

Raadsstuk

Onderwerp: Strategisch Vastgoed

Reg. Nummer: StZ/VG 2012/418433

1. Inleiding

Voor u ligt de nota Strategisch Vastgoed. Deze notitie maakt onderdeel uit van een breder pakket aan maatregelen binnen de gemeente om de organisatie van vastgoed binnen de gemeente op orde te krijgen. Doel daarvan is om vastgoed als gemeente te benutten als strategisch bedrijfsmiddel ter ondersteuning van beleidsdoelen en efficiëntie en effectiviteit ervan te vergroten. Het gaat er daarbij niet alleen om de “vastgoedorganisatie”, maar om de “organisatie van vastgoed” binnen de gemeente.

Deze nota wordt geplaatst in het anders organiseren van de afdeling Vastgoed, zoals beschreven in het Voorgenomen reorganisatiebesluit afdeling Vastgoed en professionaliseringsplan Vastgoed (StZ/VG reg nr 2012/267990). Deze is onder meer gericht op verbetering van de bedrijfsvoering en op het kleiner, hoogwaardiger en flexibeler maken van de vastgoedfunctie. De afdeling Vastgoed is daarmee klaar voor de uitvoering van strategisch portefeuillemanagement. Dit is een voorwaarde om het toekomstige opdrachtnemerschap in te kunnen vullen, waarbij tijdig een vastgoedantwoord geboden wordt op de vraag naar o.a. maatschappelijke voorzieningen.

2. Voorstel aan de raad

Het college stelt de raad voor:

1. Akkoord te gaan met het afwegingskader voor de bepaling van strategisch vastgoed;
2. Het college opdracht te geven de lijst van strategisch en niet-strategisch vastgoed op te stellen en op korte termijn met de commissie ontwikkeling te bespreken.

3. Beoogd resultaat

Het vaststellen van een afwegingskader voor de bepaling van strategisch vastgoed, op basis waarvan een lijst van strategisch en niet-strategisch vastgoed opgesteld kan worden en vastgoed kan worden ingezet om diverse gemeentelijke doelstellingen op het gebied van stedelijke en maatschappelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Let wel: niet-strategisch betekent niet per definitie verkopen.

3.1. Afwegingskader strategisch vastgoed

Strategisch Vastgoed

De gemeente Haarlem is eigenaar van een vastgoedportefeuille van meer dan 400 panden met een totale WOZ-waarde van circa € 500 miljoen. Nieuwe ontwikkelingen op het gebied van de kerntaken van de gemeente, de verhouding tot partijen die met Haarlem verbonden zijn, de financiële positie van de gemeente en de situatie op de vastgoedmarkt vragen om inventarisatie van deze vastgoedportefeuille op de strategische waarde van de objecten.

Uw raad vraagt hiertoe om een definitie en bijbehorend afwegingskader voor het begrip “strategisch vastgoed”. Kort gezegd is strategisch vastgoed dat vastgoed dat de gemeente in eigendom moet hebben en houden. Een uitgebreidere definitie wordt in deze nota gegeven.

3.2 Afwegingskader

Een object is voor de gemeente strategisch vastgoed indien aan een aantal voorwaarden wordt voldaan.

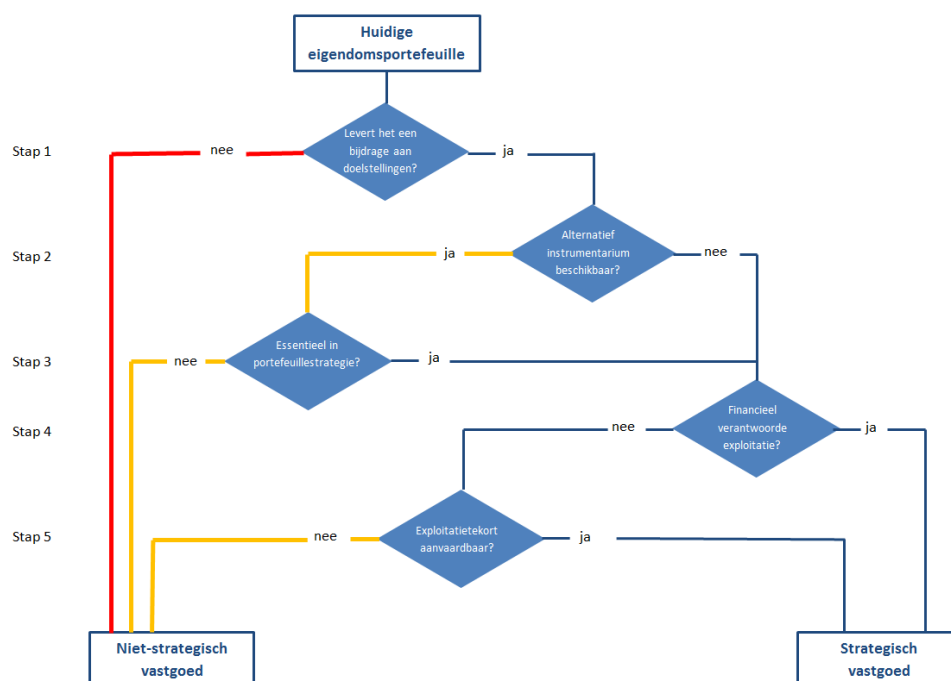
Het object draagt bij aan de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelstellingen, de realisatie van het meerjarenperspectief op grondexploitaties en gebiedsontwikkelingen of aan de realisatie van het meerjarenperspectief op vastgoed.

Deze bijdrage kan slechts worden gewaarborgd door het zelf in eigendom hebben van het object. Indien de bijdrage niet zonder eigendom gewaarborgd kan worden, is het object essentieel voor de portefeuille-/lange termijn strategie.

Een financieel verantwoorde exploitatie van het object dient dan mogelijk/haalbaar te zijn. Indien een financieel verantwoorde exploitatie niet mogelijk/haalbaar is, dan is een exploitatietekort op het object politiek/bestuurlijk aanvaardbaar.

Alle vastgoedobjecten die aan de bovenstaande voorwaarden voldoen zijn voor de gemeente “strategisch vastgoed”; alle objecten die niet aan deze voorwaarden voldoen zijn “niet-strategisch”.

Onderstaande beslisboom geeft de stappen weer die per vastgoedobject doorlopen dienen te worden.



3.3. Toelichting op de het afwegingskader en de beslisboom:

Stap 1: Het object draagt bij aan realisatie van gemeentelijke doelstellingen

De functie, de locatie en/of karakteristiek van het object draagt bij aan de uitvoering van gemeentelijke doelstellingen en/of aan de realisatie van het meerjarenperspectief vastgoed.

De gemeentelijke vastgoedportefeuille kent verschillende deelportefeuilles zoals ambtenarenhuisvesting, maatschappelijk vastgoed voor onder andere onderwijs, sport, cultuur en welzijnsfuncties, ontwikkelingsvastgoed waar het vastgoed toe behoort voor ruimtelijke ontwikkelingsprojecten en grondexploitaties, eventueel commercieel vastgoed en een categorie overig vastgoed voor onder andere monumenten e.d.

Met de verschillende deelportefeuilles streeft de gemeente ook verschillende doelstellingen na. Bijvoorbeeld: ambtenarenhuisvesting voor een efficiënte en flexibele huisvesting van de gemeentelijke organisatie. Maatschappelijk vastgoed moet onder meer sport, welzijns- of culturele instellingen faciliteren. Ontwikkelingsvastgoed moet de gemeente grip geven op te ontwikkelen gebieden en dient (op termijn) in een grondexploitatie te worden ingebracht. Eventueel aanwezig commercieel vastgoed zal als eerste doelstelling hebben een financieel rendement te genereren.

Een vastgoedobject kan tegelijkertijd aan meerdere doelstellingen bijdragen. Zo vervult het historisch raadhuis aan de Grote Markt niet alleen een rol in de huisvesting van de gemeentelijke organisatie, maar ook in het behoud van publiek toegankelijk historisch rijks- en gemeentelijk erfgoed.

Voor het afwegingskader strategisch vastgoed is het een voorwaarde dat de doelstellingen voor de verschillende vastgoedobjecten door de gemeente expliciet worden benoemd en ook kunnen worden herleid tot het meerjarenperspectief vastgoed (in dit meerjarenperspectief vastgoed staat de integrale portefeuillestrategie en sturing op de prestaties van de vastgoedportefeuille in brede zin geformuleerd en wordt richting gegeven aan aan- en verkoop, afstoten, huren en renovatie van vastgoedobjecten). Indien blijkt dat een vastgoedobject niet aan gemeentelijke doelstellingen bijdraagt (rode lijn; bijvoorbeeld demeste woningen en winkels), is het niet-strategisch vastgoed.

Stap 2: Voor de realisatie van gemeentelijke doelstellingen is een alternatief instrumentarium beschikbaar

Voor de panden waarvan na beoordeling in stap 1 is gebleken dat ze een bijdrage leveren aan de realisatie van gemeentelijke doelstellingen wordt nu nagegaan of eigendom door de gemeente wel noodzakelijk is voor het realiseren van deze doelstelling (of te wel of eigendom noodzakelijk is voor de borging van het gemeentelijk belang).

Ten opzichte van eigendom beschikt de gemeente namelijk over meerdere alternatieve instrumenten. Voorbeelden hiervan zijn de inzet van publiekrechtelijke middelen (zoals een bestemmingsplan), wetgeving (zoals in het geval van een rijks- of gemeentelijk monument) of gerichte prestatieafspraken gekoppeld aan het gemeentelijk subsidiebeleid, maar ook huur.

Wanneer de beoogde doelstellingen kunnen worden bereikt met dit alternatieve instrumentarium, is eigendom voor de gemeente niet noodzakelijk. Het vastgoed valt daarmee alsnog weer in de categorie niet-strategisch (oranje lijn).

Een voorbeeld is een gebouw waarvan de gemeente het behoud van belang vindt vanwege de monumentale waarde en de betekenis voor de stad. Hiervoor is het gemeentelijk eigendom misschien niet noodzakelijk indien het gebouw al als monument/beschermd stadsgezicht is benoemd en waarvoor daarmee voldoende wet- en regelgeving beschikbaar is om de monumentale waarde te beschermen. Een voorbeeld van een gebouw waarvoor eigendom wel noodzakelijk is om het gemeentelijke belang te borgen is een gebouw dat behoort tot de deelportefeuille ontwikkelingsvastgoed. De doelstelling hier is de gemeente grip geven in het te ontwikkelen gebied en het object dient in een grondexploitatie te worden ingebracht. Eigendom is dan een voorwaarde.

Stap 3: Het gebouw is essentieel in de portefeuillestrategie

In deze stap wordt het gebouw gezien als bouwsteen in het portefeuillemanagement van de gemeente. Portefeuillemanagement betekent het besturen van de totale vastgoedportefeuille aan de hand van in de programmabegroting vastgestelde doelen. Daarmee overstijgt dit het beheer en de exploitatie van individuele objecten.

Een afweging op een afzonderlijk gebouw kan en mag daarom niet los gezien worden van de vraag of het vastgoed nodig is binnen de portefeuillestrategie. Daarbij moet worden gekeken naar de bijdrage van het object aan de toekomstbestendigheid, de kwaliteit en de flexibiliteit van de totale portefeuille.

Is een gebouw een essentieel onderdeel van de portefeuillestrategie dan moet uiteraard wel nog worden gezien of een financieel verantwoorde exploitatie haalbaar is en zo niet of dan een exploitatietekort politiek aanvaardbaar is (zie stappen 4 en 5; een voorbeeld is hier het stadhuis).

Stap 4: Financieel verantwoorde exploitatie is haalbaar

Vervolgens wordt bekeken of de exploitatie van het vastgoedobject financieel haalbaar is. Uitgangspunt is dat voor alle objecten een kostprijsdekkende huur wordt gerekend en dat er geen sprake is van verkapte of indirecte subsidies. Deze begrippen worden nader uitgewerkt in de nota Inrichtingsprincipes en implementatieplan prestatieverbetering maatschappelijk vastgoed.

De beoordeling van de exploitatie wordt bepaald door de afdeling Vastgoed in samenspraak met de betrokken (beleids)afdeling(en). De haalbaarheid wordt getoetst aan de hand van een combinatie van een kosten-/batenanalyse, het exploitatierisico, de mogelijkheden voor verevening met opbrengsten van andere objecten binnen de portefeuille en het lange termijnperspectief. Meegenomen in de afweging wordt de vigerende wet- en regelgeving t.a.v. huren inclusief de wijzigingen hierop n.a.v. de recente kabinetsplannen.

Stap 5: Een exploitatietekort is politiek/bestuurlijk aanvaardbaar

Wanneer nu uit het doorlopen van de voorgaande stappen blijkt dat de exploitatie van een object bijdraagt aan realisatie van het meerjarenperspectief vastgoed, realisatie alleen door eigendom kan worden geborgd, of het object essentieel is in de portefeuillestrategie, maar de vastgoedexploitatie levert geen positief resultaat op, wordt de business case (afweging van kosten en baten) ter besluitvorming

voorgelegd aan het college. Het college kan dan besluiten het object toch aan te merken als strategisch vastgoed en daarmee het exploitatietekort aanvaarden. Een voorbeeld hiervan kan een leegstaand pand zijn, gelegen op een strategische plek binnen een ontwikkellocatie maar met beperkte functionele gebruiksmogelijkheden en daardoor een beperkte benutting en bezetting en een negatieve exploitatie.

4. Argumenten

De definitie van strategisch vastgoed geeft een eenduidig afwegingskader voor het in bezit hebben van vastgoed

De huidige definitie voor strategisch vastgoed (vastgelegd in de Nota Grondbeleid, BIS 2006 244968) is gezien de in de inleiding geschetste ontwikkelingen niet langer toereikend voor de beoordeling van het vastgoed dat in eigendom is van de gemeente. De gemeente wil toe naar een regierol, van waaruit zij op een zakelijke manier naar haar vastgoed kijkt.

Eigendom van vastgoed is daarbij geen doel op zich; vastgoed wordt ingezet als strategisch bedrijfsmiddel. De nieuwe definitie beoogt daarbij een alomvattend, eenduidig afwegingskader te scheppen voor het begrip “strategisch”.

Met het strategisch bezit wordt ook het niet-strategische bezit bepaald

Met het strategisch bezit wordt ook bepaald welk deel van de portefeuille niet-strategisch is. Er ontstaat eenduidigheid over de status van elk object. Dit stelt de gemeente in staat transparant, professioneel portefeuillemanagement te voeren. De verdeling tussen strategisch vastgoed en niet-strategisch vastgoed legt vast welke objecten in eigendom gehouden dienen te worden en welke (eventueel op termijn) afgestoten kunnen worden.

De dynamiek van marktstrategieën is van invloed op de begroting

Het is niet mogelijk een exact bedrag aan inkomsten op te nemen in de begroting van de gemeente voor het afstoten van objecten. Marktstrategieën brengen per definitie dynamiek met zich mee; het is nooit met zekerheid te zeggen wanneer een object dat verkocht moet worden ook daadwerkelijk verkocht wordt en tegen welke prijs. Een meerjarengarantie voor verkoopbedragen is daarmee niet af te geven.

5. Kanttekeningen

“Strategisch” is een dynamisch begrip

De definitie of een object strategisch vastgoed is, is als gevolg van wijzigende beleidsdoelstellingen, beschikbaar komen van nieuw instrumentarium of de (on)mogelijkheden tot verantwoorde exploitatie aan verandering onderhevig. Objecten dienen daarom periodiek getoetst te worden aan de definitie van strategisch vastgoed.

Niet-strategisch, maar wel een gemeentelijk belang

Bij alle vastgoedobjecten van de lijst niet-strategisch vastgoed kan de gemeente overwegen of het eigendom niet moet worden vervreemd, kortom of het wordt verkocht. Daarbij moet dan wel in ogenschouw worden genomen dat op de lijst niet-strategisch vastgoed zowel gebouwen staan die geen bijdrage leveren aan het vervullen van het meerjarenperspectief vastgoed, maar dat er ook gebouwen op de lijst staan die hier wel degelijk een bijdrage leveren.

Voor die laatste categorie geldt dat dat ze op de lijst niet-strategisch zijn beland omdat de gemeentelijke belangen ook met een ander instrumentarium dan eigendom kunnen worden geborgd. Bij verkoop van deze gebouwen moet deze borging dan randvoorwaardelijk zijn.

Een voorbeeld in deze categorie is het gebouw waar het Frans Halsmuseum in is gevestigd.

Niet-strategisch betekent niet per definitie verkopen!

De lijst niet-strategisch vastgoed gaat naar de portefeuillemanager. Hij stelt per object of cluster een markt- en verkoopstrategie vast. Deze marktstrategie houdt rekening met eventuele (borging van de) gemeentelijke doelstellingen, uiteraard de marktomstandigheden, het risicoprofiel etc. Met de voorgestelde marktstrategie wordt voor eenieder duidelijk of en zo ja wanneer een object verkocht dient te worden en wordt eenduidig vastgelegd welke actie daarvoor ondernomen moet worden. Bij een besluit tot verkoop regisseert een vastgoedaccountmanager het volledige verkoopproces.

Een object dat bestempeld is als niet-strategisch vastgoed behoeft echter niet per definitie te worden verkocht! Hiervoor kunnen verschillende oorzaken zijn. Een voorbeeld is dat na (markt)onderzoek de benodigde randvoorwaarden om het gemeentelijk belang te borgen niet kunnen worden gegarandeerd of alleen tegen hoge kosten of grote risico's. Ook kan in de huidige markt de verwachte verkoopopbrengst te laag zijn. Een derde oorzaak is dat het object nog verhuurd wordt en dit een sterk prijsdrukkend effect heeft. Deze afwegingen moeten duidelijk worden uit de nog op te stellen marktstrategie per object en/of cluster van objecten, afgeleid vanuit de op te stellen lijst niet-strategisch vastgoed (o.b.v. het afwegingskader).

6. Uitvoering

De inventarisatie levert een lijst op van strategisch en niet-strategisch vastgoed. De portefeuillemanager bepaalt vervolgens per object de marktstrategie (afgestemd op het Meerjaren Perspectief Grondexploitatie en de nota Grondbeleid met de daarin beschreven arena's). Hierin wordt besloten over het al dan niet verkopen van het object en de wijze waarop dit dient te gebeuren. Het verkoopadviesteam zal in door de portefeuillemanager bepaalde gevallen de verkoop begeleiden.

Samengevat kan op basis van het besluit over het afwegingskader uitvoering van onderstaande zaken plaatsvinden:

1. Vaststellen van de lijst van strategisch en niet-strategisch vastgoed o.b.v. afwegingskader.
2. Opstellen van een marktstrategie per niet-strategisch vastgoedobject;
3. Uitvoeren marktstrategie per niet-strategisch vastgoedobject;
4. Periodieke toetsing van de vastgoedobjecten in eigendom aan de definitie "strategisch vastgoed".

Wat betreft de rapportages hierover aan de commissie Ontwikkeling wordt aangesloten bij de documenten in P&C-cyclus.

7. Bijlagen

1. Kaart van de vastgoedportefeuille in eigendom
2. Lijst van gemeentelijk vastgoedbezit

Het college van burgemeester en wethouders

De secretaris

De burgemeester

8. Raadsbesluit

De raad der gemeente Haarlem

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders

Besluit:

1. Akkoord te gaan met het afwegingskader voor de bepaling van strategisch vastgoed;
2. Het college opdracht te geven de lijst van strategisch en niet-strategisch vastgoed op te stellen en op korte termijn met de commissie ontwikkeling te bespreken

Gedaan in de vergadering van (wordt ingevuld door de griffie)

De griffier

De voorzitter

Bijlage 1 Kaart van de vastgoedportefeuille in eigendom

Bijlage 2 Lijst van gemeentelijk vastgoedbezit

De gemeente Haarlem is eigenaar van een flinke en zeer uiteenlopende vastgoedportefeuille van circa 426 panden en grondexploitaties, waartoe 40 Rijksmonumenten en 25 gemeentelijke monumenten en gronden behoren waarbij de panden een totale WOZ-waarde vertegenwoordigen van circa €500 mln. De vastgoedportefeuille (juridisch en economisch eigendom) heeft betrekking op verschillende beleidsvelden binnen de gemeente. De volgende velden worden onderscheiden:

Beleidsveld	Aantal	Beleidsveld	Aantal
Commercieel vastgoed		Maatschappelijk vastgoed Kunst & Cultuur	
• Bedrijven	46	• Ateliers	15
• Woningen	61	• Bibliotheken	4
• Bergingen	11	• Cultuurpodia	4
		• Musea	7
Maatschappelijk vastgoed Onderwijs		• Torens	5
• Werktuinen	2	• Molens	5
• Basisonderwijs	4	• Muziekcentra	2
• Voortgezet onderwijs huisvesting (2456)	21		
• Volwasseneducatie	1	Maatschappelijk vastgoed Sport & Recreatie	
• Bijzonder basisonderwijs huisvesting (2458)	4	• Speeltuinen	15
		• Kinderboerderijen	4
Maatschappelijk vastgoed Welzijn		• Zwembaden	3
• Buurthuizen	10	• Sportvelden	26
• Kinderdagverblijven	11	• Sporthallen	6
• Scouting	6	• Gymzalen	18
Maatschappelijk vastgoed Zorg		Grondexploitaties	
• Maatschappelijk vastgoed Zorg	5	• Fuca	14
		• Overige grondexploitaties	7
Maatschappelijk vastgoed Gemeenschappelijke Regeling			
• VRK (Veiligheidsregio Kennemerland/Brandweer)	3	Aanhuur	
• NHA (Noord-Hollands Archief)	1	• Gemeentelijke kantoren	3
		• Parkeergarage openbaar	1
Dienstgebouwen		• Fietsenstalling openbaar	1
• Begraafplaatsen	3	• Fietsenstalling buurt-wijk besloten	6
• Gemeentelijke kantoren	14		
• Trafohuisjes	30		
Parkeren			
• Fietsenstalling openbaar	3		
• Fietsenstalling buurt-wijk besloten	30		
• Parkeergarage openbaar	6		
• Parkeergarage buurt-wijk besloten	7		
• Parkeergarage box	1		

- panden op gemeentelijk eigendom
- recht van erfpacht/opstal gemeente
- gemeentelijk eigendom (ged.)
- gemeentelijk eigendom

