

Vastgoedbeleid Loon op Zand



September 2018

Colofon:

Nota 'Vastgoedbeleid Loon op Zand',
Gemeente Loon op Zand, september 2018

Vastgesteld door de gemeenteraad op: 25 oktober 2018

Inhoud

1. Waarom vastgoedbeleid?	5
1.1 Inleiding	5
1.2 Het aanbod van vastgoed	5
1.3 Geen aanbod zonder vraag	6
2. Vastgoedbeleid	9
2.1 Wat is vastgoedbeleid?	9
2.2 Vastgoedcategorieën en deelportefeuilles	10
2.3 Behouden of afstoten?	11
2.4 Afwegingskader	12
2.4.1 Clustering	13
2.4.2 Spreiding	13
2.4.3 Kwaliteit	14
2.4.4 Capaciteit	14
2.4.5 Eigendom en beheer	15
2.4.6 Toe- en uitgangelijkheid	17
2.4.7 Duurzaamheid	17
3. Vastgoedportefeuille	19
3.1 Functionele beoordeling van de vastgoedportefeuille	19
3.2 Staat van de huidige voorraad	20
3.2.1 Multifunctionele inzetbaarheid	20
3.2.2 Verzorgingsgebied	20
3.2.3 Functionele gebouwkwaliteit	20
3.2.4 Technische gebouwkwaliteit	20
3.2.5 Functionele omgevingskwaliteit	21
3.2.6 Bezetting	21
3.2.7 Exploiteerbaarheid	21
3.2.8 Toegankelijkheid	21
3.2.9 Energiezuinigheid	21
3.3 Kwalitatieve en kwantitatieve inventarisatie	22
3.4 Risicoanalyse en beheersmaatregelen	22
3.4.1 Risico's en maatregelen	22
3.4.2 Risicomanagement	23

4. Vastgoedorganisatie (in ontwikkeling)	24
4.1 Scheiden van belangen	24
4.2 Organisatorische inbedding	24
4.3 Rollen	25
4.3.1 Eigenaar	26
4.3.2 Ontwikkelaar	27
4.3.3 Makelaar	27
4.3.4 Adviseur	27
4.3.5 Kwaliteitsbewaker	27
4.3.6 Beheerder	27
4.4 De vastgoedbasis op orde	27
4.5 Tot slot	28
 Bijlagen	 29
1 Bronnen	30
2 Kwalitatieve beoordeling huidige portefeuille <i>[separaat]</i>	32
3 Functiecirkels	33
4 Meerjaren Onderhoudsplannen (MJOP's)	41
5 Exploiteerbaarheid	43
6 Afstemmen tussen vraag en aanbod	44

1. Waarom vastgoedbeleid?

1.1 Inleiding

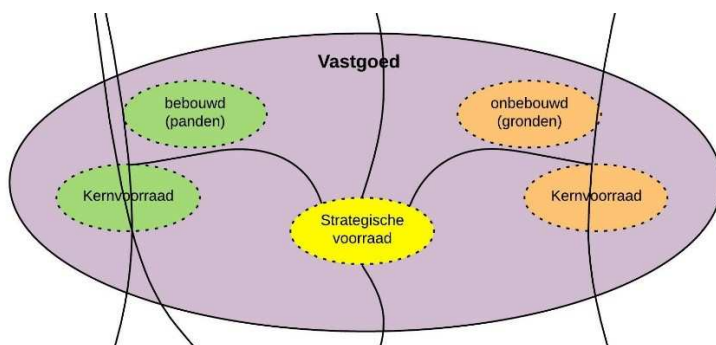
Ontmoeting faciliteren, gebruikmakend van de bestaande sociale infrastructuur en accommodaties. Zo beschrijft het coalitieakkoord in het kort waarom er zoveel waarde wordt gehecht aan gemeentelijk vastgoed¹.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het waarom van vastgoed en vastgoedbeleid. Vervolgens wordt in hoofdstuk 2 stilgestaan bij wat het vastgoedbeleid dan inhoudt voor Loon op Zand, in aansluiting en aanvulling op het Integraal Maatschappelijk Accommodatiebeleid. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens de vastgoedportefeuille uiteengezet. Wat hebben we allemaal in eigendom of zetten we anderszins in om ontmoeting te faciliteren? Tot slot wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op wat een goed vastgoedbeleid en portefeuillebeheer vraagt van de organisatie.

1.2 Het aanbod van vastgoed

Vastgoed is een verzamelnaam voor grond en alles wat daar aard- en nagelvast op staat of in zit. Door gemeenten wordt doorgaans een indeling gehanteerd in (a) maatschappelijk vastgoed, (b) vastgoed voor de publieke dienst, (c) vastgoed behorend tot het publieke domein, (d) commercieel/ strategisch vastgoed en (e) overig vastgoed. Deze indeling betreft zowel bebouwd als onbebouwd onroerend goed (zie figuur 1).

Vervolgens maken we onderscheid tussen objecten, die we langjarig beheren omdat er beleidsmatig/maatschappelijk vraag naar is (kernvoorraad), en die, welke we enkel voor bepaalde tijd in ons bezit hebben om (op termijn) een nieuwe ontwikkeling mogelijk te maken (strategische voorraad of ontwikkelvoorraad).



Figuur 1: Bebouwd en onbebouwd vastgoed, kernvoorraad en strategische voorraad

Vastgoedcategorieën met voorbeelden:

- a. maatschappelijk vastgoed
 - scholen
 - sportgebouwen en -terreinen
 - zwembaden
 - dorpshuizen
 - jeugdgebouwen
 - peuterspeelzalen
 - kunst/cultuuraccommodaties
 - bibliotheken
 - openbare begraafplaatsen
- b. vastgoed voor de publieke dienst
 - gemeentehuis
 - gemeentewerf
 - milieustraat
 - brandweerkazernes
- c. vastgoed behorend tot het publieke domein (openbare ruimte)
 - wegen/kanalen
 - fietspaden
 - openbare verlichting
 - parkeerterreinen
 - rioolstelsel
 - bermen/sloten
 - plantsoenen
 - speeltuinen
 - bomen
- d. commercieel/strategisch vastgoed
 - vastgoed met het oog op toekomstige ontwikkelingen
 - bouwgrond
- e. overig vastgoed
 - verspreid woningbezit
 - garageboxen

¹ 'Samen bouwen aan een duurzame toekomst', Coalitieakkoord 2018-2022 van Gemeentebelangen, CDA en Voor Loon!, 2018, p.20

Onbebouwde voorraad

De kern- of beheervoorraad van het onbebouwde vastgoed (groen gearceerd in figuur 1) betreft vooral het beheer van de openbare ruimte en de sportvelden. De wijze waarop we met het beheer van de openbare ruimte omgaan, is beschreven in het Integraal Beleidsplan Openbare Ruimte, getiteld 'Samen buiten-gewoon tevreden' (Loon op Zand, 2014) en is verder uitgewerkt in het Integraal Jaarprogramma Openbare Ruimte 2017 en Meerjaren Uitvoeringsplan 2018-2021 (Loon op Zand, 2017). Het onbebouwd vastgoed valt daarom verder buiten de scope van deze vastgoednota.

Strategische voorraad

De strategische voorraad bebouwde en onbebouwde gronden (geel gearceerd in figuur 1) gaat vooral over het tijdelijk beheer van objecten, die herontwikkeling tot doel hebben: aangekochte panden en gronden om een grondpositie te verwerven om maximale invloed uit te kunnen oefenen op de toekomstige gebiedsontwikkeling. De wijze waarop we omgaan met de strategische voorraad vastgoed is opgenomen in de Nota Grondbeleid (Loon op Zand, 2017).

Bebouwde kernvoorraad

Deze nota omvat dus de beleidsuitgangspunten rondom het bebouwd vastgoed dat we langjarig beheren teneinde de realisatie van (sociaal-maatschappelijke) beleidsdoelen mogelijk te maken (oranje gearceerd in figuur 1).

Een indeling naar aard en doel levert bruikbare handvatten op voor een portefeuillestrategie: welk vastgoed hebben we met welk doel - en voor welke doelgroep - in ons bezit? En: wie bepaalt dat? Wie vraagt ons om vastgoed in stand te houden? Het beheren van vastgoed is namelijk geen doel op zich, maar een middel om maatschappelijke doelen te behalen.

1.3 Geen aanbod zonder vraag

De vraag om huisvesting voor maatschappelijke doeleinden komt van (groepen van) inwoners, verenigingen of maatschappelijke organisaties. Doorgaans komt deze vraag binnen bij de beleidsafdeling die het verzoek om een plek voor de activiteiten vervolgens voorlegt aan de vastgoedorganisatie (RO).

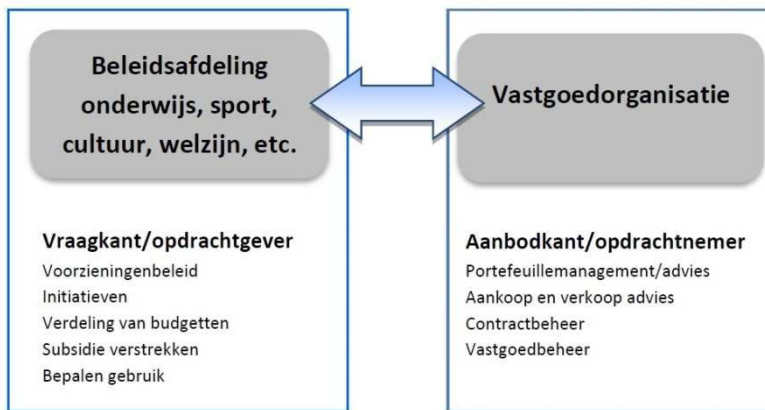
De rolverdeling tussen de beleidsafdelingen en de gemeentelijke vastgoedorganisatie bestaat in de kern uit de scheiding tussen beleid (vraag) en vastgoed (aanbod)

- De beleidsafdeling geeft aan welke behoefte aan vastgoed er is voor het realiseren van het gemeentebeleid. De afdeling regelt tevens de financiering en stelt de kaders voor de gebruikerexploitatie c.q. de maatschappelijke doelen vast.
- De vastgoedorganisatie stelt zich op als eigenaar/verhuurder en het bedrijfseconomisch geweten voor het vastgoed van de gemeente. De gemeentelijke vastgoedorganisatie zal de kosten voor het onderhoud, de afschrijvingen en de financiering via huurtarieven of gebruikersvergoedingen doorberekenen aan de huurders of de beleidsafdelingen.

Voor de helderheid van het debat en de onderbouwing en transparantie van de besluitvorming is het van groot belang deze rollen te scheiden en expliciet te beleggen (De Moel, 2016). Hierdoor ontstaat op natuurlijke wijze een goede balans tussen het maatschappelijke en financiële rendement.

Gezamenlijke doelen en ambities in maatschappelijk vastgoed kunnen betrekking hebben op:

- (meer) inhoud of betrokkenheid;
- (verbeteren) gezamenlijke dienstverlening;
- (versterken) ontmoetingen in buurt, wijk of stad of tussen bepaalde bevolkingsgroepen;
- (efficiënter) delen van ruimte en faciliteiten.



Figuur 2 Rollen beleidsafdeling en vastgoedorganisatie (Van Osnabrugge, 2014)

Vanuit vastgoedperspectief is Loon op Zand in staat om:

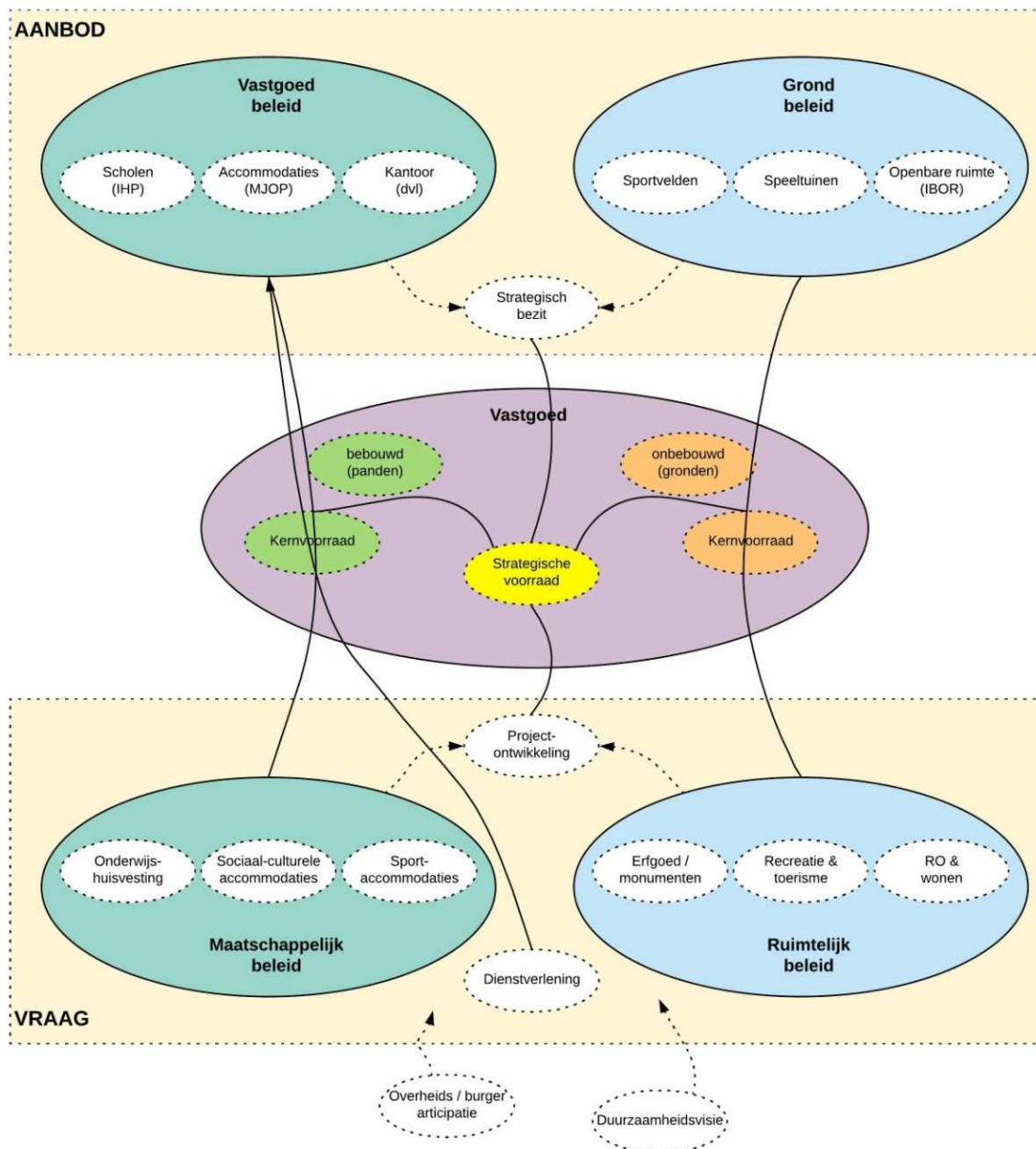
- Beleidsdoelstellingen te realiseren.
Door inzicht in de portefeuille, het geven van professioneel vastgoedadvies aan beleidsafdelingen en het optimaal benutten van de mogelijkheden om vastgoedopgaven efficiënt te realiseren, is de gemeente beter in staat beleidsdoelstellingen te realiseren. De gebouwen met maatschappelijke functies zijn immers ondersteunend: 'de stenen volgen de inhoud' (nota Integraal Maatschappelijk Accommodatiebeleid, p.8)
- Regie te voeren.
Daar waar de gemeente eigenaar is van vastgoed en grond, heeft de gemeente de positie om regie te voeren door vastgoed in te zetten ter ondersteuning van de uitvoering van gemeentelijk beleid, eisen te stellen aan vastgoedontwikkelingen en de haalbaarheid van voorzieningen te vergroten. Bij het aanbieden van publieke voorzieningen is de gemeente met betrekking tot vastgoed niet afhankelijk van derden.
- Hefboomfunctie van het vastgoed versterken.
De gemeente is door de omvang van haar portefeuille in staat vastgoed strategisch in te zetten bij gebiedsontwikkeling om gebieden een maatschappelijke of economische impuls te geven.
- Transparantie en risicobeheersing te realiseren.
Bevordering van transparantie en risicobeheersing door verantwoordelijkheden helder te beleggen, processen logisch in te richten, actuele en volledige informatie over (de ontwikkelingen in) de vastgoedportefeuille te verstrekken.
- Als één aanspreekpunt te fungeren.
Voor vastgoed heeft de gemeente één centraal aanspreekpunt hetgeen aansluit bij de Makelpunt-gedachte van de gemeente (Integraal Maatschappelijk Accommodatiebeleid, pp.23-24, 35).

Het bezit van vastgoed is geen doel op zich, maar een middel om andere doelstellingen te bereiken. Het is hierbij duidelijk dat het vastgoedbeleid alleen dan succesvol kan zijn, als eerst de vraag naar huisvesting (WIE OF WAT) goed is geformuleerd². En omgekeerd, sommige beleidsdoelstellingen kunnen alleen worden bereikt als het vastgoed goed aansluit op de behoefte.

Figuur 3 laat zien hoe de vraag- en aanbodkant zich tot elkaar verhouden als het gaat om vastgoed. Centraal in de figuur staat de vastgoedvoorraad als een soort marktplaats voor de aanbieders (aan de bovenkant) en de vragers (aan de onderkant) van vastgoed. Dit centrale deel correspondeert met figuur 1 uit hoofdstuk 1.

De bovenkant van de figuur representeert de beleidsmatige aanbodzijde van het vastgoed, onderscheiden naar bebouwd (vastgoedbeleid - linksboven) en onbebouwd (grondbeleid - rechtsboven) onroerend goed.

² De nota Integraal Maatschappelijk Accommodatiebeleid (2018), de Verordening Voorzieningen Huisvesting Onderwijs (2015), de Structuurvisie Loon op Zand 2030 (2013), de Visie op Zorg (2002) zijn voorbeelden van beleid dat tot maatschappelijke huisvestingsvragen leidt.



Figuur 3: Relaties tussen de vraag- en aanbodkant van bebouwd en onbebouwd vastgoed

De onderkant van de figuur brengt de vraagkant van vastgoed in beeld: het maatschappelijk beleid (linksonder) en het ruimtelijk beleid (rechtsonder). Er is evenwel een verschil tussen beide vragers: waar maatschappelijk beleid zich vooral richt op gebruik van bebouwd onroerend goed voor de realisatie van beleidsdoelen (onderwijs, sociaal-culturele voorzieningen, sportaccommodaties), richt het ruimtelijke beleid zich veel meer op onbebouwd onroerend goed voor beleidsrealisatie (woningbouw, recreatie) of op de strategische voorraad als mogelijke locatie voor (her)ontwikkeling (zie ook paragraaf 1.2). Dit verklaart ook waarom er meer relaties (lijntjes) zijn tussen de sociaal-maatschappelijke beleidssectoren en vastgoedbeleid aan de ene kant en tussen de ruimtelijke beleidssectoren en grondbeleid aan de andere kant.

De figuur laat ook zien dat er een verschil is tussen vastgoed (als in: verzameling grond en opstallen) en vastgoedbeleid. Laatstgenoemde legt vast wat beleidsmatig wenselijke ontwikkelingen zijn ten aanzien van de te beheren vastgoedportefeuille. Een vastgoedorganisatie faciliteert dus niet enkel de vraag naar vastgoed, maar adviseert daarover eveneens vanuit haar specifieke sectorale discipline. Zo bezien vertegenwoordigt vastgoedbeleid het beheerbelang van de vastgoedportefeuille en dient dit belang steeds gewogen te worden tegen andere sectorale belangen.

2. Vastgoedbeleid

2.1 Wat is vastgoedbeleid?

Vastgoedbeleid kan worden gedefinieerd als **‘het streven om aan de maatschappelijke vraag naar geschikte ruimten te voldoen door de inzet van een toekomstbestendige vastgoedportefeuille tegen aanvaardbare kosten’**.

Drie onderdelen staan hierin centraal: de maatschappelijke vraag naar geschikte ruimten, de inzet van een toekomstbestendige vastgoedportefeuille en aanvaardbare kosten.

In paragraaf 1.3 werd al gewezen op het belang van een duidelijke opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie tussen ‘beleid’ en ‘vastgoed’, waarbij beide partijen een belangrijke stem hebben in het eindresultaat. De opdrachtgever (beleid) bepaalt weliswaar WAT er moet komen, maar HOE en WAAR wordt bepaald in onderling overleg en na advisering vanuit vastgoed. Het is, met andere woorden, geen ‘U vraagt, wij draaien’-relatie, maar een ‘U vraagt en laten we samen eens kijken welke oplossing daarvoor het meest geschikt is’.

Het woord ‘geschikt’ is daarbij op meerdere wijzen uitlegbaar.

In de eerste plaats moet het pand geschikt zijn voor de gewenste maatschappelijke functies. Als het pand op geen enkele wijze kan bijdragen aan het (maatschappelijk) doel, dan is het dus een ongeschikt pand en zou deze niet tot de kernvoorraad moeten behoren³. Daarbij geldt: hoe specifieker de vormgeving of inrichting van het gebouw, hoe groter de kans dat het niet geschikt (te maken) is voor de (steeds wisselende) maatschappelijke vraag.

Ten tweede moet een pand geschikt (te maken) zijn voor de maatschappelijke vraag, rekening houdend met de functionele eisen die daarbij gesteld moeten worden aan de huisvesting. Een harmonie heeft nu eenmaal een ander soort onderkomen nodig dan een volleybalvereniging vanwege de aard van de activiteit. Waar ‘beleid’ de functionele vraag begeleidt in termen van gebruik(er)s-eisen (wat heb je nodig om je activiteit te kunnen ontplooien?) vertaalt ‘vastgoed’ deze in functionele gebouweisen (vereiste hoogte van de ruimte, de akoestiek, mogelijkheid tot omkleden ja/nee voor x aantal personen, enzovoorts) .

Ten derde heeft geschiktheid te maken met de mogelijke alternatieven die kunnen worden geboden in relatie tot de betaalbaarheid van de maatschappelijke ruimten. Of anders gezegd: naast de functionele eisen hoort ook een financiële eis: is (en blijft) de accommodatie betaalbaar? Het heeft namelijk geen zin als je als vereniging een prima plek krijgt aangeboden, die vervolgens veel te duur blijkt te zijn. Ofwel voor de vereniging zelf om (lang) te kunnen betalen, ofwel voor de gemeente om dit - middels subsidies of afboeken van exploitatietekorten - langjarig te kunnen dekken zonder lastenverzwaring voor de inwoners. Door vanuit ‘vastgoed’ verschillende ruimtevragen slim te combineren, kunnen de maatschappelijk vastgoedmeters beter worden benut en bezet, hetgeen de kosten (en dus ook de tarieven) op een aanvaardbaar niveau houdt. Zo bezien kan er voor de lange termijn een betaalbare geschikte kernvoorraad in stand worden gehouden voor de doelgroepen van beleid.

³ Naast huisvesting van maatschappelijke functies kunnen er soms andere redenen zijn om panden toch in portefeuille te houden, zoals bijvoorbeeld op strategische herontwikkelingslocaties of in het geval van beeldbepalende monumenten (hoewel de cultuurhistorische waarde van laatstgenoemde panden ook anders dan middels eigendom kan worden beschermd). Deze panden behoren evenwel niet tot de kernvoorraad.

2.2 Vastgoedcategorieën en deelportefeuilles

Gemeentelijk vastgoed wordt veelal onderverdeeld in de volgende deelportefeuilles⁴ (figuur 4). Niet alle panden, die de gemeente in haar bezit heeft, behoren tot de kernvoorraad. Schoolgebouwen nemen een bijzondere positie in: feitelijk behoren ze - qua eigendom - niet tot de kernvoorraad, maar vanwege de zorgplicht⁵ worden ze er doorgaans wel toe gerekend (ze staan ook op de balans).

Vastgoedcategorie	Kenmerken	Voorbeelden	Kernvoorraad?
Beleidsondersteunend vastgoed: maatschappelijk vastgoed, dat ten behoeve van beleidsdoelstellingen in eigendom worden gehouden; er is vaak sprake van een subsidierelatie.	Kostprijsdekkende huren; de huurder krijgt de huur en zijn gebouwgebonden kosten vaak gesubsidieerd; vaak incourant vastgoed	Buurt- en jongerencentra, bibliotheken, peuterspeelzalen, sporthallen, gymzalen, zwembaden, brandweerkazernes, openbare toiletten	Ja
Onderwijshuisvesting: de gemeente is vanuit haar taak verplicht te zorgen voor adequate onderwijshuisvesting door middel van permanente of tijdelijke gebouwen.	De gemeente is bij wet verplicht te voorzien in adequate huisvesting.	Permanente schoolgebouwen voor primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs, tijdelijke onderwijshuisvesting, gymzalen	Ja
Ambtenarenhuisvesting: vastgoed voor eigen (kantoor)gebruik/	Kostprijsdekkende huur; doorgaans courant vastgoed	Gemeentekantoor, gemeentewinkel, publieksbalie	Ja
Strategisch / tijdelijk vastgoed: panden om ruimtelijke (her) ontwikkeling mogelijk te maken	Ad hoc beheer, enkel gericht op technische instandhouding; mogelijk tijdelijke verhuur.	Strategisch aangekocht vastgoed, vrijkomende schoolgebouwen ⁶ , monumenten	Nee
Vastgoed zonder beleidsdoel: in het dagelijks gebruik vaak commercieel / beleggingsvastgoed genoemd	Het vastgoed diende ooit een gemeentelijk beleidsdoel; markt(conforme) huren, redelijk courant vastgoed.		Nee

Figuur 4: De voorraad, onderscheiden naar deelportefeuilles

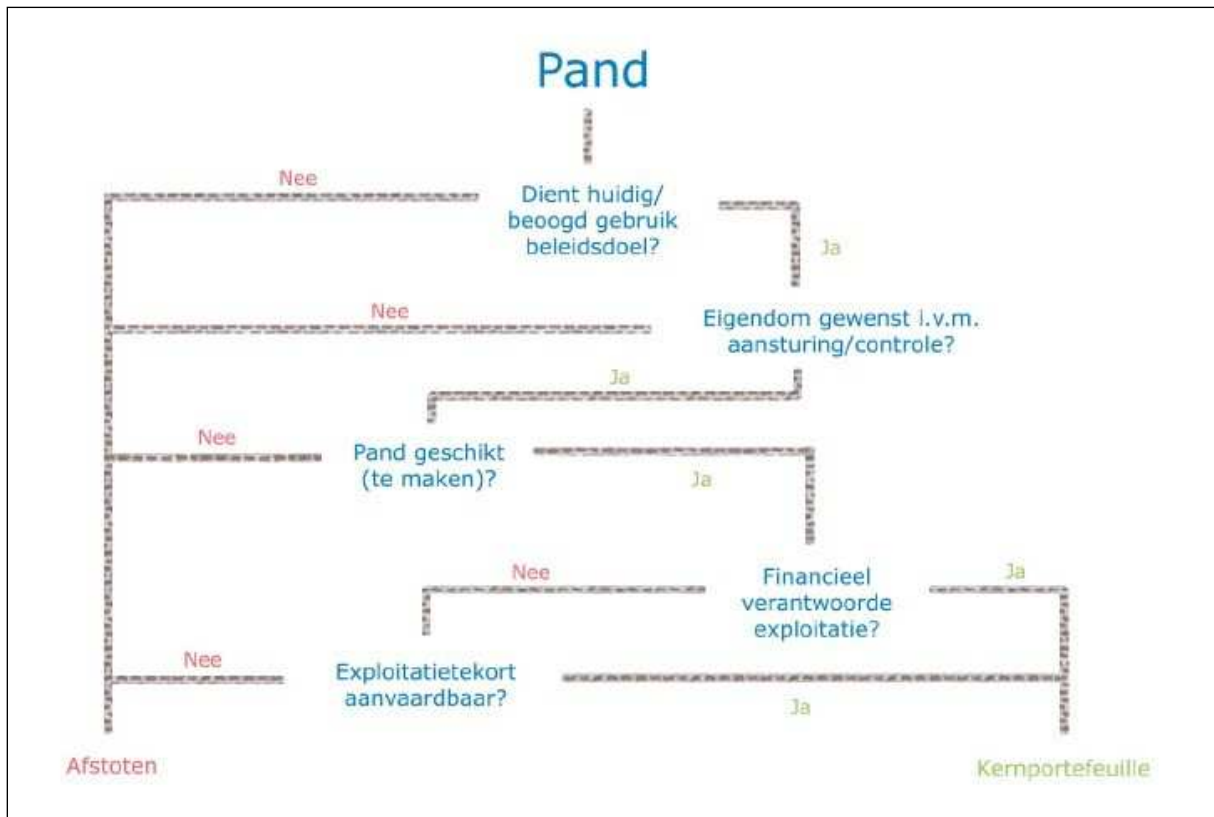
⁴ De indeling is ontleend aan de IPD Benchmark Gemeentelijk Vastgoed en een bewerking van de gemeente Almere (in: Kadernota Vastgoedbeleid Almere, 2013, p.10).

⁵ Gemeenten zijn (enkel) verantwoordelijk voor nieuwbouw en uitbreiding; de schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de exploitatie en het onderhoud (óók aan de buitenkant van het gebouw).

⁶ De gemeente heeft bij onderwijshuisvesting het zogenaamde economisch claimrecht. Dit houdt in dat elke school, zodra deze permanent geen onderwijsbestemming meer heeft, terugvalt aan de gemeente.

2.3 Behouden of afstoten?

In figuur 5 zijn de overwegingen om te bepalen of een pand wel of niet moet worden opgenomen in de kernvoorraad grafisch weergegeven:



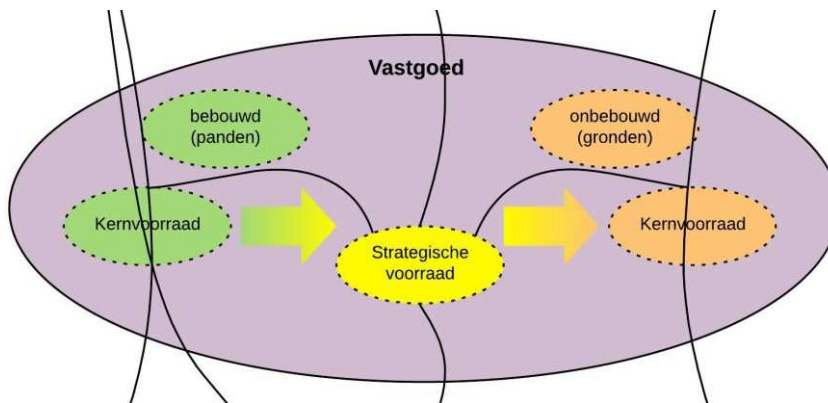
Figuur 5: Stroomschema bepalen kernvoorraad

Mocht de slotsom zijn dat een pand niet (langer) tot de kernvoorraad zal behoren, dan zal het worden afgestoten. Er kan worden gekozen voor verkoop (extern afstoten) of voor sloop en herontwikkeling (intern afstoten):

Vastgoed dat geen beleidsdoel dient en waarvan de beleidsdiensten hebben aangegeven er geen bestemming meer voor te hebben, wordt – indien de marktomstandigheden dat toelaten – verkocht. Verkoop van vastgoed aan derden geschiedt tegen marktwaarde. Te allen tijde wordt daarom door een onafhankelijke en gecertificeerde taxateur een taxatie verricht om de marktwaarde van het object te bepalen.

In zijn algemeenheid geldt dat bij sloop van vastgoed de sloopkosten en het afboeken van de resterende boekwaarde (opstal) ten laste worden gebracht van de nieuwe ontwikkeling door de afdeling RO (die verantwoordelijk is voor de herontwikkeling). Wanneer de grondexploitatie hierdoor negatief wordt, kan afwijkend worden besloten. Overigens verschuift het pand daarmee van kernvoorraad bebouwd vastgoed naar strategische voorraad (de oranje pijl in figuur 6). De verantwoordelijkheid voor het pand gaat daarmee van het cluster Vastgoed naar team RO.

Overigens moet bij bovenstaand stroomschema (figuur 5) de kanttekening worden geplaatst dat zwaarwegende andere belangen ertoe kunnen bijdragen dat de politiek-bestuurlijke afweging wordt gemaakt om het pand niet voor maatschappelijke doeleinden te (her)gebruiken, maar de locatie geschikt te maken voor een ander doel (bijvoorbeeld parkeren, waterberging, park of extra doorsteek). De accommodatie- en vastgoedbelangen worden dan afgewogen tegen andere ruimteclaims.



Figuur 6: Verschuiving tussen deelportefeuilles

Wordt de locatie ingericht als openbaar gebied, dan zal de afdeling RO het beheer na herontwikkeling overdragen aan de afdeling Infra. Het eigendom verschuift daarmee van strategisch (bebouwd) vastgoed naar kernvoorraad onbebouwd vastgoed (de groene pijl in figuur 6).

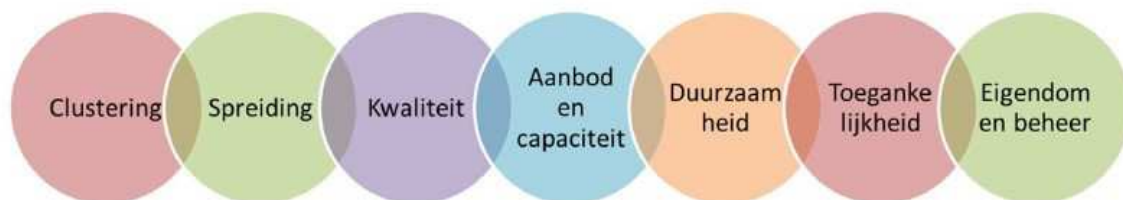
Of een pand geschikt is of niet voor het huidige of een toekomstig doel - en dus moet worden behouden of worden afgestoten - hangt mede af van de beoordeling ervan op basis van een duidelijk afwegingskader en heldere criteria.

2.4 Afwegingskader

De meeste vragen naar maatschappelijk vastgoed worden vanuit maatschappelijk beleid geformuleerd. In het Integraal Maatschappelijk Accommodatiebeleid is daartoe een afwegingskader opgenomen, dat in het vastgoedbeleid verankerd moet worden. De zeven beleidsprincipes (zie kader) vinden hier hun uitwerking en vertaling in vastgoed-termen.

De gemeente Loon op Zand heeft een eenduidig en helder kader gebaseerd op beleidsprincipes om (ruimte)vragen te kunnen beantwoorden die vanuit bewoners of maatschappelijke organisaties en verenigingen worden gesteld. Binnen de wettelijke kaders en de beginselen van goed bestuur, heeft zij een grote mate van beleidsvrijheid om zelf invulling te geven aan de positionering van maatschappelijke accommodaties.

Onderstaande principes (=grondbeginselen) bieden de basis voor het totale Integraal Maatschappelijk Accommodatiebeleid van de gemeente Loon op Zand. Per principe is een afwegingskader benoemd dat gebaseerd is op zowel inhoudelijke, als meer technische uitgangspunten.



(Nota 'Integraal Maatschappelijk Accommodatiebeleid' (2018), p.18)

2.4.1 Clustering

Er zijn verschillende redenen waarom clustering van functies, beleidsthema's of maatschappelijke activiteiten in multifunctionele accommodaties de voorkeur geniet boven gescheiden (monofunctionele) gebouwen⁷, namelijk:

1. Vanuit beleid: er worden synergie-voordelen verwacht wanneer die functies of gebruikersgroepen bij elkaar in eenzelfde pand zijn ondergebracht, die raakvlakken of overeenkomsten met elkaar vertonen. Vooral wanneer er verbindingen gelegd kunnen worden tussen de vier prioritaire maatschappelijke beleidsvelden (Binnensport, Sociaal-Cultureel, Welzijn & Gezondheid en Jeugd & Jongeren) wordt een dergelijke clustering van belang geacht; Multigebruik (uitgaande van complementariteit) verdient daarbij de voorkeur boven medegebruik (uitgaande van verdraagzaamheid).
2. Vanuit beheer: er worden synergie-voordelen verwacht bij gezamenlijke of gedeelde exploitatie en beheer (toezicht, veiligheid, onderhoud, schoonmaak, enz), omdat er meer gedeelde en dus minder 'exclusieve' vierkante meters nodig zijn, die bovendien flexibeler mee kunnen bewegen bij groei of krimp. De buitenwand van de multifunctionele accommodatie is behoorlijk 'hard', maar de binnenwanden veelal demontabel en verplaatsbaar.

Vanuit vastgoed worden de maatschappelijke ruimte-vragen daarom geclusterd ondergebracht in multifunctionele accommodaties, tenzij een functie of maatschappelijke activiteit zich op geen enkele plek, in geen enkele andere accommodatie, verdraagt met andere gebruiken of gebruikers. Het streven vanuit vastgoed zal dan gericht zijn op het huisvesten ervan buiten de eigen kernvoorraad in verband met de incurantheid van dergelijke monofunctionele gebouwen.

- Maatschappelijke ruimte-vragen worden multifunctioneel gehuisvest, tenzij...
- Indien toch monofunctionele vraag, dan wordt elders geschikt pand gezocht.

2.4.2 Spreiding

In de vastgoedportefeuille zal voldoende rekening worden gehouden met de geografische spreiding van de maatschappelijke ruimte-vragen en de allocatie van specifieke doelgroepen met hun specifieke ruimte-vragen. Bij spreiding speelt nabijheid en bereikbaarheid een belangrijke rol, waarbij een onderscheid wordt gemaakt naar het verzorgingsgebied van accommodaties; sommige voorzieningen zijn enkel op gemeentelijk niveau⁸ te vinden, andere op kern-, wijk- of buurniveau⁹.

Om te kunnen bepalen bij welke geografische spreiding het beste wordt aangesloten bij de herkomstgebieden van de vragers, worden in Loon op Zand functiecirkels conform het STAGG-model gehanteerd (woonzorgservicegebieden - zie Visie op Zorg (2002); Structuurvisie 2030 (2013). Hierin wordt - behalve naar 'vraag en aanbod'- ook een onderscheid gemaakt naar 'haal- en breng-functies'. Bij haalfuncties is bereikbaarheid elementair. Het gaat dan om functies dichtbij de woonplek of goed bereikbaar met vervoer. Ook moeten deze functies goed toegankelijk zijn. Bovendien moet de betreffende vragende voldoende mobiel zijn. Brengfuncties zullen door de brengende organisaties efficiënt aangeboden moeten worden, dus kan de functie de vragende goed bereiken? In het laatste geval gaat het doorgaans om welzijns- en/of zorgfuncties (zie Visie op Zorg (2002), pp. 25-28).

⁷ Zie ook Integraal Maatschappelijk Accommodatiebeleid (2018), pp. 12 en 19.

⁸ Daarnaast zijn er voorzieningen op regionaal of bovenlokaal niveau. Deze voorzieningen blijven hier buiten beschouwing, voor zover hun invloedssfeer niet ook geheel of gedeeltelijk het grondgebied van Loon op Zand raakt. Is dit wel het geval, dan zal dit aanbod worden betrokken bij de mogelijke maatschappelijke ruimte-vragen, die zich kunnen aandienen.

⁹ Kernniveau betreft de dorpskernen Kaatsheuvel, Loon op Zand en De Moer, op wijkniveau wordt onderscheiden: Kaatsheuvel West (inclusief De Moer), Kaatsheuvel Oost en Loon op Zand. Ruimte-vragen op buurniveau worden niet geïnitieerd door de gemeente Loon op Zand, maar moeten bewoners / initiatiefnemers zelf, met elkaar, arrangeren. De gemeente kan ze daarbij desgewenst wel ondersteunen vanuit beleid (zie Integraal Maatschappelijk Accommodatiebeleid (2018), p.12), maar zorgt dus niet voor huisvesting.

Overigens kent het onderwijs een iets andere gebiedsindeling, namelijk het kwadrantenmodel. Deze deelt Kaatsheuvel in vier kwadranten. Voor de andere kernen komt de indeling overeen met de genoemde wijkindeling.

- Accommodaties met een gemeentelijk verzorgingsgebied zijn primair voor de huisvesting van functies met een gemeentelijk verzorgingsgebied en secundair voor de huisvesting van functies met een kern- of wijkniveau, voor zover de accommodatie in de betreffende kern of wijk ligt.
- Voor elk van de vier beleidsfuncties worden STAGG-functiecirkels gehanteerd, welke leidend zijn bij voorstellen tot het inzetten of afstoten van maatschappelijk vastgoed.

2.4.3 Kwaliteit

Een kwalitatief goede vastgoedportefeuille omvat accommodaties, die op een viertal kwaliteitsaspecten goed scoren:

1. Functionele kwaliteit: voor veel doelen zijn geobjectiveerde gebruiksnormen vastgelegd (bijv. bij sport door NOC*NSF of KNVB), waaraan het aangeboden vastgoed moet voldoen. De functionele kwaliteit verbetert wanneer het gebouw voor meer doelen en doelgroepen (multifunctioneel) is in te zetten, waardoor meer flexibel omgegaan kan worden met ruimtes en gebruikers.
2. Omgevingskwaliteit: een accommodatie staat niet op zichzelf, maar heeft ook een relatie met zijn omgeving. De openbare ruimte rondom een maatschappelijke accommodatie moet het gebruik en de toe- en uitgangelijkheid ondersteunen.
3. Belevingswaarde: de mate waarin het gebouw een attractieve meerwaarde heeft in het straatbeeld; is het uitnodigend en herkenbaar als ontmoetingsplek voor de (potentiële) gebruikers?
4. Technische kwaliteit: de technische en bouwkundige staat van een gebouw, als randvoorwaarde voor een gezond, veilig en duurzaam gebruik ervan.

Bij onderwijshuisvesting geldt bovendien dat het beleid is te streven naar Frisse Scholen¹⁰. Voor de nieuwbouw van scholen is het programma van eisen Frisse Scholen uitgangspunt¹¹. Maar ook voor bestaande schoolgebouwen wordt bij planmatig onderhoud en bij grootschalige renovaties gestreefd naar Frisse Scholen.

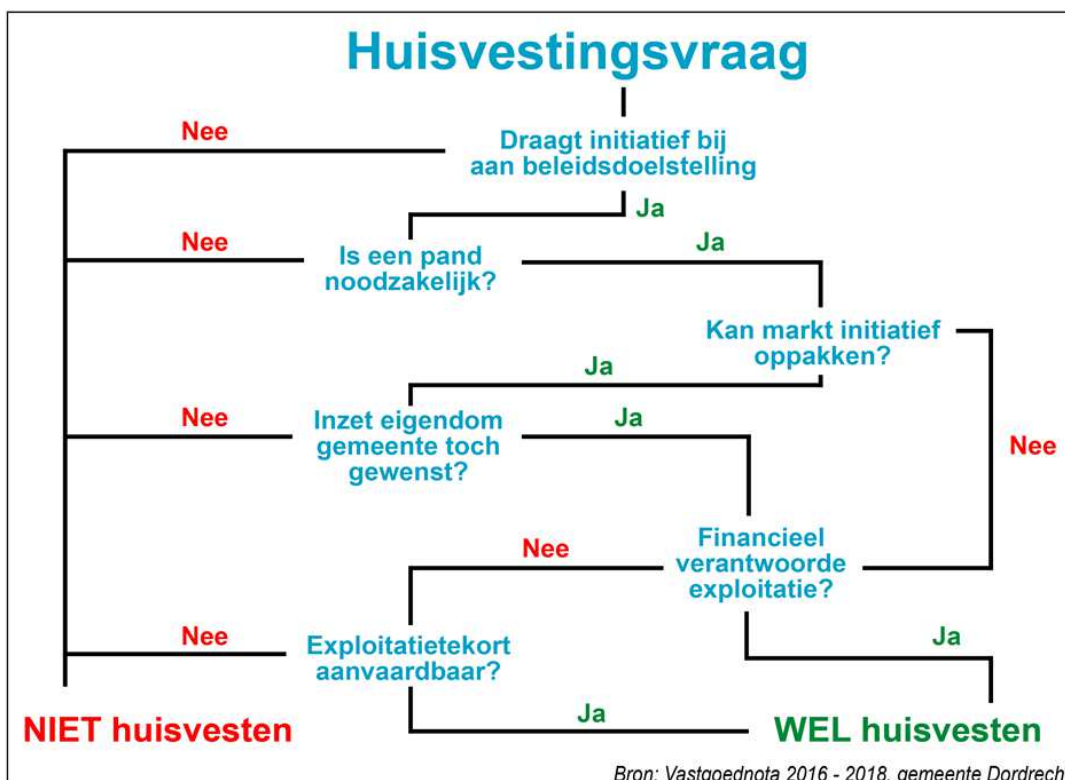
- Bij huisvestingsverzoeken worden de functionele eisen (op basis van geobjectiveerde gebruiksnormen) meegenomen; aanvullende wensen zullen enkel worden meegenomen als dat budgetneutraal kan.
- De omgeving van de accommodatie wordt ingericht conform HIWOR/IBOR-beleid.
- Voor de belevingswaarde wordt het advies van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit gevolgd.
- Voor de technische kwaliteit gelden de vastgestelde beheernormen (NEN2767).
- Bij onderwijshuisvesting hanteren we het uitgangspunt van Frisse Scholen.

2.4.4 Capaciteit

Het aanbod van maatschappelijk vastgoed moet steeds kunnen inspelen op veranderende vragen van (eveneens veranderende) doelgroepen. Daarom moet er steeds afstemming plaats vinden tussen beleid en vastgoed, waarbij zowel het inhoudelijk doel als de financiële haalbaarheid van de voorzieningen moet worden gediend (zie figuur 7).

¹⁰ Een frisse school is een gebouw voor primair of voortgezet onderwijs met een laag energiegebruik en een gezond binnenmilieu als het gaat om luchtkwaliteit, temperatuur, comfort, licht en geluid.

¹¹ 'Samen bouwen aan een duurzame toekomst', Coalitieakkoord 2018-2022 van Gemeentebelangen, CDA en Voor Loon!, 2018, p.20



Figuur 7: Stroomschema bepalen wel/niet huisvesten

Gelet op de huidige vraag is er sprake van een overaanbod aan maatschappelijk vastgoed, leidend tot bezettingspercentages ver onder de 50% - een vanuit vastgoedoptiek ongezonde situatie, die vraagt om bijsturing. De minimale bezettingsnormen zijn vastgesteld op 50% en 60% voor respectievelijk sociaal-culturele ruimtes en voor sportaccommodaties (Integraal Maatschappelijk Accommodatiebeleid (2018), p.24). Dit vergt dus extra inspanningen om meer gebruikers van dezelfde accommodatie gebruik te laten maken, bij voorkeur door meer ruimten/vierkante meters in gebruik te geven gedurende een groter deel van de dag en avond.

Naast deze strategische lange termijn-doelen op portefeuilleniveau wordt een operationeel Makelpunt gerealiseerd (Integraal Maatschappelijk Accommodatiebeleid (2018), p.23), waarin ruimtevragers en -aanbieders zelf tot concrete afstemming over passende huisvesting komen.

- Maatschappelijk vastgoed is multifunctioneel inzetbaar.
- De bezetting van de accommodaties moet omhoog door (1) bestaande accommodaties beter te benutten (oa. via Makelpunt), en (2) vierkante meters af te stoten.
- Inzetten op betere bezetting: minimaal 50% voor sociaal-culturele functies en 60% voor sportfuncties.

2.4.5 Eigendom en beheer

Het in eigendom of beheer hebben van vastgoed is geen doel op zich. Als we de beleidsdoelen kunnen realiseren zonder het vastgoed in eigendom te hebben, dan heeft dat de voorkeur. Alleen als het echt niet anders kan, zal de gemeente onder voorwaarden in de huisvestingsvraag voorzien (zie paragraaf 2.4.4). De kernvoorraad maatschappelijk vastgoed moet dan wel geschikt zijn en blijven voor huidige én toekomstige vragen (zie paragraaf 2.3, figuur 5). Voor deze kernvoorraad behoort het exploiteren van het vastgoed niet tot de primaire bedrijfsprocessen van de gemeente. De exploitatie zal daarom zo veel mogelijk worden uitgevoerd door een daartoe geselecteerde exploitant. De voorwaarden van exploitatie worden door de beleidsafdelingen op basis van accommodatiebeleid bepaald en zullen resulteren in een verhuur/exploitatieovereenkomst. In het vervolg van deze paragraaf dient huurder te worden gelezen als huurder/exploitant.

In paragraaf 2.1 werd aan die geschiktheid en toekomstbestendigheid ook de betaalbaarheid gekoppeld. Aan semi-maatschappelijke ruimtevragers moet immers - op grond van de Wet Markt en Overheid - een huur worden gevraagd (rechtstreeks dan wel via exploitant), die de kosten van huur, eigendom, beheer en exploitatie dekken (kostprijsdekkende huur). Het is dus zaak deze kosten beheersbaar te houden. Belangrijk uitgangspunt in het Accommodatiebeleid is dat de exploitatie over de gehele exploitatieperiode op voorhand minimaal sluitend is: alle gebruikerskosten zijn gelijk aan alle opbrengsten.

In de berekening van de kostprijsdekkende huur is rekening gehouden met de onrendabele top (zie hiervoor de eenduidige tarievenstructuur in het Accommodatiebeleid, pp. 42-43). In de eenduidige tarievenstructuur wordt rekening gehouden met de bruto en de netto openingstijden van een accommodatie.

Voorafgaand aan de vaststelling van de kostprijsdekkende huurtarieven voert de vastgoedafdeling een marktconformiteitstoets op de voorgestelde tarieven uit. Het toetsen van de huurtarieven is een continu proces, want deze monitoring zal ook worden uitgevoerd voor de middellange en lange termijn op het vastgoed met betrekking tot de aspecten:

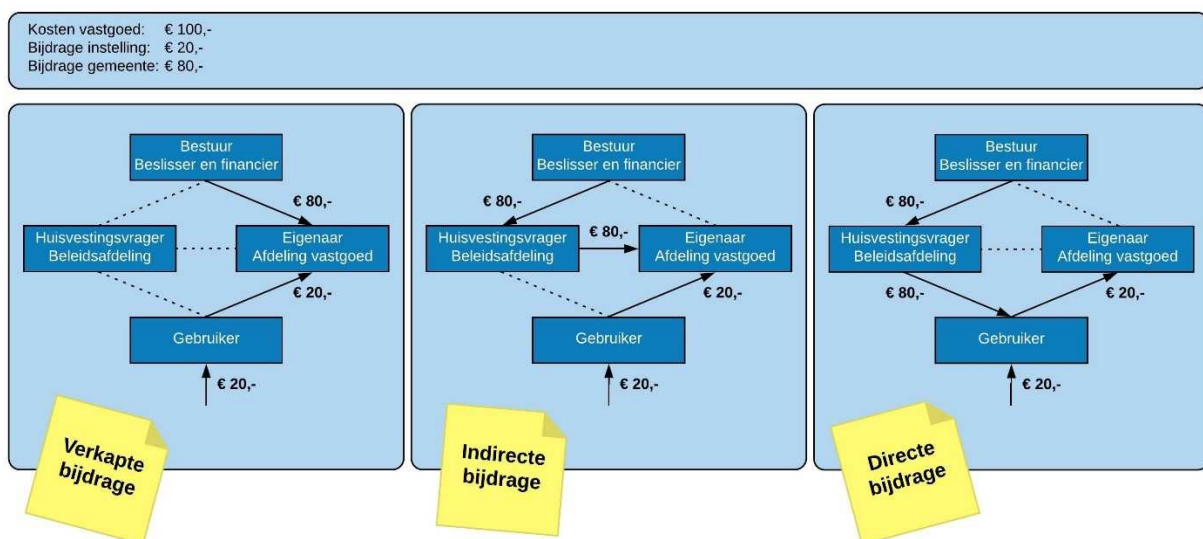
- onrendabele top
- wijziging in de te faciliteren van beleidsdoelen
- langdurige af te sluiten huur en/of exploitatieovereenkomsten
- exploitatiebijdrage(n)

Voorkomen moet worden immers dat de instandhouding van de kernvoorraad nu of in de toekomst niet (meer) voldoet aan het in het vastgoedbeleid opgenomen criterium van betaalbaarheid.

Als de kostprijsdekkende huur van een accommodatie te hoog is voor het bereiken van de huidige en/of toekomstige beleidsdoelen dan wordt – in overleg met de opdrachtgevende afdeling – de mogelijkheid onderzocht of:

- de totale gebruikerskosten van de huidige accommodatie kunnen worden verlaagd,
- een alternatieve in- of externe locatie kan worden aangehuurd om de totale gebruikerskosten te verlagen.

De kostprijs van een accommodatie kan tevens worden gecompenseerd door een structurele bijdrage van de beleidsafdeling voor de instandhouding van de accommodatie voor het beleidsdoel. Dit alles binnen het afwegingskader zoals is beschreven in paragraaf 2.4.4. Dit is een vorm van indirecte bijdrage in de vorm van huurprijsverlaging (zie figuur 8).



Figuur 8: Verrekeningsmethoden huurprijskorting: verkapte, indirecte en directe bijdrage in de vorm van huurprijsverlaging

Wanneer de huurovereenkomst door de gemeente rechtstreeks met de eindgebruiker wordt gesloten, dan geldt dat de huurinkomsten voor het maatschappelijk vastgoed de totale gebruikskosten niet kunnen dekken. Er is dus sprake van een tekort op de exploitatie. Dit exploitatietekort is de verantwoordelijkheid van de beleidsafdeling.

Dit geldt ook in het geval er een hiertoe geselecteerde exploitant is en bij de huur- en exploitatieovereenkomst een totale exploitatiebijdrage is overeengekomen. De exploitatiebegroting wordt in overleg met de beleidsafdeling en binnen de kaders van het Accommodatiebeleid onder de verantwoordelijkheid van de vastgoedorganisatie bepaald.

De huurnota's worden door de vastgoedorganisatie opgesteld en verstuurd op basis van de gesloten huurovereenkomsten. De eventuele exploitatietekorten worden intern doorbelast aan de verantwoordelijke beleidsafdeling (zie figuur 8, indirecte bijdrage). Zodoende kan inzichtelijk gemaakt worden wat de consequenties zijn voor de betaalbaarheid van de kernvoorraad, indien de interne doorbelasting zou komen te vervallen. Deze vorm van huurprijsregulatie geeft inzicht in de werkelijke kosten en regelt de verantwoordelijkheden tussen beleidsafdeling en huurder/exploitant. Zowel de privaatrechtelijke als publiekrechtelijke aspecten worden zo formeel geregeld.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- Maatschappelijk vastgoed niet in eigendom, tenzij...- Kostprijsdekkendheid verbeteren door standaardisering en (waar wenselijk) versobering- Indirecte bijdrage toepassen om huisvestingskosten logisch en transparant in beeld te houden als middel van beleidsrealisatie |
|--|

2.4.6 Toe- en uitgangelijkheid

Maatschappelijke accommodaties moeten functioneel goed bruikbaar zijn, ook voor mensen met een (mobiliteits)beperking. De eisen, die een bouwbesluit stelt aan toe- en uitgangelijkheid, respecteren wij uiteraard, maar daarnaast streven we na dat alle gebouwen in de kernvoorraad voldoen aan het (strengere) toegankelijkheidskeurmerk ITS. Voor nieuwe gebouwen geldt dit als eis, bij bestaande (oudere) gebouwen is het wens om na te gaan of ook die gebouwen zich daarvoor lenen. Hierbij geldt dat de kosten van gebouwelijke aanpassingen in verhouding moeten blijven staan met de kostprijs per vierkante meter. Anders gezegd: als het gebouw niet of nauwelijks toe- en uitgangelijk te maken is, wordt deze uit de kernvoorraad gehaald.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Bestaande gebouwen worden zo (veel) mogelijk toe- en uitgangelijk gemaakt conform ITS-keurmerk.- Nieuwe gebouwen hebben het ITS-keurmerk |
|---|

2.4.7 Duurzaamheid

Duurzaamheid is een belangrijk thema, ook bij vastgoed. Vooral in termen van 'klimaat en energie' kan in de gebouwde omgeving nog veel winst worden behaald. Een energieneutrale kernvoorraad maatschappelijke gebouwen is daarbij het uiteindelijke doel. Behalve voor het klimaat is dit ook goed voor de variabele kosten van het gebruik; lagere energiekosten dragen bij aan lagere huurprijzen. Minimaal wordt voldaan aan de wet B.E.N.G. (Bijna Energie Neutrale Gebouwen) en - specifiek voor onderwijshuisvesting - aan het beleid om te komen tot Frisse Scholen (zie ook paragraaf 2.4.3). Bij nieuwbouw wordt ingezet op energieneutrale gebouwen¹².

Ook het uitgangspunt om enkel flexibele, multifunctionele bruikbare accommodaties in de kernvoorraad te hebben draagt bij aan de duurzaamheidsdoelstellingen. Immers, door de flexibiliteit is het niet nodig tot sloop/nieuwbouw over te gaan, maar kunnen vierkante meters steeds opnieuw worden hergebruikt.

In het Uitvoeringsplan Verduurzaming Gemeentelijke gebouwen¹³ worden de duurzaamheidsmaatregelen verder uitgewerkt.

¹² Behalve energieneutrale gebouwen wordt ook ingezet op gasloos bouwen. Door bijvoorbeeld in te zetten op passieve bouwvormen, waarbij niet of nauwelijks (bij)verwarming nodig is, worden de doelen uit het Klimaatakkoord gediend.

¹³ Duurzaamheidsvisie Loon op Zand, concept-versie 31/07/2018, p. 23

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- Bestaande gebouwen, ouder dan twintig jaar, dienen minimaal energielabel C te hebben, gebouwen jonger dan twintig jaar hebben minimaal label B¹⁴- Nieuwbouw moet leiden tot een (liefst passief, maar in elk geval) energieneutraal gebouw |
|--|

¹⁴ In 2030 streven we voor al onze kantoorpanden een energielabel A na. Daarmee voldoen we aan de aangekondigde mogelijk wettelijke verplichting. De huidige wettelijke verplichting is label C in 2023 (Duurzaamheidsvisie Loon op Zand, concept-versie 31/07/2018, p.13).

3. Vastgoedportefeuille

3.1 Functionele beoordeling van de vastgoedportefeuille

Op grond van de in hoofdstuk 2 genoemde criteria kan de volledige vastgoedportefeuille van de gemeente worden beoordeeld op geschiktheid: voldoet het vastgoed aan gestelde eisen en behoort het tot de kernvoorraad? Of is het vastgoed niet (langer) noodzakelijk en kan het worden afgestoten?

Binnen de portefeuille wordt een onderscheid gemaakt naar deelpartefeuilles. In paragraaf 2.2 werden al deelpartefeuilles onderscheiden op basis van volledig eigendom (zie figuur 4), waarbij ondergrond én opstal in eigendom zijn van de gemeente. In figuur 9 corresponderen deze objecten met regels 1 en 6.

Er zijn echter ook objecten in beeld, waarbij we geen eigenaar zijn van het pand. We verhouden ons dan tot het vastgoed als opstalrecht-verlener¹⁵ (regel 2, bijvoorbeeld bij sportcomplexen), als balans-eigenaar (regel 3, bij scholen) of als subsidieverlener (regel 5, bij bepaalde sociaal-culturele voorzieningen).

Tot slot zijn er vastgoedobjecten van derden, die door de gemeente worden aangehuurd met als doel hierin een beoogde doelgroep van beleid te huisvesten (regel 4, bijvoorbeeld aanhuur gemeentekantoorpand voormalige brandweerkazerne aan het Anton Pieckplein in Kaatsheuvel).

Doel	Type overeenkomst	Eigenaar grond	Eigenaar opstal

Figuur 9: Objecten binnen de vastgoedportefeuille, onderscheiden naar eigendomspositie en type overeenkomst

Figuur 9 laat - naast deze onderscheiden deelpartefeuilles - ook zien waar de focus vanuit vastgoed zou moeten liggen: panden in eigendom voor de realisatie van beleidsdoelen. Of anders gezegd: primair op de donkergroen omkaderde posities en secundair op de lichtgroen gestippelde posities.

De panden in eigendom betreft primair regel 1 en regel 6. Omdat laatstgenoemde regel niet bijdraagt aan de beleidsdoelen is deze rood gemarkeerd; panden in deze deelpartefeuille kunnen worden afgestoten.

Voor de realisatie van beleidsdoelen worden, naast de panden in eigendom (regel 1), diverse overeenkomsten gesloten met partijen waarbij de vastgoedorganisatie een rol vervult omdat er een directe relatie ligt met de huisvesting van de betreffende activiteit of organisatie (regels 2, 3 en 4). Daarnaast zijn er instellingen of verenigingen, die een subsidie ontvangen waarmee zij elders, bij derden en zonder tussenkomst of betrokkenheid van de gemeentelijke vastgoedorganisatie, hun huisvesting hebben geregeld (regel 5)¹⁶. Deze vastgoedobjecten vallen buiten de scope van de vastgoedorganisatie en deze vastgoednota.

¹⁵ Het recht van opstal (of: opstalrecht) is een (zakelijk) recht om in, op of boven een onroerende zaak van een andere persoon gebouwen, werken of beplantingen (de zogenaamde opstallen) in eigendom te hebben.

¹⁶ Zij hebben daarmee overigens indirect wel invloed op de vraag naar gemeentelijk vastgoed en de exploitatie ervan, omdat zij er ook voor hadden kunnen kiezen om wel een beroep te doen op gemeentelijk vastgoed.

Een overzicht van alle vastgoedobjecten binnen de gemeente Loon op Zand op basis van deze indeling is terug te vinden als → [bijlage 2](#).

3.2 Staat van de huidige voorraad

Of een pand wel of niet meer bijdraagt aan het (beoogde) beleidsdoel, is afhankelijk van de in hoofdstuk 2 beschreven criteria. Om de volledige portefeuille aan een kwalitatieve beoordeling te onderwerpen, is het zaak om de benoemde criteria van een maatstaf en een norm te voorzien. De maatstaven verschillen per criterium, de norm is steeds dezelfde: het pand scoort 'goed', 'voldoende', 'matig' of 'slecht' op het betreffende criterium.

3.2.1 Multifunctionele inzetbaarheid

Hierin wordt beoordeeld in welke mate het betreffende object voor de in het Accommodatiebeleid benoemde maatschappelijke doelen¹⁷ ingezet kan worden, waardoor de beoogde clustering kan worden gerealiseerd. Objecten die slecht scoren op dit onderdeel zijn niet multifunctioneel inzetbaar. Wanneer een object voor meer dan drie doelen ingezet kan worden, dan scoort het betreffende object goed:

■ goed	=	voor tenminste 4 doelen inzetbaar
■ voldoende	=	voor tenminste 3 doelen inzetbaar
■ matig	=	voor tenminste 2 doelen inzetbaar
■ slecht	=	voor 1 doel inzetbaar

3.2.2 Verzorgingsgebied

Hierin wordt beoordeeld in welke mate het object het beoogde verzorgingsgebied kan bedienen. Ligt het pand een beetje handig en is het goed bereikbaar? Hierbij is gekeken naar de hemelsbrede afstand tot de beoogde doelgroepen en de spreiding van de voorzieningen op basis van gehanteerde functiecirkels, zoals woonzorgservicegebieden (Visie op Zorg, 2002; Structuurvisie 2030, 2013) - zie figuur 10 - en onderwijskwadranten (Startnotitie ruimtelijke toekomstbeeld onderwijs, sport en zorg, 2013).

■ goed	=	valt in functiecirkel van 0 tot 200 meter
■ voldoende	=	valt in functiecirkel van 200 tot 400 meter
■ matig	=	valt in functiecirkel van 400 tot 800 meter
■ slecht	=	valt buiten functiecirkel (>800 meter)

In → [bijlage 3](#) is een actuele weergave van de functiecirkels opgenomen.

3.2.3 Functionele gebouwkwaliteit

Hierin wordt beoordeeld in welke mate het gebouw voldoet aan de gebruiksnormen (bijv. NOC/NSF-normen inzake binnensportaccommodaties). Gebouwen waarin recentelijk is geïnvesteerd zullen over het algemeen beter scoren dan gebouwen waar lang niet in is geïnvesteerd:

■ goed	=	voldoet aan gebruiksnorm voor het doel, nu en in (nabije) toekomst
■ voldoende	=	voldoet nu aan gebruiksnorm voor het doel, maar over paar jaar niet meer
■ matig	=	gebruiksnormen voor het doel staan nu al onder druk
■ slecht	=	voldoet niet aan de gestelde gebruiksnormen voor het doel

3.2.4 Technische gebouwkwaliteit

De technische gebouwkwaliteit is gebaseerd op de beheernorm NEN 2767. Met het vaststellen van meerjaren onderhoudsplannen (MJOP's) stelt de gemeenteraad periodiek vast op welk niveau de objecten in de portefeuille onderhouden gaan worden (in → [bijlage 4](#) zijn de NEN-conditiescores en de vastgestelde uitgangspunten voor de MJOP's opgenomen)¹⁸

De gebouwen zijn hier als volgt beoordeeld:

¹⁷ De onderscheiden doelen zijn 'welzijn en sociaal', 'cultuur', 'sport en recreatie', 'onderwijs', 'jeugd en jongeren', 'zorg' en 'huisvesting dienstverlening'.

¹⁸ Uitgangspunt is onderhoudsniveau 3, met uitzondering van Het Klavier (waarvoor niveau 2 is bepaald).

■ goed	=	cf beheernorm NEN2767, niveau/conditie 1 of 2
■ voldoende	=	cf beheernorm NEN2767, niveau/conditie 3
■ matig	=	cf beheernorm NEN2767, niveau/conditie 4
■ slecht	=	cf beheernorm NEN2767, niveau/conditie 5 of 6

3.2.5 Functionele omgevingskwaliteit

Hierin wordt de openbare ruimte rondom de vastgoedobjecten beoordeeld. Hierbij komen zowel inrichtingsaspecten aan de orde (zoals bereikbaarheid, parkeren rondom locatie) en het onderhoudsniveau van de openbare ruimte in directe omgeving, waarbij de eerste (inrichting) zwaarder weegt dan de laatste (onderhoud).

■ goed	=	openbare ruimte sluit logisch aan, beheer en onderhoud goed
■ voldoende	=	openbare ruimte sluit logisch aan, beheer en onderhoud minder goed
■ matig	=	openbare ruimte sluit niet (geheel) logisch aan, beheer en onderhoud goed
■ slecht	=	openbare ruimte sluit niet (geheel) logisch aan, beheer en onderhoud minder

3.2.6 Bezetting

De bezettingsgraad van objecten is een belangrijke factor om te kunnen bepalen of de gebouwen effectief en efficiënt ingezet worden. In deze kwalitatieve analyse wordt uitgegaan van vier bezettingsklassen; bij een nadere kwantitatieve analyse van het vastgoed kunnen de reële percentages per object, per doel of functie en per gebruiker worden vastgesteld (zie ook paragraaf 3.3).

■ goed	=	>70% van de gebruiks-m2 zijn bezet
■ voldoende	=	50-70% van de gebruiks-m2 zijn bezet
■ matig	=	30-50% van de gebruiks-m2 zijn bezet
■ slecht	=	<30% van de gebruiks-m2 zijn bezet

3.2.7 Exploiteerbaarheid

Hierin wordt beoordeeld in welke mate de kostprijs van een object gedekt kan worden door de opbrengsten (vanuit het perspectief van de gemeente). Per objecttype/beleidsdoelstelling kan dit behoorlijk verschillen, hetgeen de exploiteerbaarheid onder druk zet. Bij een streven naar zo laag mogelijke kosten wordt als graadmeter de hoogte van de exploitatiebijdrage van de gemeente gehanteerd. Immers, hoe lager die bijdrage, hoe beter de exploitant in staat is of moet zijn om met de opbrengsten van het gebruik de kosten te dekken (voor een uitgebreide toelichting: zie → [bijlage 5](#)).

■ goed	=	gemeentelijke exploitatiebijdrage < € 50.000
■ voldoende	=	gemeentelijke exploitatiebijdrage tussen € 50.000 - € 150.000
■ matig	=	gemeentelijke exploitatiebijdrage tussen € 150.000 - € 250.000
■ slecht	=	gemeentelijke exploitatiebijdrage > € 250.000

3.2.8 Toegankelijkheid

Hierin wordt beoordeeld in welke mate een gebouw voldoet aan het ITS-keurmerk¹⁹

■ goed	=	alle gebruiksruidten in het gebouw voldoen aan het ITS-keurmerk
■ voldoende	=	>50% van de gebruiksruidten voldoet aan het ITS-keurmerk
■ matig	=	<50% van de gebruiksruidten voldoet aan het ITS-keurmerk
■ slecht	=	de gebruiksruidten voldoet niet aan het ITS-keurmerk (of: geen keurmerk)

3.2.9 Energiezuinigheid

Hierin wordt de energiezuinigheid van de gebouwen beoordeeld. Vanaf energielabel A wordt het object als goed beoordeeld en het (in 2023 wettelijk verplichte) label C nog als voldoende. Vanaf energielabel E scoort het object slecht op dit onderdeel.

■ goed	=	object is energieneutraal: label A, A+, A++, A+++ of A++++
■ voldoende	=	object heeft energielabel B of C

¹⁹ ITS staat voor Internationaal Toegankelijkheidssymbool en is een keurmerk dat de toe- en uitgangelijkheid kwalificeert.

■ matig	=	object heeft energielabel D
■ slecht	=	object heeft energielabel E, F, G of H (of geen label)

3.3 Kwalitatieve en kwantitatieve inventarisatie

De kwalitatieve beoordeling kan worden beschouwd als een eerste verkenning. In → [bijlage 2](#) is voor alle gemeentelijke objecten een kwalitatief oordeel uitgesproken op basis van de in paragraaf 3.2 genoemde criteria.

Een nadere kwantitatieve inventarisatie (met bijvoorbeeld cijfers over bezettingsgraden per functie, per gebouw enzovoort) levert op termijn een waardevolle aanvulling en nog meer sturingsinformatie op.

3.4 Risicoanalyse en beheersmaatregelen

Het in bezit hebben van vastgoed brengt risico's met zich mee. Elke fase in de levenscyclus van het vastgoed kent zijn eigen risico's. Het is zaak de interne en externe risico's die zich voordoen zo goed mogelijk in te schatten en daarna een bewuste keuze te maken tot vermijden, verminderen, accepteren of overdragen van het risico.

3.4.1 Risico's en maatregelen

Binnen de gehele vastgoedportefeuille kunnen we risico's classificeren naar een aantal onderdelen

- Wettelijk kader bij aan- en verkoop en/of aan- en verhuur
- Fiscaal kader bij aan- en verkoop en/of aan- en verhuur
- Bestuursrechtelijke kaders (diverse beleidsnotities)
- Boekhoudkundige voorschriften

Alle transacties die binnen de vastgoedportefeuille worden uitgevoerd, worden getoetst aan de wettelijke kaders (wet FIDO, Wet Markt en Overheid), fiscale kaders (Overdrachtsbelasting, Omzetbelasting en Vennootschapsbelasting) en bestuursrechtelijke kaders (Integraal Maatschappelijk Accommodatiebeleid en Treasury Statuut en financiële verordening ex artikel 212).

Het vastgoedbeleid is er ook op gericht om het fiscale profiel van vastgoed te optimaliseren. Dit betekent dat, binnen de mogelijkheden van de fiscale wetgeving, het kostprijsverhogend effect van de diverse belastingen zo minimaal mogelijk zal zijn. Hiervoor zal elke transactie binnen het vastgoedbeleid ook op deze aspecten worden beoordeeld. Indien nodig treden we in overleg met de belastingdienst (in het kader van horizontaal toezicht).

Alle aan- en verkooptransacties, maar ook de aan- en verhuurtransacties van panden, dienen altijd te worden vergezeld van een taxatierapport van een externe deskundige (taxateur), waar als regel wordt gesteld dat we als gemeente nooit boven en/of onder de marktprijs (=kostprijs) een vergoeding betalen en/of ontvangen voor een object. Deze marktprijs kan op basis van de hierin te ondernemen activiteiten overigens nog wel worden bijgesteld.

De risicobeheersing van panden omvat eveneens de mate van courantheid en flexibiliteit van de in de vastgoedportefeuille opgenomen objecten. Dit heeft te maken met de boekhoudkundige regels die gesteld worden in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Volgens artikel 63 lid 1 van het BBV worden activa gewaardeerd op basis van verkrijgingsprijs en/of vervaardigingsprijs. Onder verkrijgingsprijs wordt de inkoopprijs en de bijkomende kosten verstaan (lid 2). De vervaardigingsprijs omvat de aanschaffingskosten van de gebruikte grond- en hulpstoffen en de rechtstreeks aan de vervaardiging toe te rekenen overige kosten. In de vervaardigingsprijs kan ook een redelijk deel van de indirecte kosten worden opgenomen en de rente over het tijdvak dat aan de vervaardiging van het goed actief kan worden toegerekend; in dat geval vermeldt de toelichting dat deze rente is geactiveerd (lid 3). Actuele waarde is niet toegestaan (lid 6). Bij een bestemmingswijziging wordt de actuele waarde in de toelichting vermeld (lid 5).

Binnen de vastgoedportefeuille moet worden nagegaan of sprake is van een duurzame waardevermindering van (een van) de vastgoedobjecten. Binnen vastgoedbeleid hanteren we de

systematiek dat we de panden eens in de vijf jaar laten taxeren op basis van de huidige marktwaarde. Als de marktwaarde lager is dan de op dat moment vigerende boekwaarde zal er sprake zijn van een structurele waardevermindering. Volgens artikel 65 lid 1 van de BBV dienen deze te worden verantwoord ongeacht het resultaat. In de jaarrekening zal in de toelichting de vigerende marktwaarde en de taxatiedatum worden vermeld. Dit wordt alleen gedaan voor de kernvoorraad gebouwen.

Het vastgoedbeleid heeft een zodanige mix van huurobjecten (ook qua looptijd) en objecten in eigendom dat hierdoor direct kan worden ingespeeld op een wijzigende behoefte van maatschappelijk vastgoed. Deze mix dient ook ten goede te komen aan de courantheid van de vastgoedportefeuille.

Als laatste kan ook de mate van exploitatiebaarheid gevolgen hebben voor de waardering van het vastgoed aangezien netto exploitatiebijdragen van meer dan 0 kan duiden op het feit dat het gebouw voor de bedoelde functie niet volledig meer courant is en/of kan worden gemaakt. Op basis van de beoordeling van de netto exploitatiebijdrage wordt binnen het vastgoedbeleid ook bekeken of de activiteiten in een ander object kunnen plaatsvinden, waardoor het huren van een object kan worden stopgezet en/of objecten in eigendom kunnen worden afgestoten. Het inspelen op het risico van incourantheid zal een pijler zijn waarop het risicomanagement van de vastgoedorganisatie wordt gebaseerd.

3.4.2 Risicomanagement

Een van de mogelijke beheersmaatregelen voor het beheersen van risico's is het opstellen van deze beleidsnota. De nota Vastgoedbeleid Loon op Zand heeft als belangrijkste uitgangspunt dat we als gemeente vastgoed in ons bezit hebben om gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken of te versterken, als een belangrijk instrument om de door de gemeente gewenste maatschappelijke effecten te bereiken. Daartoe zijn er met betrekking tot dit vastgoed een aantal beheershandelingen noodzakelijk zoals: bij elkaar brengen van vraag en aanbod, aankopen, huren/verhuren, bouwen, slopen, herontwikkelen, beheeren en onderhouden, investeren en duurzaamheid stimuleren - met inachtneming van de in paragraaf 3.4.1 genoemde risico's.

Niet iedere beheershandeling is even dynamisch en belangrijk. Daarmee is ook de wijze waarop met risicomanagement gestuurd kan worden per onderdeel verschillend. Een professionele vastgoedorganisatie tracht risico's zoveel als mogelijk te beperken en te beheersen door gebruik te maken van interne beheersingsmaatregelen als functiescheiding en transparantie.

De wijze waarop functiescheiding en transparantie organisatorisch vertaald worden, staat centraal in hoofdstuk 4.

4. Vastgoedorganisatie (in ontwikkeling)

4.1 Scheiden van belangen

Binnen de gemeentelijke organisatie zijn verschillende partijen (ruimtelijke ordening, sociaal beleid, buurtwerkers, vastgoed, beheer, facilitair, projectmanagement) betrokken bij het maatschappelijk vastgoed. Elke partij vertegenwoordigt daarbij zijn eigen eisen, wensen en belangen. De belangrijkste verantwoordelijkheid voor de gemeente in het maatschappelijk vastgoed is om de randvoorwaarden - zowel functioneel als financieel - voor ondernemers/exploitanten optimaal vorm te geven. Dit kan zij doen door in de interne organisatie de verschillende belangen zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen.

Binnen de lokale overheid zijn, met betrekking tot maatschappelijk vastgoed, twee hoofdbelangen te onderscheiden: het beheerbelang en het gebruiksbelang²⁰. De partijen die deze belangen dienen worden over het algemeen aangeduid als het sociaal domein en het fysiek domein.

- Het gebruiksbelang van het sociaal domein is de behoefte aan betaalbare en geschikte ruimte om maatschappelijke activiteiten in te kunnen organiseren. Kenmerkend voor dit belang zijn specifieke gebruikerswensen en een, door de tijd, sterk veranderende vraag.
- Het beheerbelang van het fysiek domein is om goed onderhouden ruimte tegen kostendeekkende tarieven aan te kunnen bieden. Kenmerkend voor dit belang zijn standaardisatie en een lange termijn-visie.

Daarnaast is er nog een specifiek gebruiksbelang vanuit het bedrijfsvoeringsdomein, namelijk ten aanzien van de huisvesting van de (eigen) publieke dienstverlening (gemeentekantoor). Ook dit belang, namelijk dat van 'huurder', verdient een eigen stem (zie paragraaf 4.2).

Voor een professioneel vastgoedmanagement en portefeuillebeheer is het noodzakelijk die verschillende belangen te onderkennen. Vervolgens is het zaak om te bezien hoe die verschillende belangen organisatorisch zijn belegd: wie is waarvoor verantwoordelijk? Daarom is het goed te bezien wie welke rol heeft bij de afstemming tussen vraag en aanbod.

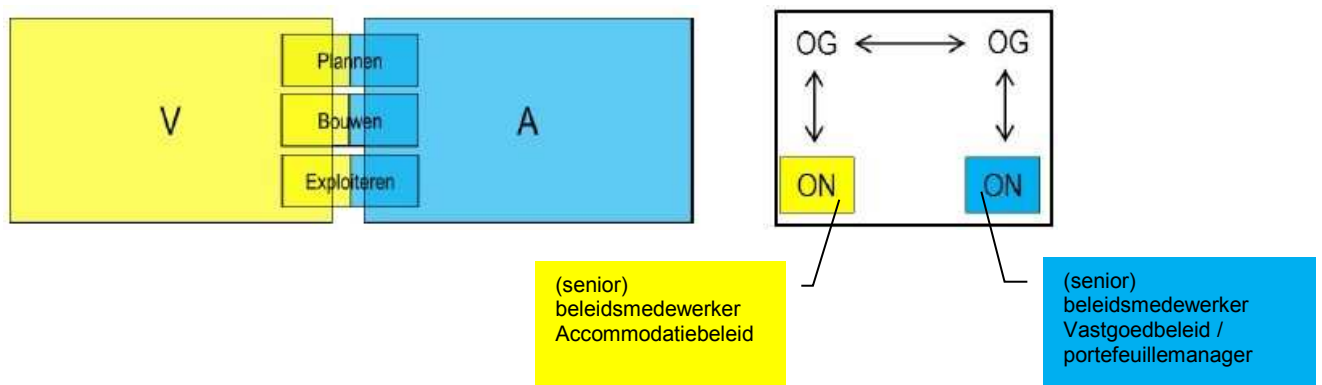
In → bijlage 6 is uiteengezet welke mogelijkheden er zijn om te sturen op de afstemming tussen vraag en aanbod. Hier wordt volstaan met een beschrijving van de voorkeursvariant.

4.2 Organisatorische inbedding

Goed te exploiteren maatschappelijk vastgoed vraagt binnen de gemeente om een transparante en eenduidige afstemming van het gebruiksbelang, zowel beleidsmatig als bedrijfsmatig, en het beheerbelang. Het resultaat van de afstemming zal elke keer anders zijn. Wanneer dilemma's, voor- en nadelen van keuzen en politieke prioriteiten die ten grondslag liggen aan het maatschappelijk vastgoed inzichtelijk zijn, is het voor ondernemers/exploitanten beter mogelijk de specifieke kwaliteiten van voorzieningen te benutten.

Sturing vanuit beleid heeft als voordeel dat beide gemeentelijke belangen, gebruiksbelang en beheerbelang, hun eigen 'stem' hebben en als zodanig het bestuur van strategisch-tactische adviezen kan bedienen, waarin alle belangen zijn gewogen. Daarnaast biedt het de mogelijkheid om op een tactisch niveau invulling te geven aan een Makelpunt, zoals beschreven in het Integraal Maatschappelijk Accommodatiebeleid (pp. 23-24). Idealiter worden deze rollen belegd bij een (senior) beleidsmedewerker Accommodatiebeleid (voor de beleidsmatige vraagzijde) en een (senior) beleidsmedewerker Vastgoed, tevens vastgoedportefeuillemanager, voor de aanbodzijde (figuur 11).

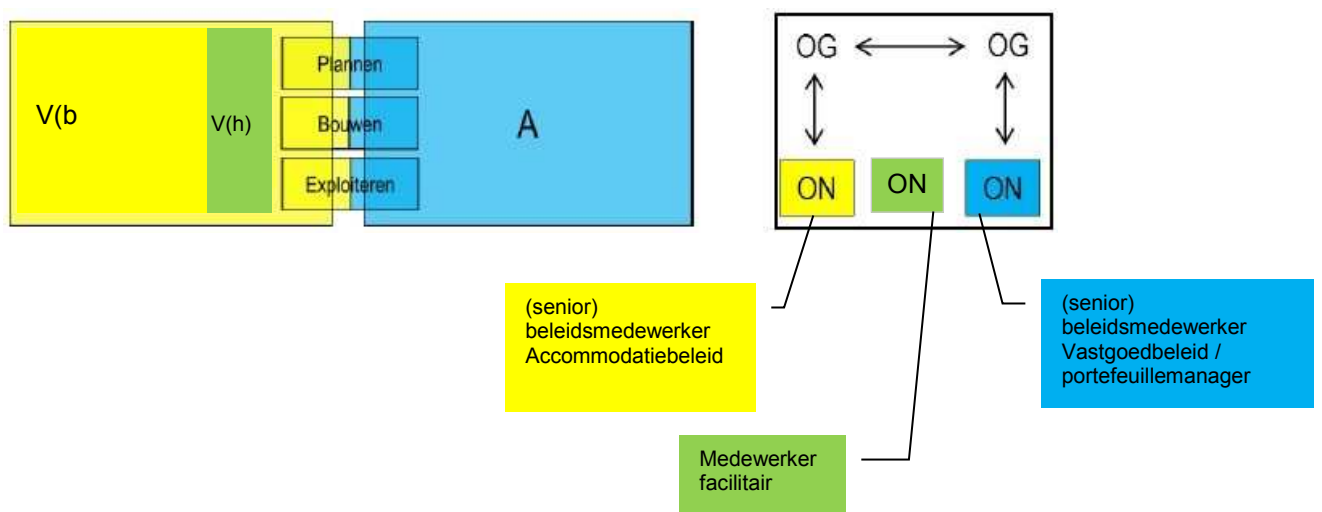
²⁰ Seebregts (2014)



Figuur 11: Sturing vanuit beleid is sturing door beleidsmedewerkers

Naast de beleidsmatige vraag naar maatschappelijk vastgoed voor de realisatie van sociale doelen is er nog de vraag naar huisvesting voor de publieke dienstverlening (zie paragraaf 3.2). Hoewel deze facilitaire bedrijfsvoeringsvraag in het sturingsmodel geschaard kan worden onder de vraagzijde, wordt hier een ander belang gediend, hetgeen een eigen stem rechtvaardigt in de vastgoedorganisatie.

Wanneer binnen de vraagzijde (V) een onderscheid wordt gemaakt in de beleidsmatige vraag (Vb) vanuit het sociale domein en de huisvestingsvraag (Vh) vanuit de publieke dienstverlening, dan vertaalt dit zich als volgt naar onderscheiden functies (figuur 12).



Figuur 12: De vraag nader uitgesplitst: huisvesting en beleid

4.3 Rollen

Algemeen uitgangspunt is dat alle expertise ten aanzien van het vastgoedmanagement is gebundeld binnen één organisatieonderdeel²¹. De expertise op het gebied van de beleidsprogramma's (bijvoorbeeld de planning van de onderwijshuisvesting) wordt geleverd door de beleidsafdeling. De uitgangspunten zijn:

- een samenhangend vastgoedbeleid;
- een bundeling van (expertise van) vastgoedfuncties;
- een zakelijke en heldere relatie met in- en externe partners;
- een bedrijfseconomische benadering, gericht op langdurende kostendeekkende exploitatie (levenscyclus benadering);

²¹ Zie ook: Programmabegroting Loon op Zand 2018, p.16

- efficiënte processen;
- financiële en juridische transparantie;
- duurzaam en functioneel flexibel vastgoed;
- beheersing risico's.

Zo gezien kunnen er verschillende rollen voor de vastgoedorganisatie worden onderscheiden:

4.3.1 Eigenaar

Portefeuillemanagement

Het (strategisch) portefeuillemanagement richt zich op het sturen op een efficiënte en effectieve vastgoedvoorraad binnen de gestelde gemeentelijke doelstellingen.

De vastgoedorganisatie doet dit door:

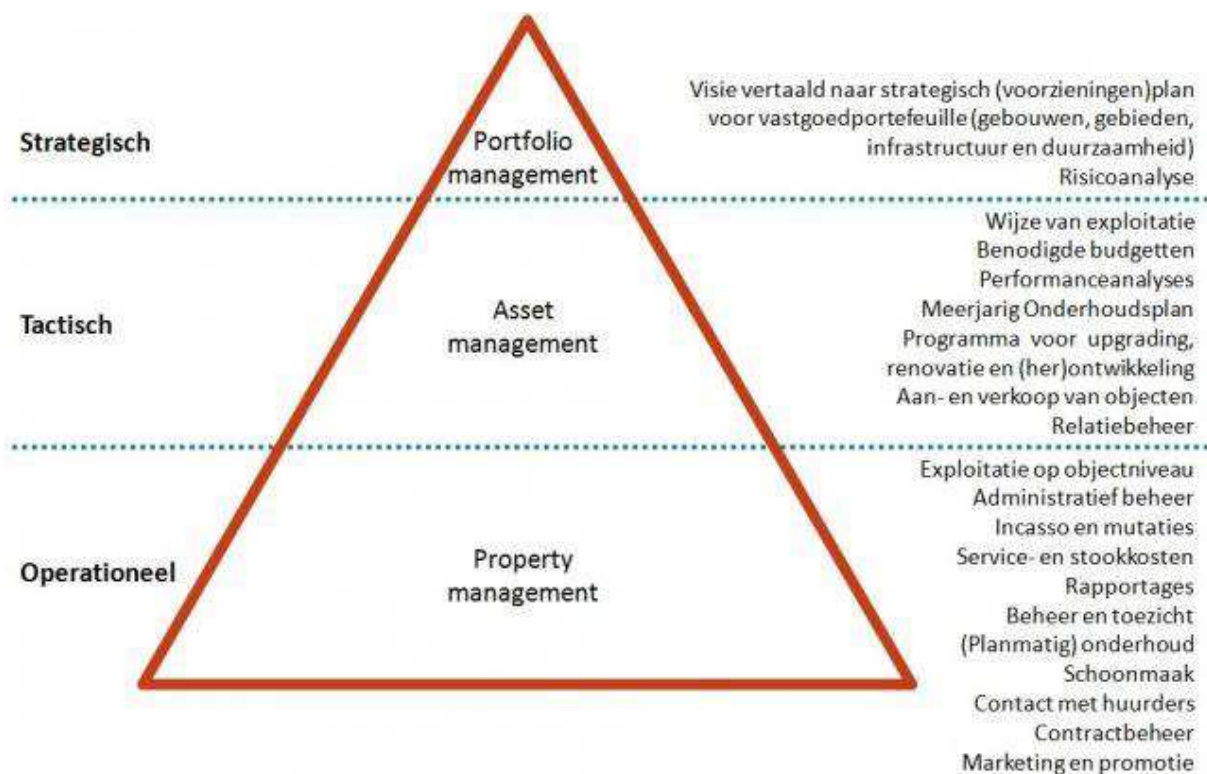
- te sturen op realisatie van flexibele, courante en multifunctionele gebouwen;
- te sturen op restwaarde en verhouding kosten en kwaliteit;
- efficiënt invullen van de vastgoedvraag vanuit de diensten;
- te sturen op bezettingsgraad en het voorkomen van leegstand en overaanbod; zoeken naar dwarsverbanden tussen de diverse gebruikers;
- te zoeken naar optimalisaties, het op het juiste moment aankopen en afstoten van gebouwen, afwegen van koop, bouw of huur.

Assetmanagement

Hierbij ligt de focus op concreet object-beleid: sturen op de financiële en maatschappelijke prestaties van de afzonderlijke vastgoedobjecten. Hier worden, binnen de budgettaire randvoorwaarden van de gemeente, de kaders gesteld voor het propertymanagement.

Propertymanagement

Dit betreft het dagelijks operationeel vastgoedbeheer gericht op het efficiënt beheer en onderhoud van de gebouwen. Dit omvat alle activiteiten betreffende het planmatig en dagelijks onderhoud, schoonmaak, beveiliging, contractbeheer, facturatie etc.



Figuur 13: Vastgoedmanagement op drie onderscheiden niveaus: strategisch, tactisch en operationeel

4.3.2 Ontwikkelaar

De vastgoedorganisatie is ontwikkelaar voor/bij:

- a. Het realiseren van nieuwbouw van vastgoed in opdracht van de beleidsafdelingen;
- b. Het in opdracht van schoolbesturen realiseren van onderwijshuisvesting;
- c. De herontwikkeling van vastgoed.

De vastgoedorganisatie adviseert en ondersteunt de beleidsafdelingen direct vanaf de initiatieffase:

- is verantwoordelijk voor het opstellen van het ruimtelijk en functioneel programma van eisen en de ontwikkeling en realisatie van nieuw vastgoed
- adviseert over de locatiekeuze
- berekent op basis van het programma van eisen de stichtingskosten en de kostendekkende huur en sluit dit kort met de beleidsafdeling
- beoordeelt de totale eigendomskosten (investeringskosten én exploitatiekosten over de gehele levensduur bij elkaar opgeteld) en adviseert hierover aan de beleidsafdelingen, zowel inhoudelijk als financieel
- onderhoudt contact met de gebruikers/huurders.

4.3.3 Makelaar

De vastgoedorganisatie is binnen de gemeente de interne makelaar en ondersteunt de gemeentelijke organisatie bij vastgoedtransacties. Zij voorziet in de huisvestingsbehoefte van de gemeentelijke onderdelen door de volgende alternatieven te beoordelen en aan te bieden:

- het verhuren van beschikbare ruimte binnen de eigen vastgoedportefeuille;
- ruimte huren bij derden;
- bouwen of kopen van vastgoed.

De vastgoedorganisatie zorgt ervoor dat in samenspraak met alle belanghebbenden te allen tijde de voor de gemeente meest profijtelijke oplossing wordt gevonden.

4.3.4 Adviseur

De vastgoedorganisatie adviseert – gevraagd en ongevraagd - de beleidsinhoudelijke afdelingen op vastgoedgebied. Deze vastgoedadviezen kunnen betrekking hebben op vraagstukken rondom bezetting, koop of huur, tijdelijk of permanente huisvesting etc.

4.3.5 Kwaliteitsbewaker

Daar waar de gemeente uiteindelijk eigenaar wordt van vastgoed dat door derden wordt ontwikkeld, is de rol van de vastgoedorganisatie namens de gemeente er één van kaderstelling, toetsing en kwaliteitsbewaking. Deze inbreng vindt dan vooral in de initiatieffase plaats.

4.3.6 Beheerder

De vastgoedorganisatie beheert (huren, verhuren, onderhouden enz.) in opdracht van andere afdelingen.

- a. tijdelijk strategisch vastgoed;
- b. gehuurde panden;
- c. schoollokalen voor niet-onderwijsdoeleinden;
- d. contracten van rechten van opstal (voor bijvoorbeeld sportvelden).

De vastgoedorganisatie geeft inzicht in de financiële en technische stand van zaken van het vastgoed en is dus een onmisbare bouwsteen voor het adequaat inrichten van de vastgoedportefeuille.

4.4 De vastgoedbasis op orde

Het strategische en tactische deel van vastgoedtaken wordt vaak maar gedeeltelijk ingevuld. Grotendeels wel op het gebied van technisch onderhoud en beheer van objecten, strategische taken in het portefeuillemanagement vaak niet, bijvoorbeeld bij een integraal huurbeleid. Vraagstellingen op dit gebied worden vaak ad hoc, per gebouw en verschillend ingevuld. Door het ontbreken van strategie en tactiek missen soms de prikkels die leiden tot efficiëntie in het ruimtegebruik en de transparantie in de kosten van het vastgoed (Van Osnabrugge (2014).p. 111).

Het hebben en gebruiken van vastgoed vereist daarom portefeuillemanagement. Daarmee kan de organisatie sturen op de waarde en het rendement (door zowel het bezit als het gebruik) van het vastgoed in de portefeuille. Portefeuillemanagement vraagt in toenemende mate om professionaliteit: meer kennis en kunde om helder inzicht te hebben en te houden. Dit begint bij het op orde brengen van het operationeel beheer. Want het op orde hebben van de basale gegevens van het vastgoed maakt het tot een te managen bedrijfsmiddel.

Het vastgoedmanagement ontwikkelt zich zo van operationeel naar strategisch niveau. Daarmee verandert ook het profiel van de vastgoedorganisatie en de bijbehorende activiteiten. Deze ontwikkeling is zichtbaar op een drietal vlakken (Böhne, 2014):

- I) **DEMARCATIE:** onderscheid maken in rollen binnen het vastgoedmanagement. Het (contractueel en financieel) scheiden van gebruik(er), beleid (organisatie) en financiering (eigenaar) is essentieel voor het creëren van duidelijkheid. Daarmee ontstaat ook direct een duidelijke demarcatie in de verplichtingen en verantwoordelijkheden. Zowel op het financiële vlak alsmede in de praktijk: voor wie is (welk) onderhoud en wat kunnen de partijen onderling van elkaar verwachten. Maar ook naar externen als gemeentes, collega organisaties of adviseurs is het effectiever dat de rolverdeling en bijbehorende bevoegdheden duidelijk is. Een veel gehoorde verwarring bij commerciële partijen die in vastgoedprojecten met gemeentes of zorginstellingen werken is de onduidelijkheid over het opdrachtgeverschap en wie verantwoordelijk is voor de invulling van het (vastgoed)programma.
- II) **FOCUS:** op de gebruiker van het vastgoed. Het gebouw dient het doel van de gebruiker: voor een ziekenhuis is dat het verlenen van zorg. De exacte invulling van deze activiteit is bepalend voor de vorm van het gebouw maar bovenal voor de financiële exploitatie. Van de gebruiker vereist dit in toenemende mate om te ondernemen; het hebben van een kloppende business case. Om zowel als organisatie en als gebruiker te handelen als ondernemer vergt een toenemende mate van professionaliteit binnen maatschappelijke organisaties. Daarbij is van belang dat de gebruiker door de vastgoedorganisatie vertegenwoordigd wordt en daarop kan vertrouwen. Dit vraagt zowel bij de gebruiker als de vastgoedorganisatie een andere manier van werken: meer kennis en kunde op het gebied van vastgoedmanagement en financiering maar vooral bewustwording, begrip en inzicht in elkaar(s) opgave).
- III) **LOSLATEN:** uitbesteden van activiteiten. Het besef groeit dat een (vastgoed)organisatie niet alle activiteiten intern hoeft uit te voeren. Het is mogelijk om complete onderdelen inclusief de financiering van het vastgoed, uit te besteden. Op het operationele niveau gaat dit om het beheer en onderhoud maar ook bijvoorbeeld de verhuur. Dit kan veelal alleen plaatsvinden wanneer er bij de organisatie zelf (compleet) inzicht is wat de activiteit behelst, doordat de taken eerst "in huis" worden uitgevoerd. De mate van professionaliteit van de vastgoedorganisatie wordt bepaald door de wijze waarop taken en activiteiten worden uitgevoerd. Daarmee bepaalt de ontwikkelingsfase ook of, en welke activiteit kan worden uitbesteed.

4.5 Tot slot

Met deze vastgoednota geven we richting - zowel inhoudelijk, financieel als organisatorisch - voor een gedegen vastgoedbeleid en beheerst portefeuillemanagement. Om die richting ook daadwerkelijk in te kunnen slaan is het nodig om de komende jaren keuzes te maken ten aanzien van de kernvoorraad (gebouwen) en de kerntaken: wat doen we zelf, wat doen we samen met anderen en wat laten we anderen voor ons doen?

Zo bouwen we samen aan een duurzame toekomst.

→ Bijlagen

→ Bijlage 1: Bronnen

- Böhne, B., 'Duidelijkheid creëren rondom vastgoed; Wie doet wat, wat kunnen we zelf en wat doen we samen?', pp.405-412, in: Veuger, J., Barometer Maatschappelijk Vastgoed; Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen', 2014
- Gemeente Almere, Kadernota Vastgoedbeleid, 2013
- Gemeente Borger-Odoorn, Kadernota Vastgoedbeleid, 2007
- Gemeente Dordrecht, Vastgoednota 2016-2018, 2015
- Gemeente Ede, Vastgoednota 2017, 2016
- Gemeente Haarlem, Inrichtingsprincipes ten behoeve van prestatieverbetering op maatschappelijk vastgoed, 2013
- Gemeente Haarlem, Vastgoednota Haarlem, 2018
- Gemeente Loon op Zand, 'Samen bouwen aan een duurzame toekomst', Coalitieakkoord 2018-2022 van Gemeentebelangen, CDA en Voor Loon!, 2018
- Gemeente Loon op Zand, Integraal Huisvestingsplan Onderwijs 2010-2013, 2010
- Gemeente Loon op Zand, Integraal Jaarprogramma Openbare Ruimte 2017 en Meerjaren Uitvoeringsplan 2018-2021, 2017
- Gemeente Loon op Zand, Integraal Maatschappelijk Accommodatiebeleid; Inclusief eenduidig tariefstelsel, 2018
- Gemeente Loon op Zand, Nota Grondbeleid, 2017
- Gemeente Loon op Zand, 'Samen buiten-gewoon tevreden', Integraal Beleidsplan Openbare Ruimte, 2014
- Gemeente Loon op Zand, Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs Loon op Zand 2016, 2015
- Gemeente Loon op Zand, Startnotitie ruimtelijk toekomstbeeld onderwijs, sport en zorg, 2013
- Gemeente Loon op Zand, 'De recreatieve kamer in het hart van Brabant', Structuurvisie Loon op Zand 2030, 2013
- Gemeente Loon op Zand, Visie op Zorg, 2002
- Gemeente Loon op Zand, Meerjaren gebouwen onderhoudsprogramma's (verder te noemen MJOP) voor het gemeentelijk maatschappelijk vastgoed, 2018
- Gemeente Loon op Zand, Duurzaamheidsvisie Loon op Zand, concept-versie 31/07/2018, 2018
- Gemeente Zoetermeer, Vastgoednota, 2013
- Grontmij, Inventarisatie- en Aanbevelingsplan Gemeentelijk Vastgoed Loon op Zand, 2015
- IPD, Benchmark Gemeentelijk Vastgoed, 2012
- Meerbeek, H., 'Als je iets los wilt laten, moet je het eerst kunnen vasthouden; Vastgoedmanagement in een regiegemeente', pp. 101-102, in: Veuger, J., Barometer Maatschappelijk Vastgoed; Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen', 2014
- Moel, I. de (et al), 'Spelregels voor vastgoedmanagement', publicatie Bouwstenen voor Sociaal, 2016
- Ortec Finance, Portefeuillesturing bij Woningcorporaties, 2013

- Osnabrugge, G. van, 'Gemeentelijke samenwerking; Gedreven door bezuiniging of door kwaliteitsverbetering?', pp. 109-112, in: Veuger, J., Barometer Maatschappelijk Vastgoed; Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen', 2014
- Seebregts, M., 'Ondernemen als maatschappelijke verantwoordelijkheid; De rol van de gemeente in het maatschappelijk vastgoed', pp. 413-418, in: Veuger, J., Barometer Maatschappelijk Vastgoed; Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen', 2014
- TIAS, Nieuwe benchmark gemeentelijk vastgoed, 2017
- Veuger, J., M. Stijnenbosch en A. Tjeerdsma, 'Vijf conclusies over idealen; Vastgoedbeleid gemeente Enschede 2001-2013', pp. 51-60, in: Veuger, J., Barometer Maatschappelijk Vastgoed; Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen', 2014

→ Bijlage 2: Kwalitatieve beoordeling huidige portefeuille

>>> separaat (Excel-blad) <<<

→ Bijlage 3: Functiecirkels

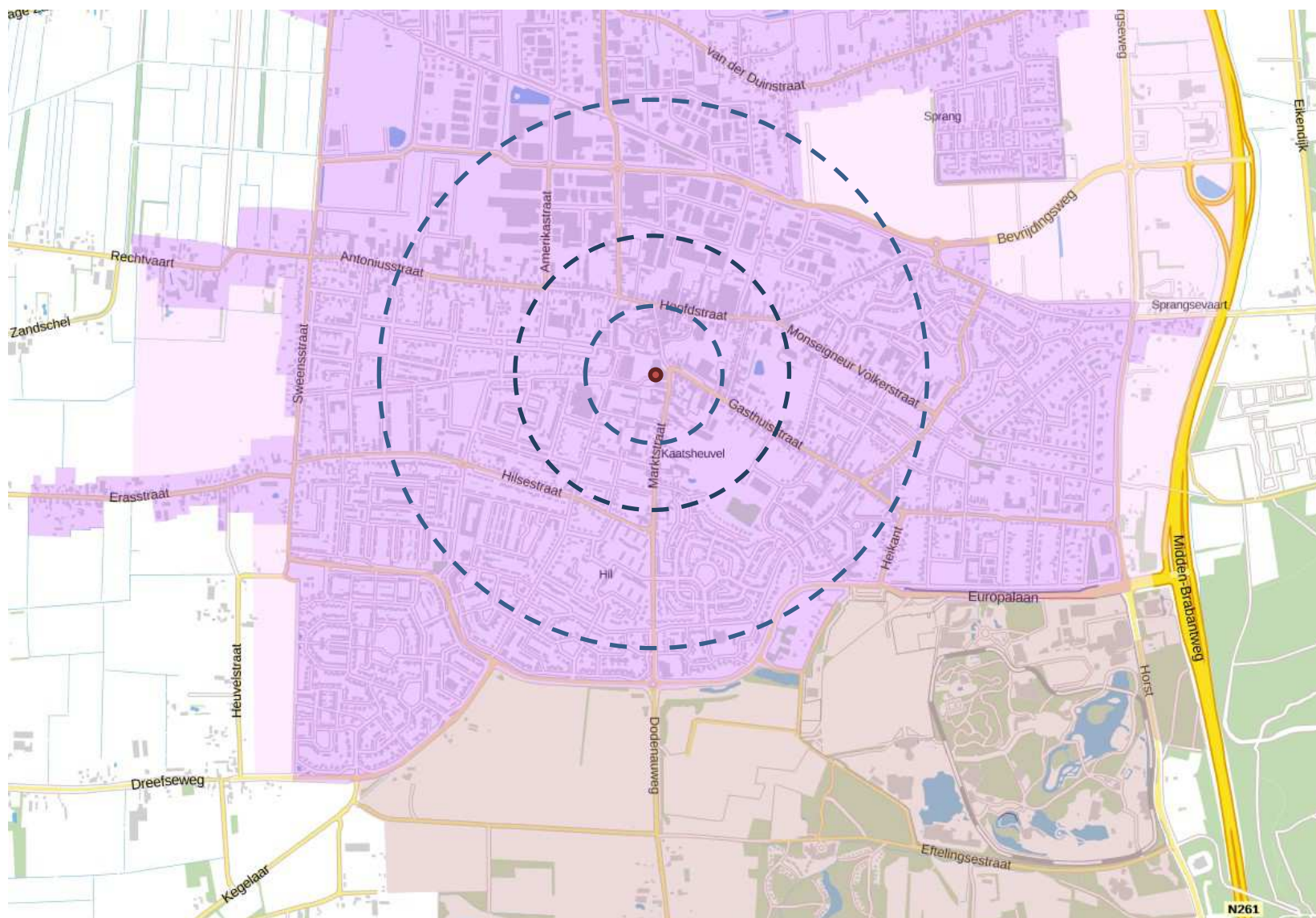
Functiecirkels bestaan uit een set van hemelsbrede afstandscirkels, waarmee wordt aangegeven wat de gewenste, aanvaardbare of maximale afstanden zijn waarbinnen een bepaalde functie (object) aanwezig moet zijn om de maatschappelijke dienstverlening op een acceptabel niveau uit te kunnen voeren danwel aan te bieden.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen woonzorgservicegebieden enerzijds (voor sociaal-culturele, welzijns- en zorgfuncties - zie Visie op Zorg (2002), Structuurvisie 2030 (2013) en onderwijskwadranten (voor onderwijs- en jeugdbeleid - zie Startnotitie ruimtelijke toekomstbeeld onderwijs, sport en zorg (2013).

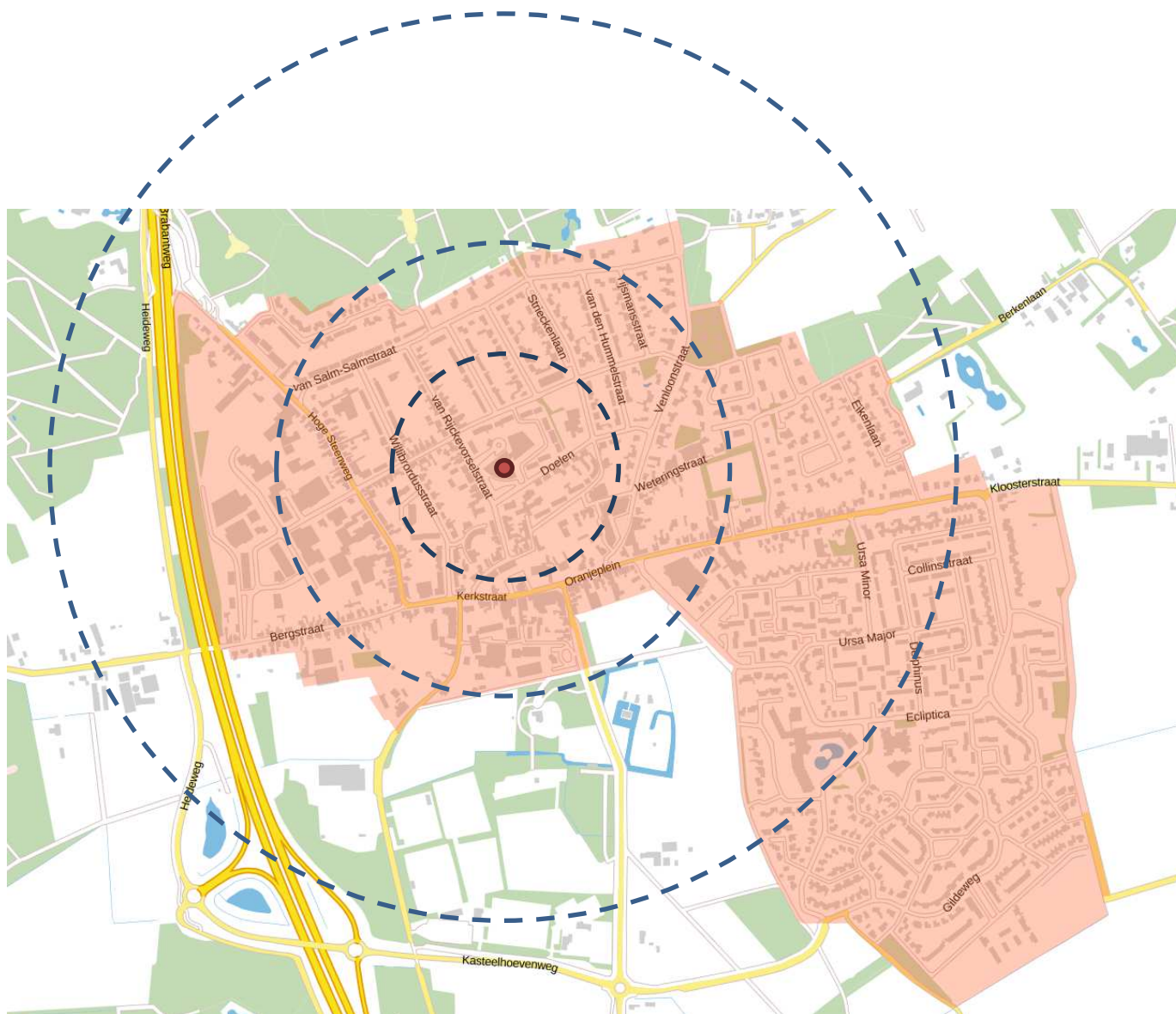
Hieronder zijn de functiecirkels opgenomen voor de kernen Kaatsheuvel en Loon op Zand voor zowel de woonzorgservicegebieden als de onderwijskwadranten. Voor De Moer hebben dergelijke functiecirkels, vanwege de beperkte kernomvang, geen toegevoegde waarde.

Woonzorgservicegebieden:

Op de volgende pagina's zijn de woonzorgservicegebieden opgenomen voor de kernen Kaatsheuvel en Loon op Zand. Naast deze cirkels op kernniveau zijn er ook nog kleinere verzorgingsgebieden op wijkniveau, maar deze zijn niet opgenomen op de kaarten.



Woonzorgservicegebied Kaatsheuvel



Kwadrantenmodel (Kaatsheuvel)

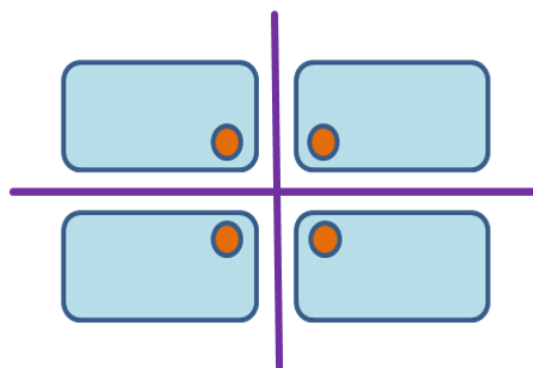
Ter uitvoering van het door de raad vastgestelde 'Plan toekomst huisvesting onderwijs' hanteren we het zogenaamde 'kwadrantenmodel' om te komen tot een goede spreiding van de (in de toekomst) vier scholen over Kaatsheuvel. In elk kwadrant is er dan een ruimte voor een toekomstbestendige school van 200 tot 300 leerlingen.



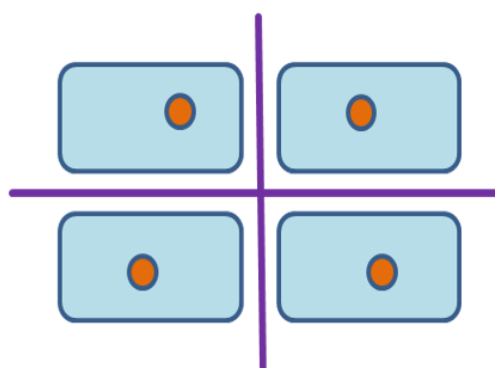
gemeente Loon op Zand

Spreiding

In kwadranten



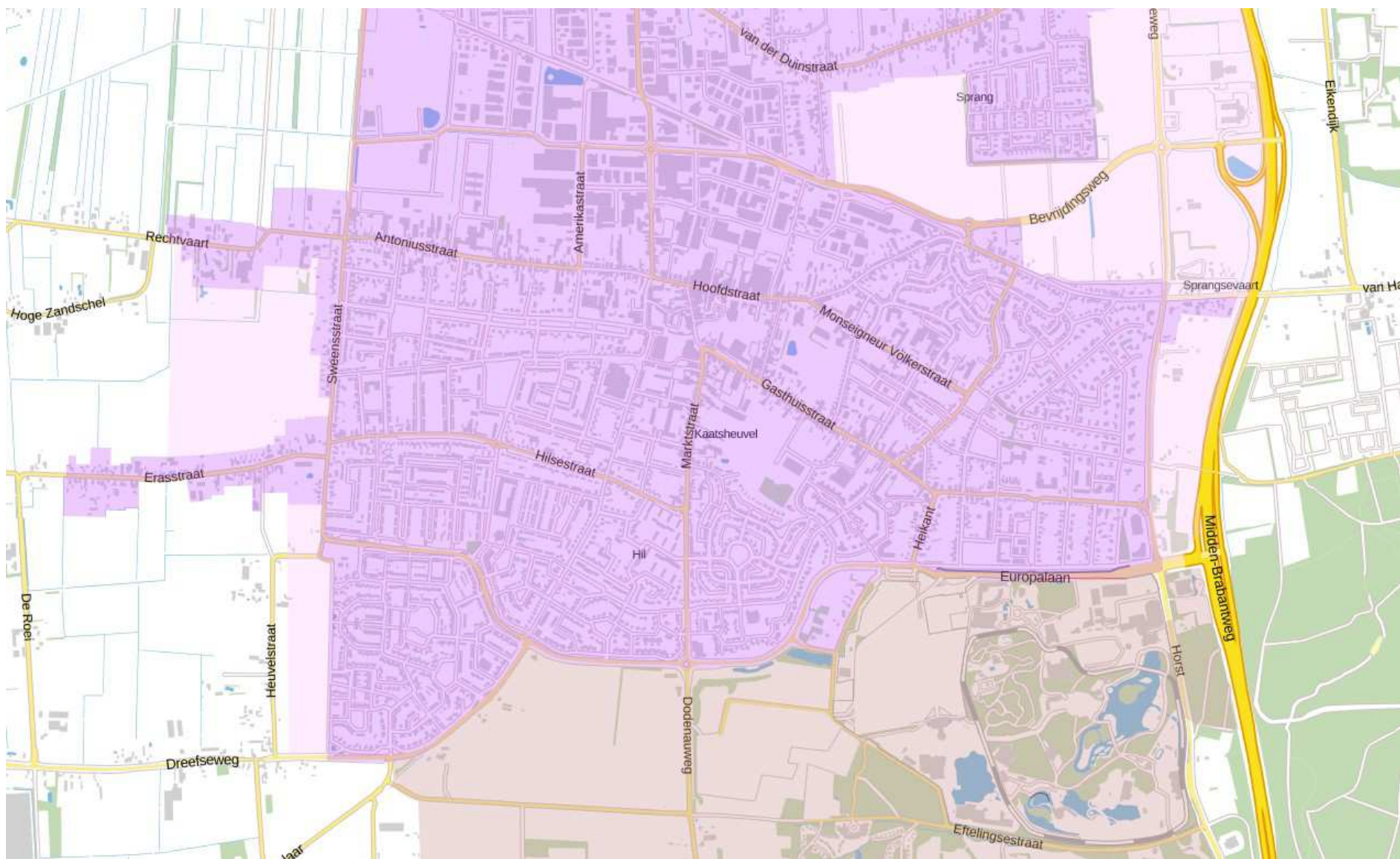
Binnen kwadranten



Het kwadrantenmodel is een concept, een abstract hulpmiddel om een goede spreiding te bereiken. Het is nooit rechtstreeks toepasbaar in de praktijk.

Projecteren we het kwadrantenmodel op de kern Kaatsheuvel, dan ziet dat er globaal als volgt uit:

Kaatsheuvel | Loon op Zand | De Moer

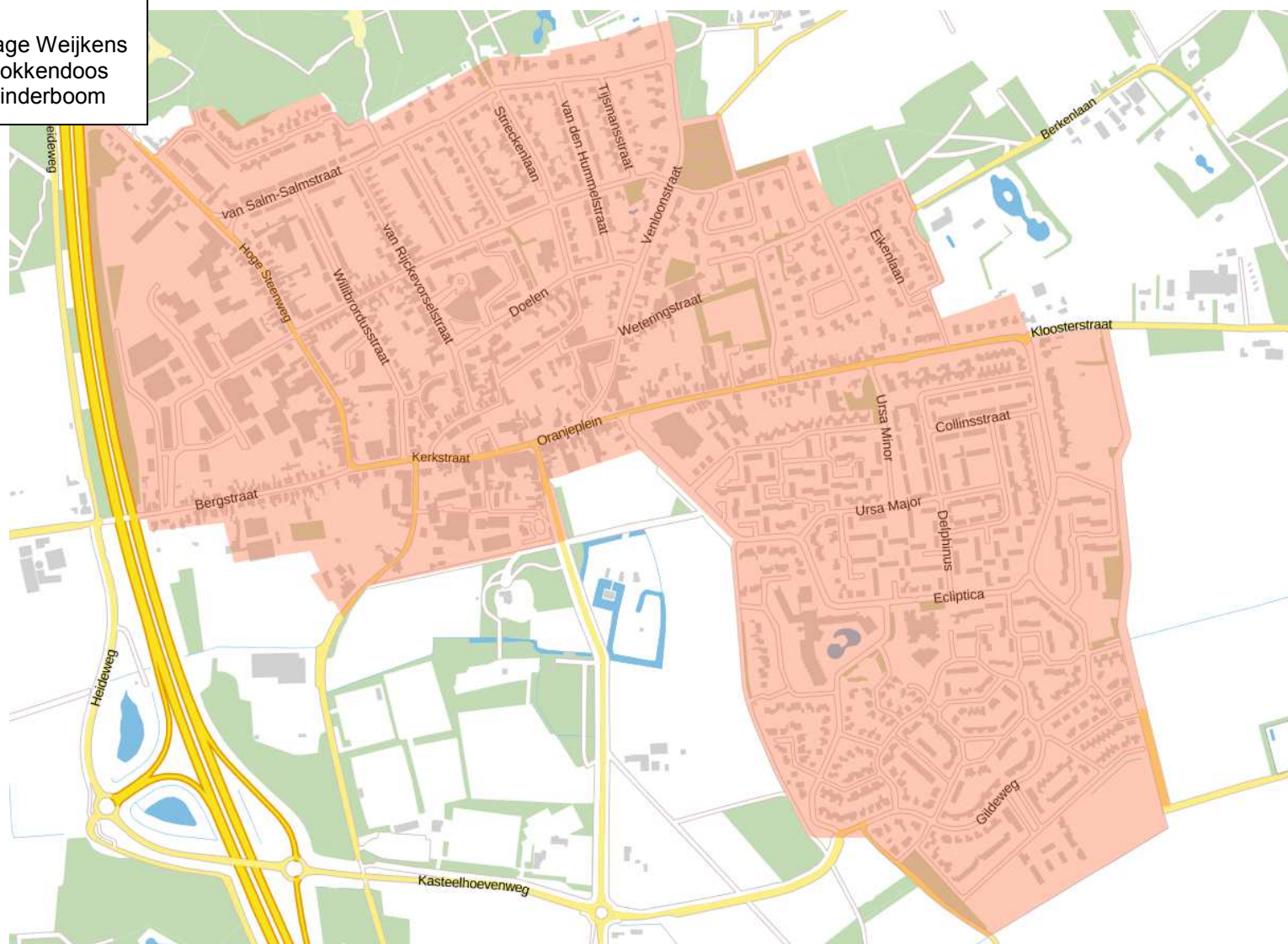


Op de kernen Loon op Zand en De Moer is het kwadrantenmodel niet van toepassing.

Loon op Zand:

Legenda

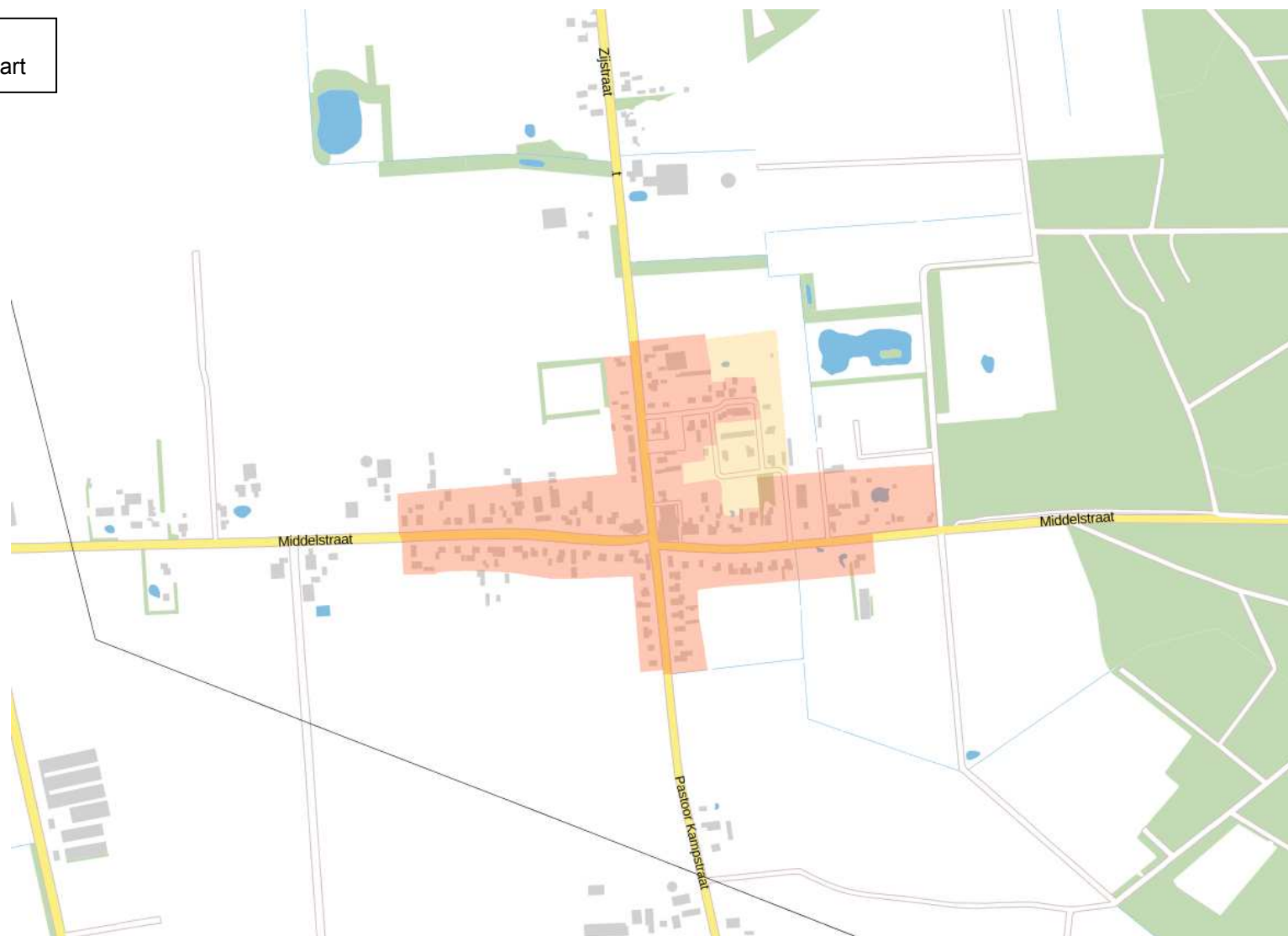
1. De Lage Weijken
2. De Blokkendoos
3. De Vlinderboom



De Moer:

Legenda

1. De Start



→ Bijlage 4: Meerjaren Onderhoudsplannen (MJOP's)

Hoe komen MJOP's tot stand?

De MJOP's komen tot stand via een in ons land gangbare norm, namelijk NEN 2767. In NEN 2767 zijn conditiescores aangegeven en deze conditiescores van de bouw- en installatiedelen worden weergegeven op een zespuntsschaal. Conditie score 1 representeert de nieuwbouwstaat en conditie score 6 is de slechtst aan te treffen conditie. In tabel 1 zijn korte omschrijvingen van de conditiescores gegeven. Afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt ten aanzien van de conditiescores volgt uit de MJOP's de behoefte aan financiële middelen die nodig zijn om het vastgoed op het gekozen conditieniveau in stand te houden. Naar mate de gekozen conditiescore hoger wordt (1 is het hoogste) zal in het algemeen ook de behoefte aan financiële middelen toenemen.

Conditie score	Omschrijving	Toelichting
1	Uitstekende conditie	Incidenteel geringe gebreken
2	Goede conditie	Incidenteel beginnende veroudering
3	Redelijke conditie	Plaatselijk zichtbare veroudering. Functievervulling van bouw- en installatiedelen niet in gevaar
4	Matige conditie	Functievervulling van bouw- en installatiedelen incidenteel in gevaar
5	Slechte conditie	De veroudering is onomkeerbaar
6	Zeer slechte conditie	Technisch rijp voor sloop

Tabel 1: Beschrijving conditiescores

Randvoorwaarden ter bepaling van de conditieniveaus door de gemeente:

- Het is belangrijk om door middel van de conditiemetingen (NEN 2767) afspraken te maken over het gewenste onderhoudsniveau. Het is in het algemeen niet gebruikelijk om een gebouw gedurende de volledige gebruiksduur op 'nieuwbouwniveau' te behouden. Het te kiezen conditieniveau wordt verder grotendeels bepaald door het gebruik van het betreffende pand;
- De gestelde eisen met het oog op de conditiemeting NEN 2767 zijn van financiële, functionele of esthetische aard. Op die manier worden gebreken voorkomen die leiden tot hoge gevolgschade, tot een verstoring van het primaire productieproces of tot een verstoring van de uitstraling van een object of gebouw;
- De gemeente bepaalt zelf waar de prioriteiten liggen en ook bepalen we zelf "op welke hoogte de lat (in dit geval de conditiescore) komt te liggen".

De voorgestelde aanpak en de daaruit volgende conditieniveaus

Zoals eerder gemeld, zijn er zes conditieniveaus; ons voorstel is om als gemeentelijk uitgangspunt er voor te kiezen om de gemeentelijke gebouwen te onderhouden op niveau 3. Gevolg van deze keuze is dat in gebruik zijnde panden ruimschoots de gebruikelijke economische afschrijvingstermijn van 40 jaar zullen halen. Uitzondering daarop is: "Het Klavier" (conditieniveau 2). Het is in Nederland algemeen gebruik om gebouwen met een representatieve functie op dat conditieniveau te onderhouden. Daarnaast stellen we voor om niet meer bruikbare leegstaande (dus op termijn te slopen) gebouwen op conditieniveau 4-5 in stand te houden. Het is niet wenselijk om conditieniveau zes (rijp voor sloop) binnen de gemeente toe te passen, vaak blijven voor sloop in aanmerking komende panden om allerlei redenen nog geruime tijd in stand. Dat alles geldt niet voor de periode direct voor de daadwerkelijke sloop. Voor gebouwen die leeg komen te staan met het doel om ze op termijn te verkopen, stellen we voor om ze te blijven onderhouden op conditieniveau 3

Geldigheid MJOP

De MJOP prognoses moeten conform artikel 19 lid 4 van de financiële verordening ex artikel 212 gemeentewet minimaal om de vier jaar door de gemeenteraad worden vastgesteld. In de budgetten is rekening gehouden met vierjaarlijkse actualisering.

Tijdscope gebouwenonderhoud

Naast het conditieniveau is ook de tijdsperiode waarover het onderhoud wordt beschouwd van belang. De gemeentelijke meerjarenbegroting is tot nu toe gebaseerd op een periode van 10 jaar. We stellen

voor om vanaf nu te rekenen met een tijdscope van 20 jaar. De voorgestelde tijdscope heeft met name bij nieuwbouw het voordeel dat ook het op langere termijn benodigd groot onderhoud binnen de tijdscope valt en de benodigde budgetten daardoor beter kunnen worden ingeschat. Een nog langere tijdscope bijvoorbeeld 30 jaar heeft niet veel zin. De in de plannen opgenomen vervangingstermijnen zijn economische termijnen, de werkelijke vervangingsperiodes zijn in het algemeen langer. Bij de keuze voor dertig jaar is de kans vrij groot dat op termijn teveel middelen worden gereserveerd. Dat laatste belast de gemeentelijke begroting onnodig.

Bij een keuze voor een scope van twintig jaar is ook voldoende ruimte om tijdig op gewijzigde omstandigheden in te spelen. Het is wel zaak dat de beschikbare MJOP's tijdig, dat wil zeggen om de vier jaar, worden geactualiseerd. Door deze aanpak blijft ook op termijn het noodzakelijk onderhoud en de daarvoor noodzakelijke budgetten goed met elkaar in evenwicht. Dit proces is dus feitelijk nooit af.

Demarcaties ofwel “welke kosten vallen onder de MJOP?”

De kosten voor onderhoud opgenomen in de MJOP's zijn onder te verdelen in:

- dagdagelijkse onderhoudskosten (in het algemeen voor rekening van beheerder / exploitant);
- groot onderhoudskosten (voor rekening van eigenaar in casu de gemeente).

De overige exploitatiekosten van het vastgoed worden niet in de beschouwde MJOP prognoses opgenomen. Denk daarbij aan:

- energie, water en verdere nutskosten (voor rekening van beheerder / exploitant);
- belastingen (deel voor rekening van beheerder / exploitant en deels eigenaar);
- verzekeringen (deel voor rekening van beheerder / exploitant en deels eigenaar);
- schoonmaakkosten en huisvuil afvoer (voor rekening van beheerder / exploitant);
- inrichtingskosten (kunst, inrichting, landscaping) (voor rekening van beheerder / exploitant);
- housekeeping (receptie, beveiliging, coördinatie) (voor rekening van beheerder / exploitant).

Opbouwen van reserves voor het onderhoud van het gemeentelijk vastgoed

Gebruikelijke aanpak bij de opbouw van vastgoed is het regelen van jaarlijkse dotaties in de programmabegroting die worden gestort in een voor dit doel bestemde reserve. Vanuit de reserve kunnen middelen voor het groot onderhoud worden gereserveerd.

Risico's

- Mee- of tegenvallende kwaliteit van de installaties en bouwkundige voorzieningen (risico groot);
- Wijziging als gevolg van de actualisatie van de MJOP's (risico middel);
- Ontwikkeling van de eisen op het gebied van duurzaamheid (extra isoleren, aanleg zonnepanelen en WKO's, warmteterugwinning en de aanleg of verbetering van Gebouw Beheer en sturingsystemen (risico op langere termijn groot);
- Wijzigingen in gebruik, zowel in functie als termijn (voorbeeld inbreng Wetering Plangroep (WPG)), naast investeringsrisico's brengt dat op termijn ook onderhoudsrisico's met zich mee (risico klein);
- Gewijzigde voorschriften op het gebied op bouwfysica, brand- en inbraakpreventie en toegankelijkheid (risico middel);
- “Terugkrijgen” van verouderde onderwijsgebouwen met bijbehorende percelen, met als gevolg extra onderhoudsverplichtingen (risico middel).

(Uit: 'Meerjaren gebouwen onderhoudsprogramma's voor het gemeentelijk maatschappelijk vastgoed', vastgesteld in de raadsvergadering van 8 maart 2018)

→ Bijlage 5: Exploiteerbaarheid

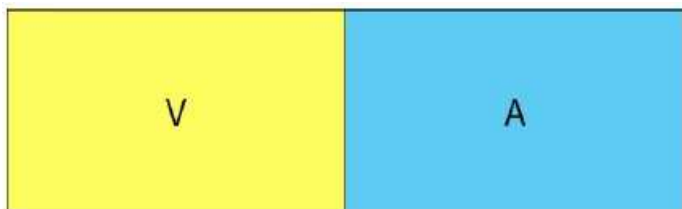
Hoe hoog is de vergoeding die moet worden verstrekt aan een exploitant om een object, binnen de door de raad vastgestelde uitgangspunten op basis van het vigerende accommodatie- en vastgoedbeleid, op een gezonde (lees: toekomstbestendige) manier te kunnen exploiteren? De stelregel is dat elk gebouw tegen een bijdrage van € 0 te exploiteren zou moeten zijn. Dit betekent dat de opbrengsten uit de exploitatie de kosten uit exploitatie minimaal moeten kunnen dekken.

De vergoeding die is beoordeeld in het kader van de kwalitatieve analyse van het vastgoed is de netto vergoeding. De netto vergoeding is de door de exploitant in rekening gebrachte exploitatiebijdrage (=bruto vergoeding) waarop de in rekening gebrachte huurpenningen in mindering worden gebracht. De reden hiervan is dat de kapitaallasten al in de gemeentelijke begroting zijn opgenomen en de ontvangen huurpenningen voor objecten in eigendom dus als 'vergoeding' voor deze kapitaallasten dienen te worden gezien.

Het streven is om alle panden vanuit de vastgoedportefeuille op een zodanig economisch verantwoorde wijze te laten plaatsvinden. Dit is een van de indicatoren die de courantheid van de vastgoedportefeuille bepaald. Het op economisch verantwoorde wijze exploiteren is te omschrijven dat het object tegen een nog acceptabel bedrag (minimaal redelijk) kan worden geëxploiteerd voor de aan het object toegekende functie.

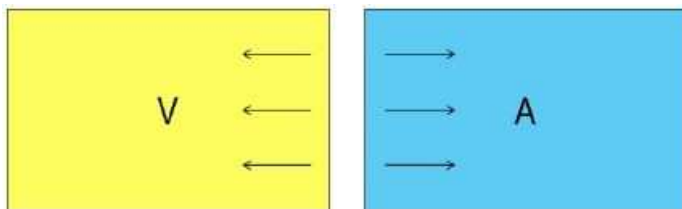
→ Bijlage 6: Afstemmen tussen vraag en aanbod

In een ideale gemeentelijke maatschappelijk vastgoedwereld stemmen ruimtevragers (V) en ruimteaanbieders (A) continu hun belangen op elkaar af, zodat sprake is van een naadloze samensmelting van de twee belangen (zie figuur B6-1).



Figuur B6-1: Ideale afstemming ruimtevragers (V) en ruimteaanbieders (A)

Die ideale wereld bestaat echter niet. De belangen liggen ver uit elkaar en iedereen richt zich primair op het eigen belang. De beleefingswerelden verschillen daarbij zoveel in taal, methodiek en cultuur dat vraag en aanbodzijde veelal apart van elkaar opereren (figuur B6-2).

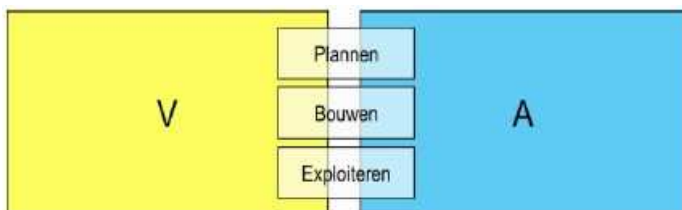


Figuur B6-2: In de praktijk vinden ruimtevragers (V) en ruimteaanbieders (A) elkaar niet altijd vanzelf

Het is overigens geen probleem dat er een heldere afbakening is tussen de leefwerelden van de gebruikers en de aanbieders van maatschappelijk vastgoed. Zo is het helder wie waarover gaat en kan gewerkt worden zonder teveel intern overleg. Daarbij is het bepalen van een eigen standpunt noodzakelijk om goed samen te kunnen werken. In een aantal momenten is het noodzakelijk dat belangen op elkaar afgestemd worden, om goede randvoorwaarden voor de exploitatie te creëren.

Onderlinge afhankelijkheid

In de planningsfase, in de ontwikkel- of bouwphase en in de exploitatiefase zijn gebruiker en aanbieder in grote mate van elkaar afhankelijk. Alleen door een evenwichtige belangenafweging in die drie fasen eindigen passende en betaalbare voorzieningen op de goede plek. De onderlinge afhankelijkheid wordt getoond in figuur B6-3



Figuur B6-3: Ruimtevragers (V) en -aanbieders (A) zijn in elke fase aangewezen op elkaar

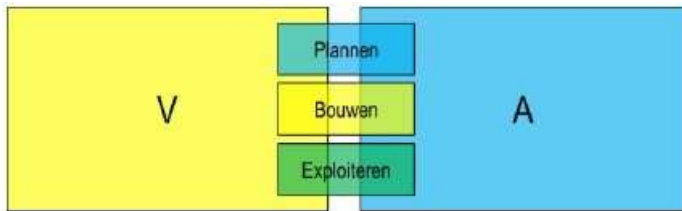
Nu is het niet zo dat op dit moment tussen gebruiker en aanbieder niet overlegd wordt. Een aantal factoren zorgt ervoor dat de samenwerking tussen gebruiker en aanbieder steeds op dezelfde manier invulling krijgt. En dat in een aantal momenten betrokkenen min of meer buiten spel staan.

- In de planfase zorgen tijd en geld voor een onevenredig grote invloed van het fysiek domein. Planologen en stedenbouwers kennen hun eigen rekenmethoden en denken vaak 20 tot 40 jaar vooruit. Die tijdseenheid is voor het sociaal domein volstrekt niet interessant, politieke

prioriteiten wijzigen elke vier jaar. De maatschappelijke grondprijs is overal dezelfde, dus ook financieel voelt het sociaal domein geen urgentie om locaties te claimen. Het ligt dus voor de hand dat het fysieke (beheersende) domein een bepalende rol speelt in deze fase.

- In de ontwikkelfase is dit juist omgekeerd. Het sociaal domein initieert en financiert vaak de gebouwontwikkeling en is aanspreekpunt voor de maatschappelijke partners in het pand. Dat maakt het lastig om vanuit het beheerbelang bepaalde ontwerpkeuzen te beïnvloeden.
- Vanwege het uitvoerende karakter van de exploitatiefase is zowel het sociaal domein als het fysiek domein minimaal betrokken. Het vorm geven van de samenwerking in deze fase besteden beide partijen graag uit aan een projectleider.

Dit levert het volgende plaatje op:



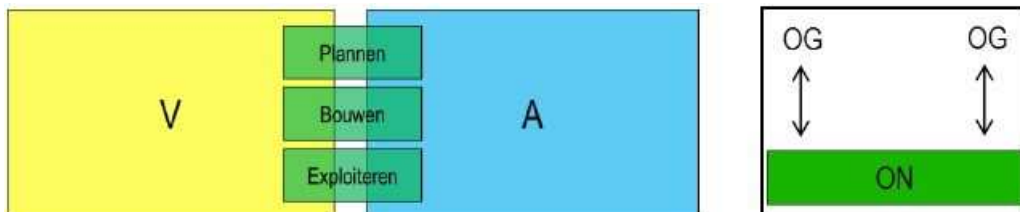
Figuur B6-4: De invloed varieert per fase: zo prevaleert het vragersbelang, dan het aanbiedersbelang

Door dit figuur wordt ook meteen duidelijk waarom veel maatschappelijk vastgoed niet goed te exploiteren is. Accommodaties die ontwikkeld zijn vanuit gebruiksoogpunt staan vaak op locaties die bedacht zijn vanuit een beheeroogpunt. Voor de exploitatie voelt niemand zich verantwoordelijk.

Sturen op een evenwichtige afweging

Om een integrale afweging van alle belangen, door de tijd heen, mogelijk te maken is het nodig om op een heldere en eenduidige manier invulling te geven aan de betrokkenheid van het sociaal en het fysiek domein. Er bestaan hiervoor vier mogelijke sturingsprincipes (Seebregts, 2014):

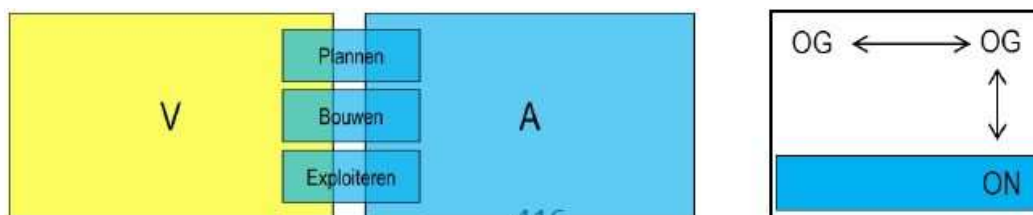
I Sturing vanuit projectmanagement



Figuur B6-5: Sturing vanuit projectmanagement

In dit model geven gebruiker en aanbieder als opdrachtgever (OG) opdracht aan een onafhankelijke opdrachtnemer (ON) om verantwoordelijkheid te nemen voor de integrale afweging van hun beider belangen. Het voordeel van dit model is dat een onafhankelijke derde objectief belangen kan wegen. Het nadeel is dat deze derde geen lange termijn betrokkenheid kent.

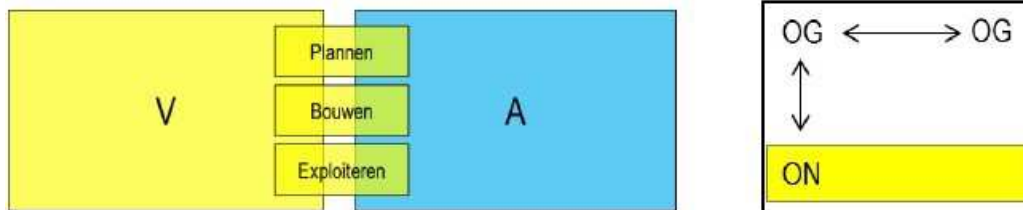
II Sturing vanuit aanbod



Figuur B6-6: Sturing vanuit aanbod

In dit model ligt de verantwoordelijkheid voor de integrale afstemming tijdens het gehele proces bij de aanbieder, die intern opdracht verstrekt. De gebruiker is afnemer van het eindproduct. Het voordeel van dit model is dat er een goed beheersbare vastgoedportefeuille ontstaat, het nadeel is dat de gebruiker een beperkte verantwoordelijkheid voor de rendabiliteit van de portefeuille zal voelen.

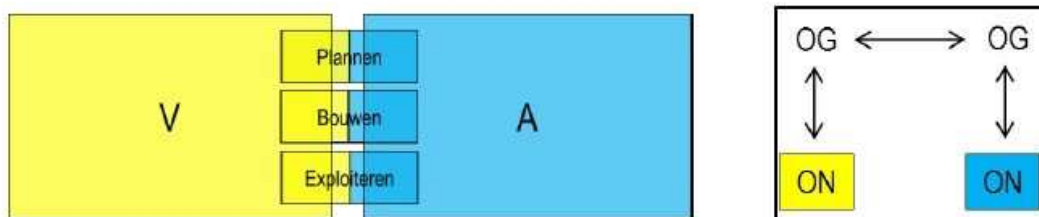
III Sturing vanuit vraag



Figuur B6-7: Sturing vanuit vraag

In dit model ligt de verantwoordelijkheid voor de integrale afstemming tijdens het gehele proces bij de gebruiker, die intern opdracht verstrekt. De aanbieder is beheerder van het eindproduct. Het voordeel is dat de vastgoedportefeuille goed aansluit bij de gebruikswensen, het nadeel is dat de portefeuille lastig te beheersen (want weinig standaardisering) zal zijn.

IV Sturing vanuit beleid



Figuur B6-8: Sturing vanuit beleid

In dit model zijn gebruiker en aanbieder gezamenlijk verantwoordelijk voor de integrale afweging van hun belangen. Intern wordt in beide domeinen hiertoe opdracht verstrekt. Het voordeel van dit model is de continue betrokkenheid van beide partijen. Het nadeel is dat besluiten meer afstemming en (dus) meer tijd kosten en dat beide domeinen over ontwikkel expertise moeten beschikken.