

Vastgoedbeleid - kadernota

VASTGOEDBELEID

Kadernota

Kadernota Vastgoedbeleid versie 1.0 Gemeente Borger-Odoorn
8 augustus 2007

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De "Notitie Vastgoedbeheer gemeente Borger-Odoorn" is op 6 december 2005 vastgesteld door het college. Besloten is dat deze notitie verder uitgewerkt diende te worden. Deze kadernota Vastgoedbeleid is een onderdeel van deze uitwerking.

1.2 Situatieschets

Onder andere vanwege de grote oppervlakte van de gemeente is erg veel vastgoed in bezit. Een groot gedeelte van dit vastgoed kampt met onderhoudsachterstanden. Mede naar aanleiding daarvan zijn de projecten Kern & Kader en Vastgoed & Geld opgestart. In alle lagen van de gemeentelijke organisatie is op dit moment veel aandacht voor de vastgoedproblematiek.

1.3 Doel van de kadernota Vastgoedbeleid

Juist nu zoveel over vastgoed wordt gesproken is het van belang dat alle betrokkenen inzicht hebben in de specifieke kenmerken van vastgoed. Deze kenmerken zijn voor alle soorten vastgoed gelijk, hoewel de uitwerking en de actuele situatie per type vastgoed enorm kan verschillen. Daarop wordt ingegaan in (nog te schrijven) deelnota's per categorie vastgoed (bijvoorbeeld voor gebouwen).

Ook moet de kadernota Vastgoedbeleid houvast bieden om op een gestructureerde wijze tot een lange termijnvisie, beleid en beheer van het vastgoed te komen.

Daarmee zal deze kadernota enerzijds kunnen dienen als een onderbouwing van het Vastgoed & Geld-project, en anderzijds als paraplu boven de verschillende deelnota's voor de afzonderlijke vastgoedcategorieën.

1.4 Leeswijzer

De kadernota geeft wel inhoudelijke, maar geen specifieke informatie over (een specifiek type) vastgoed. Alle onderwerpen die voor vastgoed relevant zijn zullen worden opgesomd en waar nodig toegelicht. De uitwerking vindt plaats in de diverse deelnota's (waarbij kan worden verwezen naar de algemene informatie uit de kadernota).

Eerst zullen in hoofdstuk 2 de uitgangspunten voor het vastgoedbeleid worden aangegeven. Vervolgens komen de specifieke kenmerken en werkwijze van vastgoed aan de orde (hoofdstuk 3). Hoofdstuk 4 behandelt de ontwikkeling van een visie, beleid en beheer. In hoofdstuk 5 wordt kort ingegaan op gegevens over het vastgoed.

2 Uitgangspunten

2.1 Vastgoedcategorieën

Vastgoed is een verzamelnaam voor grond en alles wat daar op staat of in zit. Binnen deze gemeente wordt uitgegaan van een vijftal vastgoedcategorieën. Zie het kader hiernaast. Dit gaat om vastgoed behorend tot het publieke domein (a), vastgoed ten behoeve van de publieke dienst (b), maatschappelijk vastgoed (c), commercieel/strategisch vastgoed (d) en overig vastgoed (e).

Vastgoedcategorieën met voorbeelden:

- a. vastgoed behorend tot het publieke domein

-
- *wegen/kanalen*
 - *fietspaden*
 - *openbare verlichting*
 - *parkeerterrainen*
 - *rioolstelsel*
 - *bermen/sloten*
 - *plantsoenen*
 - *bomen*
- b. vastgoed ten behoeve van de publieke dienst
- *gemeentehuis*
 - *centrale werf*
 - *afvalbrengpunt*
 - *onderkomens gebiedsploegen*
 - *brandweerkazernes*
- c. maatschappelijk vastgoed
- *scholen*
 - *sportgebouwen en –terreinen*
 - *zwembaden*
 - *dorpshuizen*
 - *jeugdgebouwen*
 - *peuterspeelzalen*
 - *kunst/cultuuraccommodaties*
 - *bibliotheken*
 - *begraafplaatsen*
- d. commercieel/strategisch vastgoed
- *vastgoed met het oog op toekomstige ontwikkelingen*
 - *bouwgrond*
- e. overig vastgoed
- *verspreid woningbezit*
 - *garageboxen*

2.2 Ambtelijk primaat

In de besluitvorming over de eerste notitie met betrekking tot het vastgoed (zie paragraaf 1.1) is ook besloten het ambtelijk primaat voor het vastgoed neer te leggen bij de afdeling BOWG, omdat het vastgoedbeheer zich daar concentreert.

Binnen de afdeling BOWG zijn de verschillende soorten (voorbeelden) vastgoed verdeeld naar clusters van de afdeling. De verschillende deelnota's zijn/worden ook geschreven per cluster. Zie bijlage 1 voor een overzicht.

2.3 Relatie andere beleidsstukken

Het vastgoedbeleid heeft een relatie met de programmabegroting en het sectorplan. Het sectorplan bevat de organisatorische consequenties van het vastgoedbeleid, en de programmabegroting de financiële.

2.4 Relatie projecten

Er is een relatie tussen het vastgoedbeleid en de projecten Vastgoed & Geld en Kern & Kader. Vastgoed & Geld gaat om het afstemmen van de benodigde budgetten op het aanwezige vastgoed. Kern & Kader richt zich vooral op het maatschappelijk vastgoed en dan met name op de gebouwen. Daarbij gaat het om het afstemmen van het vastgoed op de gewenste voorzieningen of functies.

Daarnaast zijn er voortdurend projecten in uitvoering (bijvoorbeeld groot onderhoud en renovaties, nieuwbouw van een MFA, een nieuw bestemmingsplan, een afkoppelproject, een wegreconstructie) waarbij rekening dient te worden gehouden met alle aspecten van het vastgoedbeleid.

3 Kenmerken vastgoed

3.1 Gemeenschappelijke kenmerken

3.1.1 Kapitaalgoederen

Al het gemeentelijk vastgoed kan ook "kapitaalgoederen" worden genoemd, zoals in de programmabegroting gebeurt. Het bezit van vastgoed heeft namelijk financiële consequenties. Over het algemeen is er een investering gepleegd om het vastgoed te verkrijgen. Op die investering wordt afgeschreven. Zolang dat gebeurt rust er een boekwaarde op het vastgoed.

3.1.2 Onderhoudstoestand

Van belang is of het vastgoed in staat is de bedoelde taak te vervullen, zoals het huisvesten van een school of het afvoeren van rioolwater. Dit wordt aangegeven door het benoemen van de onderhoudstoestand. Omdat vastgoed wordt gebruikt of onderhevig is aan weersinvloeden, of groeit zoals bomen, verandert de onderhoudstoestand voortdurend.

Daarom vinden periodieke inspecties plaats waarbij de onderhoudstoestand van het vastgoed wordt vastgelegd. Over het algemeen wordt daarbij een methodiek gebruikt die gebaseerd is op het principe van conditiemeting. Een dergelijke methodiek levert op basis van de mate van afwijking van de nieuwstaat en de kans op storingen in de functievervulling een score. Deze conditiescore geeft de onderhoudstoestand van een bepaald vastgoedonderdeel weer. Als de gemeten conditiescore afwijkt van de gewenste score (de gewenste onderhoudstoestand) is het nodig om onderhoud uit te voeren.

3.1.3 Onderhoudsactiviteiten

Onderhoudsactiviteiten hebben veel verschillende benamingen, zoals bijvoorbeeld periodiek onderhoud, klein onderhoud of renovatie. In de specifieke activiteit die wordt uitgevoerd zit nog meer variatie (bijvoorbeeld: aanbrengen van slijtlagen, jaarlijks onderhoud van cv-ketels, snoeien van bomen). Onderhoudsactiviteiten zijn altijd bedoeld om de oorspronkelijke of gewenste toestand van het vastgoed te behouden. Als dat door het uitvoeren van onderhoud niet meer lukt (niet meer rendabel is) zal nieuwe aanleg of nieuwbouw moeten worden overwogen.

Tijdens de levensduur van vastgoed zullen onderhoudsactiviteiten regelmatig moeten worden uitgevoerd en herhaald. De tijdsduur waarna een activiteit opnieuw moet worden uitgevoerd is de cyclustijd. Voor grasmaaien is de cyclustijd bijvoorbeeld 2 weken, voor een schilderbeurt bijvoorbeeld 5 jaar. Van een groot aantal activiteiten zijn standaard cyclustijden bekend.

3.1.4 Planmatig onderhoud

Planmatig onderhoud is onderhoud dat gepland en begroot wordt op basis van de standaard cyclustijden. Vertrekpunt is altijd een inspectie van de actuele onderhoudstoestand, die aan het begin wordt gedaan en regelmatig wordt herhaald. Dit resulteert in een meerjarenbegroting en jaarplannen. Op basis van de meerjarenbegroting kunnen de kosten per eenheid van het vastgoed worden bepaald (bijvoorbeeld kosten per m² gebouw, per meter voetpad of per boom).

Als alle benodigde onderhoudsactiviteiten in een bepaald jaar het jaarbudget overstijgen is het nodig om prioriteiten aan te geven. Deze prioriteiten zeggen niets over de noodzaak van het onderhoud, die wordt aangegeven door de conditiescore. Een prioriteitensystematiek is alleen bedoeld om een volgorde aan te geven in de benodigde onderhoudsactiviteiten, en is alleen noodzakelijk bij onvoldoende budget. Bij een prioriteitensystematiek wordt gekeken in welke mate het niet uitvoeren van de onderhoudsactiviteit invloed heeft op bepaalde aspecten, zoals bijvoorbeeld veiligheid. De som van de scores op de verschillende aspecten geeft de prioriteit aan.

3.2 Onderlinge samenhang vastgoedsoorten

De verschillende soorten vastgoed hebben eigenlijk altijd onderlinge samenhang. Een gebouw is aangesloten op riolering, er loopt een weg naar toe waarlangs bomen staan. Dit betekent dat onderhoudsactiviteiten die (niet) worden uitgevoerd aan de ene soort vastgoed ook het andere vastgoed kunnen beïnvloeden. Denk bijvoorbeeld aan een weg die opgebroken moet worden om de onderliggende riolering te vervangen, boomwortels die het voetpad omhoog drukken of hemelwaterafvoeren van een gebouw die moeten aangepast vanwege een afkoppelpject.

3.3 Visie-beleid-beheer

Vastgoed kent enerzijds hoge investeringen en lange cyclustijden, en anderzijds ook een gedetailleerde wijze van beheer. Beleid ten aanzien van vastgoed kan het beste in drie stappen worden aangepakt.

Er is een lange termijnvisie nodig om te bepalen wat we willen met het vastgoed. De aard van vastgoed met over het algemeen hoge investeringen en lange cyclustijden vraagt hierom.

Op welke manier we ons doel met het vastgoed gaan bereiken wordt vastgelegd in beleid. De beleidsvorming vindt plaats van grof (de visie) naar fijn (het beheer).

Het beheer van het vastgoed is de uitvoering van het beleid. Hier vinden alle werkzaamheden plaats, binnen de kaders die gesteld zijn. Het gaat dan zowel om bijvoorbeeld het inspecteren van de onderhoudstoestand als het uitvoeren van een onderhoudsactiviteit.

In hoofdstuk 4 wordt dit nader uitgewerkt.

4 Ontwikkeling visie, beleid en beheer

4.1 Visie

Juist omdat vastgoedbeleid en -beheer vaak erg gericht is op de praktijk en de uitvoering, is het belangrijk om eerst een visie te bepalen (voor een bepaalde soort vastgoed).

Vertrekpunt daarbij kan zijn om de huidige situatie ten aanzien van het vastgoed te beschrijven. Bijvoorbeeld hoe en waarom het vastgoed tot stand is gekomen. Daarna kan de vraag gesteld worden of de gemeente een taak als overheid of andere verplichtingen heeft ten aanzien van het vastgoed. Als er geen taken of verplichtingen zijn, zijn er wellicht andere redenen waarom het vastgoed in bezit is. Uit een dergelijke exercitie kan geconcludeerd worden of er keuzes mogelijk zijn ten aanzien van het wel of niet bezitten van het vastgoed.

Vervolgens kunnen de voorwaarden voor het bezit van het vastgoed worden benoemd. Het hangt van de voorgaande conclusie af of ook daar keuzes in te maken zijn. Over het algemeen is de eigenaar van vastgoed verantwoordelijk voor de veiligheid van de gebruikers. Ook de gewenste invloed op het vastgoed kan een reden zijn om bepaalde keuzes te maken. Dit moet resulteren in een aantal beleidsuitgangspunten die de basis zijn voor verdere uitwerking in beleid. Tenslotte moet de visie zo kort mogelijk worden samengevat, en het moet duidelijk zijn hoe aan de visie een vervolg wordt gegeven.

4.2 Beleid

Het vastgoedbeleid is de uitwerking van de beleidsuitgangspunten, dus van de voorwaarden voor het bezit van het vastgoed. Het gaat er daarbij om de voorwaarden concreet te maken, zodat ze kunnen worden uitgevoerd. Een voorwaarde is bijvoorbeeld dat de veiligheid van gebruikers van het vastgoed gewaarborgd is. Dit kan worden geconcretiseerd door te stellen dat het vastgoed aan wet- en regelgeving moet voldoen, of altijd in een uitstekende onderhoudstoestand moet zijn.

De relatie tussen de visie en het beleid moet daarbij duidelijk zichtbaar blijven. Het beleid is hoe we gaan bereiken wat we in de visie hebben aangegeven te willen.

Zonodig moet de reikwijdte van het beleid worden afgebakend door nader te specificeren op welk vastgoed het van toepassing is.

Een beleidsplan omvat tevens een financiële paragraaf waarin de financiële consequenties staan verwoord, met een dekkingsplan.

Ook moet een samenvatting van het beleid worden gegeven.

4.3 Beheer

In het vastgoedbeheer komt de praktijk aan bod. Afhankelijk van de beleidsuitgangspunten en de concretisering ervan wordt in het vastgoedbeheer in detail beschreven hoe het beleid wordt uitgevoerd. Als in het beleid gesteld is dat het vastgoed aan wet- en regelgeving moet voldoen, wordt binnen het vastgoedbeheer aangegeven welke wet- en regelgeving dit betreft, welke maatregelen moeten worden genomen, wat de kosten zijn, wanneer het wordt uitgevoerd, hoe het wordt gecontroleerd en dergelijke. Ook hier is het van belang dat de relatie tussen beleid en beheer zichtbaar blijft. Beheer moet altijd een relatie hebben met één van de beleidsuitgangspunten.

Door de gedetailleerdheid van het vastgoedbeheer zal de uitwerking en wellicht ook de reikwijdte per beleidsuitgangspunt erg verschillend zijn. Het beheer moet wel leiden tot concrete resultaten per beleidsuitgangspunt, waaraan getoetst kan worden of het beleid erin is geslaagd om de visie te bereiken.

5 Vastgoedgegevens

5.1 Vastgoedportefeuille

Het is van belang inzicht te hebben in de vastgoedportefeuille die in bezit is. Over het algemeen is dit inzicht ook aanwezig, los van het feit of er een visie, beleid of beheer is. De basis is een beschrijving van het bezit (wat/waar). Als meer gedetailleerde gegevens bekend zijn kunnen die ook worden vermeld (bijvoorbeeld werkelijke en gewenste onderhoudstoestand of kosten per eenheid).

Jaarlijks wordt in de programmabegroting ook een overzicht van de vastgoedbezittingen gegeven (kapitaalgoederenparagraaf).

5.2 Financiële aspecten

Op basis van de vastgoedportefeuille kan ook inzicht worden gegeven in de financiële aspecten van het vastgoed.

Voor zover bekend moeten kosten en budgetten worden aangegeven, zo mogelijk in een meerjarenplanning (grafiek). Deze gegevens komen terug in de programmabegroting (kapitaalgoederenparagraaf).

5.3 Organisatorische aspecten

Binnen de gemeentelijke organisatie houden vooral de afdelingen BORG en BOWG zich met het vastgoed bezig, dit zijn 84 formatieplaatsen (bron: sectorplan 2006). Echter ook bijvoorbeeld de afdelingen VROM, OCSW, FIN en I&A zijn betrokken.

In de desbetreffende sectorplannen zal dit aspect nader worden uitgewerkt.

begraafplaatsen	Groen	Wordt aan gewerkt
d. commercieel/strategisch vastgoed		
vastgoed met het oog op toekomstige ontwikkelingen	Bouwkunde	Gebouwen ⁵⁾
bouwgrond	Riolering en grondexploitatie	GRP en Waterplan ³⁾
e. overig vastgoed		
verspreid woningbezit	Bouwkunde	Gebouwen ⁵⁾
garageboxen	Bouwkunde	Gebouwen ⁵⁾

5) Deelnota gebouwen – visie, beleid, financieel en vastgoedportefeuille

3) "Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP)" en "Waterplan" – visie, beleid, beheer, financieel en vastgoedportefeuille

5) Deelnota gebouwen – visie, beleid, financieel en vastgoedportefeuille

5) Deelnota gebouwen – visie, beleid, financieel en vastgoedportefeuille