



RAPPORT

Nota Vastgoedbeleid Heerenveen

In opdracht van Gemeente Heerenveen

Jeroen Tazelaar en Jurgen Jaakke

22 oktober 2021 | Versie 1.0



Inhoudsopgave

Management Samenvatting	3
1. Inleiding	6
1.1. Introductie	6
1.2. Doel van de beleidsnota	7
1.3. Scope	8
2. Visie op gemeentelijk vastgoed	9
2.1. Verbinding met de beleidsdoelstellingen	9
2.2. De toegevoegde waarde van gemeentelijk vastgoed	10
2.2.1. Toegevoegde waarde en maatschappelijk effect	10
2.2.2. Eigendomssituatie	12
2.2.3. Bijbehorende beleidsdoelstellingen per deelportefeuille	12
3. Beleidsregels voor vastgoedbeheer	13
3.1. Introductie professioneel vastgoedbeheer	13
3.2. Rollen en verantwoordelijkheden	14
3.3. Financiële transparantie	16
3.4. Vastgoedgegevens en rapportagesystematiek	18
3.5. Beleidskader voor het verduurzamen van gemeentelijk vastgoed	19
4. Strategisch afwegingskader	22
4.1. Functionaliteit van het strategisch afwegingskader	23
5. Afweging eigendom	25
5.1. Alertheid op alternatieven voor eigendom	25
5.2. Denkmodel afweging eigendom	26
Conclusie	29
Bijlage 1: Spelregels per deelportefeuille	32



Management Samenvatting

Aanleiding

De gemeente Heerenveen heeft een verantwoordelijkheid voor een diverse vastgoedportefeuille (bezit, beheer en huur). Voornamelijk in verband met de wet Markt en Overheid en de duurzaamheidsdoelstellingen, geeft dit de aanleiding om de vastgoedportefeuille door te lichten. De Nota Vastgoedbeleid Heerenveen is hiervoor het beleidskader. Deze nota heeft alleen betrekking op de gebouwen in de vastgoedportefeuille en betreft is dus niet van toepassing op andere objecten zoals infrastructurele werken.

Doel van de beleidsnota

Deze beleidsnota geeft richting aan de vastgoedportefeuille en doet aanbevelingen over de vastgoedorganisatie. De nota beschrijft de uitgangspunten waarmee een toekomstbestendige vastgoedportefeuille en in een vervolgfase een toekomstbestendige vastgoedbeheerorganisatie kan worden bereikt. De nadruk in de nota ligt op: de strategische inzet van vastgoed en de afweging om vastgoed in eigendom te hebben of te nemen.

Visie op gemeentelijk vastgoed

Vastgoed is een strategisch beleid- en bedrijfsmiddel ter ondersteuning van beleid en van de gemeentelijke organisatie. Gemeentelijk vastgoed dient in eerste instantie maatschappelijke beleidsdoelstellingen te realiseren. Het bezit van vastgoed is geen doel op zich. Het bijdragen aan beleidsdoelstellingen wel.

Beleidsregels voor vastgoedbeheer

Een professionele gemeentelijke vastgoedorganisatie streeft naar een hoge mate van: **effectiviteit, efficiëntie en transparantie**. De vastgoedorganisatie van Heerenveen is vooral gericht op operationele en/of tactische taken. Hierdoor is er minder aandacht geweest voor de (lange termijn) strategie. Voor een effectieve en efficiënte inzet van het vastgoed is meer focus op portefeuillemanagement gewenst.

Effectiviteit: De mate waarin vastgoed maatschappelijke doelen realiseert bepaalt de effectiviteit van het vastgoed. Effectiviteit in de zin van doeltreffendheid: "In hoeverre draagt het vastgoed bij aan de gestelde beleidsdoelen?". Het effectief inzetten van vastgoed vergt een adequaat ingerichte professionele organisatie, waarbij duidelijkheid is over rollen en verantwoordelijkheden tussen de beleids- en de vastgoedafdeling.

Efficiëntie: Voor het efficiënt inzetten van gemeentelijk vastgoed is het van belang om inzicht te hebben in de kosten en opbrengsten van de huisvesting. Immers kan alleen dan gestuurd worden op kostenbewustzijn, kostenreductie en waarde optimalisatie. Hiervoor moeten geldstromen transparant zijn en moet de datakwaliteit van de portefeuille op orde zijn. De vastgoedafdeling dient te opereren binnen de kwaliteit-, financiële en duurzaamheidskaders.

Transparantie: Voor maatschappelijk vastgoed is een bepaalde mate van transparantie in de kasstromen vereist. Door het toepassen van een kostprijsdekkende huur in combinatie met indirecte subsidie wordt inzichtelijk wat de kosten zijn van het vastgoed en het faciliteren van een bepaalde voorziening.

Strategisch afwegingskader

De gemeente Heerenveen moet een goede afweging kunnen maken tussen enerzijds het maatschappelijk effect dat het vastgoed oplevert (baten) en anderzijds de kosten die er voor nodig zijn om het vastgoed te gebruiken (rekening houdend met duurzaamheidsdoelstellingen en de kwaliteit van het vastgoed). Om tot een afgewogen besluitvorming



te komen in hoeverre een initiatief of gebouw de moeite waard is kan het strategisch afwegingskader gebruikt worden. Om te beoordelen of een object tot de vastgoedportefeuille behoort moet een vijftal aspecten worden afgewogen:

Maatschappelijk effect: Afhankelijk van de deelportefeuille dient het maatschappelijk effect te passen bij de beleidsdoelstellingen.

Financieel: De totale netto exploitatielasten van de panden dienen niet te hoog te zijn.

Kwaliteit: Gebouwen dienen te voldoen aan de minimaal vereiste kwaliteit.

Duurzaamheid: Gebouwen dienen te voldoen aan duurzaamheidsambities en wetgeving.

Portefeuille fit: Dit aspect overstijgt het beheer en de exploitatie van individuele objecten. Vastgoed dient integraal te worden beoordeeld op de mate waarin het pand nodig is voor de portefeuillestrategie. Daarbij moet worden gekeken naar de bijdrage van het object aan de toekomstbestendigheid, de kwaliteit en de flexibiliteit van de totale portefeuille.

De beoordeling en afweging ten aanzien van het maatschappelijk effect (en in mindere mate van de portefeuille fit) is primair een verantwoordelijkheid vanuit de beleidsafdeling(en). De andere genoemde aspecten zijn meer vastgoed gerelateerd. De keuzes op deze vlakken liggen primair bij de vastgoedafdeling. Een afgewogen besluitvorming vindt zo plaats op basis van de dialoog tussen beleidsafdeling en vastgoedafdeling.

Daarbij geldt uiteraard dat de totale afweging en definitieve besluitvorming aan college van B&W respectievelijk de raad is.

Denkmodel afweging eigendomssituatie

De gemeente dient bij een huisvestingsinitiatief af te kunnen wegen of gemeentelijk eigendom noodzakelijk is. Daarbij dient de gemeente altijd alert te zijn op eventuele meer gunstige alternatieven, zoals huur van vastgoed. Het denkmodel afweging eigendomssituatie helpt hierbij en geeft aan, afhankelijk van de antwoorden op de vragen uit het denkmodel, of een gebouw wel of niet noodzakelijk is en in eigendom behoort te zijn. Bij toepassing van het denkmodel blijft maatwerk mogelijk en soms ook noodzakelijk. Het betekent niet automatisch dat panden die conform het denkmodel niet noodzakelijk in eigendom behoren te zijn, dan ook niet in eigendom zouden mogen zijn. Er kunnen immers goede redenen zijn om toch voor eigendom te kiezen.

Aanbevolen basisprincipes

- De beleidsafdelingen zijn primair verantwoordelijk voor het initiatief/nut en noodzaak voor deze huisvestingsvraag. De vastgoedafdeling is verantwoordelijk voor de visie op en regie over de vastgoedportefeuille
- Huisvesting is nooit een doel op zich maar dient bij te dragen aan het behalen van de (beleids-)doelen.
- De effectiviteit van vastgoed is afhankelijk van de mate waarin het bijdraagt aan beleidsdoelstellingen. Strategisch vastgoed moet een maatschappelijk effect hebben en/of van toegevoegde waarde zijn.
- Bij huisvestingsinitiatieven zullen de kosten en maatschappelijke baten met elkaar moeten worden afgewogen om te bepalen of het huisvestingsinitiatief de moeite waard is. Vervolgens wordt gekeken welke eigendomssituatie past bij het huisvestingsinitiatief.
- Ter ondersteuning van de beoordeling van huisvestingsinitiatieven zijn er spelregels per deelportefeuille.
- Wanneer er keuzes gemaakt worden, moeten deze voldoende worden onderbouwd. Dit vormt de input en biedt de grondslag om tot een afgewogen oordeel te kunnen komen.
- Voor professioneel portefeuillemanagement is inzicht en (financiële) transparantie noodzakelijk. Een vorm van 'betalen naar gebruik' is hierbij een onmisbaar instrument. De gemeente heeft daarbij een voorkeur voor het toepassen van 'Indirecte subsidie', waarbij het financiële effect van het 'gebruik' inzichtelijk wordt gemaakt door de kostprijs inzichtelijk te maken.
- De gemeente wil meer inzicht creëren. Daarvoor is een betere datakwaliteit nodig. Dat biedt namelijk de mogelijkheid om beter te kunnen anticiperen en te sturen op de vastgoedportefeuille.



- De gemeente Heerenveen heeft binnen de verduurzamingsopgave een voorbeeldfunctie. Zij wil vastgoed verduurzamen op natuurlijke vervangingsmomenten, waarvan zeker is dat het kosteneffectief en essentieel is voor het behalen van de duurzaamheidsdoelstellingen. Bij nieuwe initiatieven wordt een energieneutrale variant afgewogen.



1. Inleiding

1.1. Introductie

De gemeente Heerenveen beoogt de organisatie van vastgoed professionaliseren en de vastgoedportefeuille door te lichten. Dit om vastgoed en huisvesting op een goede efficiënte en effectieve wijze te kunnen inzetten voor de beleidsdoelstellingen. Maar er is ook aanleiding voor een professioneel vastgoedmanagement vanuit wet- en regelgeving, zoals de wet Markt en Overheid. Een van de eisen vanuit deze wet- en regelgeving is dat gemeenten zich moeten kunnen verantwoorden voor de door hun gehanteerde huur- en subsidieniveaus. Dit om een oneerlijke concurrentiepositie van instellingen ten opzichte van marktpartijen door de overheidsbijdragen te voorkomen. Dit vraagt uiteraard een goed inzicht in de werkelijke kosten en subsidies.

Daarnaast wordt de gemeente Heerenveen voor een verduurzamingsopgave gesteld, waarbinnen vastgoed een belangrijke component is. De gemeente Heerenveen heeft in dit kader, naast een (tussen)ambitie voor 2030, als ambitie om in 2050 energieneutraal te zijn (en daarbij 95% CO₂ reductie te hebben behaald). Dit vergt een aanzienlijke transitie van de huidige vastgoedportefeuille.

In deze context wil de gemeente Heerenveen beter zicht en grip op de portefeuille en de organisatie van vastgoed in een later stadium professionaliseren. Een stap hierin is het opstellen van een Strategisch Vastgoedbeleid als bouwsteen om te komen tot een toekomstbestendige vastgoedportefeuille. Een logische vervolgstap is het vormgeven van een aansluitende toekomstbestendige vastgoedbeheerorganisatie.

In de Nota Vastgoedbeleid zijn de kaders opgenomen om op een doeltreffende en efficiënte wijze gemeentelijk vastgoed te beheren. De gemeente Heerenveen heeft een divers portefeuille aan vastgoed in beheer en/of bezit. Net als in veel andere gemeenten in Nederland is dit een historisch gegroeide situatie bestaande uit eigendomspanden, huurpanden, panden met een economisch claimrecht (onderwijs) en enkele panden waarvoor de gemeente het beheer doet. Al met al heeft de gemeente Heerenveen een verantwoordelijkheid voor een zeer diverse vastgoedportefeuille.

Deze nota bevat beleidsmatige kaders over het gebruik, beheer en bezit van het gemeentelijke vastgoed (voor gebouwen in eigendom, gebouwen die door de gemeente worden gehuurd, en gebouwen waarvan de gemeente het economisch claimrecht heeft).

Beleidsafspraken op onbebouwde percelen, snippergroen, civiele werken en huidige onderhoudsactiviteiten staan niet in deze nota beschreven. Ook de vraag naar vastgoed (ruimtebehoefte) wordt niet meegenomen in de scope van de nota.

Vastgoedbeleid bepaalt echter niet de huisvestingsbehoeften. De behoefte aan onderdak voor maatschappelijke activiteiten volgt namelijk vanuit de inhoudelijke beleidsafdelingen. Wat met vastgoedbeleid wel ontstaat is een duidelijkere rolverdeling tussen de huisvestingsvrager en -aanbieder. Toekomstige vastgoedkeuzes en besluiten worden met deze beleidsnotitie eenduidiger genomen. Dit is het feitelijke kader waarmee de gemeente vervolgens besluiten kan nemen.



1.2. Doel van de beleidsnota

Het doel van deze Nota Vastgoedbeleid is richting geven aan de vastgoedportefeuille. Vertrekpunt daarbij is dat gemeentelijk vastgoed altijd ondersteunend zou moeten zijn aan (maatschappelijke) activiteiten en het maatschappelijk effect dat daarmee wordt beoogd. Er moet worden gestreefd naar een effectieve (maatschappelijk effect) en efficiënte (waarde versus kosten) inzet van middelen.

1. Kaderstellend voor het beheer van vastgoed

De nota vastgoedbeleid biedt ook een richting en kader voor het beheer van vastgoed. Voor huisvesting en vastgoed van de gemeente Heerenveen dienen de volgende basisprincipes te gelden:

- Een aantoonbare bijdrage aan het maatschappelijk effect;
- Een aantoonbare bijdrage aan duurzaamheidsdoelstellingen;
- Financiële transparantie, zowel binnen de organisatie, naar de gemeenteraad als naar de inwoners;
- Kostenbewustzijn; bij elke overweging of besluit dienen de investeringsbehoeften en langjarige exploitatiegevolgen van voorliggende keuzes inzichtelijk gemaakt te zijn;
- Kostenefficiëntie; doelstellingen moeten met minimale middelen behaald worden, waarbij:
 - de kosten voor vastgoedeigendom en -exploitatie doorbelast worden naar de externe gebruiker of beleidsafdeling (de huisvestingsvrager);
 - minimaal de kosten van beheer en exploitatie gedekt zijn via de huur- of gebruiksvergoeding. Daar waar de baten niet toereikend zijn en waar de gemeente het tekort wil aanvullen zal dat altijd plaatsvinden door middel van een subsidie;
 - wet- en regelgeving opgevolgd wordt, waaronder op het gebied van veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en milieu.

Bovenstaande opsomming is in willekeurige volgorde (en geeft dus geen weergave van prioriteit).

2. Kaderstellend voor het eigendom van vastgoed

De nota vastgoedbeleid vormt het kader waarmee integraal kan worden afgewogen in hoeverre de gemeente huisvesting en vastgoed wil inzetten als middel om maatschappelijke effecten te bereiken dan wel te voorzien in huisvesting vanuit een wettelijke grondslag (onderwijs). Dit kan in eigendom zijn maar ook andere vormen zoals huur en of beheer. De nota geeft richting aan het toekomstperspectief van panden met betrekking tot het "(beleids)belang" tot behoud, herontwikkeling of afstoten van vastgoed. De keuze en afweging dient expliciet gemaakt en onderbouwd te worden. Op die manier is een goede, evenwichtige en transparante afweging mogelijk. Het verkleinen van de bestaande vastgoedportefeuille kan dan een gevolg zijn. Dit is echter op voorhand geen doel op zich.

Bovengenoemde twee doelen worden hierna toegelicht en uitgewerkt naar beleidsafspraken.



1.3. Scope

De gemeente Heerenveen heeft verantwoordelijkheid over een diverse vastgoedportefeuille. Dit betreffen panden die de gemeente in eigendom heeft, panden die de gemeente huurt en tenslotte panden waarvan de gemeente het economisch claimrecht heeft. De gemeente heeft 91 gebouwen met een oppervlak van circa 84.000 m² BVO.

De gemeentelijke vastgoedportefeuille omvat al het vastgoed dat in bezit is van de gemeente Heerenveen en vastgoed dat door de gemeente wordt gehuurd. De gemeente heeft 58 gebouwen in eigendom en huurt 3 panden (50.500 m² BVO).

Deze beleidsnotitie bevat beleidsmatige kaders over het gebruik, beheer en bezit van het gemeentelijke vastgoed.

Buiten de scope van deze beleidsnotitie vallen:

- **Het bepalen van de vraag naar vastgoed:** We introduceren hiervoor de termen 'huisvestingsvrager' en 'huisvestingsaanbieder'. Met de huisvestingsaanbieder wordt bedoeld op (een nog verder te ontwikkelen) organisatorische eenheid Vastgoed die optreedt als de beheerder van de gemeentelijke vastgoedportefeuille. Deze eenheid draagt zorg voor de invulling van de behoefte aan huisvesting met een passende vastgoedoplossing.
De huisvestingsvrager is de partij met de beleidsinhoudelijke behoefte om maatschappelijke activiteiten door de gemeente te laten huisvesten. Denk dan bijvoorbeeld aan zaken als welzijn, sport en cultuur. De vraag naar gemeentelijk vastgoed wordt bepaald door beleidsafdelingen van de gemeente. Met het opstellen van de Nota Vastgoedbeleid worden spelregels vastgelegd om deze behoefte in de toekomst te kunnen bepalen, waarbij de begrenzing van rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen vraag en aanbod duidelijk is. Het bepalen van de vraag of behoeften aan huisvesting valt dus buiten de scope van deze beleidsnotitie.
- **Kavels in eigendom van de gemeente:** Deze beleidsnotitie omvat geen beleidsafspraken voor het beheren van onbebouwde percelen grond in eigendom van de gemeente.
- **Snippergroen:** Met snippergroen wordt openbare gemeentelijke grond bedoeld, dat grenst aan percelen van woningen. Het betreffen vaak kavels van beperkte omvang die geen duidelijke functie (meer) hebben, maar bijvoorbeeld nog wel extra kwaliteit aan een wijk toevoegen. Deze kavels (vaak groenstroken) blijven vaak 'over' bij de inrichting van een woonwijk. Net als bij grotere onbebouwde kavels valt snippergroen buiten de scope van deze beleidsnotitie.
Separaat van deze Nota vindt momenteel herziening van het snippergroen beleid plaats.
- **Beleidsafspraken civiele werken:** Beleidsafspraken over het in eigendom hebben en beheren van civiele werken (zoals kunstwerken, wegen, riolen, rioolgemalen) en klokkenstoelen.
- **Beleidsafspraken gemeentelijk vastgoedbeheer:** Beleidsafspraken met betrekking tot de huidige onderhoudsstatus (conditie) van het gemeentelijk vastgoed, welke onderhoudsactiviteiten op de gemeente Heerenveen afkomen en de bijbehorende financiële verplichtingen.



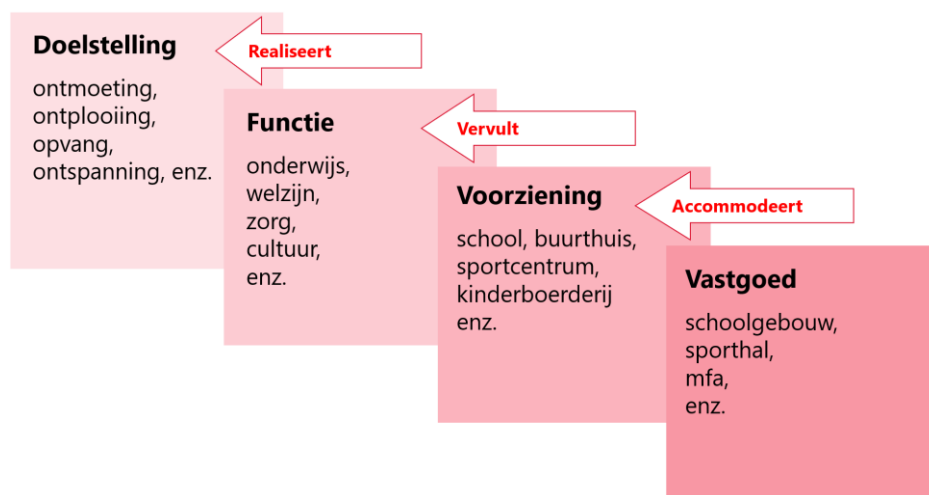
2. Visie op gemeentelijk vastgoed

De gemeente Heerenveen ziet vastgoed als een strategisch beleid- en bedrijfsmiddel ter ondersteuning van beleid en van de gemeentelijke organisatie. De gemeente Heerenveen heeft vastgoed in bezit om maatschappelijke beleidsdoelstellingen te realiseren. Het bezit van vastgoed is geen doel op zich. Het bijdragen aan beleidsdoelstellingen wel.

2.1. Verbinding met de beleidsdoelstellingen

Gemeentelijk vastgoed moet maatschappelijk effect realiseren aansluitend op de beleidsdoelstellingen. Bij het inzetten van dit bedrijfsmiddel gaat het om **effectiviteit** en **efficiëntie**. Effectiviteit in de zin van doeltreffendheid: draagt het vastgoed bij aan de gestelde beleidsdoelen. Efficiëntie richt zich op het optimaal inzetten van de portefeuille: kostenreductie, kostenbewustzijn en optimalisatie.

Onder vastgoed verstaan we alle gebouwen. Deze gebouwen accommoderen een gewenste voorziening. Te denken valt aan een school, een sportcentrum e.d.. Een voorziening is er echter niet voor niets. Deze maakt een functie mogelijk zoals onderwijs, sport e.d. die tenslotte bijdragen aan gemeentelijke of maatschappelijke doelstellingen. In de onderstaande figuur is dit principe schematisch weergegeven.



Figuur 1: De relatie tussen vastgoed en gemeentelijke doelstellingen



2.2. De toegevoegde waarde van gemeentelijk vastgoed

Heerenveen zet vastgoed dus in als strategisch bedrijfsmiddel ter ondersteuning van beleid (maatschappelijk effect) en de gemeentelijke organisatie. De vastgoedportefeuille kan diverse toegevoegde waarden hebben voor de gemeente als geheel. Primair wanneer het vastgoed maatschappelijk effect stimuleert; dit kan een bijdrage zijn aan het realiseren van doelstellingen, voortvloeiend uit wettelijke taken of specifieke beleidsdocumenten/-programma's. Het gaat daarbij om doelstellingen op het gebied van sociale voorzieningen, cultuur, welzijn, economie en veiligheid. Effectiviteit is hierbij de leidraad: draagt het gemeentelijke vastgoed bij aan de gestelde beleidsdoelen?

2.2.1. Toegevoegde waarde en maatschappelijk effect

Gezien de breedte van het begrip maatschappelijk effect is dit uitgesplitst in een aantal toegevoegde waarden voor de gemeente:

1. Huisvesting van gemeentelijke diensten (eigen personeel)
2. Stimulans sociaal-maatschappelijke effecten
3. Stimulans lokale economie
4. Fysieke ingrepen ten behoeve van leefbaarheid
5. Verhogen van belevingswaarde van de stad en omgeving
6. Stimulans fysiek ruimtelijke effecten
7. Conservering lokaal erfgoed.

Naast de bovengenoemde toegevoegde waarden is een aantal toegevoegde waarden van toepassing op het efficiënt beheren van de gemeentelijke portefeuille. Dit betreft de mate waarop de gemeente haar vastgoedportefeuille doelmatig inzet voor het bereiken van haar doelen:

8. Verhoging flexibiliteit van de vastgoedportefeuille
9. Optimalisering begroting (kosten en/of opbrengsten)
10. Bijdrage aan duurzaamheidsdoelstellingen

Onderstaand worden deze aspecten beknopt toegelicht.

1. Huisvesting van gemeentelijke diensten (eigen personeel en publieksdienstverlening)

De gemeente heeft onder andere de wettelijke taak om diensten te verlenen als het verstrekken van paspoorten en rijbewijzen, inschrijvingen te verzorgen en huwelijken te registreren. Voor deze publieke dienstverlening dient zij huisvesting beschikbaar te stellen, evenals voor de overige ambtelijke en bestuurlijke werkprocessen.

2. Stimulans sociaal-maatschappelijke effecten

De sociaal-maatschappelijke doelstellingen zoals vastgesteld in de beleidsvelden sociale zaken, cultuur, welzijn, vrije tijd en onderwijs worden ondersteund door maatschappelijke voorzieningen. Het vastgoed waarin deze voorzieningen gehuisvest zijn heet maatschappelijk vastgoed. Specifiek voor onderwijs heeft de gemeente een wettelijke zorgplicht: zij dient te voorzien in adequate huisvesting voor primair en voortgezet onderwijs.

3. Verhogen belevingswaarde van de gemeente

De belevingswaarde wordt vooral verhoogd door het verbeteren van de aantrekkingskracht en levendigheid van de gemeente. Een centrum met diverse voorzieningen of gezichtsbepalende gebouwen kunnen hierbij een rol spelen.



Denk aan het karakter van het gemeentehuis Crackstate of het Posthuis theater. Ook kan middels het investeren in vastgoed een gewenste aantrekkelijke sfeer gecreëerd worden.

4. Fysieke ingrepen ten behoeve van leefbaarheid

Het tegengaan van verloedering in buurten en wijken kan een expliciet beleidsdoel zijn, waarin vastgoed een rol speelt. Instandhouding van een bepaald straatbeeld of behoud van voorzieningen zijn hier voorbeelden van. Ook het verhogen van het gevoel van veiligheid behoort hiertoe.

5. Grip krijgen op ruimtelijke ontwikkelingen

Vastgoed is ook een instrument van ruimtelijke ordening. Het innemen van strategische (grond)posities in de bestaande stad of in nieuwe gebiedsontwikkelingen kan een katalyserend effect hebben of ongewenste ontwikkelingen voorkomen. Aankoop van opstallen om nieuwe (her)ontwikkelingen mogelijk te maken, kan (financiële) waarde toevoegen om bijvoorbeeld nieuwe gronden uit te geven. Vastgoedbezit is hierbij een noodzaak. Inherent hieraan is dat de gemeente daardoor risico's neemt.

6. Stimulans lokale economie

De gemeente kan vastgoed inzetten om de lokale economie aan te jagen, bijvoorbeeld door te bemiddelen bij vestiging van nieuwe bedrijven in Heerenveen in gemeentelijke panden of door specifiek onderdak te bieden aan jonge bedrijven of startups.

7. Conservering lokaal erfgoed.

Sommige vastgoedobjecten, zoals monumenten, behoren tot het cultureel erfgoed van de gemeente. Behoud hiervan kan van toegevoegde waarde zijn.

8. Verhoging flexibiliteit van de vastgoedportefeuille

Een flexibele portefeuille kan van toegevoegde waarde zijn voor de gemeente. Hiermee kan namelijk relatief snel worden ingespeeld op wensen en behoeften van (eigen) gebruikers, bijvoorbeeld door multifunctioneel gebruik. Ook moet men afwegen in hoeverre of de wendbaarheid van de portefeuille past bij de wendbaarheid van de bedrijfsvoering en de bijbehorende financiële risico's.

9. Optimalisering begroting (kosten en/of opbrengsten)

Aangezien de vastgoedportefeuille een aanzienlijk effect heeft op de gemeentebegroting, dient te worden gestuurd op kostenbewustzijn en waarde optimalisatie. Om kostenbewustzijn na te streven is het van belang om zoveel mogelijk de kasstromen inzichtelijk te maken. Hierdoor kan worden gekeken of kosten van het vastgoed in balans zijn met de opbrengsten van het vastgoed. Vanuit vastgoedoptiek zouden de huuropbrengsten in ieder geval de (eigenaars)lasten moeten dekken, waardoor een rendement te behalen is. Het rendement is afhankelijk van het risicoprofiel van de portefeuille. Maatschappelijk vastgoed is over het algemeen incourant vastgoed. Mede hierdoor, en door de behoefte aan transparantie, wordt een kostprijsdekkende huur door veel gemeenten toegepast. Daarnaast kan het sturen op een hogere bezetting van het vastgoed bijdragen aan de totale financiële effectiviteit van de portefeuille als geheel.

10. Bijdrage aan duurzaamheidsdoelstellingen

De gemeente Heerenveen heeft de ambitie om 95% CO₂ reductie te hebben behaald en circulair te zijn in 2050. Daarnaast streeft de gemeente naar een optimale biodiversiteit en wil zij klimaat robuust zijn. Het hebben van panden in de portefeuille die energiezuinig en circulair zijn draagt bij aan het behalen van deze duurzaamheidsdoelstellingen. Een duurzame portefeuille voldoet aan wetgeving en is toekomstbestendig.



2.2.2. Eigendomssituatie

Bovenstaand staat los van een eventuele eigendomssituatie. Er kunnen immers ook maatschappelijke effecten nagestreefd en bereikt worden door voorzieningen in gehuurde gebouwen. In hoofdstuk 5 gaan we dieper in op de afwegingen die een rol spelen bij het wel of niet in eigendom (moeten) hebben van vastgoed door de gemeente. In het algemeen kan echter gesteld worden dat het voor de gemeente Heerenveen slechts een zeer beperkte wettelijke noodzaak is om vastgoed in eigendom te hebben. Er kunnen uiteraard wel goede andere argumenten zijn zoals een financiële afweging, de wens om grip op een locatie te houden etc..

De wettelijke taken van de gemeente ten aanzien van huisvesting richten zich hoofdzakelijk op de eigen huisvesting (de gemeente is als werkgever verplicht een goede en adequate werkomgeving voor haar medewerkers te bieden) en ook ten aanzien van het primair en voortgezet onderwijs heeft de gemeente een wettelijke verplichting om een passende huisvesting te bieden aan een school. Dit leidt in het merendeel van de gevallen tot een constructie waarbij het schoolbestuur het juridisch eigendom verkrijgt maar het economisch eigendom (claimrecht) bij de gemeente blijft.

2.2.3. Bijbehorende beleidsdoelstellingen per deelportefeuille

De gemeente Heerenveen heeft, net als andere gemeenten, een grote diversiteit aan vastgoed in haar bezit of huurt die. De situatie is vaak historisch ontstaan. De portefeuille kan worden onderverdeeld in een aantal deelportefeuilles met elk hun eigen kenmerken en doelstellingen. In de onderstaande tabel zijn de vijf te onderscheiden deelportefeuilles weergegeven met een aantal voorbeelden van gebouwen die daartoe behoren en de beleidsdoelstellingen die daarmee gewoonlijk worden nagestreefd.

Deelportefeuilles		Beleidsdoelstellingen
Eigen huisvesting	Vastgoed voor eigen gebruik Openbare orde en veiligheid	- ondersteuning van de interne organisatie - ondersteuning van de publieke dienstverlening
	Welzijn Sport en recreatie MFA Kunst & cultuur	- bijdragen aan de inhoudelijke sociaalmaatschappelijke beleidsdoelstellingen
Maat-schappelijk	Onderwijs PO Onderwijs VO	- bijdragen aan de onderwijstaak en sociaalmaatschappelijke beleids-doelstellingen
	Onderwijs PO Onderwijs VO	- bijdragen aan de onderwijstaak en sociaalmaatschappelijke beleids-doelstellingen
Ontwikkelings-vastgoed	Vastgoed t.b.v. RO-beleid	- grondexploitatie - grip op (toekomstige) herontwikkeling
Commercieel vastgoed	Vastgoed t.b.v. verhuur: kantoren, woningen, winkels, parkeergarages	- financieel rendement - aanjaagfunctie, stimulans voor economie
Overig	Monumenten	- bescherming cultuurhistorische waarden
	Overig vastgoed	- divers
Deelportefeuilles kennen verschillende doelstellingen		

Figuur 2: TwynstraGudde, Beleidsdoelstellingen per deelportefeuille.



3. Beleidsregels voor vastgoedbeheer

Naast de effectiviteit, de mate waarin het vastgoed bijdraagt aan de gestelde beleidsdoelen, is ook efficiëntie van belang bij het optimaal inzetten van vastgoed.

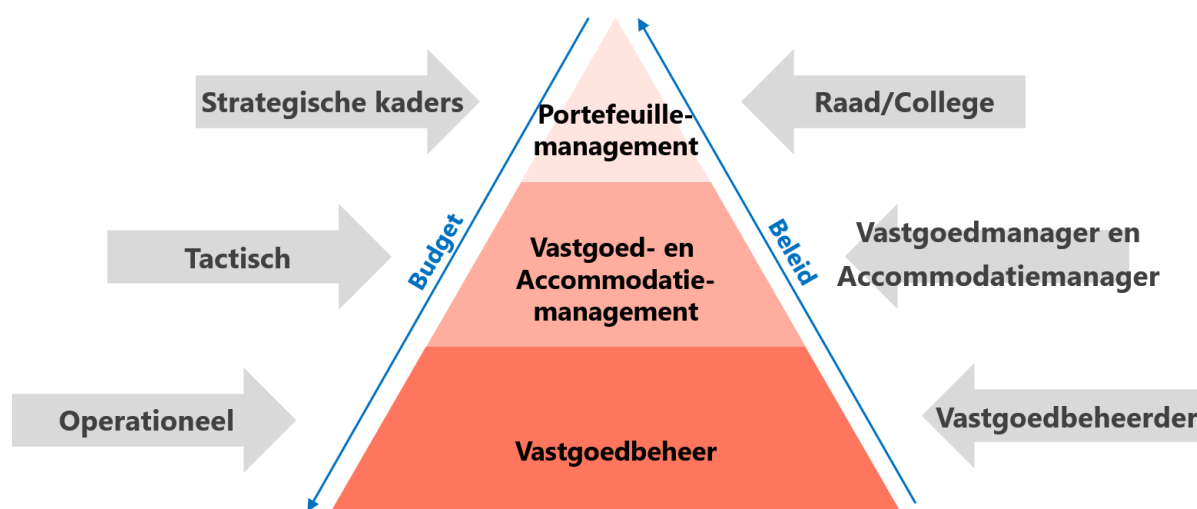
Het efficiënt inzetten van vastgoed vergt een professionele organisatie, waarbij duidelijkheid is over rollen en verantwoordelijkheden, geldstromen transparant zijn en waar deels gestuurd wordt op basis van data.

Afgelopen jaren is de vastgoedorganisatie van de gemeente Heerenveen hoofdzakelijk gericht geweest op de tactische en operationele taken, en relatief minder op de langetermijnstrategie. Een verdere strategische rolinvulling draagt bij aan het professionaliseren van de gemeentelijke organisatie op dit onderdeel. Voor een effectieve en efficiënte inzet van het vastgoed is meer focus op portefeuillemanagement nodig.

Deze Nota Vastgoedbeleid gaat in op de beoordeling en afweging van het vastgoed. De beleidsregels en geschetste principes voor vastgoedbeheer dienen op termijn te worden toegepast in de organisatie. Dit vraagt op een later tijdstip om nadere uitwerking en kadering vanuit het betrokken management.

3.1. Introductie professioneel vastgoedbeheer

De verantwoordelijkheden van de vastgoedafdeling kunnen vertaald worden naar de volgende drie kerntaken:



Figuur 3: Gemeente Heerenveen, Vastgoedpiramide



1. Portefeuillemanagement

Op strategisch niveau stuurt een professionele vastgoedeenhed op de vastgoedportefeuille. In de strategische beleidskaders staan uitgangpunten en randvoorwaarden over de gewenste portefeuille (samenstelling). Daarnaast stelt men het huisvestingsbeleid en het strategisch huisvestingplan op. Ook adviseert en beslist de vastgoedafdeling over de aan- en verkoop, de gewenste organisatie van projecten, beheer en middelen.

2. Vastgoed- en accommodatiemanagement

Vastgoed- en accommodatiemanagement is gericht op het onderhouden van de huurders- en gebruikersrelatie (verhuur). Dit niveau is verantwoordelijk voor het projectmanagement (coördineren, begeleiden en realiseren van (nieuwe) accommodaties). Vastgoedmanagers en accommodatiemanagers houden zich onder andere bezig met het optimaal bezetten, benutten en renderen van het vastgoed.

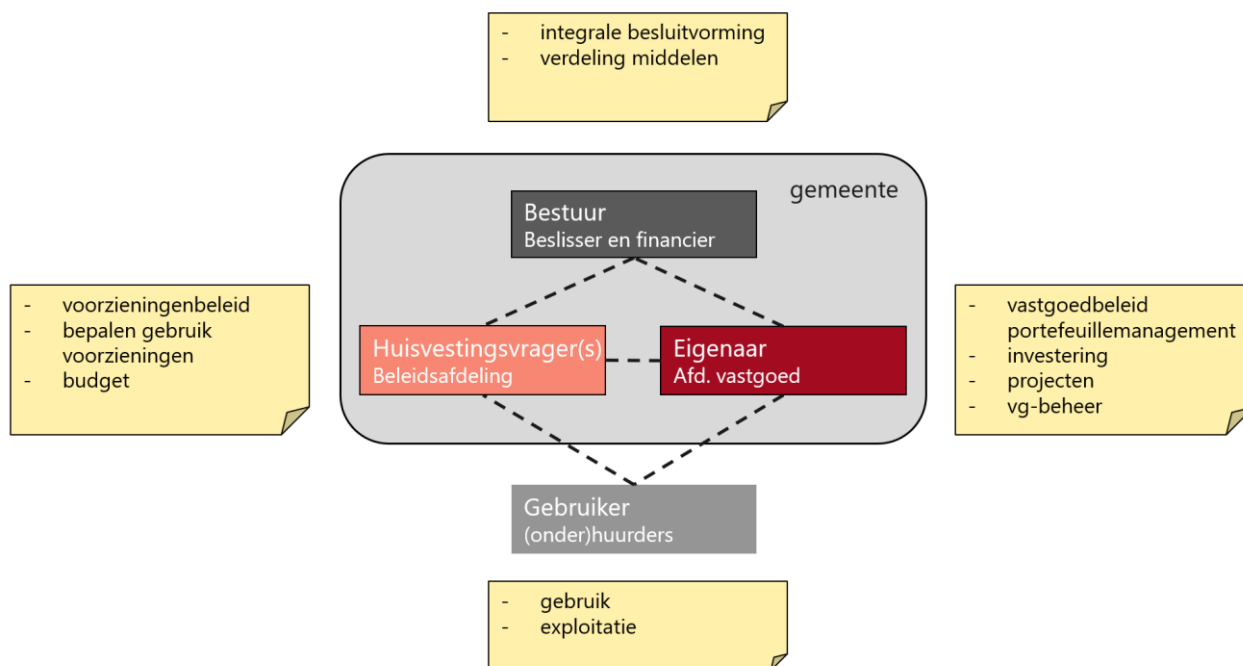
3. Vastgoedbeheer

Dit is het daadwerkelijke beheer van het vastgoedobject, ook wel dagelijks beheer genoemd. Hierbij moet gedacht worden aan het administratief (contractbeheer en de (huur)administratie) en technisch beheer (meerjarige onderhoudsplannen en storingsonderhoud).

3.2. Rollen en verantwoordelijkheden

Professionalisering van de vastgoed- en beleidsonderdelen i.r.t. vastgoed/huisvesting binnen de gemeente Heerenveen is noodzakelijk voor het optimaal inzetten van het vastgoed. Er moet een dialoog ontstaan tussen vastgoed en beleid op strategisch, tactisch en operationeel niveau.

Rolscheiding tussen vastgoed en beleid is voorwaardelijk voor professioneel portefeuillemanagement! Daarbij is 'de organisatie van vastgoed' binnen een gemeente meer dan de 'vastgoedorganisatie' (figuur 4). Essentieel is de rolscheiding, en vervolgens de juiste rolinvulling, tussen beleidsdiensten (verantwoordelijk voor de visie op voorzieningen) en vastgoedafdeling (verantwoordelijk voor de visie op en regie over de vastgoedportefeuille).



Figuur 4: TwynstraGudde, rollen binnen vastgoedorganisatie van een gemeente

Op strategisch niveau formuleert de beleidsafdeling de beleidsuitgangspunten en huisvestingsvraag in een beleidsplan en een meerjarenprogramma. De afdeling vastgoed acteert hierop met een vastgoed- en portefeuillestrategie. Deze dialoog op strategisch niveau zorgt ervoor dat er gestuurd kan worden op maatschappelijk effect.

Dit betekent dat de vastgoedafdeling in principe werkt op basis van huisvestingsvragen. Voor elk vastgoedobject moet daarom een beleidsdienst een huisvestingsvraag hebben. Vanuit haar eigenaarsrol is de vastgoedafdeling de contracthouder namens de gemeente. De afdeling zoekt hierbij het belang van de gemeente als geheel, binnen de kaders van de portefeuillestrategie (portefeuille fit). De beleidsafdeling kan een luxueus kwaliteitsniveau wensen, echter dient door de vastgoedafdeling een afweging te worden gemaakt tussen maatschappelijk effect, financieel effect, duurzaamheidseffect.



3.3. Financiële transparantie

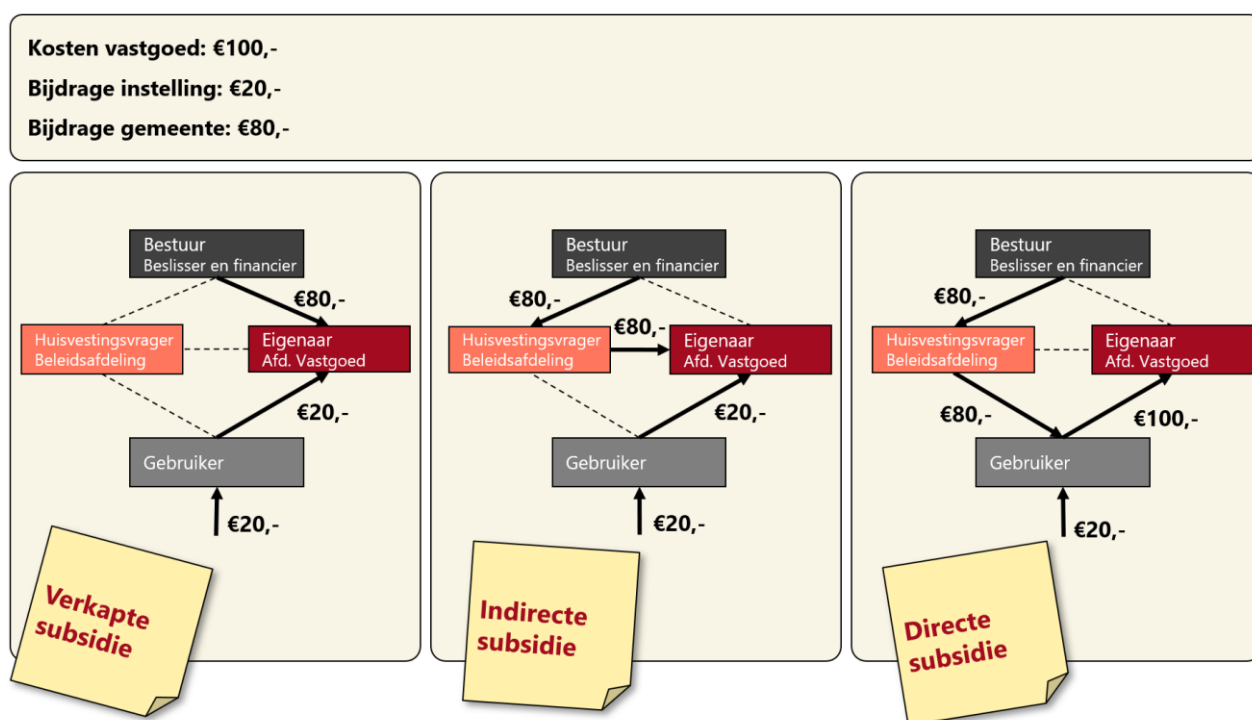
Net als een goede organisatiestructuur met duidelijke verantwoordelijkheden en rollen, is ook financiële transparantie van belang om gemeentelijk vastgoed efficiënt in te kunnen zetten. Om te sturen op financiën moet de gemeente Heerenveen inzicht hebben in de kosten en opbrengsten van de gebouwen in beheer. Immers alleen dan kan gestuurd worden op kostenbewustzijn en waarde optimalisatie.

Zoals in paragraaf 3.2 is toegelicht is de vastgoedafdeling verantwoordelijk voor de visie op en regie over de vastgoedportefeuille. De vastgoedafdeling heeft daarom de taak om de kasstromen met betrekking tot het vastgoed inzichtelijk te maken.

Subsidie voor gebruik vastgoed

De gemeente Heerenveen verstrekt subsidies voor het gebruik van vastgoed. Op dit moment doet de gemeente dat volgens verschillende vormen (historisch ontstaan). De subsidiemogelijkheden voor het gebruik van vastgoed kunnen in drie vormen worden ingedeeld: verkapte subsidie, indirecte subsidie en directe subsidie. Momenteel worden alledrie de vormen gebruikt.

Door het toepassen van indirecte subsidie kan beter worden afgewogen of de beleidsafdeling de voorziening wil huisvesten. De vastgoedafdeling kan zich focussen op het zo efficiënt mogelijk huisvesten van het initiatief.



Figuur 5: TwynstraGudde, subsidiemogelijkheden voor voorzieningen binnen een gemeente



Doorbelasting

Allereerst dienen de kosten (eigenaarslasten) van vastgoed zoveel mogelijk in balans te zijn met de opbrengsten (huur). Het doorbelasten van de kosten van het vastgoed aan de huurders is het uitgangspunt. Daarbij geldt het principe 'betalen naar gebruik'. Vanuit een vastgoedperspectief dekken de opbrengsten minimaal de kosten, waardoor eventueel een rendement te behalen is. Het rendement is een afgeleide van de huurmethode van de deelportefeuille en het risicoprofiel van het vastgoed. Het huurbeleid is afhankelijk van de deelportefeuille. Het hanteren van een kostprijsdekkende huur of een markthuur zijn middelen om optimalisatie te bereiken. Het verhogen van bezetting per object draagt bij aan de financiële prestaties van de vastgoedportefeuille als geheel.

Een andere reden om inzicht te hebben in de werkelijke kosten van het vastgoed is de wet Markt & Overheid. Deze wet is erop gericht om een gelijk speelveld te creëren tussen commerciële partijen en door de overheid ondersteunde initiatieven. Een belangrijke regel uit de wet Markt & Overheid is dat wanneer overheden diensten of goederen leveren die als economische activiteit kunnen worden gekenmerkt, alle kosten van die diensten of goederen moeten worden doorberekend. Er is echter een uitzondering mogelijk indien het economische activiteiten betreffen die het algemeen belang dienen. In dat geval hoeven de kosten niet integraal te worden doorberekend.

Kostprijsdekkende huur

De vastgoedafdeling zal zorgen voor kostenbewustzijn door de prijs van het gebruik inzichtelijk te maken en door te belasten. De prijs van het gebruik van vastgoed wordt in eerste aanleg bepaald door de investering en in tweede aanleg door de exploitatie.

De investering en de exploitatie wordt vertaald in een kostprijsdekkende huurprijs. Een kostprijsdekkende huurprijs is opgebouwd uit de volgende componenten: afschrijving; rente; onderhoud (MJOP); belasting & heffingen; organisatie van vastgoedbeheer; werkkapitaal (opvang voor interne fricties). Bij een kostprijsdekkende huur wordt géén rekening gehouden met een opslag voor risico's.

De kostprijsdekkende huur wordt zichtbaar gemaakt op objectniveau, zodat de vastgoedafdeling per object stuurinformatie beschikbaar krijgt.

Eindbeeld

De bovengenoemde financiële spelregels vormen het gewenste eindbeeld voor de afdeling vastgoed. De uitgangspunten zullen direct van toepassing zijn bij nieuwe vastgoedtransacties. Voor de huidige portefeuille zullen de uitgangspunten gefaseerd worden ingevoerd.

Reden voor de fasering is dat het financiële effect van de invoering van de uitgangspunten weliswaar voor de gemeente neutraal is, maar voor afzonderlijke afdelingen een aanzienlijk financieel effect kan hebben.

Daarom wordt voor de bestaande portefeuille gekozen om per deelportefeuille de analyse te maken van de effecten, om vervolgens te kunnen besluiten over het tempo van implementatie en de hoogte van de financiële parameters.



3.4. Vastgoedgegevens en rapportagesystematiek

Om de vastgoedportefeuille strategisch stuurbaar te maken dient het mogelijk te zijn om gebouwen (in ieder geval jaarlijks) te beoordelen. Om dit te kunnen doen is het noodzakelijk dat prestatie-indicatoren per deelportefeuille worden vastgesteld. Enkele voorbeelden zijn: maatschappelijke toegevoegde waarde; exploitatiekosten; bouwkundige conditiescores en het energieverbruik.

De monitoring vindt plaats middels een vastgoedrapportage. De vastgoedrapportage heeft als doel om te meten hoe de vastgoedobjecten presteren op de prestatie-indicatoren per deelportefeuille. De vastgoedrapportage zal aansluiten op de gemeentelijke planning en controlcyclus. Voorgenoemde rapportagesystematiek vereist een vastgoedadministratie op objectniveau. Het is daarbij van belang dat de data in de vastgoedadministratie op orde is. Betere datakwaliteit biedt namelijk de mogelijkheid om beter te kunnen sturen op de vastgoedportefeuille. Goede datakwaliteit is noodzakelijk voor het creëren van gedegen inzicht.

Data kwaliteit.

Het structureren van de huidige data is de eerste stap om de kwaliteit van de vastgoeddata te verbeteren. Door het structureren van de huidige data ontstaat er een overzicht van welke data er is. Hierdoor kan worden beoordeeld of de data **compleet, accuraat, actueel** en **gestructureerd** is. Het juist coderen van de data is belangrijk om in de toekomst koppelingen te maken tussen verschillende datasets. Bijvoorbeeld tussen een set met vastgoedinformatie en een set met informatie over boekhouding. Het is van belang dat de datakwaliteit past bij het ambitieniveau van het management van de vastgoedafdeling van de gemeente Heerenveen.

	Ambitie management	Niveaus van anticiperen	Vastgoedsturing	Data kwaliteit
Level 4	De organisatie wil kunnen anticiperen op toekomstige scenario's. Dit wordt deels gedaan op basis van actuele en gestructureerde (vastgoed)data. Voorspellingen worden gevalideerd om modellen te verbeteren.	Voorspellingen toetsen	Geavanceerde portefeuille analyses	Actuele en gestructureerde data (compleet en accuraat)
Level 3	De organisatie wil snel kunnen anticiperen en bijsturen. Dit wordt deels gedaan op basis van KPI's voortkomend uit een actueel en compleet beeld van de huidige portefeuille.	Sturen op KPI's (real time)	Portefeuille dashboards	Update per kwartaal per gekoppelde dataset (actueel, accuraat, compleet)
Level 2	De organisatie wil periodiek kunnen bijsturen. Dit wordt deels gedaan op basis van een compleet en accuraat beeld van de portefeuille.	Periodieke analyses (vertraagd)	Portefeuille analyse	Compleet en accuraat overzicht op een bepaald moment
Level 1	De organisatie wil kunnen bijsturen. Dit wordt deels gedaan middels een globaal beeld van de portefeuille.	Analyses (infrequent)	Portefeuille analyse	Globaal overzicht
Level 0	De organisatie wil problemen verhelpen. Beslissingen worden genomen op basis van ervaring en gevoel.	Reactief en Ad-Hoc	Acute problemen verhelpen	Geen overzicht

Figuur 6: TwynstraGudde, mogelijke levels van datasturing, relatie tussen ambitieniveau en datakwaliteit.



3.5. Beleidskader voor het verduurzamen van gemeentelijk vastgoed

In mei 2019 is het duurzaamheidsprogramma 2019-2022 vastgesteld 'Samen duurzaam in Heerenveen'. Deze visie heeft betrekking op de gehele gemeente Heerenveen. De gebouwde omgeving heeft daarin een aanzienlijk aandeel. Het verduurzamen van de vastgoedportefeuille is daarom ook onderdeel van het programma.

3.5.1. Ambitie op de lange termijn

De ambitie van de gemeente Heerenveen is: *Heerenveen klimaatneutraal in 2050*. Daarbij wordt ingezet op de volgende relevante thema's:

1. **Energietransitie:** We zijn energieneutraal (95% CO₂-reductie) en voorkomen energie-armoede;
2. **Circulaire economie:** We leven in een circulaire economie, waar afvalstoffen weer als grondstof worden ingezet;
3. **Biodiversiteit:** We leven in een gemeente met een optimale diversiteit aan inheemse dieren en plantensoorten;
4. **Klimaatadaptatie:** We zijn klimaat robuust, dit betekent klaar voor extremer weer zoals droogte, hitte en clusterbuien.

Daarbij dient de gemeente Heerenveen te voldoen aan de bekende landelijke doelstellingen, zoals uit het Interbestuurlijk programma, Grondstoffenagenda, Klimaatakkoord (in ontwikkeling), Rijksprogramma Circulaire economie (zie het duurzaamheidsprogramma 2019-2022 vastgesteld 'Samen duurzaam in Heerenveen').

3.5.2. Beleidskader en visie op de lange termijn verduurzaming van de vastgoedportefeuille

Zoals aangegeven is in het duurzaamheidsprogramma, kan de opgave niet in één keer gerealiseerd worden. Het is daarom belangrijk keuzes gedegen af te wegen. Het is belangrijk om de vastgoedportefeuille doordacht aan te pakken.

Vastgoed als statisch object kent in principe een lange levensduur, waarbinnen de bouwkundige schil, de installaties, en overig onderhoud verschillende levenscycli hebben. Om vastgoed kosteneffectief te verduurzamen is het van belang dat deze **natuurlijke momenten** gebruikt worden. Reeds gedane investeringen moeten in principe niet onnodig volledig afgeschreven worden. Naast de levenscycli van de bouwkundige elementen zijn er ook andere natuurlijke momenten, zoals bij het wisselen van de huurder/gebruiker of de nieuwbouw van een initiatief. Uiteraard is het hierbij continue van belang de doelstellingen voor ogen te houden en hierop te sturen.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft naar aanleiding van de landelijke beleidskaders een analyse laten maken over de haalbaarheid en verduurzamingskosten van het maatschappelijk vastgoed. Uit deze analyse blijkt dat wanneer gemeenten **82% van het oppervlak van vastgoedportefeuille energie neutraal** maakt en de overige 18% aardgasvrij maakt, zij de 95% CO₂ reductie kunnen realiseren (Sectorale Routekaart Gemeentelijk Maatschappelijk Vastgoed Routekaart gemeenten, 2020).

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten verdeelt de vastgoedportefeuille in drie categorieën:

1. **Reguliere vervanging:** de huidige vervanging van verouderde gebouwen (oftewel vervangende nieuwbouw), waarbij de nieuwbouweisen worden verhoogt naar ENG (Energie Neutraal Gebouw).
2. **Additionele verduurzaming:** het energieneutraal maken van bestaande gebouwen door isoleren van de bouwkundige schil, efficiënter verwarmen en verlichten, en lokale opwekking van energie.
3. **Aardgasvrij maken:** bestaande gebouwen die lastig zijn aan te passen, zoals monumenten, aardgasvrij maken door het vervangen van installaties en het toepassen van LED verlichting als *quick-win*.



1. Reguliere vervanging

Een groot deel van de portefeuille heeft ergens tussen 2020 en 2050 een natuurlijk moment om te worden vervangen door nieuwbouw. Het gaat hierbij om panden die bijvoorbeeld op verschillende vlakken niet meer voldoen aan de gestelde eisen (denk aan eisen qua functie, efficiëntie, bouwkundige kwaliteit en energie). Daarbij is het zo dat het vaak gaat om gebouwen met een bouwjaar van vóór 1992 die een lage energieprestatie hebben. Een ruwe schatting op basis van het landelijke gemiddelde zegt dat dit om circa 40% van het oppervlak van de vastgoedportefeuille gaat.

Doordat nieuwbouw van gemeenten op basis van het Bouwbesluit moet voldoen aan de huidige eisen wordt een grote stap gemaakt in verduurzaming. De gemeente Heerenveen moet nu al rekening houden met de BENG-norm, maar kan ervoor kiezen om een gebouw tegen een meer-investering nu al energieneutraal (ENG) te maken. Aangezien dit het eerste natuurlijke moment is, en doordat het nieuwe gebouw waarschijnlijk ook nog na 2050 in gebruik is, kan hier kosteneffectief verduurzaamd worden. De gemeente Heerenveen heeft de mogelijkheid deze kansen te pakken en zal bij nieuwe initiatieven een energie neutrale en variant afwegen.

Naast de relevantie van de energieprestatie, moet er ook oog zijn voor mogelijkheden met betrekking tot circulariteit, biodiversiteit en klimaatadaptatie. Deze mogelijkheden dienen, voor zo ver mogelijk, integraal te worden onderzocht.

2. Additionele verduurzaming:

Panden in deze categorie moeten in 2050 energie neutraal zijn, maar zijn tussen 2020 en 2050 niet aan vervanging of zeer grootschalige renovatie toe. Deze panden moeten additioneel verduurzaamd worden. Dit gaat verder dan instandhouding van het vastgoed en betekent een meer-investering. Bij maatregelen aan bestaande bebouwing kan het isoleren van de bouwkundige schil, efficiënter verwarmen en verlichten, en lokale opwekking van energie worden voorgesteld. Geschikte momenten om dit te doen zijn de hiervoor genoemde natuurlijke momenten. Op basis van de cijfers van de VNG zal voor circa 42% van het portefeuille oppervlak deze 'versnelling' van toepassing zijn. Aangezien de 42% een landelijk gemiddelde is zal Heerenveen in de praktijk van dit getal afwijken.

Door het moment te benutten waarbij toch al wordt geïnvesteerd in een gebouw, zoals bij de vervanging van de klimaatinstallaties, dakbedekking, kozijnen en verlichting, kunnen gereserveerde budgetten in het meerjarenonderhoudsplan (MJOP) slim worden ingezet. Uiteraard dient duidelijk te zijn dat alleen de reserveringen in het MJOP niet toereikend genoeg zijn voor de benodigde investeringen van deze additionele verduurzaming. Deze investeringen zijn niet altijd rendabel, maar uiteraard wel nodig om duurzaamheidsdoelstellingen te behalen.

3. Aardgasvrij maken

Deze categorie dient aardgasvrij te worden gemaakt en omvat landelijk gezien de overige 18% van de portefeuille. Het gaat hierbij om panden die lastigst zijn om energie neutraal te maken. In het geval van de gemeente Heerenveen staan er waarschijnlijk voornamelijk monumenten in deze categorie. Dit komt doordat het energieneutraal maken van monumenten zeer kostbaar is, maar ook doordat ze vaak niet te veel kunnen worden aangepast. Het volledig energie neutraal maken van monumenten levert normaal gesproken naar verhouding per geïnvesteerde euro minder CO₂ reductie op dan de investeringen in panden van de andere twee categorieën. De focus zal daarom in eerste instantie meer liggen op investeringen in categorie 'Reguliere vervanging' en 'Additionele verduurzaming'.



3.5.3. Beleidskader en visie op de korte termijn verduurzaming van de vastgoedportefeuille

Gemeenten hebben binnen de verduurzamingsopgave een voorbeeld rol. De VNG stelt dat gemeenten de ambitie moeten hebben om het voortouw te nemen en daarmee bedrijven en burgers aan te sporen het vastgoed te verduurzamen.

Om bovenstaande te kunnen bereiken kan overwogen worden een portefeuille routekaart als middel in te zetten. In een portefeuille routekaart komen duurzaamheidsbeleid, vastgoedbeleid en accommodatiebeleid samen. Net zoals deels in deze paragraaf, staan in de routekaart de kaders voor de uitvoering van verduurzamingsprojecten.

Inzicht op het gebied van duurzaamheid is essentieel om weloverwogen te verduurzamen.

- Het is van belang natuurlijke momenten inzichtelijk hebben. Het is nodig om te weten welke panden op de termijn en binnen 30 jaar aan verbouwing/renovatie toe zijn. Tot 2050 lijkt een lange periode. Echter in vastgoed is deze periode vaak korter dan de levenscyclus van het gebouw. Het is daarom heel belangrijk dat geen natuurlijke investeringsmomenten (nieuwe initiatieven, onderhoud, renovatie, mutaties) worden gemist.
- Inzicht in het energiegebruik van gebouwen draagt bij aan het prioriteren binnen de portefeuille. Het is daarom verstandig om dit voor maatschappelijk vastgoed middels energiescans in beeld te brengen. Dit is in lijn met het Duurzaamheidsprogramma 2019-2022 van de gemeente Heerenveen.
- Ook is inzicht nodig in de benodigde verduurzamingsbudgetten van het vastgoed. Om budgetten te reserveren dient een schatting te worden gemaakt van de benodigde financiële middelen voor de verduurzaming van vastgoed voor de komende jaren.

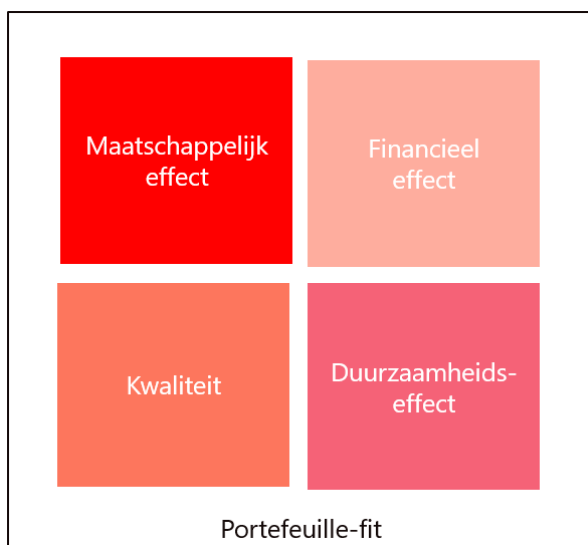
In eerste instantie moet geïnvesteerd worden in vereiste projecten in verband met wetgeving. Daarna wil je prioriteit leggen bij projecten met een korte terugverdientijd (Quick Wins). Het uitvoeren van verduurzaming op natuurlijke vervangingsmomenten, is in de regel het meest kosteneffectief. Ook moet de balans worden gezocht met in hoeverre de maatregelen bijdragen aan het behalen van de duurzaamheidsdoelstellingen. De gemeente zal gelijktijdig door moeten gaan met op slimme en doordachte wijze verduurzamingsprojecten te selecteren voor de komende vier jaar.

De gemeente dient alert te zijn op het voldoen aan de label-eis voor kantoorpanden. Vanuit wetgeving moeten namelijk alle kantoorgebouwen energielabel C hebben voor 2023. Inzicht in de huidige labels van alle panden met een kantoorfunctie is daarvoor essentieel.



4. Strategisch afwegingskader

Voorgaande hoofdstukken geven input voor het integraal afwegen van aspecten met betrekking tot in hoeverre panden tot de (deel)portefeuille behoren. Om tot een afgewogen besluitvorming te komen of een object tot de vastgoedportefeuille behoort moet naar een vijftal aspecten worden gekeken: het maatschappelijk effect, het financieel effect, de kwaliteit van het object, de duurzaamheidsbijdrage en tenslotte “de fit” met de portefeuillestrategie.



Figuur 7: TwynstraGudde, bouwstenen van het strategisch afwegingskader

Maatschappelijk effect: gemeentelijk vastgoed dient, afhankelijk van de deelportefeuille, maatschappelijk effect te realiseren passend bij de beleidsdoelstellingen. Bijvoorbeeld voor de eigen huisvesting gaat het erom dat de bedrijfsprocessen van de gemeente Heerenveen (inclusief publieksdienstverlening) zo optimaal mogelijk worden gefaciliteerd. De score op het aspect ‘maatschappelijk effect’ worden bepaald door de mate waarin het vastgoed aansluit op de toegevoegde waarde en beleidsdoelen van de bijbehorende deelportefeuille.

Indicatief:

- Toegevoegde waarde aan beleidsdoelstellingen
- Bezetting en benutting

Financieel:

Aangezien het gebruik van vastgoed geld kost, dient hierbij altijd een afweging plaats te vinden of de kosten opwegen tegen de baten. Daarom dient rekening te worden gehouden met totale netto exploitatielasten van de panden. Ook andere financiële parameters kunnen echter relevant zijn bij de afweging, zoals de benodigde investeringskosten voor de komende 5 jaar.

Indicatief:

- Kosten per m² (benchmark)
- Boekwaarde vs. marktwaarde
- Prognose (onderhouds-)investeringen
- Afschrijvingslasten en rentelasten
- Dotaties en planmatig onderhoud



- Huurlasten en huurbaten
- Benodigde investeringen om te voldoen aan duurzaamheidswetgeving

Kwaliteit: gebouwen dienen te voldoen aan de minimale gewenste kwaliteit.

Indicatief:

- Conditie score van gebouwen en installaties NEN 2767
- Verhouding functioneel oppervlak t.o.v. bruto vloeroppervlak
- Risico op storingen

Duurzaamheid: Op het gebied van duurzaamheid dient in ieder geval te worden gestuurd op het beperken van de CO₂ uitstoot. Daarom moeten panden hierop worden beoordeeld. Op het gebied van duurzaamheid zijn er diverse parameters om op te sturen.

Indicatief:

- Energieverbruik in GJ
- Elektraverbruik in kWh
- Gas verbruik in m³
- Uitstoot van kg CO₂
- Kosten per / kg CO₂ reductie of kosten per GJ reductie
- Energielabels
- Circulariteit
- Klimaatadaptatie

Portefeuille fit: Vastgoed dient ook integraal te worden beoordeeld op in hoeverre het pand nodig is voor de portefeuille strategie. Daarbij moet worden gekeken naar de bijdrage van het object aan de toekomstbestendigheid, de kwaliteit en de flexibiliteit van de totale portefeuille.

Indicatief:

- Samenhang en evenwicht in totale portefeuille
- Locatiespreiding
- Risicospreiding
- Verhouding eigendom vs. Huur
- Langetermijnstrategie en structuurvisie

4.1. Functionaliteit van het strategisch afwegingskader

De vijf hiervoor genoemde aspecten vormen de bouwstenen van het afwegingskader. Middels het strategisch afwegingskader kan gerechtvaardigd worden of het huisvestingsinitiatief de moeite waard is en voldoet aan de randvoorwaarden van de deelportefeuille. Per deelportefeuille verschilt de wenselijkheid en toepasbaarheid van de bovenstaande methoden.

Dit komt voort uit het specifieke doel en de aard van elk gemeentelijk vastgoedobject, waardoor de financiële prestaties van losse objecten onderling nauwelijks te vergelijken zijn. Om die reden benoemen wij de randvoorwaarden van de deelportefeuille als "spelregels: welke zijn toegevoegd als bijlage 1: De spelregels per deelportefeuille. Hierdoor is er een uniforme uitvoering van het portefeuillemanagement per deelportefeuille mogelijk. Op basis van maatschappelijk zwaarwegende motieven kan het college besluiten om in concrete gevallen van deze spelregels af te wijken.



Beoordelen van panden per deelportefeuille

Het beoordelen van alle panden van alle deelportefeuilles tegelijkertijd resulteert in een scheve verhouding tussen maatschappelijk effect en kosten. Een maatschappelijke effect enerzijds heeft mogelijk een hogere prioriteit dan een ander maatschappelijke effect. Het is daarom van belang dat een beoordeling van de vijf aspecten per deelportefeuille plaatsvindt. Per deelportefeuille dient dit integraal plaats te vinden, omdat panden binnen één deelportefeuille wel enigszins met elkaar vergelijkbaar zijn (en een vergelijkbaar maatschappelijk effect nastreven).

Per afwegingsaspect dient hiervoor informatie beschikbaar te zijn. Dit geldt voor alle gebouwen in de gehele portefeuille. Alleen met de juiste informatie op de gekozen prestatie-indicatoren kan een gedegen afweging worden gemaakt. Na beoordeling van het vastgoed op de vijf strategische aspecten kan de gemeente Heerenveen een toekomstperspectief koppelen aan het gebouw. Hiervoor zijn vier opties: 1. Voortzetten van huidig beheer; 2. Verbeteren van het vastgoed; 3. Afbouwen van huidig beheer; 4. Afstoten of sloop.

Voorbeeld:

1. Het vastgoed presteert minimaal boven het vereiste niveau. Hierdoor hoeft er niet extra te worden geïnvesteerd en is het huidige MJOP toereikend genoeg.
2. Het vastgoed presteert niet goed genoeg op duurzaamheid of kwaliteit. Hierdoor kan het vastgoed worden verbeterd tot het vereiste of gewenste niveau.
3. Bij GREX panden ziet de gemeente van te voren aan of het vastgoed op termijn verkocht of gesloopt gaat worden. In dat geval is het zaak het huidig beheer af te bouwen.
4. Het vastgoed presteert niet goed genoeg op duurzaamheid of kwaliteit, en presteert mogelijk op andere aspecten ook slecht. Indien de benodigde investering voor het voldoen aan het vereiste niveau niet opweegt tegen de maatschappelijke meerwaarde of het rendement, kan ervoor worden gekozen om (op de termijn) het vastgoed af te stoten. Hierbij zal de gemeente ook het beheer afbouwen.

Een oordeel over de bijdrage aan het 'maatschappelijk effect' is daarbij vaak subjectiever van aard dan de aspecten 'financieel', 'kwaliteit' en 'duurzaamheid' die kwantitatiever van aard zijn. De beoordeling en afweging ten aanzien van het maatschappelijk effect zal in de regel plaats moeten vinden op initiatief en vanuit de beleidsafdeling(en) daar waar de andere aspecten door de vastgoedafdeling kunnen worden beoordeeld. De totale afweging en besluitvorming is uiteraard aan het bestuur op basis van de dialoog tussen beleidsafdeling en vastgoedafdeling.



5. Afweging eigendom

Als blijkt, conform een afweging op basis van het afwegingskader uit het vorige hoofdstuk, dat een huisvestingsinitiatief de moeite waard is, kan middels het denkmodel afweging eigendomssituatie (figuur 8) gekeken worden of eigendom van het vastgoed noodzakelijk of wenselijk is. Het denkmodel helpt bij deze afweging. Hiermee wordt ook bepaald in hoeverre een gebouw tot de kernportefeuille behoort, welke objecten in ieder geval in eigendom moeten zijn en waar alternatieve eigendomsvormen mogelijk zijn en/of (op termijn) afgestoten kunnen worden. Maar ook bij toepassing van het denkmodel is er maatwerk mogelijk en zelfs noodzakelijk.

5.1. Alertheid op alternatieven voor eigendom

Bij de afweging om vastgoed in gemeentelijk eigendom te hebben of te nemen dient altijd een blijvende oplettendheid te bestaan op eventuele meer gunstige alternatieven, zoals huur van vastgoed.

De voordelen van eventuele alternatieven kunnen liggen op zowel maatschappelijk als op bedrijfsmatig vlak, een combinatie van beide of juist een tegengesteldheid tussen bijvoorbeeld maatschappelijke voordelen en bedrijfsmatige nadelen. De gemeente Heerenveen dient daarom oog te hebben voor een integrale afweging, per object maatwerk én scherpte op veranderende omstandigheden in de tijd.

Als voorbeeld van een alternatief van eigendom kan gedacht worden aan vastgoed dat door een commerciële instelling efficiënter en daardoor goedkoper beheerd kan worden. Door verleggen van het eigendom - en daarmee ook het beheer - en terughuur van de benodigde ruimte door de gemeente kan een gunstigere situatie ontstaan voor de gemeente. Terwijl Heerenveen toch, weliswaar via huur, de betreffende maatschappelijke activiteit kan blijven faciliteren met huisvesting.

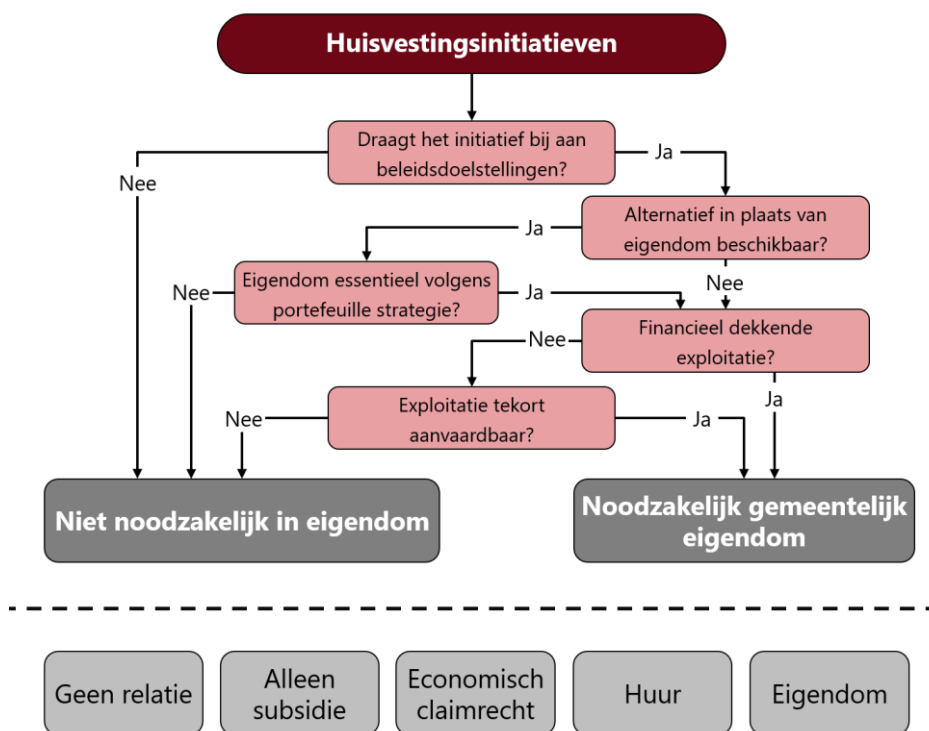
Een ander voorbeeld is een gemeentelijk vastgoedobject dat beperkt door de gemeente wordt gebruikt. Hierbij kan een sale-and-lease-backconstructie, waarbij alleen het te gebruiken gebouwdeel wordt terug gehuurd financieel voordeliger zijn. Echter bij zo'n verkoopscenario wordt door de gemeente het beheer van het object ook uit handen gegeven, waardoor de regie op de kwaliteit ervan verloren gaat. Een verkoopalternatief hoeft daarmee niet gunstiger te zijn voor de gemeente wanneer zij de kwaliteit van het object zwaar meeweegt.

Het betekent niet automatisch dat panden die conform het denkmodel (figuur 8) niet noodzakelijk in eigendom behoren te zijn, dan ook niet in eigendom zouden mogen zijn. Er kunnen immers goede redenen zijn om toch voor eigendom te kiezen. Het doel is echter de gemeente handvatten te bieden om een gestructureerde toetsing en onderbouwing te bieden en daarmee ook alternatieve vormen "van eigendom" in de afweging te betrekken. Een belangrijke bouwsteen voor transparant, en professioneel portefeuillemanagement.



5.2. Denkmodel afweging eigendom

Onderstaand is denkmodel voor de afweging eigendom of alternatieve beheervormen weergegeven en worden de stappen toegelicht.



Figuur 8: TwynstraGudde, denkmodel afweging eigendomssituatie

Toelichting op het denkmodel afweging eigendomssituatie:

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

Zoals we hiervoor hebben gezien zijn er verschillende beleidsdoelstellingen en dragen verschillende deelportefeuilles bij aan verschillende doelstellingen. Voor het afwegingskader strategisch vastgoed is het een voorwaarde dat de doelstellingen voor de verschillende vastgoedobjecten door de gemeente expliciet worden benoemd en ook kunnen worden herleid tot het meerjarenperspectief vastgoed (in dit meerjarenperspectief vastgoed staat de integrale portefeuillestrategie en sturing op de prestaties van de vastgoedportefeuille in brede zin geformuleerd en wordt richting gegeven aan aankoop en verkoop, afstoten, huren en renovatie van vastgoedobjecten).

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

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



Naast eigendom beschikt de gemeente immers over meerdere alternatieve instrumenten. Voorbeelden hiervan zijn de inzet van publiekrechtelijke middelen (zoals een bestemmingsplan), wetgeving (zoals in het geval van een rijks- of gemeentelijk monument) of gerichte prestatieafspraken gekoppeld aan het gemeentelijk subsidiebeleid, maar ook huur. Wanneer de beoogde doelstellingen kunnen worden bereikt met dit alternatieve instrumentarium, is eigendom voor de gemeente niet in elk geval noodzakelijk.

Stap 3: Het gebouw is essentieel in de portefeuillestrategie

In deze stap wordt het gebouw gezien als bouwsteen in het portefeuillemanagement van de gemeente. Portefeuillemanagement betekent het besturen van de totale vastgoedportefeuille aan de hand van in de programmabegroting vastgestelde doelen. Daarmee overstijgt dit het beheer en de exploitatie van individuele objecten. Een afweging op een afzonderlijk gebouw kan en mag daarom niet los gezien worden van de vraag of het vastgoed nodig is binnen de portefeuillestrategie. Daarbij moet worden gekeken naar de bijdrage van het object aan de toekomstbestendigheid, de kwaliteit en de flexibiliteit van de totale portefeuille.

Stap 4: Financieel verantwoorde exploitatie is haalbaar

Vervolgens wordt bekeken of de exploitatie van het vastgoedobject financieel haalbaar is. Uitgangspunt is dat er geen sprake is van verkapte subsidies. De beoordeling van de exploitatie wordt bepaald door de afdeling Vastgoed in samenspraak met de betrokken (beleids-)afdeling(en). De haalbaarheid wordt getoetst aan de hand van een combinatie van een kosten-/batenanalyse, het exploitatierisico, de mogelijkheden voor verevening met opbrengsten van andere objecten binnen de portefeuille en het langetermijnperspectief.

Stap 5: Een exploitatietekort is politiek/bestuurlijk aanvaardbaar

Wanneer uit het doorlopen van de voorgaande stappen blijkt dat de exploitatie van een object bijdraagt aan realisatie van het meerjarenperspectief vastgoed, realisatie alleen door eigendom kan worden geborgd, of het object essentieel is in de portefeuillestrategie, maar de vastgoedexploitatie levert geen positief resultaat op, wordt de business case (afweging van kosten en baten) ter besluitvorming voorgelegd aan het college. Het college kan dan besluiten het object toch aan te merken als essentieel en daarmee het exploitatietekort aanvaarden.

Een voorbeeld hiervan kan een leegstaand pand zijn, gelegen op een strategische plek binnen een ontwikkellocatie maar met beperkte functionele gebruiksmogelijkheden en daardoor een beperkte benutting en bezetting en een negatieve exploitatie.

Eigendom van vastgoed is daarbij geen doel op zich; vastgoed wordt ingezet als strategisch bedrijfsmiddel. De nieuwe definitie beoogt daarbij afwegingskader te scheppen om te bepalen wat tot de kernportefeuille behoort en in eigendom moet worden gehouden. Hiermee wordt ook bepaald welk deel van de portefeuille niet tot de kernportefeuille behoort en wat (eventueel op termijn) afgestoten kan worden.

Kernportefeuille is een dynamisch begrip

De definitie of een object tot die kernportefeuille behoort is, is als gevolg van wijzigende beleidsdoelstellingen, beschikbaar komen van nieuw instrumentarium of de (on)mogelijkheden tot verantwoorde exploitatie aan verandering onderhevig. Objecten en de portefeuille als geheel dienen daarom periodiek beoordeeld te worden.

Niet tot de kernportefeuille betekent niet per definitie verkopen!

Bij alle vastgoedobjecten van de lijst die niet tot de kernportefeuille behoren kan de gemeente overwegen of het eigendom niet moet worden vervreemd, kortom of het wordt verkocht. Daarbij moet dan wel in ogenschouw worden genomen dat gebouwen buiten de kernportefeuille vastgoed wel degelijk een bijdrage kunnen leveren.



Een gebouw dat wordt bestempeld is als niet-kernportefeuille hoeft echter niet per definitie te worden verkocht! Hiervoor kunnen verschillende oorzaken zijn. Een voorbeeld is dat na (markt)onderzoek de benodigde randvoorwaarden om het gemeentelijk belang te borgen niet kunnen worden gegarandeerd of alleen tegen hoge kosten of grote risico's. Ook kan in de huidige markt de verwachte verkoopopbrengst te laag zijn. Een andere oorzaak kan zijn dat het object nog verhuurd wordt en dit een sterk prijsdrukkend effect heeft. Kortom dit soort afwegingen moeten duidelijk worden uit de nog op te stellen marktstrategie per gebouw en/of cluster van objecten.



Conclusie

De gemeente Heerenveen wil de vastgoedportefeuille optimaliseren en het vastgoedmanagement professionaliseren. Daarbij wil zij vastgoed als bedrijfsmiddel optimaal inzetten om maatschappelijke beleidsdoelstellingen te realiseren, binnen de vastgestelde beleidskaders. In het verleden heeft de vastgoedorganisatie zich in grote mate bezig gehouden met de tactische en operationele taken van vastgoedmanagement. Daardoor is de langeretermijnstrategie relatief onderbelicht geweest.

Voor een effectieve en efficiënte inzet van het vastgoed is meer focus op portefeuillemanagement nodig. Het is van belang dat de gemeente Heerenveen zich focust op het verbeteren van effectiviteit, efficiëntie en transparantie.

Effectiviteit

Het dient duidelijk te zijn wat de toegevoegde waarde en het maatschappelijk effect is van het accommoderen van een voorziening. Het gemeentelijke vastgoed dat een voorziening accommodeert moet immers effectief bijdragen aan de gestelde beleidsdoelen. De gemeente Heerenveen moet het maatschappelijk effect kunnen verantwoorden.

Rol beleidsafdeling

De beleidsafdelingen (huisvestingsvrager) dient op strategisch niveau beleidsuitgangspunten en huisvestingsvragen in een beleidsplan en een meerjarenprogramma te formuleren. In dialoog acteert de afdeling vastgoed hierop met een vastgoed- en portefeuillestrategie.

Efficiëntie

De financiële middelen en vastgoed dienen efficiënt ingezet te worden. Hierbij is het van belang dat de gemeente Heerenveen de organisatie verder professionaliseert en meer gaat sturen op basis van data. Over accurate en complete data beschikken behoort tot de basis voor efficiënte bedrijfsvoering en het zo efficiënt mogelijk huisvesten van gemeentelijke voorzieningen. De vastgoedafdeling moet informatie van de gebouwen op basis van de relevante parameters verzamelen en deze vervolgens compleet en actueel houden. Het vastgoedadministratiesysteem dient hierbij op orde te zijn.

Rol vastgoedafdeling

Daarnaast is ook van belang dat binnen de vastgoedafdeling van de gemeente Heerenveen rollen en verantwoordelijkheden duidelijk zijn. De vastgoedafdeling moet gaan werken op basis van huisvestingsvragen. Elk vastgoedobject moet daarom een beleidsdienst en een huisvestingsvraag hebben. De vastgoedafdeling moet zoeken naar het belang van de gemeente als geheel, binnen de kaders van de portefeuillestrategie. De vastgoedafdeling zoekt de balans tussen de aspecten uit het strategisch afwegingskader: maatschappelijk effect, het financieel effect, de kwaliteit van het object, de duurzaamheidsbijdrage en tenslotte "de fit" met de portefeuillestrategie.

Transparantie

Om efficiënt om te gaan met de middelen is het van groot belang dat beslissingen kunnen worden verantwoord. Een vereiste hiervoor is financiële transparantie. De vastgoedafdeling heeft daarom de taak om de kasstromen met betrekking tot het vastgoed inzichtelijk te maken. Hierbij gaat het om alle werkelijke kosten van een gebouw.

De kosten (eigenaarslasten) van vastgoed dienen zoveel mogelijk in balans te zijn met de opbrengsten (huur). In principe dienen de opbrengsten minimaal de kosten te dekken. Het uitgangspunt hierbij is dat de gemeente



Heerenveen voorkeur heeft voor het toepassen van een 'Indirecte subsidie'. Door het toepassen van een indirecte subsidie middels de kostprijsdekkende huurmethode blijft precies inzichtelijk wat het vastgoed kost. Hierdoor kan beter worden afgewogen of de beleidsafdeling de voorziening wil huisvesten. De vastgoedafdeling kan zich focussen op het zo efficiënt mogelijk huisvesten van het initiatief en het verhogen van de bezetting per object.

Verduurzaming

De gemeente Heerenveen heeft binnen de verduurzamingsopgave een voorbeeldfunctie. De gemeente heeft als ambitie het voortouw te nemen en daarmee bedrijven en burgers aan te sporen het vastgoed te verduurzamen. Zoals aangegeven in het duurzaamheidsprogramma, kan de opgave niet in één keer worden gerealiseerd. Het is daarom belangrijk keuzes gedegen af te wegen en prioriteiten te stellen bij projecten die kosteneffectief zijn. Uitgangspunt hierbij is dat bij het verduurzamen van de portefeuille gebruik wordt gemaakt van natuurlijke vervangingsmomenten. Hierdoor is het mogelijk om kosteneffectief te verduurzamen en onnodig afschrijven te voorkomen.

De gemeente Heerenveen heeft als doelstelling om meer inzicht op het gebied van duurzaamheid te creëren en zal daarmee de lijn van het huidige beleid voort moeten zetten. Het structureel verzamelen en beheren van gebouwinformatie behoort daarbij. De gemeente dient daarbij door te gaan met het aanbieden van energiescans aan gebruikers van maatschappelijk vastgoed (Duurzaamheidsprogramma 2019-2022).

Daarnaast moet de gemeente Heerenveen doorgaan met op slimme en doordachte wijze verduurzamingsprojecten te selecteren voor de komende vier jaar. Hiervoor is globaal inzicht nodig in de benodigde investeringskosten.

Strategisch afwegingskader

De vijf aspecten (het maatschappelijk effect, het financieel effect, de kwaliteit van het object, de duurzaamheidsbijdrage en tenslotte "de fit" met de portefeuillestrategie) vormen het strategisch afwegingskader. Per afwegingsaspect dient informatie beschikbaar te zijn. Dat is een voorwaarde voor het maken van gedegen afwegingen, waarna er een onderbouwde keuze kan worden gemaakt. Dit geldt voor de gebouwen in de gehele portefeuille.

De vastgoedafdeling beoordeelt de mate waarin de gebouwen voldoen aan de kwalitatieve-, financiële- en duurzaamheidseisen. De beleidsafdelingen beoordelen het maatschappelijk effect. De portefeuille fit geeft een integraal oordeel over een bepaald pand. Het is aan het college en de beleidsafdelingen om te bepalen in hoeverre een gebouw of functie in de gemeente portefeuille behoort. Zij beoordelen vooral in hoeverre een pand logisch is in de portefeuille.

Met behulp van het strategisch afwegingskader kan worden gerechtvaardigd of het huisvestingsinitiatief de moeite waard is en voldoet aan de randvoorwaarden van de deelportefeuille. Deze dienen er te zijn per deelportefeuille aangezien het specifieke doel en de aard van het vastgoed onderling kan verschillen.

Per deelportefeuille verschilt de wenselijkheid en toepasbaarheid van de bovenstaande methoden. Daarom zijn er spelregels per deelportefeuille (bijlage 1). Dit biedt een tactisch kader waarbinnen kan worden geopereerd. Uiteraard kan op basis van maatschappelijk zwaarwegende motieven het college besluiten om in concrete gevallen van deze spelregels af te wijken.

De gemeente Heerenveen, met name de vastgoedafdeling, heeft als rol waakzaam te zijn over de balans tussen de aspecten van het afwegingskader. Per deelportefeuille dienen zij alert te zijn op de verhouding tussen maatschappelijk effect en kosten.



Afweging van eigendom

Indien een huisvestingsinitiatief (na afweging van de aspecten uit het strategisch afwegingskader) de moeite waard is, moet de gemeente Heerenveen afwegen in hoeverre eigendom van het vastgoed noodzakelijk of wenselijk is. Het 'Denkmodel Afweging Eigendom' is hiervoor een hulpmiddel.

De gemeente dient alert te zijn op de alternatieven voor eigendom (zoals huur van vastgoed). In het algemeen kan worden gesteld dat er voor de gemeente slechts een zeer beperkte wettelijke noodzaak is om vastgoed in eigendom te hebben. Er kunnen uiteraard wel goede andere argumenten zijn zoals een financiële afweging of de wens om grip op een locatie te houden. In sommige situaties zou de gemeente de huisvesting van sommige functies via subsidies kunnen laten verlopen in plaats van zelf het vastgoed te bezitten.

Het betekent niet automatisch dat panden die conform het denkmodel niet noodzakelijk in eigendom behoren te zijn, dan ook niet in eigendom zouden mogen zijn. Er kunnen immers goede redenen zijn om toch voor eigendom te kiezen. Het doel is echter de gemeente handvatten te bieden om een gestructureerde toetsing en onderbouwing te bieden en daarmee ook alternatieve vormen van eigendom in de afweging te betrekken. Deze werkwijze is een belangrijke bouwsteen voor transparant en professioneel portefeuillemanagement.

Het uitgangspunt met betrekking tot eigendom is: eigendom van vastgoed is geen doel op zich; vastgoed wordt ingezet als strategisch bedrijfsmiddel. Het denkmodel moet worden gebruikt om te bepalen welke gebouwen tot de kernportefeuille behoren en welke gebouwen in eigendom moeten worden gehouden.



Bijlage 1: Spelregels per deelportefeuille

Eigen huisvesting

Maatschappelijk effect	
Toegevoegde waarde	Huisvesting van gemeentelijke diensten (eigen personeel)
Benutting	De eigen organisatie bepaald de huisvestingsvraag. Minimaliseren van leegstand.

Financiën	
Eigendomssituatie (flexibiliteit en verantwoordelijkheden)	Eigendom en/of huur
Huurmethodiek	Kostprijsdekkende huur + risico-opslag
Doorbelasting	Ja (alle diensten)

Duurzaamheid	
Eisen omtrent energiebesparing	Nieuwbouw: hoog (streven naar voorbeeldfunctie); Bestaande bouw: gemiddeld; Kantoren: volgens wet- en regelgeving label C in 2023.
Eisen omtrent verduurzaming	Nieuwbouw: hoog; Bestaande bouw: gemiddeld

Kwaliteit	
Onderhoudsniveau	Minimaal redelijk conditie

Maatschappelijk vastgoed

Maatschappelijk effect	
Toegevoegde waarde	Stimulans sociaal-maatschappelijke effecten
Benutting	Stimuleren multifunctioneel gebruik. Minimaliseren van leegstand.

Financiën	
Eigendomssituatie (flexibiliteit en verantwoordelijkheden)	Eigendom en/of huur en/of economisch claimrecht
Huurmethodiek	Kostprijsdekkende huur
Doorbelasting	Ja (allen beleidsdiensten). Sturen op doorbelasten kosten aan huurder. Betalen naar gebruik en/of maatwerk.

Duurzaamheid	
Eisen omtrent energiebesparing	Nieuwbouw: hoog; Bestaande bouw: gemiddeld
Eisen omtrent verduurzaming	Nieuwbouw: hoog; Bestaande bouw: gemiddeld

Kwaliteit	
Onderhoudsniveau	Minimaal redelijk conditie



Ontwikkelingsvastgoed

Maatschappelijk effect	
Toegevoegde waarde	Grip krijgen op ruimtelijke ontwikkelingen
Benutting	Leegstand is toegestaan, maar wordt beperkt door tijdelijke invulling.

Financiën	
Eigendomssituatie (flexibiliteit en verantwoordelijkheden)	Eigendom
Huurmethodiek	Maatwerk
Doorbelasting	n.v.t.

Duurzaamheid	
Eisen omtrent energiebesparing	N.v.t.
Eisen omtrent verduurzaming	N.v.t.

Kwaliteit	
Onderhoudsniveau	Minimaal zeer slechte conditie

Commercieel vastgoed

Maatschappelijk effect	
Toegevoegde waarde	Stimulans lokale economie
Benutting	Maximaliseren van gebruik

Financiën	
Eigendomssituatie (flexibiliteit en verantwoordelijkheden)	Eigendom
Huurmethodiek	Marktconforme huur
Doorbelasting	Doorbelasten kosten aan huurder. Rekenen met rendement en risico-opslag.

Duurzaamheid	
Eisen omtrent energiebesparing	Volgens wet- en regelgeving
Eisen omtrent verduurzaming	N.v.t.

Kwaliteit	
Onderhoudsniveau	Minimaal matige conditie



Overig vastgoed

Maatschappelijk effect	
Toegevoegde waarde	Geen specifieke toegevoegde waarde
Benutting	Maatwerk

Financiën	
Eigendomssituatie (flexibiliteit en verantwoordelijkheden)	Eigendom
Huurmethodiek	Kostprijsdekkende huur
Doorbelasting	Sturen op doorbelasten kosten aan huurder

Duurzaamheid	
Eisen omtrent energiebesparing	Volgens wet- en regelgeving
Eisen omtrent verduurzaming	N.v.t.

Kwaliteit	
Onderhoudsniveau	Minimaal slechte conditie

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitalisering, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.