

Uitgangspunten vastgoedstrategie en afwegingskaders gemeente Hoorn

Werkgroep vastgoedsturing gemeente Hoorn

10 oktober 2017



Inhoudsopgave

1.	Hoofdstuk - Inleiding.....	3
2.	Hoofdstuk - Hoe is de werkgroep te werk gegaan?.....	4
3.	Hoofdstuk - Uitgangspunten	5
4.	Hoofdstuk - Afwegingskader.....	7
5.	Hoofdstuk - Conclusie	9
6.	Hoofdstuk - Proces.....	10

Gemeente Hoorn

Nieuwe Steen 1
Postbus 603
1620 AR Hoorn
T 0229 25 22 00
www.hoorn.nl

1. Inleiding

De gemeente Hoorn wil betere vastgoedafwegingen kunnen maken en de vastgoedsturing (verder) professionaliseren. Zowel op strategisch, tactisch maar ook op operationeel niveau. Dat houdt in dat we werken aan transparante vastgoedafwegingen en dat we dat *realiseren* en *uitvoeren* wat strategisch, maatschappelijk en financieel zoveel mogelijk bijdraagt aan de doelstellingen van de gemeente Hoorn. Vanaf januari 2017 tot en met september 2017 is samen met de raad gewerkt aan een heldere vastgoedstrategie voor de gemeente Hoorn. Intern bij de gemeente is hiervoor de werkgroep vastgoedsturing opgezet. Deze werkgroep begeleidt het traject om te komen tot een heldere vastgoedstrategie en heeft de notitie geschreven.

De opgehaalde input uit de werksessies met de raad leidt tot uitgangspunten op hoofdlijnen en een afwegingskader. Deze gaat de gemeente voor de vastgoedsturing binnen de gemeente Hoorn gebruiken voor het beoordelen van individuele vastgoedobjecten. Zowel bij bestaande objecten als nieuwe aankopen en vraagstukken. Een object is een gebouw. Bijvoorbeeld het stadhuis, een woning, een multifunctioneel centrum of een kantoor.

Het is belangrijk dat er duidelijke kaders en uitgangspunten zijn over hoe we als gemeente Hoorn onze afwegingen maken. Het doel is om hiermee tot betere en transparante afwegingen en besluitvorming te komen.

Deze notie is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 beschrijft hoe we te werk zijn gegaan.
- Hoofdstuk 3 gaat in op de uitgangspunten die vanuit de werksessies zijn geformuleerd voor de vastgoedstrategie van de gemeente Hoorn.

2. Hoe is de werkgroep te werk gegaan?

Naast een algemene inleiding in januari van dit jaar heeft de werkgroep vastgoedsturing een tweetal werksessies georganiseerd met raads- en commissieleden. De opgehaalde input is verwerkt in een concept memo, die is besproken met de interne Stuurgroep (bestaande uit college en ST leden) in juni 2017. In de laatste werksessie met de raads- en commissieleden op 7 september jl. is de stand van zaken teruggekoppeld en hebben we een en ander verder kunnen verfijnen qua strategische denklijn. Er is gediscussieerd over welk vastgoed belangrijk is en wordt gevonden en hoe we dit dan wegen. Dit met het doel om te komen tot een helder afwegingskader voor de vastgoedsturing.

Deze notitie is het eindproduct. De geformuleerde keuzes en afwegingskaders zijn hierin uitgewerkt.

3. Uitgangspunten

De huidige vastgoedportefeuille van de gemeente Hoorn, bestaande uit 108 objecten, is qua diversiteit en omvang vanuit historie ontstaan. Willen we dat nog zo houden? Het is goed om vast te stellen waarom we het vastgoed in eigendom hebben en wat we ermee willen bereiken. We bezitten in de gemeente Hoorn 108 objecten in verschillende vastgoedcategorieën. Hierin is onderscheid aan te brengen.

Om te komen tot afwegingen is onderscheid gemaakt in typen vastgoed. Welk type vastgoed vinden we belangrijk en welk vastgoed is in mindere mate belangrijk of passend bij onze rol als gemeente. Kunnen sommige werkzaamheden en/of taken beter door andere partijen worden gedaan?

Samen met de raad heeft de werkgroep uitgangspunten geformuleerd over wat we belangrijk vinden. Hierover is uitgebreid gesproken en nader ingezoomd. Dit is gedaan op basis van vastgoedkenmerken, die belangrijk werden gevonden tijdens de werksessies.

Uiteindelijk zijn heldere uitgangspunten geformuleerd voor de vastgoedstrategie van de gemeente Hoorn. Deze uitgangspunten zijn opgenomen in tabel 1.

Tabel 1: Uitgangspunten vastgoedstrategie

De gemeente heeft in de basis geen vastgoed in eigendom

De gemeente Hoorn heeft alleen vastgoed als het niet anders kan en het daarbij ook bijdraagt aan onze doelen.

Als de gemeente vastgoed in bezit heeft dient het een maatschappelijk doel. Maatschappelijk wordt daarmee gezien als breed inzetbaar en met meerwaarde voor de samenleving. Multifunctioneel gebruik is hierbij leidend.

Afwegingen bij nieuwe investeringen en (strategische) aankopen

Nieuwe investeringen en aankopen doen we alleen als we het (maatschappelijk) vraagstuk niet kunnen oplossen binnen ons bestaand eigendom en alleen indien de markt het niet oppakt. We hebben hierbij een sterke voorkeur voor multifunctioneel vastgoed versus maatwerk. Daarbij maken we voor wat betreft locaties geen direct onderscheid tussen winkelcentra, kernen en wijken qua vastgoedprioriteit. Bij nieuwe aankopen en investeringen nemen we voor de totaalinvestering ook ingrepen mee op het gebied van (achterstallig) onderhoud, kwaliteit en duurzaamheid. Hierbij maken we meerjarige exploitatieafwegingen. We hanteren een looptijd van minimaal 15 jaar.

Strategische aankopen doen we alleen met een toekomstvisie, (maatschappelijke) meerwaarde en bijdrage voor een kern en/of gebied.

Bestaand bezit

Er is verschil in belangrijkheid in typen vastgoed. Het in bezit hebben van woningen of commercieel vastgoed dient geen direct maatschappelijk doel. Voor monumentale gebouwen geldt hetzelfde. Het gaat bij monumenten vooral om de waarde, beleving, emotie en uitstraling voor de stad.

Onderhoud

In stand houden van vastgoed, dat we willen behouden is belangrijk. We differentiëren hierbij in onderhoud dat passend is bij het doel en functie. Bij monumentale gebouwen differentiëren we bijvoorbeeld op kwaliteit in lijn met de mate van representativiteit. Hoe belangrijker het monument, hoe beter het onderhoud. Het niveau van onderhoud moet dus in balans zijn met de exploitatiehorizon en onze doelen. Het kwaliteitsniveau van onderhoud kan variëren en hierbij maken we gebruik van NEN normen. Bij belangrijk vastgoed zetten we in op minimaal conditiescore 2. Bij overig vastgoed moet dit in de basis op conditiescore 3 zitten. Lager dan conditiescore 3 is niet wenselijk met oog op achterstallig onderhoud. Tenzij de vastgoedstrategie erop is gericht om het vastgoed af te stoten.

Duurzaamheid

De gemeente volgt minimaal het wettelijk kader: energielabel C in 2023, energielabel A in 2030. De gemeente heeft hierin een voorbeeldfunctie. We leggen ons zelf minimaal het duurzaamheidsniveau op, dat we ook onze partners opleggen. Ambitie van de raad is om minimaal label C eind 2020 te realiseren. Niet in alle gevallen is het verstandig om maximaal te investeren. Kosten en baten moeten in balans zijn. Monumenten vragen daarbij maatwerk qua onderhoud en duurzaamheid (kosten/baten in balans).

Op basis van deze uitgangspunten zijn in onderstaand overzicht de verschillende vastgoedtypen gewogen en geprioriteerd. Hoe hoger de score, hoe logischer het is dat dit bij ons als gemeente past. Bij een lagere score is het hebben van eigendom van dit vastgoed minder logisch. De scores uit de twee raadsessies zijn meegenomen en samengevoegd. Hierdoor ontstaat een totaalbeeld over de passendheid.

Tabel 2: Ranking van de typen vastgoed

Type vastgoed	Weging
Maatschappelijk vastgoed	+2
Architectonisch belangrijk	+1
Sportvoorzieningen	+1
Cultureel vastgoed	+1
Onderwijsgebouwen	0
Monumenten	0
Woningen	-2
Commercieel vastgoed	-2

Legenda: +2 goed passend | 1 = voldoende passend | 0 = neutraal | -1 = mindere mate passend | -2 niet passend |

Op de ranking van de typen vastgoed valt nog aan te vullen dat ligging van vastgoed ook belangrijk kan zijn vanuit strategisch oogpunt. Voorzieningen en functies op strategische locaties, die bijvoorbeeld relevant zijn voor toekomstige projecten en/of ontwikkelingen zijn belangrijker dan voorzieningen die anders zijn gepositioneerd. Qua overige afwegingen voor wat betreft de locaties maken we geen direct onderscheid tussen de kernen en of gebieden onderling.

Als we vastgoed in eigendom hebben of willen verkrijgen, dan kan dat bijvoorbeeld zijn om meer grip op de invulling en/of toekomst van het gebouw hebben. Is het hebben van het vastgoed in eigen bezit dan nodig of hebben we een alternatief? Centraal daarbij staat de denklijn “vastgoed als middel”. Met andere woorden; we hebben vastgoed om hiermee onze doelstellingen te bereiken. Keuzes en afwegingen moeten daarbij transparant zijn. Ook het onderzoeken, verkennen en afwegen van alternatieven is een belangrijk onderdeel van de professionele afwegingen.

Voorgaande leidt uiteindelijk tot een kader voor de vastgoedafweging.

4. Afwegingskader

Naast uitgangspunten is een helder afwegingskader nodig. De werkgroep heeft na de werksessies de volgende kaders opgehaald op financieel, kwalitatief en kwantitatief gebied.

Financieel: transparantie staat voorop

Kosten en investeringen moeten transparant worden afgewogen. We toetsen qua rendement aan de marktwaarde om een vergelijk te maken. Bij aankopen en verkopen worden taxaties van het vastgoed gemaakt. We beoordelen en vergelijken markthuren en vraaghuren. Uiteraard is vigerend beleid leidend maar verschillen met de markt geven inzicht en moeten we kunnen uitleggen. Als we minder vragen dan de markt zou doen, doen we dat vanuit een duidelijk strategisch of maatschappelijk doel. Het toetsen op marktwaarde is daarbij uitgangspunt als objectivering. Hierdoor wordt immers helder in hoeverre we afwijken van marktconforme prijzen en rendementen. Dit hoeft op voorhand niet verkeerd te zijn. Duidelijk moet echter wel zijn dat we afwijken. Dit komt de transparantie in onze afwegingen ten goede. Door onderscheid te maken tussen markthuren en “vraaghuren” krijgen we ook transparantie in subsidies. De vastgoedexploitatie moet daarbij meerjarig kostendekkend zijn. Je investeert immers voor de lange termijn en hierbij wil je niet binnen 5 jaar geconfronteerd worden met leegstand of onvoorziene kosten. Bij investeringen maakt de gemeente Hoorn daarom langjarige (15-20 jaar) exploitatieafwegingen.

Kwalitatief: vastgoed is een middel

Het doel van het aan te kopen of het te realiseren (maatschappelijke) vastgoed moet concreet zijn geformuleerd. Alternatieven om de maatschappelijke doelen te realiseren, zonder het directe juridische eigendom moeten ook altijd afgewogen worden. Dit doen we op basis van een lange termijnstrategie. Als we op objectniveau exploitatieafwegingen maken, dan moet het onderhoud en andere uitgaven passen bij de doorvertaling van onze strategie naar objectniveau. Dit werken we uit in een objectstrategie. Hiertoe gaan we objecten naar condities indelen. Waar nodig worden verbeteringen toegepast en doorgevoerd zodat we de onderliggende strategie realiseren en de exploitatie verbeteren. Hierbij maken we ook onderscheid tussen maatschappelijk vastgoed en niet maatschappelijk vastgoed omdat dit vanuit de opgestelde ranking (tabel 2) maatschappelijk vastgoed als belangrijker is gekwalificeerd.

Kwantitatief: het hebben van vastgoed is geen doel op zich

Centraal staat de vraag “Zijn we ervan als gemeente?”. Aantallen of typen vastgoed zijn daarbij op voorhand geen criterium. De invulling en het gebruik maakt of het gebouw een maatschappelijke functie heeft. Er is een voorkeur voor het maken van combinaties van functies in gebouwen.

De geformuleerde kaders en uitgangspunten helpen de gemeente bij vastgoedafwegingen op tactisch niveau. Willen we vastgoed houden of verkopen en zo ja waarom? Zijn we ervan als gemeente of zijn er alternatieven. Hierin maken we dus keuzes met het oog op professionalisering. Dit is ook lijn met de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie (Rapport Vastgoedbeheer Gemeente Hoorn d.d. 23 mei 2016).

De vijf aanbevelingen van de Rekenkamercommissie gericht aan de gemeenteraad van Hoorn zijn:

1. Ga in gesprek met de verantwoordelijk wethouder over de wensen, mogelijkheden en onmogelijkheden, taken en verantwoordelijkheden en de (maatschappelijke) doelen die de gemeente met vastgoedbeheer wil realiseren.
2. Stel een strategische visie en strategisch vastgoedbeleid voor de gemeente Hoorn vast en maak daarbij desgewenst gebruik van voorbeelden die hiervoor in andere gemeenten voorhanden zijn.
3. Bepaal in het vast te stellen vastgoedbeleid op zijn minst:
 - a. wat het onderscheid is tussen maatschappelijk en niet-maatschappelijk vastgoed;

- b. welke consequenties dit onderscheid heeft voor het beheer;
 - c. hoe vastgoed moet bijdragen aan het realiseren van maatschappelijke opgaven van de gemeente;
 - d. onder welke voorwaarden vastgoed wordt verkocht;
 - e. onder welke voorwaarden vastgoed wordt aangekocht;
 - f. wat het na te streven onderhoudsniveau (de gewenste conditiescore) is;
 - g. hoe de raad wordt geïnformeerd over de risico's;
 - h. dat de omvang van de reserve voor onderhoud van kapitaalgoederen in overeenstemming is met de voorgaande punten.
4. Vraag de verantwoordelijk wethouder om een jaarlijks (bij voorbeeld bij de jaarstukken) aan de raad een geactualiseerd overzicht van de vastgoedportefeuille te doen toekomen. Daaruit moet blijken wat waarde, de lasten en opbrengsten en risico's op pandniveau zijn, zodat de raad optimaal gefaciliteerd wordt bij het nemen van besluiten over vastgoed.
5. Vraag de wethouder om te zorgen dat administratieve en softwaresystemen op elkaar worden afgestemd of geïntegreerd, zodat er desgewenst op ieder moment op pandniveau inzicht is en de benodigde transparantie voor de raad ontstaat om onderbouwd beslissingen te kunnen nemen over vastgoedbeheer.

5. Conclusie

Deze notitie is een uitwerking van de input van de werksessies met de raad en de bespreking met de Stuurgroep. Het rapport van de Rekenkamercommissie deed eerder al een vijftal aanbevelingen. Hierbij staat centraal dat vastgoedbeleid heldere kaders en uitgangspunten moet opleveren op de gestelde onderstaande vragen:

- 1. Wat maakt dat er onderscheid is tussen maatschappelijk en niet-maatschappelijk vastgoed en welke consequentie heeft dit onderscheid voor het beheer?*
- 2. Hoe draagt het vastgoed bij aan het realiseren van maatschappelijke opgaven van de gemeente als we het in eigendom hebben?*
- 3. Onder welke voorwaarden wordt vastgoed verkocht?*
- 4. Onder welke voorwaarden wordt vastgoed aangekocht?*
- 5. Wat is het na te streven onderhoudsniveau (de gewenste conditiescore)?*
- 6. Hoe wordt de raad geïnformeerd over de (exploitatie) risico's?*

We hebben nu de strategische uitgangspunten geformuleerd, die antwoord en richting geven op de gestelde vragen. Hierbij is de raad interactief meegenomen. Naast het oppakken van de aanbevelingen uit het rapport van de Rekenkamercommissie, was er namelijk ook de nadrukkelijke wens van de gemeenteraad om meer in positie gebracht te worden bij de afwegingen die we als gemeente Hoorn maken over ons vastgoed.

6. Proces

Voor het eerst zijn de strategische uitgangspunten geformuleerd voor het vastgoed van de gemeente Hoorn. Als de strategische uitgangspunten en afwegingskaders door het college en de raad zijn vastgesteld, dan start de werkgroep met het vervolgtraject om de uitwerking op object niveau vorm te geven.

De raad heeft de ruimte om de uitgangspunten te herijken. Ook als de ambities vanuit coalitieakkoord of op basis van de wet veranderen. Er kan dan tussentijds bijstelling nodig zijn wat tot een verschuiving kan leiden. De uitwerking kan dan weer terugkomen bij de raad. Eventuele tussentijdse afwijkingen op termijn kunnen alleen gemotiveerd plaatsvinden met een meerderheid vanuit de raad. Als vertrekpunt stellen we voor om eens in de vier jaar de strategische uitgangspunten te herijken.

Op dit moment werkt de gemeente samen met een heel scala aan partners in het maatschappelijke veld om te komen tot een strategie voor integraal huisvesten van pedagogische voorzieningen. Onderleggers daarvoor zijn o.a. de vastgestelde visie op IKC-ontwikkeling, het meerjarenplan huisvesting primair onderwijs en de wettelijke taken die wij als gemeente hebben in dat kader. De vastgoedstrategie moet te allen tijde de flexibiliteit hebben om dat te omvatten.