteit Rotterdam¹⁰. Deze heeft hij herleid uit eerder gedaan onderzoek door het Afval Overleg Orgaan. In de *Beschrijving van de afvalinzamelmarkt* van het Afval Overleg Orgaan (1999) worden ongeveer dezelfde beweegredenen genoemd voor het al dan niet uitbesteden, namelijk lagere lasten door efficiency / schaalvergroting, aanspreekbaarheid van de gemeente op de kwaliteit en behoud van werkgelegenheid. Deze motieven zijn ook gevonden in een onderzoek van adviesbureau Odyssee in opdracht van de gemeente Den Helder¹¹.

¹⁰ www.rvw71.nl/student_bestanden/verslag_pupt.doc

¹¹ gemeenteraad.denhelder.nl/Documenten/IR09.0191..pdf

4.2 Wat is de ervaring van gemeenten met een voortrekkersrol met betrekking tot uitbesteding?

Aan het eind van dit hoofdstuk kan de volgende deelvraag beantwoord worden:

Wat is de ervaring van gemeenten met een voortrekkersrol met betrekking tot uitbesteding?

Per paragraaf zal een onderzoeksvraag behandeld worden. In de paragrafen zal er een antwoord worden gegeven op de verschillende onderzoeksvragen.

4.2.1 Situatie vooraf

In deze paragraaf zal een antwoord worden gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

Hoe zag de vastgoedorganisatie van de gemeente eruit, voorafgaand aan de keuze tot uitbesteding?

Decentralisatie

Het beheer van maatschappelijke accommodaties is meestal ondergebracht bij de gemeentelijke dienst. Aangezien het beheer van vastgoed niet de hoofdtaak is van de gemeentelijke diensten, heeft dit niet de prioriteit. Als resultaat hiervan wordt het vastgoed vaak vraaggericht en op objectniveau gemanaged. Door de organisatie en de aanpak van het vastgoedbeheer is het huisvestingsbeleid van de gemeentelijke instanties versnipperd. Dit betekent dat het beheer en het beleid ondergebracht zijn bij verschillende afdelingen binnen een gemeente. Hierdoor heeft een gemeente geen zicht op de kosten en opbrengsten.

Er zijn een tweetal oorzaken die er voor zorgen dat een gemeente geen goed zicht heeft op de gemeentelijk vastgoedportefeuille. Ten eerste speelt de versnippering van het vastgoedbeleid en beheer een grote rol. Omdat deze zijn ondergebracht bij verschillende afdelingen van de gemeente heeft men er geen goed zicht op.

Ten tweede speelt vastgoed in het gemeentelijk beleid geen enkele rol. Gemeenten kijken op een andere manier naar vastgoed dan private partijen dat doen. Daarom is het ook niet opmerkelijk dat bij de meeste gemeenten een helder vastgoedbeleid ontbreekt.

Het gemeentelijk vastgoedbeleid kenmerkt zich daardoor als¹²:

- Vastgoedmanagement maakt geen deel uit van de kerntaken;
- Vastgoedbezit wordt gezien als een statisch gegeven;
- Het financiële rendement is ondergeschikt aan het maatschappelijke belang;
- Er is geen rendementsstreven of winstdoelstelling

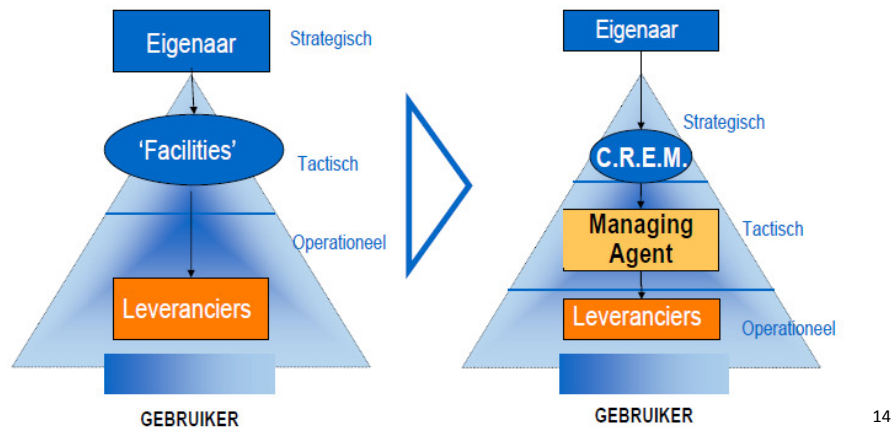
Door de versnippering van het vastgoedbeheer heeft ruim tweederde van de gemeenten geen goed inzicht in de kosten en opbrengsten per vierkante meter van de vastgoedportefeuille. Ook kennen ze de exacte omvang van die portefeuille niet. De meeste gemeenten zijn hierdoor niet in staat om prestaties van vastgoedobjecten onderling te vergelijken. Vooral middelgrote gemeenten hanteren een onprofessioneel vastgoedbeleid¹³.

¹² Verkerk, N. en B. de Bis, "Gemeentelijk vastgoed als bedrijfsmiddel?!- Gemeentelijk vastgoed georganiseerd volgens het CREM-principe", afstudeerscriptie master Real Estate Management & Development, TU Eindhoven, SerVicE, 2003

¹³ Blauw, de R (2010) Tweederde gemeenten weet niet wat hun vastgoed per meter kost en opbrengt, *Property NL* P.19

Operationeel niveau

Het vastgoed van de gemeente wordt voornamelijk op operationeel niveau gemanaged. Doordat het al jaren op dit niveau georganiseerd wordt, heeft de gemeente niet de benodigde expertise in huis die bij strategisch vastgoedbeleid hoort. Om een vastgoed beleid te kunnen voeren moet er een omschakeling plaats vinden van operationeel naar strategisch niveau. Onderstaand figuur geeft deze omschakeling weer.



Uitgangspunt bij veranderingen in de Gemeentelijke processen is om de doelstellingen van het Bestuur en die van de ambtenaren en bewoners op één lijn kunnen brengen

Vastgoedthema's

Het vastgoed binnen een gemeente is onderverdeeld in verschillende afdelingen. Deze afdelingen zijn afgeleid van verschillende thema's. Bij thema's kan er gedacht worden aan sport, welzijn, onderwijs en zorg. Elke afdeling heeft het beheer over eigen vastgoed objecten. Doordat deze afdelingen dit vastgoed niet als hoofdprioriteit hebben is er geen inzicht in de rendementen hiervan.

Om het uitbesteden mogelijk te maken moet de gemeente eerst een centraal beleid van haar vastgoed opstellen. Een manier om dit te doen is om de bovengenoemde thema's te hanteren. Al het vastgoed wordt gecentraliseerd en vervolgens onderverdeeld binnen de thema's; zorg, welzijn, sport & onderwijs. Al het vastgoed dat niet onder één van deze thema's valt kan verkocht worden. Deze thema's zijn dus leidend in de centralisering van het vastgoed.

¹⁴ Kopgroep. Presentatie DHV van 14 oktober 2009. Geraadpleegd via http://cms.eventassist.nl/websites/nestas_dekopgroep/docs/Presentatie%2014%20okt%20DEF%20Nijmegen%20DHV.pdf

4.2.2 Keuzes

In deze paragraaf zal er een antwoord worden gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

Welke keuzes hebben ten grondslag gelegen aan de beslissing tot uitbesteding van maatschappelijk vastgoed?

Financiële keuzes

Bij de ondervraagde gemeenten kwam naar voren dat één van de keuzes die ten grondslag hebben gelegen aan de uitbesteding, een financiële keuze was.

Gemeente Nijmegen: 'De gemeenteraad wilde graag een bezuiniging realiseren van tenminste 7,5 %. Onderzoek van DHV toonde aan dat dit haalbaar was door middel van uitbesteding. De financiële besparing van 7,5% gaf dan ook de doorslag om het onderhoud uit te besteden'¹⁵.

Gemeente Rotterdam: 'Bezuinigingen hebben ertoe geleid dat de gemeente is gaan nadenken over het uitbesteden van het onderhoud'¹⁶.

Politieke keuzes

Er liggen een aantal politieke keuzes ten grondslag aan de beslissing tot uitbesteding. Een aantal keuzes liggen op het strategisch niveau en een aantal op het operationele niveau.

De volgende onderwerpen spelen een belangrijke rol in het strategische niveau:

- Visie

Zodra de omschakeling van operationeel naar strategisch is gemaakt kan er een richting gegeven worden aan het beleid. De gemeente kan de visie die het heeft uitdragen naar de buitenwereld. Zo kan de nadruk gelegd worden op duurzaamheid, op vooruitstrevendheid of simpelweg op sport of recreatie.

Een voorbeeld van een gemeente die een duidelijke richting aan haar beleid heeft gegeven is de gemeente Heerenveen. Deze gemeente heeft als hoofdthema sport in haar beleid. Dit betekent dat er meer geld en tijd vrij wordt gemaakt voor sportprojecten zoals het bouwen van stadions en sportzalen. Om dit in stand te kunnen houden zullen andere thema's het met minder moeten doen.

- Wethouder

De keuze tot uitbesteding is afhankelijk van de zittende wethouder op dat moment in de betreffende gemeenteraad. De gemeenteraad bepaalt vervolgens het beleid in hoofdlijnen en neemt de belangrijkste beslissingen. De raad controleert vervolgens of het college de gestelde doelen ook haalt.¹⁷

In het geval van uitbesteden werkt dit proces net zo. Als het college een verzoek krijgt van één van haar wethouders tot uitbesteden gaat dit eerst naar de raad. De raad bepaalt vervolgens of er een onderzoek tot uitbesteden nodig is.

¹⁵ Carel Sweets, strategisch adviseur afdeling vastgoed gemeente Nijmegen. Gesproken op 04-03-2010

¹⁶ Leo Zevenbergen, Manager technisch beheer gemeente Rotterdam. Gesproken op 22-03-2010

¹⁷ Gemeente Groningen. Bestuur en politiek. Geraadpleegd op 6 april 2010 via <http://gemeente.groningen.nl/gemeente/bestuur-en-politiek>

- Angst

Steeds meer gemeenten gaan over tot het centraliseren van het onroerend goed. Deze centralisering moet leiden tot efficiënte en doelmatige bedrijfsvoering. Om daar te komen, zullen gemeenten moeten kijken naar de bezettingsgraad van de accommodaties. De bezettingsgraad van de accommodaties wordt verhoogd door het verminderen van het aantal accommodaties. Met het verkopen van vrijkomende locaties kunnen opbrengsten worden gegenereerd waarmee de overblijvende accommodaties naar een kwalitatief hoger niveau kunnen worden gebracht.

Feit is echter dat bij de verkoop van de accommodaties ook de grond overgaat van de huidige eigenaar, de gemeente, naar de nieuwe eigenaar. Doordat de grond niet meer in het bezit is van de gemeente verliest deze invloed binnen haar grondgebied. Er moet dus niet alleen gekeken worden naar de accommodatie die verkocht wordt maar ook of de grond niet later gebruikt dient te worden. Belangrijk is dan ook dat de mate waarin de gemeente haar invloed kan blijven uitoefenen en of deze een rol speelt bij de vraag om wel of niet uit te besteden.¹⁸ Gemeenten willen graag invloed kunnen uitoefenen. Daarom zal de vraag of de gemeente haar invloed verliest wanneer ze vastgoed uitbesteden ook mee spelen.

Zodra het eigendomsverlies een te grote factor speelt kan er besloten worden om een intentieverklaring op te stellen met de tegenpartij. Een intentieverklaring is een samenwerkingscontract tussen de gemeente en de kopende partij. Op die manier komen de beide partijen dicht bij elkaar om uiteindelijk een uitbestedingverband te creëren.

¹⁸ Johan Dijkstra. Hoofd Afdeling Vastgoed bij de gemeente Assen. Geraadpleegd op 17 Februari 2010

4.3 Huidige situatie

In deze paragraaf zal er een antwoord worden gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

Hoe ziet de huidige situatie eruit na de uitbesteding?

4.3.1 Centralisatie

De vastgoedafdeling is gecentraliseerd na uitbesteding. Een voorwaarde om uit te besteden is dat eerst de vastgoedportefeuille wordt gecentraliseerd en vervolgens pas wordt uitbesteed. Door de centralisatie is er goed zicht op de kosten en opbrengsten.

4.3.2 Externe partijen

Uitbesteding van het technisch beheer kan zowel door een maatschappelijk georiënteerde partij als door een commerciële partij gedaan worden. Een voorbeeld van een maatschappelijk georiënteerd partij die het beheer over kan nemen is de corporatie. Corporaties hebben, net als de gemeente, een sociale rol te vervullen binnen de gemeenschap. Doordat ze die plicht hebben zijn ze veelal zelf ook in het bezit van maatschappelijk vastgoed, vergelijkbaar met gemeentelijk vastgoed. Aangezien veel corporaties ook het eigen vastgoed beheren hebben ze in de meeste gevallen de nodige kennis al in huis om ook het gemeentelijk vastgoed te beheren.

Bij het uitbesteden van gemeentelijk vastgoed kan er echter ook aan een commerciële partij worden gedacht. Het komt steeds vaker voor dat commerciële bedrijven zich bezig gaan houden met het beheer van vastgoedobjecten. Het komt alleen minder vaak voor dat een commerciële partij verantwoordelijk wordt gemaakt voor het gemeentelijke vastgoed omdat de belangen van beide partijen verschillend zijn.

De voordelen om een externe partij het beheer te geven is onder andere dat professionals het beheer overnemen. Hiermee haalt de gemeente professionele kennis in huis. Op deze manier loopt de kwaliteit van het vastgoed geen gevaar. Tevens scheelt het de gemeente aanzienlijk meer tijd en geld als een externe partij het beheer overneemt. De gemeente hoeft namelijk geen extra experts aan te nemen.

Nadelen aan het overdragen van het beheer aan een externe partij is dat de gemeente een zeer ingewikkeld beleid op moeten stellen. Gemeenten wil haar invloed behouden op het vastgoed en zal daarom duidelijk eisen moeten stellen. Gebeurt dit niet op de juiste manier dan gaat dit ten koste van de kwaliteit van het vastgoed. Ook kan er onduidelijkheid ontstaan bij de gebruikers/huurders van de objecten. In het geval van achterstallig onderhoud is het minder duidelijk bij wie ze dan terecht kunnen.

Gemeente Nijmegen: 'Er is voor een commerciële partij gekozen aangezien DHV de enige partij was die zich inschreef bij de openbare aanbesteding'.

4.3.3 Prestatiecontracten

Prestatiegericht onderhoud is een term die steeds vaker voorkomt. Het technisch beheer wordt uitbesteed aan derden die de verantwoordelijkheid op zich nemen om de te onderhouden panden aan de gestelde eisen te laten voldoen. Dit "prestatiegericht onderhoudswerk" wordt contractueel vastgelegd. In een contract staat beschreven welk onderhoudswerk gedaan moet worden. Ook staat erin aan welke prestaties de in het contract vastgelegde panden moeten voldoen gedurende de contractperiode. In het tweede geval spreekt men van een prestatiecontract. Prestaties in een prestatiecontract moeten meetbaar zijn volgens een beschreven meetmethodiek.

Prestatiegericht afspraken maken kan zowel betrekking hebben op nieuwbouw als op onderhoud en beheer. Bij onderhoud van de gebouwde omgeving leidt een prestatiegerichte invulling van het contract tot duurzame samenwerkingsvormen, die wederzijds voordeel opleveren. Niet alleen hebben vastgoedbeheerders, zoals woningcorporaties, financiële zekerheid op de lange termijn, maar verhogen zij ook de kans op een hogere duurzame kwaliteit. Dit kunnen ze bereiken doordat onderhoudsbedrijven hun continuïteit verzekerd zien en zij mensen en middelen efficiënter in kunnen zetten. Daardoor verbetert de kwaliteit van het werk en is er meer ruimte voor innovatieve onderhoudstechnieken dan bij incidentele aanbestedingen.

4.3.4 Nulmetingen

Binnen het prestatiecontract worden van alle uit te besteden gebouwen, zo genoemde “0-metingen” gedaan. Het pand zal vervolgens bij de start van de uitbesteding op “0” worden gezet. Het doel van deze meting is dat op deze manier voor de gemeente controleerbaar blijft, welke kwaliteitsveranderingen het vastgoed ondergaat.

4.3.5 Voorbeeld uit de praktijk

De gemeente Nijmegen heeft voor negen panden een prestatiecontract afgesloten met DHV. Voorafgaand aan de uitbesteding is het gewenste kwaliteitsniveau die de gebouwen over vijf jaar moeten hebben vastgesteld. Zo is voor de gemeente de kwaliteit van de uitbesteding te controleren en waar nodig, bij te sturen.

Voor de tachtig andere panden is een conditiemeting gedaan. Vervolgens worden deze gebouwen beheerd door middel van een regiecontract. De uitvoering van het onderhoud wordt door een aannemer gedaan, die los staat van DHV. De gemeente geeft de voorkeur aan lokale aannemers (schilders, installateur etc.), om op die manier de werkgelegenheid te waarborgen. Tijdens het interview met dhr. C. Sweens, merkte hij op dat het “beter” zou zijn geweest, als voor alle panden een 0-meting was uitgevoerd. Dit omdat op die manier voor alle gebouwen controleerbaar zou zijn, wat het kwaliteitsniveau van de gebouwen is, aan het einde van de contract periode.

4.4 Conclusie

Het vastgoed is versnipperd over verschillende afdelingen binnen een gemeente. Als resultaat hiervan wordt het vastgoed vaak vraaggericht en op objectniveau gemanaged. Er moet een omschakeling worden gemaakt van het operationele niveau naar het strategische niveau.

Om het uitbesteden mogelijk te maken moet de gemeente eerst een centraal beleid van haar vastgoed opstellen. Een overzichtelijke manier om dit te doen is om de thema's te hanteren. Al het vastgoed wordt gecentraliseerd en vervolgens onderverdeeld binnen de thema's; zorg, welzijn, sport & onderwijs. Al het vastgoed dat niet onder één van deze thema's valt kan verkocht worden. Deze thema's zijn dus leidend in de centralisering van het vastgoed.

Uit de interviews onder gemeenten is naar voren gekomen dat het uitbesteden een keuze was vanwege financiële redenen. Tevens liggen er een aantal politieke keuzes ten grondslag aan de beslissing tot uitbesteding. De keuzes die hierbij op het strategische niveau een rol spelen zijn de visie die een gemeente voor ogen heeft. De gemeente moet een visie ontwikkelen en daarop het uit te voeren beleid baseren. Ook is de keuze afhankelijk van het feit of de zittende wethouder in de betreffende gemeenteraad wil dat het vastgoed wordt uitbesteed. Tot slot speelt grondpolitiek mee. Een gemeente is bang om haar invloed te verliezen doordat de grond niet meer in het bezit is van de gemeente. Op deze manier verliest de gemeente invloed binnen haar grondgebied.

Het vastgoed is na centralisatie uitbesteed. Centralisatie is een voorwaarde om het uitbestedingproces te starten. Uitbesteding van het technisch beheer kan zowel door een maatschappelijk georiënteerde partij of door commerciële partij gedaan worden. De voordelen om een externe partij het beheer te geven is onder andere dat professionals het beheer over nemen en daarmee haalt de gemeente externe kennis in huis. Nadelen aan het overdragen van het beheer aan een externe partij is dat de gemeente een zeer ingewikkeld beleid op moeten stellen. De gemeente moet precies inventariseren waar de vastgoedportefeuille uit bestaat en wat er exact onderhouden moet worden.

Het technisch beheer wordt uitbesteed aan derden die de verantwoordelijkheid op zich nemen om de te onderhouden panden aan de gestelde eisen te laten voldoen. Dit "prestatiegericht onderhoudswerk" wordt contractueel vastgelegd in prestatiecontracten. Hierbij is het belangrijk om een 'nulmeting' uit te voeren. Zo kan een gemeente zien of de kwaliteit verbetert ten op zichte van het jaar ervoor.

4.5 Evaluatie onderzoeksproces

Aan het begin van het onderzoek werd een oriëntatie op het onderwerp geschreven. Dit gaf goede inzichten in de huidige situatie binnen veel gemeenten. Hierdoor is het probleem redelijk helder geworden.

Dit onderzoek wil een vergelijking maken, door gemeentelijke diensten die reeds zijn uitbesteed te koppelen aan de mogelijke uitbesteding van maatschappelijk vastgoed. Tijdens het onderzoeksproces bleken een aantal onderzoeksvragen niet relevant.

Vanuit de gemeente Assen werd de vraag met betrekking tot uitbesteding vanuit het technische beheer (onderhoud) gesteld. Later bleek dat het om uitbesteding in zijn geheel ging. Dit moest in een relatief korte tijd hersteld worden.

Doordat er binnen dit onderzoek met drie opdrachtgevers gewerkt wordt, sturen zij allen aan op andere invalshoeken voor het onderzoek. Het afbakenen van het onderzoeksonderwerp was hierdoor lastig. Belangrijk hierbij is dat de probleemstelling goed gewaarborgd is gebleven. De onderzoekscoach heeft hierin een belangrijke rol gespeeld.

5. Conclusies

Dit onderzoek wordt gehouden in opdracht van de gemeente Assen. De gemeente Assen is geïnteresseerd in de keuzes die andere gemeenten gemaakt hebben met betrekking tot het uitbesteden van hun maatschappelijk vastgoed. De probleemstelling die hieruit geformuleerd is luidt:

Aan de hand van welke factoren besluit een gemeente om wel of niet haar maatschappelijk vastgoed uit te besteden?

Er is een bepaalde onderzoeksopzet gehanteerd om de probleemstelling te beantwoorden. Als eerste is er met de opdrachtgevers gesproken om het onderzoeksprobleem duidelijk naar voren te krijgen. Daarna hebben er verschillende interviews plaatsgevonden met gemeenten en experts. Deze zijn gevonden via het netwerk van de opdrachtgevers. Verder is er deskresearch gedaan naar eerder gedaan onderzoek op het gebied van uitbesteding.

Door deze manier van onderzoek zijn de volgende antwoorden gevonden op de deelvragen en probleemstelling;

Deelvraag 1: Wanneer kiezen gemeenten voor het uitbesteden van diensten?

Ten eerste als er een financieel voordeel te behalen valt. Als de uitbesteding van afvalinzameling door middel van een samenwerkingsverband of een particuliere onderneming zou leiden tot lagere kosten voor de gemeente, is deze bereid tot uitbesteding. Ten tweede zijn er politieke redenen. De gemeente wil invloed behouden op de kwaliteit, flexibiliteit, klantgerichtheid en werkgelegenheid. Zolang de gemeente hier invloed op blijft houden zijn ze bereid tot uitbesteding.

Deelvraag 2: Wat is de ervaring van gemeenten met een voortrekkersrol met betrekking tot uitbesteding?

De situatie voor uitbesteding behelsde een gedecentraliseerd beleid waarbij het vastgoed versnipperd werd beheerd. Het maatschappelijk vastgoed was ondergebracht bij verschillende afdelingen zoals sport, welzijn, onderwijs en cultuur. Maar 17,5% van de gemeenten heeft een gecentraliseerd vastgoedbeleid. Daarbij werd het vastgoed voornamelijk op het operationeel niveau gemanaged.

De keuzes die ten grondslag hebben gelegen in de beslissing tot uitbesteding zijn financiële en politieke keuzes geweest. Door bezuinigingen of door kostenbesparing is besloten tot uitbesteding. In de politieke keuzes zijn visie, beleid, wethouders en angst doorslaggevende factoren.

Na uitbesteding is het vastgoed gecentraliseerd. Een commerciële partij is verantwoordelijk voor het onderhoud. Door middel van prestatiecontracten met 'nulmetingen' kan de gemeente inzicht verkrijgen of de kwaliteit stijgt tijdens de contractperiode.

Tijdens het onderzoek is er geen voorbeeld naar voren gekomen van een corporatie die de uitbesteding op zich nam. Maar het zou een goede partij kunnen zijn om mee samen te werken aangezien zij maatschappelijke belangen voorop stellen net zoals de gemeente. En tevens een belangrijke gesprekspartner van de gemeente, zij hebben ook belang bij een goede samenwerking met de gemeente.

Nadat de deelvragen zijn besproken kan er antwoord worden gegeven op de probleemstelling;

Aan de hand van welke factoren besluit een gemeente om wel of niet het maatschappelijk vastgoed uit te besteden?

Aan de hand van de beantwoording op de deelvragen kan er geconcludeerd worden dat er een tweetal factoren een hoofdrol spelen in de besluitvorming van een gemeente. Namelijk financiële - en politieke factoren.

Verwachtingen

Terugkijkend naar de eerder gestelde verwachtingen kan geconcludeerd worden dat een aantal verwachtingen zijn bevestigd. Zo is bevestigd dat geld een belangrijke rol speelt in de keuze om wel of niet uit te besteden. Daarbij blijkt invloed ook een grote rol te spelen. Zolang een gemeente zijn invloed behoudt op het vastgoed, zijn zij bereid tot uitbesteding. Ten slotte is de factor leefbaarheid niet naar voren gekomen als beweegredenen om wel of niet uit te besteden.

6. Aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de aanbevelingen weergegeven. De aanbevelingen zijn geformuleerd naar aanleiding van de resultaten.

6.1 De gemeente en de corporatie samen onder één dak

Tijdens het onderzoek is naar voren gekomen dat er behoefte is onder gemeenten en corporaties om samen te werken. Dit kan door middel van een samenwerkingscontract. Dit is een overeenkomst waarin de afspraken tussen partijen vermeld staan.

Stel er wordt een nieuwe MFA ontwikkeld door een corporatie en een gemeente, dan kunnen ze een dergelijke overeenkomst sluiten. De beide partijen hebben verschillende belangen maar ook nemen ze beiden een risico. Om de belangen te behartigen en de risico's te spreiden biedt een samenwerkingscontract een uitkomst. De corporatie kan eigenaar worden van het vastgoed waarbij de gemeente het vastgoed huurt van de corporatie. Na de contractperiode draagt de gemeente geen risico en verantwoordelijkheid meer. Het risico van de corporatie wordt beperkt doordat de gemeente een zekere huurder is. Ze zijn dus langdurig verzekerd van huurinkomsten.

Ook kan een samenwerkingscontract hulp bieden bij het waarborgen van de werkgelegenheid vanuit de gemeente. De gemeente kan eisen stellen met betrekking tot het aannemen van werknemers die bijvoorbeeld een re-integratie traject volgen in het vastgoedobject.

In bijlage 7 is een schema opgenomen waarin een mogelijke samenwerkingsverdeling tussen een gemeente en woningcorporaties is weergegeven.

6.2 Vastgoed B.V. oprichten

Het uitbesteden van vastgoed komt steeds vaker voor bij gemeenten. Toch kan een gemeente er ook voor kiezen om de panden in eigen beheer te houden. Hier gaat het vaker over het facilitair beheer. Bij gemeenten die de benodigde expertise al in huis hebben zou dit een oplossing zijn.

Zodra het beheer niet loopt zoals vooraf vastgelegd, is de gemeente zelf aansprakelijk. Om deze aansprakelijkheid te vermijden aan de kant van de gemeente kan er een vastgoed BV worden opgericht. Stel deze BV gaat failliet, dan is de BV aansprakelijk en niet de gemeente. Een ander voordeel van het oprichten van een BV is dat een BV veel marktgericht kan werken¹⁹.

6.3 DBFM

DBFM is een afkorting voor Design, Build, Finance and Maintenance. In een DBFM contract is één partij, niet alleen verantwoordelijk voor het ontwerp, maar ook voor de bouw, financiering en het beheer van een object. Over het algemeen is deze periode vastgesteld op 30 jaar inclusief bouwtijd. Voor de gemeente betekent dit dat zij niet langer afzonderlijk onderhandelt met architecten, aannemers, banken, schoonmakers en veiligheidsbedrijven. Al die particuliere partijen verenigen zich in één partij. Deze partij is van begin tot eind verantwoordelijk, dus van ontwerp tot onderhoud. Daarbij is het essentieel dat zowel het gebouw als het complete pakket aan voorzieningen en facilitaire dienstverlening voldoet aan de wensen van de aanbestedende gemeente. Die laatste is dan ook nauw betrokken bij de ontwikkelingsfase. De realisatie van een DBFM contract is meestal een ingewikkeld en langdurig proces, omdat er vaak veel partijen bij betrokken zijn.

¹⁹ Rin-Sjoerd Zijlstra, Directeur vastgoed Advies Deloitte, geraadpleegd op 22 maart 2010

Bronnenlijst

Personen

Berg, R. van den. Commercieel directeur ABC Management Groep. Gesproken op 24 maart 2010

Brink, S. van den. Programma coördinator masterplan ABC Management Groep. Gesproken op 24 maart 2010

Dijkstra, J. Hoofd Afdeling Vastgoed bij de gemeente Assen. Gesproken op 17 februari 2010

Schonau, W. Twynstra Gudde. Gesproken op 11 februari 2010.

Sweens, C. Strategisch adviseur afdeling vastgoed gemeente Nijmegen. Gesproken op 04 maart 2010

Veuger, J. Algemeen directeur CORPORATE Real Estate Management. Gesproken op 17 februari en 30 maart 2010

Zevenbergen, L. Manager technisch beheer gemeente Rotterdam. Gesproken op 22 maart 2010

Zijlstra, R. Deloitte. Gesproken op 22 maart 2010

Zweers, E. directeur ABC Management Groep. Gesproken op 17 februari & 24 maart 2010

Websites

Gemeente Den Helder. Geraadpleegd op 8 april 2010 via:
[Gemeenteraad.denhelder.nl/Documenten/IR09.0191..pdf](http://gemeenteraad.denhelder.nl/Documenten/IR09.0191..pdf)

Gemeente Groningen. Bestuur en politiek. Geraadpleegd op 6 april 2010 via:
<http://gemeente.groningen.nl/gemeente/bestuur-en-politiek>

Jeroen Tazelaar & Wicher Schönau, Twynstra Gudde. *Onderzoek Professioneel Gemeentelijk Vastgoed*. Geraadpleegd op 09 februari 2010 via:
<http://www.twynstragudde.nl/PDF/Professioneelgemeentelijkvastgoed.pdf>

Kopgroep. Presentatie DHV van 14 oktober 2009. Geraadpleegd via
http://cms.eventassist.nl/websites/nestas_dekopgroep/docs/Presentatie%2014%20okt%20DEF%20Nijmegen%20DHV.pdf

Scriptie Roland van Wageningen. Geraadpleegd via: www.rvw71.nl/student_bestanden/verslag_pupt.doc

Literatuur

Barometer Maatschappelijk Vastgoed, Hanzehogeschool 2009

Blauw, de R (2010) Tweederde gemeenten weet niet wat hun vastgoed per meter kost en opbrengt, *Property NL P.19*

Kohnstamm e.a., "Publiek onroerend goed: het beheer van de vastgoedvoorraad in de kwartaire sector", Stichting voor Beleggings- en vastgoedkunde (SBV), Amsterdam School of Real Estate, Amsterdam, 1995

Schönau, W. (2010) Gemeente heeft slecht zicht op eigen vastgoed. *Cobouw, Het dagblad voor de bouw*.

Verkerk, N. en B. de Bis, "Gemeentelijk vastgoed als bedrijfsmiddel?!- Gemeentelijk vastgoed georganiseerd volgens het CREM-principe", afstudeerscriptie master Real Estate Management & Development, TU Eindhoven, SerVicE, 2003

Westerhof en Duijn, Scriptie Maatschappelijk Vastgoed 2004

Bijlage 1 Interview Twynstra Gudde

Bedrijf: Twynstra Gudde
Contactpersoon: Wicher Schönau
Datum afname: 11 februari 2010

Verkregen contactpersoon

In de oriëntatie is er een onderzoek gevonden naar professioneel gemeentelijk vastgoed. Dit onderzoek is uitgevoerd door Twynstra Gudde Adviseurs en Managers. In dit onderzoek werd voor meer informatie verwezen naar Wicher Schönau.

Reden van interview

Het onderzoek Professioneel Gemeentelijk Vastgoed is uitgevoerd in het najaar van 2009. Het gaat over de huidige stand van professionalisering onder gemeenten. De resultaten dragen bij aan een beter beeld van het vastgoedbeheer bij gemeenten en toont hoe zij hun vastgoedorganisatie weerbaar maken voor interne- en externe ontwikkelingen.

De vragen

Voorafgaand aan dit interview was er geen vragenlijst opgesteld. Het was een ongestructureerd interview waarbij het onderwerp 'uitbesteden van maatschappelijk vastgoed' centraal stond. Wicher Schönau was zeer behulpzaam en bereid om veel te vertellen over het onderwerp. Tevens heeft hij andere relevante artikelen toegestuurd die relevant zijn voor ons onderzoek.

Uitkomst interview

Wicher Schönau heeft geconcludeerd dat op dit moment de vastgoedactiviteiten hoofdzakelijk zelf worden uitgevoerd. De vastgoedportefeuille geheel of gedeeltelijk uitbesteden is voor de meeste gemeenten nog geen optie. Slechts tien procent heeft de activiteiten uitbesteed.

Het uitbesteden is bij de gemeenten een actuele onderwerp. 39% van 30 ondervraagde gemeenten geven aan dat zij nadenken over het uitbesteden van vastgoed. Er is echter een verschil tussen het kunnen en het daadwerkelijk doen. Er gaat namelijk een lang traject vooraf aan het extern laten uitvoeren van het beheer en bezit. Ook de politiek speelt een rol bij de vraag om wel of niet uit te besteden.

Veel gemeenten hebben slecht inzicht in hun vastgoedportefeuille. Ze zijn zich er niet van bewust wat een gebouw kost en wat het oplevert. Een goed inzicht in de vastgoedportefeuille is van groot belang bij het uitbesteden. Het ontbreken de juiste gegevens maakt uitbesteding van de portefeuille aan specialisten onmogelijk.

Specifiek gericht op MFA's is het belangrijk om te weten hoe ze samen werken. Hoe zijn de eigendomsverhoudingen en hoe is de samenwerking met de verschillende partijen?

Het uitbesteden van bezit- en beheerstaken in combinatie met nieuwe samenwerkingsvormen is waarneembaar bij gemeenten. Hierbij wordt gedacht aan een samenwerking met private partijen of met woningcorporaties.

Bijlage 2 Interview gemeente Nijmegen

Gemeente: Nijmegen
Contactpersoon: Carel Sweens,
Datum afname: 4 maart 2010

Verkregen contactpersoon

Tijdens de eerste bijeenkomst met de opdrachtgevers, hebben zij enkele van hun contact personen aan ons doorgegeven. Eén van deze contactpersonen is dhr. Carel Sweens, strategisch adviseur vastgoed bij de gemeente Nijmegen. Deze hebben wij vervolgens telefonisch benaderd met de vraag of wij langs mochten komen om een interview af te nemen.

Reden van interview

Nijmegen is één van de eerste gemeenten die begonnen is met het uitbesteden van al het vastgoed. Wij hebben deze gemeente benaderd met de intentie om er achter te komen waarom ze dit gedaan hebben. Ook is het belangrijk om er achter te komen hoe ze het nu, na een aantal jaar, vinden en wat ze anders willen doen.

Vragen:

De volgende vragen zijn afgenomen;

- Heeft de gemeente haar vastgoed gecentraliseerd? Zo ja, hoe heeft de gemeente haar vastgoedportefeuille geregeld.
- Hoe was de situatie voorafgaand aan de centralisatie?
- Heeft de gemeente onderzoek gedaan voorafgaand aan de keuze tot uitbesteding? Zo ja, door wie?
- Heeft de gemeente zichzelf een proefperiode gesteld? (*bijvoorbeeld; hier willen we zijn over vijf jaar of dit moet bereikt zijn binnen vijf jaar anders zien wij het niet als een succes*).
- Naar welke factoren zijn gekeken in het proces van uitbesteden?
- Heeft de gemeente een standaard procedure opgesteld voor het 'proces' uitbesteding voor de toekomst?
- Waarom heeft de gemeente uiteindelijk voor DHV gekozen? Is er ook aan een corporatie gedacht?

Uitkomst interview

Uit het gesprek met dhr. Carel Sweens is gebleken dat het uitbesteden niet zo zwart-wit is als wij dachten. De Gemeente Nijmegen heeft alleen het technisch beheer uit besteed en dat was al zeer ingewikkeld. Het is voor ons dan ook belangrijk om er achter te komen wat de Gemeente Assen precies bedoeld met het uitbesteden. Verder heeft de gemeente Nijmegen eerst al haar vastgoed centraliseert binnen één afdeling. Als dit niet gebeurd zou zijn is het uitbesteden van het vastgoed niet aan de orde. Voor deze centralisatie wist de gemeente namelijk nog niet wat ze aan vastgoed in eigendom hadden. De gemeente Nijmegen heeft deze centralisatie aan de hand van thema's gedaan. Op die manier kon het vastgoed dat geen meerwaarde voor de gemeente had, verkocht worden.

De keuze tot uitbesteden van het technisch beheer is bij Nijmegen vooral een politieke keuze geweest. Het blijkt dat de wethouder die op dat moment verantwoordelijk is het er mee eens moet zijn.

Als de wethouder vindt dat uitbesteden een goede stap is kan er een onderzoek gestart worden. De gemeente Nijmegen heeft dit onderzoek uit laten voeren door Deloitte. Uit dit onderzoek van Deloitte is gebleken dat het uitbesteden van het technisch beheer tot een bezuiniging zal leiden en tot een verdere professionalisering.

Het technisch beheer van het gemeentelijk vastgoed in Nijmegen is sinds 2008 in handen van DHV. DHV is een commercieel bedrijf dat gespecialiseerd is in het onderhoud van panden.

De keuze voor DHV, in plaats van een corporatie, was geen bewuste. De gemeente heeft een aanbesteding gedaan waar DHV de enige partij is geweest die hier op in is gegaan.

Om de samenwerking met DHV zo soepel mogelijk te laten verlopen zijn er risico contracten opgesteld. Hierin is duidelijk gemaakt, welke partij voor welk deel aansprakelijk is. Zonder deze samenwerkingscontracten is het niet mogelijk om een goed beleid te voeren.

Om het onderhoud in goede banen te leiden heeft de gemeente Nijmegen voor negen panden een prestatiecontract op laten stellen. Hierbij is vastgesteld wat het onderhoudsniveau is en wat het uiteindelijk moet zijn. Voor de overige panden is dit niet gebeurd. Hierdoor is DHV vrij in het niveau van onderhoud dat deze panden moeten hebben. Het was dan ook beter geweest als er voor alle panden een prestatie contract was opgesteld zodat er een betere controle kan zijn.

Bijlage 3 Interview gemeente Rotterdam

Gemeente: Rotterdam
Contactpersoon: Leo Zevenbergen
Datum afname: 22 maart 2010

Verkregen contactpersoon

Van Carel Sweens, gemeente Nijmegen, kregen wij het e-mail adres van Leo Zevenbergen. Leo Zevenbergen is manager technisch beheer bij de gemeente Rotterdam. Er is contact opgenomen met Leo Zevenbergen via de mail. Wij hebben hem gevraagd of hij bereid was enkele vragen te beantwoorden. Het interview is telefonisch afgenomen.

Reden van interview

De gemeente Rotterdam denkt op dit moment na over het uitbesteden van het technisch beheer. Door een interview af te nemen wordt er inzicht verkregen in het proces vooraf aan de keuze tot het uitbesteden van het technisch beheer.

De vragen

De volgende vragen zijn afgenomen;

- In welk stadium bevindt Rotterdam zich nu?
- Welke factoren hebben geleid tot de vraag om het technisch beheer uit te besteden?
- Heeft u een extern onderzoeksbureau ingeschakeld om onderzoek te doen naar het wel of niet uitbesteden?
- Voor welke gebouwen geldt de vraag wel of niet uitbesteden?
- Worden er prestatiecontracten afgesloten?
- Op welke manier wil de gemeente Rotterdam haar invloed behouden?

Uitkomst interview

Bezuinigingen bij de gemeente Rotterdam hebben ertoe geleid dat er wordt nagedacht over het uitbesteden van het technisch beheer. De factor geld speelt hierbij dus een grote rol. Leo Zevenbergen heeft aangegeven dat zijn baas het belangrijk vindt dat er naar wordt gekeken.

Tot nu toe heeft de gemeente Rotterdam zelf gekeken naar het uitbesteden van het technisch beheer. Er is nog geen extern onderzoeksbureau ingeschakeld. Er wordt op dit moment nagedacht welke partij de gemeente hierbij kan adviseren. Het is hierbij belangrijk dat er niet wordt gekozen voor een partij die de uitbesteding graag op zich wil nemen. Wanneer een partij achteraf zelf de werkzaamheden van de uitbesteding wil doen, handelt deze partij met voorkennis tijdens het onderzoek. Deze partij zal zeer waarschijnlijk het advies geven om wel uit te besteden uit eigen belang en niet vanuit het belang van de gemeente.

De gemeente Rotterdam heeft 4000 vastgoed objecten in onderhoud. Voor deze objecten vraagt Rotterdam zich eerst af of ze deze moet houden of beter kunnen afstoten. Het is hierbij van belang dat de gemeente niet vanuit het oogpunt van een belegger kijkt. De objecten die een maatschappelijk rendement opleveren houdt de gemeente in haar portefeuille, de overige objecten worden afgestoten. Van de objecten die de gemeente behoudt wordt het technisch beheer mogelijk uitbesteed.

De gemeente Rotterdam heeft nog geen besluit genomen of er prestatiecontracten worden afgesloten. Ook over deze vraag wordt op dit moment nagedacht. Het afsluiten van deze contracten is volgens Leo van Zevenbergen een erg moeilijk proces.

Rotterdam voert tijdens het gehele proces de regie en stelt zich hierbij op als professioneel opdracht gever.

Bijlage 4 Interview Deloitte

Bedrijf: Deloitte
Contactpersoon: Rin-Sjoerd Zijlstra
Datum afname: 22 maart 2010

Verkregen contactpersoon

Wij zijn met meneer Zijlstra in contact gekomen via Johan Dijkstra. Tijdens ons interview bij de gemeente Nijmegen, met Carel Sweens, hebben wij te horen gekregen dat Deloitte voor die gemeente onderzoek heeft verricht.

Reden van interview

Deloitte heeft onderzoek gedaan voor de gemeente Nijmegen met betrekking tot het uitbesteden van het technisch beheer van het maatschappelijk vastgoed. Op basis van de uitkomst van het onderzoek heeft de gemeente Nijmegen besloten om het technisch beheer voor al haar gebouwen uit te besteden aan een marktpartij. Er is destijds voor DHV gekozen omdat de gemeente Nijmegen al ervaring had met dit bedrijf en omdat dit het enige bedrijf was dat zich had in geschreven voor de aanbesteding.

Wij hebben zowel de gemeente Nijmegen als Deloitte gevraagd of wij een kopie van het onderzoek mochten hebben. Dit was niet mogelijk, vanwege interne afspraken. Vandaar dat meneer Zijlstra het onderzoek in een telefonisch interview heeft toegelicht.

De vragen

De volgende vragen zijn afgenomen;

- Op welke manier is het onderzoek voor de gemeente Nijmegen uitgevoerd, waar is naar gekeken?
- Welke bronnen heeft Deloitte gebruikt?
- Heeft Deloitte ook andere relevante onderzoeken verricht voor andere gemeenten? Zo ja, welke gemeenten waren dit en wat is precies onderzocht?
- Wat is de uitkomst van het onderzoek voor die andere gemeenten geweest?

Uitkomst interview

Het onderzoek voor de gemeente Nijmegen is op de volgende wijze opgebouwd:

Allereerst is de huidige situatie weergegeven. Daar binnen is uitgezocht welke gebouwen het betreft, welke taken die gebouwen (moeten) vervullen en welke kosten er zijn.

Als tweede is er een nieuwe (fictieve) situatie geschetst met een marktpartij die het technisch beheer uitvoert. Waarna er is gekeken welke voordelen deze vorm van uitbesteden heeft ten opzichte van de huidige situatie. Zo is er onder andere gekeken naar voordelen voor de aanbesteding m.b.t. inkoop, welke financiële voordelen het uitbesteden heeft en of en hoe de uitbesteding invloed heeft op de kwaliteit van het technisch beheer.

Om die kwaliteit te waarborgen zijn er afspraken gemaakt om het vastgoed op een bepaald kwaliteitsniveau te houden en te brengen. Ditzelfde geldt voor het onderhoudsniveau.

Om invloed te houden moeten er afspraken worden gemaakt voor risico's en de gemeentelijke doelen.

Voor negen panden is een 0-meting uitgevoerd, vervolgens is er een prestatiecontract afgesloten tussen de gemeente Nijmegen en DHV voor een periode van 5 jaar voor die negen maatschappelijke gebouwen. Er is vooraf afgesproken op welk kwaliteitsniveau het gebouw zich na afloop van de 5 jaar

moet bevinden. Tijdens de contract periode zullen de gemeente en DHV in het begin regelmatig contact hebben. Het is de bedoeling dat in de loop van de tijd DHV geheel zelfstandig te werk gaat. Voor de overige panden is geen 0-meting gedaan.

Het is daarom niet goed te controleren of DHV het technisch beheer juist uitvoert. De overige maatschappelijke gebouwen vallen onder een zogenoemd regiecontract.

In het gesprek dat wij hebben gevoerd met de heer Sweens van de gemeente Nijmegen gaf hij aan dat het beter was geweest voor de controleerbaarheid van het uitbesteden als voor alle gebouwen een 0-meting was gedaan.

Voor de gemeente Amersfoort en de gemeente Apeldoorn heeft Deloitte evens onderzoek gedaan. Bij beide gemeenten ging het onderzoek over het uitbesteden van het technisch beheer. De gemeente Amersfoort heeft het technische beheer van haar maatschappelijk vastgoed uitbesteed. Er is een Europese aanbesteding met inschrijving gedaan waar veel reacties op zijn gekomen.

Opmerking die de heer Zijlstra maakte was dat de vastgoed portefeuille door de jaren wisselt. Zo kan het zijn dat er een gebouw bij komt of dat er een gebouw af gaat. Dit heeft invloed op het budget van het technisch beheer. Fricitie hiertussen is dat de gemeente strakke afspraken wil maken over de uitbesteding en het gewenste resultaat, om zo invloed te houden. Aan de andere kant geeft de uitvoerder flexibiliteit wenst voor het beheer van het technisch onderhoud. Het gaat hier met name om de financiën.

Meneer Zijlsta heeft aangegeven dat beide gemeenten een aparte organisatie hebben opgericht, in de vorm van een BV, voor de exploitatie en het beheer van het maatschappelijk vastgoed. Die BV is verantwoordelijk voor het functioneel gebruik en de organisatie binnen het gebouw dat een maatschappelijke rol vervult. Deze BV heeft als doel marktgericht te kunnen werken. De gemeente heeft deze gebouwen in eigendomsbeheer.

Bijlage 5 Interview ABC Management Groep

Bedrijf: ABC Management Groep
Contactpersonen: Eric Zweers, Rens van den Berg & Simone van den Brink
Datum afname: 24 maart 2010

Verkregen contactpersoon

Van Eric Zweers, directeur ABC Management Groep, kregen wij een mailtje met verschillende contactpersonen. Hierin stond tevens het voorstel om met Rens van den Berg, commercieel directeur, en Simone van den Brink, programma coördinator masterplan, een afspraak te maken. Op dit voorstel zijn wij ingegaan.

Reden van interview

ABC Management Groep heeft voor verschillende gemeenten onderzoek gedaan naar maatschappelijk vastgoed. Ze zijn betrokken geweest bij het ontwikkelen van verschillende MFA's en kunnen meer vertellen over het wel of niet uitbesteden hiervan.

De gemeente Emmen is op dit moment serieus aan het overwegen en onderzoeken om al haar maatschappelijk vastgoed over te dragen aan marktpartijen. ABC is op dit moment bezig met het uitwerken van een intentieovereenkomst tussen de gemeente en vier woningcorporaties over het uitbesteden van het maatschappelijk vastgoed van de gemeente Emmen. Vanuit ABC is Rens van den Berg bij dit proces betrokken.

De gemeente Utrecht (Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO)) heeft een Masterplan Onderwijs vastgesteld, waarin Forumscholen (brede onderwijsvoorzieningen) zijn opgenomen. De programma coördinator van het masterplan onderwijs is inmiddels bij ABC in dienst al Sr. adviseur onderwijs. ABC is op dit moment betrokken bij de ontwikkeling van MFA Duurstedelaan in Utrecht. Simone kan veel over het ontwikkelen van MFA's in de gemeente Utrecht en over de vraag, wel of niet uitbesteden.

De vragen

Voorafgaand aan dit interview was er een vragenlijst opgesteld. Het interview verliep echter anders en het werd een ongestructureerd interview. Het werd een gesprek waarin wij onze bevindingen voorlegden. Eric, Rens en Simone hebben hier vervolgens op gereageerd en ons aanbevelingen gedaan voor het onderzoek.

Uitkomst interview

Bij het uitbesteden zijn verschillende knelpunten; er is veel maatschappelijk vastgoed, de beheerskosten zijn hoog, de organisatie is versnipperd en het is de vraag of clusteren efficiënter is, moet het zelf worden gedaan of moet dit worden uitbesteed?

Vastgoed clusteren kan door een inventarisatie te maken van alle gebouwen. Gebouwen die vrijkomen door inefficiënt gebruik moeten worden afgebroken en de grond vervolgens hergebruiken. De opbrengst kan worden gestoken in het maatschappelijke vastgoed binnen de wijk waar het geld uit voort kwam. Dus ervoor zorgen dat het niet naar een andere afdeling gaat, die het in een potje stopt en het voor andere uitgaven gebruikt.

Door vastgoed efficiënter onder te brengen kan er veel geld worden bespaard. In Enschede is er een voorbeeld van een voorzieningencorporatie, deze is in het leven geroepen door een corporatie en heeft het maatschappelijk vastgoed in het beheer.

De gemeente Assen heeft een eigen vastgoedorganisatie, waar Johan Dijkstra hoofd is. Voorheen werd de ontwikkeling van maatschappelijk vastgoed bij de ene afdeling geregeld. Wanneer het gebouw af was, werd het verplaatst naar een andere afdeling, namelijk die van Johan Dijkstra. Nu gebeurt dit allemaal in één afdeling.

In Utrecht zijn op dit moment twee trends gaande op het gebied van maatschappelijk vastgoed. De eerste trend is dat de ontwikkeling, exploitatie en beheer worden ondergebracht in één afdeling. Vervolgens wordt het eigendom uitbesteed. De tweede trend is dat gronden worden uitgewisseld van de rand van een gemeente naar de stad. Gemeenten zijn bang om invloed kwijt te raken. Doormiddel van grondposities kunnen gemeenten ruimtelijke invloed uitoefenen.

Er bestaan in verschillende gemeenten al samenwerkingsverbanden. Het gaat hierbij om een contract tussen een gemeente en een corporatie. Het risico wordt hierbij evenredig verdeeld. Er kan sprake zijn van verschillende contracten, bijvoorbeeld een bv. of een stichting. Wanneer er een bv wordt opgericht heeft dit het voordeel dat de gemeente niet aansprakelijk is wanneer het mis gaat.

Waarom zou een gemeente nou haar vastgoed moeten uitbesteden, wat zijn de voordelen? Uitbesteden levert geld op en door de taken door mensen te laten doen die gespecialiseerd zijn zorgt het voor een kwaliteitsslag.

Bijlage 6 Schema

Bijlage 7 Samenwerkingsverdeling maatschappelijk vastgoed

Bijlage 8 Opdrachtgevers

Gemeente Assen

De gemeente Assen is de lokale vertegenwoordiger van de overheid in Assen.

De gemeentelijke organisatie bestaat uit drie diensten. Samen bestaan deze diensten uit twaalf afdelingen.

De drie diensten waaruit de organisatie bestaat:

- Stadsbalie
- Stadsontwikkeling
- Stadsbeheer

De gemeente Assen heeft het maatschappelijke vastgoed op dit moment volledig in eigendom. Er zijn bij de ontwikkeling en de exploitatie van MFA's in de regio verschillende samenwerkingsverbanden, maar het maatschappelijke vastgoed is niet uitbesteed. De gemeente overweegt om hierop over te gaan. Dit onderzoek moet daar aan bijdragen. Binnen de dienst Stadsontwikkeling valt de afdeling Vastgoed. Deze afdeling is verantwoordelijk voor al het maatschappelijke vastgoed binnen de gemeente. Opdrachtgever dhr. J. Dijkstra is hoofd van deze afdeling.

Deze onderzoeksopdracht is in samenwerking met het Consortium Maatschappelijk Vastgoed en ABC Management Groep tot stand gekomen.