

Nieuwe aanbieders van maatschappelijk vastgoed

Het relatieve succes van uitbesteden van vastgoedtaken

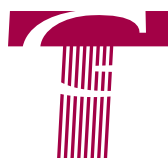
ir. W.F. Schönau



Het artikel is verschenen
in de *Barometer
Maatschappelijk
Vastgoed*.

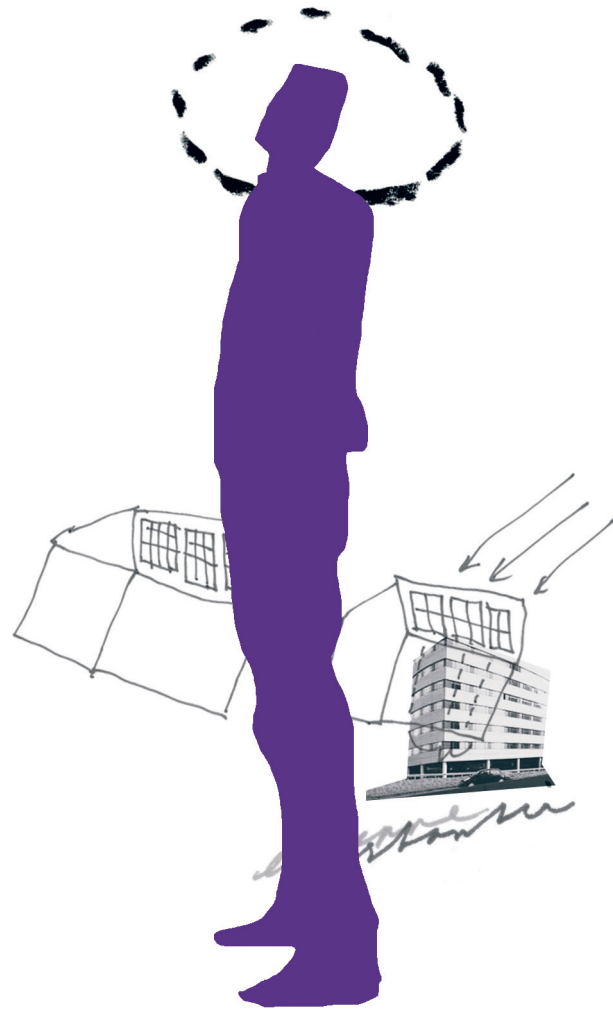


In tal van gemeenten woedt een discussie over het 'op afstand' zetten van maatschappelijk vastgoed. Ook de interesse van vastgoedbeleggers is gewekt, maar van nieuwe toetreders op de maatschappelijke vastgoedmarkt lijkt nauwelijks sprake. Dit artikel gaat in op de belemmeringen bij het overdragen van vastgoedtaken van gemeenten aan marktpartijen. Twee manieren om de markt te interesseren worden benoemd en aan de hand van voorbeelden wordt onderzocht wat partijen in deze markt nu al succesvol maakt.



Gemeenten willen vastgoed(taken) afstoten

Dat er op gemeentelijk vastgoed kosten te besparen zijn, is elke gemeentebestuurder inmiddels bekend. De roep om vastgoed op afstand te zetten wordt dan ook breed gehoord. Zo manifesteert de terugtrekkende overheid zich op de maatschappelijke vastgoedmarkt: de vraag wordt gesteld welke verantwoordelijkheden een gemeente van nature bezit en welke vastgoedtaken kunnen worden overgenomen door de markt. Het begrip 'uitbesteden' compliceert echter de discussie: velen schijnen hier de verkoop van gemeentelijke vastgoedobjecten onder te verstaan. Maar eigendom is slechts een middel. Fundamenteler is de vraag welke verantwoordelijkheden horen bij professioneel vastgoedbeheer. En hoe men vervolgens eenduidig de markt benadert om gemeentelijke vastgoedtaken over te dragen.



Interesse onder marktpartijen

Maatschappelijk vastgoed is een volwaardig onderdeel van de vastgoedwereld geworden, getuige de aandacht voor dit onderwerp in themanummers in Vastgoedmarkt en PropertyNL dit jaar alleen al. Waar in die wereld tot voor kort slechts onderscheid gemaakt werd tussen commercieel en niet-commercieel vastgoed, is het begrip inmiddels algemeen geaccepteerd. Het is niet verwonderlijk dat met name vastgoedbeleggers – en in hun kielzog projectontwikkelaars – de maatschappelijk vastgoedmarkt met interesse bekijken. Bekende beleggingscategorieën zoals kantoren en woningen kampen met waardedalingen en rendementen staan onder druk. Terwijl de rendementen in de traditionele markten sinds 2008 daalden en rond het nulpunt schommelden, bedroeg in 2009 het totaal rendement op investeringen in maatschappelijk vastgoed 3,2% ^{.1)} Geen wonder dat beleggers zoeken naar markten waar – aan gemeenten gelieerde – partijen betrekkelijke zekerheid op huurinkomsten vertegenwoordigen. Daarbij worden pensioenfondsen door de politiek nadrukkelijk aangesproken op hun taak om maatschappelijk verantwoord te beleggen in eigen land. De initiatiefnota van de PvdA om een investeringsfonds voor ontwikkeling en exploitatie van schoolgebouwen op te starten, met pensioenfondsen als investeerders, is daar een actueel voorbeeld van.

De interesse onder marktpartijen is ook omgezet in daden. In 2008 lanceerde Syntrus Achmea het Dutch Health Care Property Fund. Dit zorgfonds kocht recent een ziekenhuis in Boxmeer aan en het is de bedoeling dat in 2015 de portefeuille een omvang van € 500 miljoen heeft (Cobouw 2011). Ook OVG en Triodos trokken onlangs de aandacht door de joint venture JOIN te lanceren voor de ontwikkeling van onderwijs-, cultuur- en zorgvastgoed.

Ruimte voor nieuwe toetreders?

Waar aan de ene kant gemeenten spreken over het uitbesteden van vastgoed(taken) en aan de andere kant marktpartijen de markt willen betreden, zou er beweging moeten komen in de aanbodzijde van maatschappelijk vastgoed. Toch lijkt iets nieuwe toetreders te belemmeren om en masse maatschappelijk vastgoed te verwerven, ontwikkelen, beheren en exploiteren.

Twynstra Gudde heeft onlangs een verkenning gedaan onder spelers in het veld van maatschappelijk vastgoed ²⁾. Met hen is gesproken over de belemmeringen die zij ervaren in deze specifieke markt en welke factoren succes bepalen.

Belemmeringen

Gemeenten zijn momenteel de grootste aanbieder van maatschappelijk vastgoed. Zij zijn de belangrijkste eigenaar en voeren vastgoedactiviteiten, zoals portefeuillemanagement, projectontwikkeling, onderhoud en administratief beheer, grotendeels nog in eigen beheer uit. Voorwaarde voor marktpartijen om actief te worden, is dat gemeenten beslissen om bepaalde vastgoedtaken niet meer zelf te doen. Veel gemeenten lijken hier nu nog niet klaar voor, omdat zij midden in een proces van professionalisering zitten. Zo worden de prestaties van de eigen vastgoedportefeuille in kaart gebracht of centraliseert men momenteel de vastgoedkennis en – kunde in een vastgoedbedrijf ³⁾. Ook pas de helft van de gemeenten beschikt over een eigen vastgoedbeleid (Rozendaal 2010). Maar het hebben van een vastgoedbeleid alleen is niet voldoende. Minstens zo belangrijk is een organisatie om opvolging aan het vastgoedbeleid te geven. Dit vereist een verandering van gedrag, niet langer dienen instellingen ad hoc te worden voorzien van huisvesting of kunnen subsidies onontwarbaar vervlochten zijn met de vastgoedexploitatie. Bij het op afstand zetten of zelfs afstaan van vastgoedtaken horen ook andere bevoegdheden, waardoor het interne krachtenveld binnen de gemeente verandert. Dit is een proces dat tijd vergt, maar bovenal bestuurlijke aandacht.

Een lokale markt

De maatschappelijke vastgoedmarkt is nog lokaal van aard: de gemeente stelt vastgoed beschikbaar voor de huisvesting van maatschappelijke instellingen binnen haar eigen gemeentegrenzen. In die aanbidersrol is de gemeente feitelijk monopolist, omdat zij als enige tegen kostprijs vastgoed aanbiedt. De afhankelijkheid van de huurder – een maatschappelijke instelling of vereniging – wordt bovendien versterkt door de subsidierelatie. Het is voor alle partijen wenselijk als de aanbodzijde van maatschappelijk vastgoed verruimd wordt – in

termen van aantal aanbieders, niet vierkante meters – en schaalvergroting optreedt. Gevolg van dit laatste is dat zowel binnen als buiten de gemeentegrenzen meer dan één partij maatschappelijk vastgoed gaat aanbieden. Marktpartijen hebben een schaalgrootte nodig om risico's te spreiden en efficiencyvoordelen in de exploitatie te bereiken. Slechts onder die voorwaarden zijn marktpartijen in staat om tegen concurrerende tarieven maatschappelijk vastgoed aan te bieden.

Percepties van marktpartijen

Marktpartijen ervaren ook financiële belemmeringen. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld goedkoper geld aantrekken voor (project)financiering. Voor een buitenstaander lijkt het dan ook onlogisch om maatschappelijk vastgoed extern te financieren.) Ook rendement en risico's worden binnen gemeenten anders geïnterpreteerd. Beleidsinvloeden werken in op vastgoedexploitaties, waardoor het maatschappelijke nut van voorzieningen kan prevaleren: een lager of negatief financieel rendement of hoger risicoprofiel wordt dan geaccepteerd.

Toch is een kentering merkbaar. Enerzijds omdat vastgoedbeleggers voor diversificatie zoeken naar beleggingscategorieën die stabiel zijn en daarmee lagere rendementen accepteren. Anderzijds omdat het kostenbewustzijn binnen gemeenten ten aanzien van het eigen vastgoed toegenomen is en men zich beter moet kunnen verantwoorden over risico's.

Belemmeringen om vastgoedtaken over te dragen zijn bij gemeenten vooral organisatorisch van aard; professionalisering van de eigen organisatie én haar partners is nodig. Marktpartijen zijn om financiële redenen geïnteresseerd in maatschappelijk vastgoed, maar zien vanuit dat perspectief obstakels in het feit dat het (nog) gemeentelijk eigendom betreft.

¹⁾ ROZ/IPD Nederlandse vastgoedindex 2009 (in: Kornegoor 2011)

²⁾ Twynstra Gudde heeft gesproken met 8 partijen die – geen gemeente zijn de – actief zijn in maatschappelijk vastgoed. Deze gesprekken gingen vooraf aan de rondetafelbijeenkomst die op 7 juni 2011 over dit thema op de Provada georganiseerd werd.

³⁾ In het onderzoek Professioneel Gemeentelijk Vastgoed van Twynstra Gudde (Tazelaar & Schönau) noemt 61% van de respondenten centraliseren als een belangrijke ontwikkeling in haar gemeente.

⁴⁾ Van der Wal. In: Kornegoor (2011), p.48

Gemeentelijk vastgoed naar de markt

De discussie over uitbesteden van maatschappelijk vastgoed is eenzijdig als men alleen spreekt over verkoop van gemeentelijk eigendom. Argumenten daarvoor – ingegeven door vermeende stille reserves – gaan over de korte termijn (quick wins) en zijn slechts eenmalige opbrengsten. Structurele kansen bij het uitbesteding liggen in de vraag welke taken en verantwoordelijkheden een gemeente kan overdragen aan de markt. De focus moet uitgaan naar de verbetering van de vastgoedwaarde of de bedrijfsexploitatie.

Maatschappelijk kernvastgoed

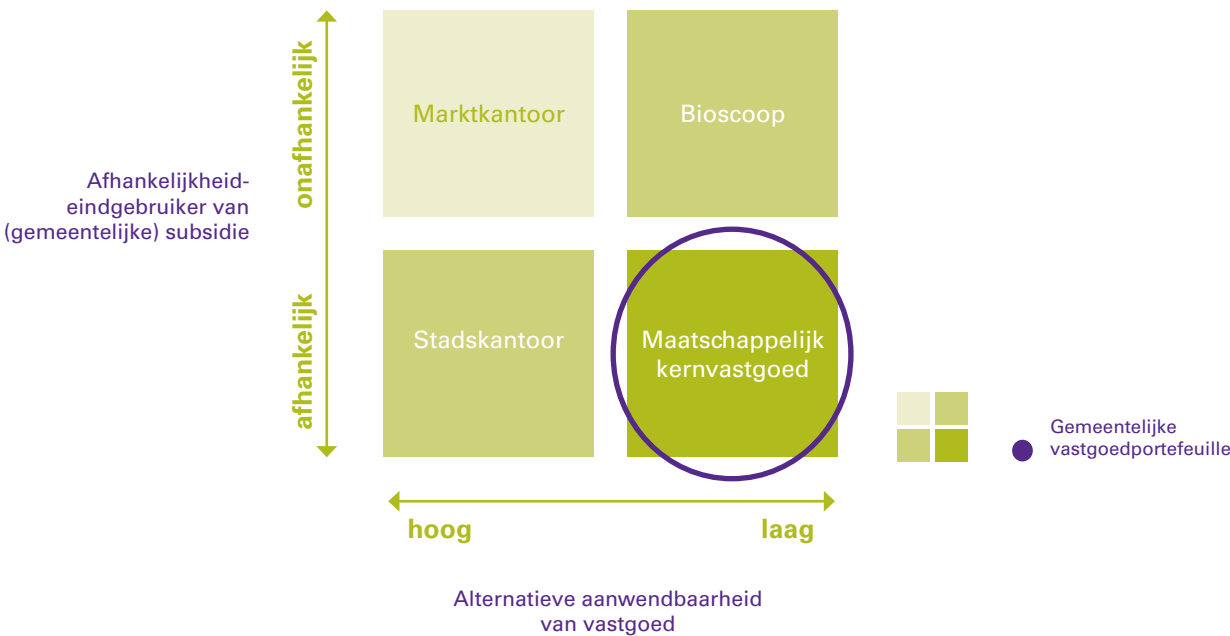
De gemeentelijke vastgoedportefeuille is het vertrekpunt. Een segmentering is mogelijk over twee assen: de mate waarin de eindgebruiker afhankelijk is van subsidie en de mate van alternatieve aanwendbaarheid. Figuur 1 toont welke typen vastgoedobjecten daarin herkend worden.

Deze segmentering leidt tot de conclusie dat er een categorie gemeentelijk vastgoed bestaat die vanuit het perspectief van de markt erg risicovol is. Dit betreft bijvoorbeeld een theater waarvan de alternatieve aanwendbaarheid laag is en de subsidierelatie met een gemeente sterk. Dit segment wordt door Tazelaar, Schönau en De Vos gedefinieerd als maatschappelijk kernvastgoed (2011). De gemeente is de natuurlijke eigenaar van dit incurante vastgoed, omdat er qua vastgoedwaarde weinig verbetering door marktpartijen te verwachten is. In eerste aanleg is ook de bedrijfsexploitatie van dit vastgoed niet interessant voor marktpartijen omdat de gemeente hier een sterke beleidsinvloed heeft via bijvoorbeeld subsidies.

Dit model ondersteunt een kerntakendiscussie als die maatschappelijk vastgoed betreft, zo ook beslissingen over dislocatie van panden of uitbesteding van taken. Figuur 2 toont twee strategieën om specifieke marktpartijen te interesseren om vastgoedtaken of eigendom van de gemeente over te nemen.

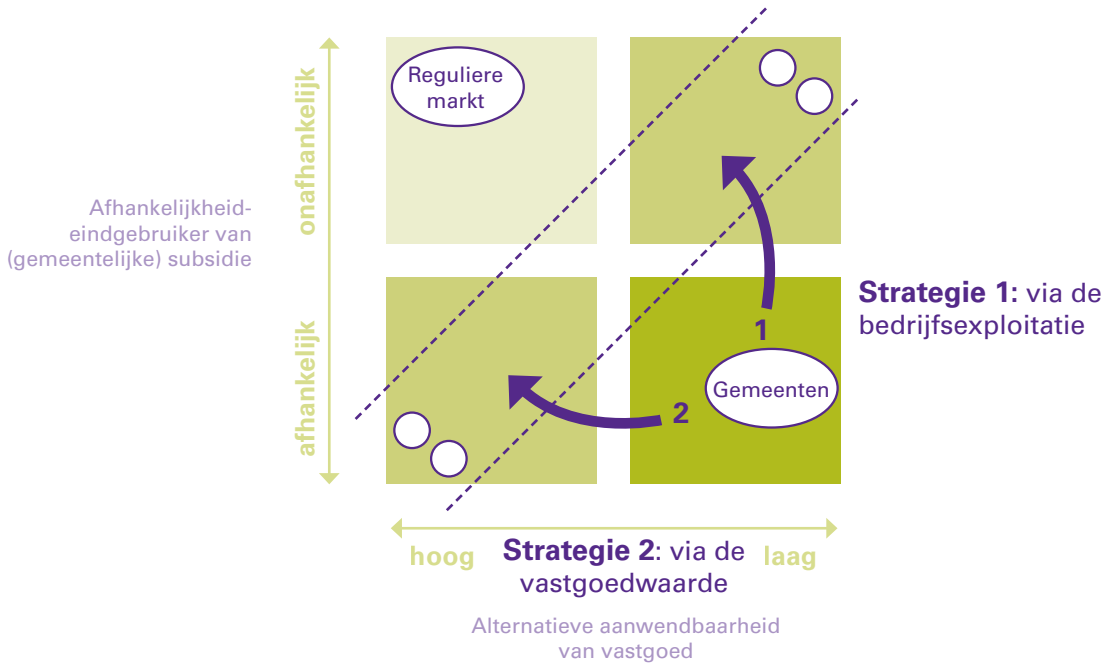
Een gemeente kan enerzijds de mogelijkheden verruimen om waarde te creëren via de bedrijfsexploitatie. Anderzijds zijn ruimtelijke randvoorwaarden te scheppen zodat de alternatieve aanwendbaarheid van het vastgoed wordt vergroot (Tazelaar, Schönau en De Vos 2011).

Figuur 1 – segmentering gemeentelijke portefeuille



Bron: Tazelaar, Schönau & De Vos (2011)

Figuur 2 – strategieën voor het naar de markt brengen van gemeentelijk vastgoed. Inclusief positionering van hybride partijen



○ Positionering hybride partijen

Succes bij hybride partijen

De rondgang langs partijen – actief in het maatschappelijk vastgoed – leert dat sommige al succesvol zijn. Het zijn partijen die één van beide strategieën gebruiken om waarde toe te voegen door hun kennis van bedrijfsexploitaties of vastgoedwaarde. Deze ‘hybride partijen’ zijn in figuur 2 gepositioneerd op het snijvlak van publiek en privaat. Bijvoorbeeld een woningcorporatie die ervaring heeft met vastgoedontwikkeling en beheer: vanuit die expertise kan zij taken van gemeenten overnemen. Het Solids-concept van Stadgenoot is een goed voorbeeld van de ervaring die deze corporatie heeft met alternatieve aanwendbaarheid. Daarnaast zijn er branchespecialisten met verstand van specifieke bedrijfsexploitaties: SRO, Optisport en TheaterBV zijn partijen die exploitatiegerichte taken voor zwembaden en theaters uitvoeren.

Succesfactoren

De onderzochte partijen zijn buitengewoon divers, in termen van organisatiekenmerken, marktbenadering en werkwijze. Desondanks zijn enkele dominante factoren te onderscheiden die het succes van deze partijen lijken te bepalen.

- 1. financiële zelfstandigheid c.q. onafhankelijkheid
- 2. organiseren op projectoverstijgend niveau
- 3. sturing op prestaties van bedrijfsvoering
- 4. schaalvergroting
- 5. passend model van bestuurlijke verantwoordelijkheid

Aan de hand van voorbeelden uit de praktijk worden deze succesfactoren toegelicht.

1. Financiële zelfstandigheid c.q. onafhankelijkheid

BIM Vastgoed, een verbonden partij van de gemeente ‘s-Hertogenbosch, kent een hoge mate van financiële zelfstandigheid. De gemeente is weliswaar grootaandeelhouder maar de directie heeft een ruime handlingsbevoegdheid voor het doen van investeringen. In het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd. Timpaan is een grote welzijnsorganisatie in het noorden van het land. Doordat zij actief is in meerdere gemeenten, heeft zij in financieel opzicht een relatief onafhankelijke positie. Dit stelt Timpaan in staat om met een gemeente het spel van opdrachtgever en opdrachtnemer goed te spelen. De gemeente functioneert hierdoor niet als zetbaas.

2. Organiseren op projectoverstijgend niveau

JOIN benadert maatschappelijk vastgoed anders. Zij ziet kansen voor waardetoevoeging op een niveau dat boven de ontwikkeling en exploitatie van een individueel vastgoedobject ligt. Er is een ander type marktpartij te interesseren, zoals pensioenfondsen, indien maatschappelijk vastgoed een financieel product is dat qua rendement en risico aanvullend is op de bestaande beleggingscategorieën. Van de gemeente als gesprekspartner verlangt dit een andere denkwijze en de competentie om individuele belangen van bijvoorbeeld huurders te verbinden.

3. Sturing op prestaties van bedrijfsvoering

De invoering van de integrale prestatiebekostiging heeft de zorgsector ge-dwongen om de kosten en opbrengsten van vastgoed te integreren in de bedrijfsvoering. Doordat zij zelf op basis van prestatie wordt gefinancierd, stuurt een ziekenhuis tegenwoordig op de bijdrage vastgoed aan haar bedrijfsvoering. Ander voorbeeld is Theater BV, een private onderneming die voor drie theaters in Zeeland tegen een jaarlijkse vergoeding de exploitatie verzorgt, inclusief de culturele programmering.

4. Schaalvergroting

Marktpartijen zien kans tot efficiencyverbeteringen, als zij op grote schaal gemeentelijke vastgoedtaken kunnen overnemen. Vastgoed is immers een bedrijfsmiddel, waarbij kostenbesparingen en kwaliteitsverbetering door schaalvoordelen te realiseren zijn. Timpaan beheert en exploiteert inmiddels voor meerdere gemeenten welzijnsaccommodaties, waardoor zij als specialist beter in staat is om bedrijfsmatig te werken en haar inkoopvoordeel te benutten. Kidafo is als eigenaar van 38 kindagverblijven een specialist voor dit type vastgoed. Via sale-and-lease-back constructies kunnen stichtingen, gemeenten en particulieren het eigendom van hun kinderdagverblijf tegen een marktconforme prijs overdragen aan Kidafo en dit terugkopen.

5. Passend model van bestuurlijke verantwoordelijkheid

Inherent aan maatschappelijk vastgoed is de invloed van gemeentelijk beleid. Deze ‘bemoeienis’ wordt door marktpartijen nog wel eens als hinderlijk, verwarrend of onprofessioneel ervaren. Echter, het is essentieel voor marktpartijen om te beseffen dat een gemeente een wettelijke verantwoordelijkheid heeft of vastgesteld beleid kent om bepaalde voorzieningen in een stad te verzorgen. Deze verantwoordelijkheid blijft bestaan, maar de bijbehorende vastgoedtaken kunnen wel worden uitbesteed (formeel: gedelegeerd). Dit vraagt een zorgvuldig vormgegeven besturingsmodel, waarin de eindverantwoordelijkheid en taak voor publieke verantwoording bij de gemeentelijke bestuurder blijft. Wil de marktpartij als ondernemer kunnen opereren, dan vraagt dit wel voldoende vrijheid bij uitvoering van de uitbestede taak.

De gemeente ‘s-Hertogenbosch kent slagvaardig model, waarbij de directie van BIM vastgoed – leunend op het vertrouwen dat historisch is gegroeid – bedrijfsmatig kan opereren terwijl zij periodiek verantwoording aflegt aan haar aandeelhouders. Ook een meervoudig aandeelhouderschap kan hierin een effectieve manier te zijn om naast verbinding toch ook enige afstand tot de politiek-bestuurlijke discussies te houden. Een voorbeeld hiervan is SRO dat de gemeenten Haarlem en Amersfoort als aandeelhouder heeft.



Uitbesteden vraagt tijd

De bal ligt momenteel bij de gemeenten. Overhaast beslissen tot afstoten van vastgoedtaken kan echter schade aanrichten, als verantwoordelijkheden behorend bij de gemeentelijke kerntaak worden uitbesteed. Ondertussen blijken tal van partijen succesvol te zijn als alternatieve aanbieders van maatschappelijk vastgoed. Gemeenten hebben zich op diverse terreinen immers al teruggetrokken, zonder dat hiermee op grote schaal eigendommen zijn overgedaan. Door te leren van successen van hybride partijen kunnen ook grotere marktpartijen op korte termijn nieuwe aanbieders van maatschappelijk vastgoed worden. Het is echter aan gemeenten om ruimte te maken op de aanbodzijde van de maatschappelijk vastgoedmarkt.



Over de auteur

ir. Wicher F. Schönau is vastgoedadviseur bij Twynstra Gudde adviseurs en managers. Zijn specialisme is de organisatie van maatschappelijk vastgoed en publieke bouwprojecten. Voor publieke en private partijen adviseert hij over projectbesturing, organisatie-inrichting, contractering en risicomanagement.



Literatuur

- Cobouw (2011). *Beleggen in zorg als bouw zijn traditionele vestje uittrekt*, 21 april 2011.
- Kornegoor, N. (2011). *Maatschappelijk Vastgoed. Op weg van non-profit naar profit?*. Master-scriptie Rijksuniversiteit Groningen.
- Rozendaal, W. (2010) *Landelijk onderzoek naar vastgoedmanagement bij Nederlandse gemeenten*. Capelle aan den IJssel: Rozendaal Vastgoed.
- Tazelaar, J., Schönau, W.F. en De Vos, C. (2011). *Gemeentelijk vastgoed op de markt? In: Service Magazine*, maart 2011, p.26-29.
- Tazelaar, J. & Schönau, W.F. (2010). *Onderzoek Professioneel Gemeentelijk vastgoed*. Twynstra Gudde.

Samen met onze opdrachtgevers komen tot nieuwe antwoorden op vragen, tot het creëren van kansen. Dat betekent goed luisteren, durven doorvragen en kritisch blijven. Eigenschappen die onze adviseurs en managers kenmerken. Zodat u de juiste strategische keuzes kunt maken.

Resultaat: een andere, verfrissende kijk op uw vraagstuk, met oplossingen die echt werken. Onze mensen staan u terzijde. Twynstra Gudde staat erachter.

Twynstra Gudde
Stationsplein 1
3818 LE Amersfoort
Postbus 907
3800 AX Amersfoort

Tel 033 4677777
Fax 033 4677666
info@tg.nl
www.twynstragudde.nl



Twynstra Gudde *Anders denken, gewoon doen*