

# Strategie op vastgoed

Door Erwin van Proosdij



Op 3 februari 2014 heeft de Raad twee besluiten genomen:

1. Aanbevelingen Rekenkameronderzoek Vastgoedbeleid: “veronderstelde werkelijkheid”;

2. Aanpassen regie op vastgoed. De besluiten leiden tot nieuwe inzichten over de opgave, rollen en expertise van stadsdelen, programma’s en Vastgoedbedrijf Enschede (VBE) ten aanzien van vastgoed. In de “strategie vastgoed” worden deze besluiten vertaald naar nieuw vastgoedbeleid. Daarbij zijn tevens de uitgangspunten uit het coalitieakkoord en andere belangrijke ontwikkelingen die een relatie hebben met vastgoedbeleid meegenomen.

We gaan achtereenvolgens in op de hiervoor genoemde Raadsbesluiten, de relatie tussen het coalitieakkoord en ontwikkelingen m.b.t. vastgoedbeleid. Daarna zoomen we in op het nieuwe beleidskader en de 6 uitgangspunten.

### **Aanpassen regie op vastgoed**

In het besluit “Aanpassen regie op vastgoed”, van 3 februari 2014 heeft de Raad, onder voorbehoud van nadere besluitvorming over de financiële consequenties, besloten vastgoed te concentreren in portefeuille bij VBE. Het doel van concentratie van het gemeentelijk vastgoed is:

- Versnippering tegen te gaan<sup>1</sup>;
- Meer regie bij VBE t.a.v. vastgoed bij VBE neer te leggen<sup>1</sup> en
- Het verhogen van inzicht en sturing van College en Raad.

Vastgoedbedrijf Enschede vervult namens de gemeente Enschede de rol van eigenaar, verhuurder en beheerder van het gemeentelijk vastgoed. VBE is in 2001 opgericht en in 2005 is de eerste vastgoednota vastgesteld door de Raad en in 2011 is deze herzien (Vastgoednota 2.0). In 2014 is wederom een herziening van de strategische koers op het gebied van vastgoedbeleid gewenst als gevolg van een aantal ontwikkelingen die een directe relatie hebben met het gemeentelijk vastgoed en uitgangspunten in het coalitieakkoord 2014 - 2018.

Aanpassing van regie op vastgoed zorgt voor meer samenhang tussen de organisatieonderdelen. Hierin sluit de visie van het College op het samenbrengen van vastgoed nauw aan bij de conclusies uit het Rekenkamercommissie onderzoek naar vastgoedbeleid van 19 november 2013.

<sup>1</sup> Conclusie en aanbevelingen Rekenkamercommissie onderzoek naar vastgoedbeleid d.d. 19 november 2013.

Dit betekent dat VBE gemeentelijk vastgoed in portefeuille krijgt waar geen beleidsmatige redenen (meer) voor aanwezig is. Het betreft vastgoed (32 panden) dat oorspronkelijk voor gebiedsontwikkeling is aangekocht, schoolgebouwen die geen onderwijsfunctie meer hebben of ander gemeentelijk vastgoed. Dit vastgoed is in 2014 nog in portefeuille bij andere organisatieonderdelen. De gemeenschappelijke factor binnen dit vastgoed is dat de jaarlijkse exploitatie structureel tekorten vertoont en dat per saldo de boekwaarde hoger is dan de

### Vastgoedportefeuille VBE

22 cultuur – 44.000 m<sup>2</sup>

23 welzijn – 13.000 m<sup>2</sup>

61 sport – 56.000 m<sup>2</sup>

34 kantoor en overig – 97.500 m<sup>2</sup>

11 woningen – 2.400 m<sup>2</sup>

69 beheergronden – 264.000 m<sup>2</sup>

### Toevoeging concentratie vastgoed

6 Volkspark – 2.100 m<sup>2</sup>

1 Kwekerij – 9.500 m<sup>2</sup>

15 (voormalig) onderwijs – 20.000 m<sup>2</sup>

10 Grondbedrijf – 6.500 m<sup>2</sup>

marktwaarde. Vastgoed in (toekomstige) gebiedsontwikkelingsprojecten blijft in portefeuille bij het Grondbedrijf.

Voor de gevolgen van de concentratie van vastgoed in portefeuille bij VBE wordt verwezen naar het raadsbesluit waarvan deze nota onderdeel uitmaakt.

### Rekenkameronderzoek Vastgoedbeleid: “Veronderstelde werkelijkheid”

De Raad heeft op 3 februari 2014 de conclusies en aanbevelingen van dit Rekenkameronderzoek overgenomen. In deze nota zijn de aanbevelingen verwerkt die een relatie hebben met strategisch vastgoedbeleid, te weten:

- Het strategische doel “effectiever vastgoedbeleid”;
- Leg meer regie over het gemeentelijk vastgoed in al zijn aspecten bij VBE;
- Hanteer een beleidskader voor het maatschappelijk rendement van vastgoed.

De overige aanbevelingen van de Rekenkamer hebben een relatie met beheer, exploitatie, risicomanagement en de te hanteren financiële systematiek. Deze zijn verwerkt in de separate beheerverordening en maken als zodanig deel uit van dit Raadsbesluit.

### Coalitieakkoord

In het coalitieakkoord 2014 - 2018 is een aantal belangrijke uitgangspunten opgenomen die een relatie hebben met vastgoedbeleid. Gebiedsgericht werken, waarbij de activiteiten voorop staan en voorzieningen geclusterd worden, moeten leiden tot voldoende accommodaties. Daarbij zijn o.a. burgerparticipatie, duurzaamheid en financieel solide beleid van belang. We gaan gericht aansluiten bij wat er leeft in de wijk en de initiatieven die daar zijn. We bouwen daarbij de leidende rol van de stadsdelen in de komende jaren steeds verder uit.

### Ontwikkelingen

Ontwikkelingen in het maatschappelijk domein, in financieel opzicht, economisch en organisatorisch geven eveneens aanleiding tot het bijstellen van de strategische koers op het gebied van vastgoedbeleid.

### Maatschappelijk

Op maatschappelijk terrein springen vooral de 3 decentralisaties in de zorg, de gevolgen van de motie Haersma Buma en de overheveling van buitenonderhoud (primair onderwijs) in het oog. Het is nog niet duidelijk welk direct effect de 3 decentralisaties in het sociale domein hebben op het gemeentelijk vastgoed. Verwacht wordt dat door het wegvallen van functies en voorzieningen van zorgen welzijnsinstellingen, de behoefte hieraan in de wijk manifest worden. Wanneer mensen langer thuis blijven wonen met

ondersteuning van familie, buren en minder zware professionele zorg, is een aanbod van welzijn- en zorgdiensten dichtbij huis nodig. De te verwachten krimp op verblijfsplaatsen en de aanvullende functies in de zorg zal zeker effect hebben op de totale 'markt' van maatschappelijk vastgoed.

Op het gebied van onderwijshuisvesting zorgt de korting als gevolg van de motie Haersma Buma en de overheveling van buitenonderhoud voor een aanzienlijke beperking op het investeringsvermogen van de gemeente Enschede op onderwijshuisvesting. Een van de mogelijke oplossingen is een beperking van het aantal locaties. Het gevolg is dat dan op termijn ruimte ontstaat, omdat de vaste lasten van de onderwijsgebouwen in de onderwijsbegroting afnemen.

In Nederland is er circa 83,5 miljoen vierkante meter geheel of gedeeltelijk publiek gefinancierd maatschappelijk vastgoed beschikbaar. Jaarlijks is hiermee een bedrag gemoeid van 14,3 miljard Euro, ofwel € 2.000,- per huishouden. Circa 70% heeft een onderwijs of zorgfunctie. De verwachting is dat dit landelijk in 2030 zal dalen naar 60 miljoen vierkante meter. Landelijk zal dus ruim 20 miljoen vierkante meter maatschappelijk vastgoed herbestemd moeten worden. Enschede wordt geconfronteerd met een vergelijkbare problematiek. Daarbij moet opgemerkt worden dat met name zorgvastgoed niet in bezit is van de gemeente en ook maatschappelijk vastgoed in bezit is bij partners.

In het coalitieakkoord is opgenomen dat voorzieningen geclusterd worden en de huisvesting van activiteiten voorop staat. Dit moet leiden tot voldoende accommodaties. Clustering van voorzieningen betekent een betere benutting en bezetting van accommodaties, maar betekent ook dat

### Resultaten Vastgoednota 2.0

De ambities in Vastgoednota 2.0 zijn grotendeels ingevuld. VBE is in de afgelopen jaren ondernemender geworden, getuige het reeds behaalde verkoopresultaat. Van de taakstelling van 2,14 miljoen Euro is inmiddels ruim 1,5 miljoen Euro aan boekwinsten gerealiseerd. Het terugdringen van de CO2 uitstoot van gemeentelijke gebouwen ligt momenteel voor op de doelstelling 2020. Een aansprekend voorbeeld is de realisatie van 1.500 zonnepanelen op gemeentelijke gebouwen. VBE is qua personele bezetting slanker geworden en de bedrijfsvoering professioneler. We laten in prestatiecontracten voor onderhoud meer aan de markt over en beperken ons meer en meer tot een regisserende rol. Onze bedrijfsprocessen zijn volgens de principes van 'lean werken' verbeterd. Mede daardoor zijn we steeds beter in staan om de juiste informatie te genereren en daarmee inzicht en sturing voor Raad en College te vergroten.

er accommodaties vrijkomen. Daarnaast heeft de krimp van de ambtelijke organisatie en de invoering van flexibel werken tot gevolg dat er minder kantoorruimte nodig is om gemeentelijke medewerkers in te huisvesten.

Deze maatschappelijke ontwikkelingen leiden ertoe dat het aanbod aan maatschappelijk vastgoed toeneemt, de vraag daalt en de noodzaak tot herbestemmen of sloop toeneemt.

Al met al ontstaat er minder druk op de markt van maatschappelijk vastgoed en komt meer vastgoed in concurrentie met andere gebouwen op de markt.

### **Financieel**

In 2013 heeft een onttrekking plaatsgevonden aan de reserve vastgoed om een bijdrage te leveren aan de afboeking van grond in het kader van de Stedelijke Koers. Deze onttrekking wordt via boekwinsten uit verkoop van vastgoed weer aangevuld. De verkoopopgave voegt een dimensie toe aan het profiel van VBE; naast het kosten-dekkend faciliteren van beleid door middel van vastgoed, is het behalen van financieel rendement uit verkoop toegevoegd.

Bezuinigingen in de publieke sector hebben de budgetten meer en meer onder druk gezet. De gemeente moet meer met minder doen en mede daardoor neemt de ruimte-behoefte van gesubsidieerde instellingen af, waardoor leegstand of suboptimaal gebruik kan ontstaan. Vastgoedkosten liggen voor langere tijd vast in kapitaallasten en eigenaarslasten (onderhoud, heffingen, beheerkosten). Deze lasten stijgen jaarlijks als gevolg van indexeringen en op het moment dat inkomsten of dekking vanuit de gemeentelijke begroting wegvalt kan een financieel probleem ontstaan.

Samenvoegen van vastgoed heeft tot gevolg dat de financiële problematiek geconcentreerd wordt bij VBE. De neerwaartse druk op de reserve vastgoed zal toenemen en de bijdrage in het weerstandsvermogen vanuit de stille reserve zal daardoor gaan afnemen.

### **Economisch**

De economische recessie in het algemeen en de recessie in de vastgoedmarkt in het bijzonder hebben ertoe geleid dat leegstand in alle segmenten binnen de sector is

toegenomen. Dit is ook merkbaar bij het vastgoed dat in bezit is van de gemeente Enschede. Daarnaast worden we vaker geconfronteerd met huurachterstanden en met procedures die hieruit voortkomen. Bij verkoop van vastgoed hebben we steeds vaker te maken met het feit dat de kopende partij haar financiering niet rond krijgt en daardoor moet afhaken. In verhuurtrajecten merken we dat we opereren in een 'kopersmarkt', er is een groot aanbod, de vragende partij heeft veel keuze en een sterke onderhandelingspositie.

Overheden concurreren regelmatig met bedrijven. Om concurrentievervalsing te voorkomen, moeten overheden zich aan gedragsregels houden. Deze staan in de Wet Markt en Overheid, die onderdeel is van de Mededingingswet. Verhuur van vastgoed en verpachting van grond vallen onder de wet.

Overheden moeten in ieder geval alle integrale kosten van een economische activiteit doorberekenen in de verkoop of verhuurprijs. De Wet Markt en Overheid bevat een uitzondering voor economische activiteiten en voor bevoordelingen van overheidsbedrijven die plaatsvinden in het algemeen belang waar de markt faalt. Voorwaarde is dat de vaststelling dat economische activiteiten en bevoordelingen in het algemeen belang plaatsvinden, geschiedt door de gemeenteraad.

Kortom, de recessie vraagt enerzijds om een adequate en kordate aanpak in de bedrijfsvoering en anderzijds om een creatieve, oplossingsgerichte benadering in verhuur- en verkooptrajecten. Daarbij is het beperken van het verlies (o.a. door afboeken) in sommige gevallen het hoogst haalbare.

### Organisatorisch

In het coalitieakkoord wordt ruimte en vertrouwen aan het gemeentelijk apparaat gegeven om de kracht en de creativiteit te benutten. Daarbij zijn efficiëntie en wendbaarheid belangrijke aspecten. Het accent komt te liggen op regievoeren op kerntaken en de gevraagde prestatie en de uitvoering overlaten aan anderen. Dit kan ook betekenen dat uitvoeringsonderdelen intern of extern verzelfstandigd worden. VBE verkent in deze coalitieperiode of interne of externe verzelfstandiging, zo mogelijk in regionaal verband, wenselijk is.

### Duurzaamheid

Het terugdringen van de CO<sup>2</sup> uitstoot van gemeentelijke gebouwen ligt momenteel voor op de doelstelling 2020. In de afgelopen jaren hebben we als volgt ingezet op verduurzaming van de portefeuille:

- Bij grotere projecten hebben we soms incidenteel (onrendabel) geïnvesteerd;
- We hebben gebruik gemaakt van subsidiemogelijkheden;
- Bij het uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden hebben we zoveel mogelijk gekozen voor duurzame oplossingen (na isolatie van daken bij vervanging dakbedekking, HR CV-ketels, lijnolieverf);
- We hebben de huurder laten meebetalen, omdat deze profiteert van een lagere energierekening.

Verduurzaming van vastgoed vraagt in veel gevallen een investering die over langere tijd terug verdiend moet worden.

### Uitgangspunten strategie vastgoed

Wanneer we de hierboven beschreven ontwikkelingen bezien dan leidt dat tot de volgende constatering:

- Het aanbod aan maatschappelijk vastgoed op de markt zal naar verwachting toenemen;

- De vraag verandert en neemt vermoedelijk verder af;
- Het gemeentelijke middenkader staat onder druk en om die reden richten we ons meer op onze kerntaken;
- We willen voorzieningen clusteren en werken toe naar een betere bezetting en benutting van accommodaties;
- Vanuit economisch perspectief bekeken hebben we te maken met een kopersmarkt in de vastgoedsector;
- Het financiële meerjaren perspectief voor VBE staat onder druk en vraagt om een kordate en adequate aanpak;
- Bij verduurzaming van vastgoed richten we ons primair op de voorraad die in bezit blijft van de gemeente ter ondersteuning van beleid en de eigen huisvesting.

Hieruit zijn 7 aspecten te destilleren voor de strategische koers op het gebied van gemeentelijk vastgoedbeleid. Deze 7 aspecten zijn:

#### 1. Eigendom en beheer van vastgoed is geen kerntaak van de gemeente

Eigendom van vastgoed is geen wettelijke taak van de gemeente en daarnaast is eigendom van vastgoed is niet perse noodzakelijk om gemeentelijke beleidsdoelen te realiseren. Het vastgoed heeft op zichzelf geen maatschappelijk rendement in zich. Het zijn de activiteiten in het vastgoed die maatschappelijk rendement kunnen opleveren. Een uitzondering kan gemaakt worden voor panden met een monumentale waarde.

#### 2. Vastgoed in bezit van de gemeente wordt afgestoten tenzij het om een maatschappelijke functie gaat waar de markt niet in voorziet.

Afstoten van vastgoed beperkt in de toekomst de risico's en beheerlast.

Gemeente Enschede heeft dan minder geld vastliggen in stenen, wat de wendbaarheid vergroot. De focus ligt dan bij aanvang op het vastgoed waar geen beleidsmatig doel mee gediend wordt, op vastgoed waar interesse vanuit de markt aanwezig is, een aantrekkelijk financieel rendement te maken valt en verliesgevend vastgoed ter beperking van verdere verliezen (bijvoorbeeld Spinnerij Oosterveld). In een aantal gevallen is het eigendom van vastgoed verkregen via schenking waarbij bepaald is dat vervreemding niet mogelijk is, in die gevallen blijft het vastgoed in eigendom van de gemeente.

### **3. Vastgoed is een hulpbron, eigendom is een sturingsinstrument om doelen te bereiken**

Vastgoed kan vanuit de eigendomspositie ingezet worden om beleidsdoelen mede te helpen realiseren. In de toekomst, bij nieuwe initiatieven en bij veranderende behoeften, wordt hierin voorzien wanneer het om vastgoed gaat waar de markt niet in voorziet én het belang vanuit beleid aanwezig is.

In de bestaande portefeuille wordt een verdeling gemaakt in te verkopen vastgoed, vastgoed dat voor eigen huisvesting gebruikt wordt en maatschappelijk vastgoed. De categorie maatschappelijk vastgoed in de bestaande portefeuille betreft het vastgoed dat (vooralsnog) niet wordt verkocht en wordt ingezet als sturingsinstrument om doelen te bereiken.

In deze deelportefeuille wordt tevens ingezet op verduurzaming conform de gemeentelijke doelstelling binnen de financiële kaders van VBE.

### **4. Regie op vastgoed is een samenspel tussen stadsdelen, programma's en vastgoed en leidt tot integrale voorstellen**

Regie op gemeentelijk vastgoed wordt georganiseerd vanuit de stadsdelen op basis van de gebiedsagenda. Daarbij wordt de match gemaakt tussen vraag en aanbod t.b.v. de maatschappelijke opgave, de beschikbare middelen en de strategische vastgoedopties. Regie op vastgoed is een samenspel tussen stadsdelen, programma's en vastgoed en leidt tot integrale voorstellen.

### **5. Vastgoed dat de gemeente bezit wordt optimaal (efficiënt en effectief) benut, bezet en beheerd**

Optimaal benutten, bezetten en beheren betekent dat de huisvesting van activiteiten voorop staat, er voldoende accommodaties zijn en dat voorzieningen waar mogelijk geclusterd worden. Zo kunnen de beleidsdoelen bereikt worden met de inzet van minimale middelen. Ook hierbij geldt dat vastgoed een hulpmiddel is.

Efficiënt en effectief beheer betekent vanuit VBE we inzetten op een slanke regieorganisatie, waarbij zoveel mogelijk kennis en kunde uit de (regionale) markt benut wordt. Onderhoud voeren we per pand gedifferentieerd uit, passend bij de vastgoedstrategie van de verschillende portefeuilleonderdelen. Datzelfde geldt voor het verduurzamen van de portefeuille.

**6. Een zo groot mogelijk financieel rendement wordt nagestreefd op vastgoed zonder beleidsdoel dat wordt afgestoten**

Op vastgoed zonder beleidsdoel, ofwel vastgoed dat verkocht wordt, is een zo hoog mogelijk financieel rendement het leidende principe. Financieel rendement kan behaald worden uit directe verkoop of optimalisatie van verhuur met als doel op een later moment over te gaan tot verkoop. Hierbij worden de mogelijkheden in de markt en de korte en lange termijn effecten op de financiële positie van VBE tegen elkaar afgewogen.

**7. Het beleidskader is het instrument om doelen, mogelijkheden en consequenties samenhangend in beeld te brengen**

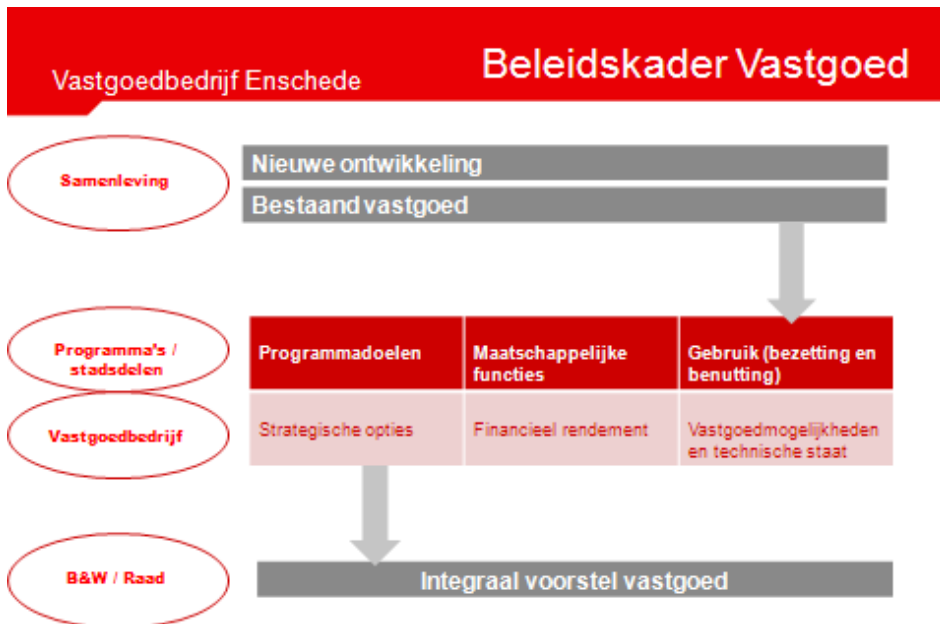
De Rekenkamer adviseert om binnen de gemeente een beleidskader voor maatschappelijk rendement te hanteren. Maatschappelijk rendement is in het rapport van de Rekenkamer gedefinieerd als: “de mate waarin de gemeentelijke en/of politieke doelstellingen worden behaald door vastgoed als bedrijfsmiddel in te zetten”.

Vastgoed heeft op zichzelf geen maatschappelijk rendement in zich. Het zijn de gehuisveste maatschappelijke functies en hun activiteiten in het vastgoed, die een effect kunnen hebben en kunnen bijdragen het behalen van gemeentelijke en/of politieke doelstellingen. Leegstaand vastgoed levert immers geen maatschappelijk rendement op. Hierop kan een uitzondering gemaakt worden voor vastgoed met een monumentale waarde.

Om die reden wordt bij de toepassing van het beleidskader de gemeentelijke doelen vanuit de programma's vertaald naar maatschappelijke functies en activiteiten. Daarbij wordt gewerkt vanuit de stadsdelen m.b.v. de gebiedsagenda's, voor centraal stedelijke voorzieningen kan een uitzondering gemaakt worden op deze werkwijze. Stadsdeelmanagement coördineert deze samenwerking. Functies en activiteiten worden vertaald naar de (beoogde) bezetting en benutting van het vastgoed. Verantwoording voor de mate waarin gemeentelijke en/of politieke doelstellingen worden behaald geschiedt vanuit de programma's.

Vanuit VBE wordt proactief meegedacht over strategische opties (verkoop- en ontwikkel-potentie, clusteren) vastgoedmogelijkheden (courantheid, geschiktheid van locatie en gebouw, technische staat, duurzaamheid) en het financieel rendement van een gebouw inclusief beoordeling van de risico's. VBE denkt mee vanuit vastgoedscenario's om de vastgoedportefeuille efficiënt en effectief te beheren.





Op deze wijze worden de behoefte, de mogelijkheden en de consequenties zowel vanuit de programma's als vanuit vastgoed in beeld gebracht en transparant verwerkt in een samenhangend voorstel. Met behulp van het beleidskader geeft het College uitvoering aan de uitgangspunten voor strategie op vastgoed. Het beleidskader wordt gebruikt bij nieuwe ontwikkelingen en bij het periodiek doorlichten van de bestaande vastgoedportefeuille. In bovenstaand model is dit schematisch weergegeven.

### Aanpassing kaders voor beheer en exploitatie

De hiervoor beschreven uitgangspunten voor strategisch vastgoedbeleid vragen eveneens om een aanpassing van de kaders en spelregels voor beheer en exploitatie. Deze kaders worden vastgelegd in een de nota: "Spelregels vastgoed". Daarin zijn tevens de aanbevelingen van de Rekenkamer verwerkt die een relatie hebben beheer, exploitatie, risicomanagement en te hanteren financiële systematiek.