

De vastgoedloze gemeente

Rekenkamerbrief

1. Inleiding

In haar vergadering van 8 februari 2017 heeft de Rekenkamer Leudal besloten een onderzoek te verrichten naar het begrip “*de vastgoedloze gemeente*”. Dit onderzoek heeft als doel de Raad van de gemeente Leudal van de juiste achtergrond informatie te voorzien over het begrip “*vastgoedloze gemeente*”, over de wettelijke en organisatorische mogelijkheden een dergelijke vastgoedloze gemeente te realiseren, en de Raad van diverse bronnen van informatie te voorzien, waarom de wens van een “*vastgoedloze gemeente*” passend is in deze tijd of juist niet. De Rekenkamer Leudal wenst hiermee vooral te voorzien in nadere informatie aan de Raad zonder de vraag daarbij te beantwoorden of bepaalde bezuinigingen, ombuigingen, projecten etc. nu wel of niet haalbaar zijn, zoals zij mede heeft uitgelegd in een brief aan de raadsfractie van D66 als antwoord op een brief van hun zijde over het accommodatiebeleid.

De Rekenkamer Leudal is tot haar onderzoek gekomen aan de hand van voorstellen tot nader onderzoek van het Presidium naar aanleiding van de bespreking van het rapport Opvolging. Daarnaast heeft de Rekenkamer Leudal in haar rapport Opvolging gepleit voor meer aandacht voor de zogenoemde “*Balansvraagstukken*”, zoals het vastgoed dat in het bezit is van de gemeente Leudal. Immers, gemeenten beschikken in het algemeen over circa 30 procent vrij te besteden middelen voor hun autonome taken. Een groot deel van dit vrije budget zit vast in gemeentelijke vastgoedlasten. De overige bestedingen liggen vast in de wettelijke taken van een gemeente. Taken die meer of minder vanuit medebewind worden uitgevoerd, of geormerkt aangereikt worden door het Rijk.

De Vastgoedloze Gemeente en de wens van de gemeente Leudal dit te kunnen zijn is in de winter/voorjaar 2017 ook onderwerp geweest van een uitspraak van het College van de Rechten van de Mens, een zaak waarin de gemeente Leudal is veroordeeld voor rassendiscriminatie. In deze zaak met betrekking tot de beschikbaarheid van een woonwagendstandplaats betwistte de gemeente Leudal dat zij een onderscheid op grond van ras maakt, omdat haar beleid past in de lijn van de langetermijnvisie voor vastgoed, waarin is vastgelegd dat de gemeente Leudal een vastgoedloze gemeente wordt.

Uit de uitspraak, alsmede ook de discussie over deze uitspraak maakte de Rekenkamer nogmaals op, dat verdieping van het begrip “*de vastgoedloze gemeente*” daadwerkelijk nodig is, zodat in ieder geval voorkomen kan worden dat dit de gemeente Leudal een tweede keer gebeurt bij gebrek aan kennis over een vastgoedloze gemeente.

Na haar eigen besluitvorming over het starten van een onderzoek naar de vastgoedloze gemeente is het begrip ook weer terug gekomen in een brief van de fractie van D66 in de gemeenteraad van Leudal aan de Rekenkamer, als ook in een reactie van wethouder Backus op deze brief.

Met andere woorden, het is een actueel onderwerp dat verdieping vraagt.

2. Vastgoed in een gemeente

Gemeenten hebben relatief veel vastgoed. De vraag waarom gemeenten zoveel vastgoed hebben, is echter niet zo gemakkelijk te beantwoorden. Het is in ieder geval geen vrucht van doelgericht beleid, als je de vakliteratuur over gemeentelijk vastgoed er op na leest. Het is historisch zo gegroeid. Soms omdat het zo door het rijk was voorgeschreven (denk aan onderwijshuisvesting), vaak omdat de gemeente financier van de te huisvesten activiteit was, maar vooral ook omdat er geen andere optie was. De interesse van corporaties en (andere) marktpartijen voor het gemeentelijk vastgoed is van betrekkelijke recente datum. Vroeger stond de gemeente er alleen voor. En overal waar het gemeentelijk beleid reikte en huisvesting in het geding was, groeide de gemeentelijke vastgoedportefeuille.

2.1. De wettelijke taken van een gemeente

De gemeente heeft echter slechts een beperkte wettelijke taak op het gebied van vastgoed: Alleen zorgplicht voor onderwijshuisvesting (primair en voortgezet onderwijs) en het “hebben” van een gemeentelijke begraafplaats hebben deze basis. Deze wettelijke taken vereisen niet, dat de gemeente ook zelf het eigendom heeft en beheer en exploitatie uitvoert. Het is heel goed mogelijk dit, onder voorwaarden, bij derden te beleggen.

Of zoals in redevoeringen in de raad van Leudal van de hand van D66 naar voren is gekomen: *“Er valt namelijk wel wat te zeggen voor een ‘vastgoedloze gemeente’. De gemeente heeft de taak te zorgen voor goede wegen, voor kwetsbare ouderen en werklozen en de gemeente moet zorgen voor scholen en opvang van de jeugd. Maar waarom zou een gemeente nog allerlei accommodaties in eigen beheer moeten hebben? Kunnen verenigingen en dorpen dat niet zelf? En als sommige verenigingen het kunnen, er lopen nu initiatieven met de sportparken in Roggel, Neer en Horn, waarom zouden dan niet alle verenigingen dat kunnen?”*¹

2.2. Waar kan gemeentelijk vastgoed uit bestaan

Het gemeentelijk vastgoed bestaat in algemene zin uit:

- Accommodaties voor welzijn, zorg en jeugd
- Onderwijshuisvesting
- Huisvesting voor het primair en voortgezet onderwijs en gymaccommodaties.
- Accommodaties voor cultuur
- Sportaccommodaties
- Binnen- en buitensportaccommodaties.
- Speelvoorzieningen
- Strategisch voor gebiedsontwikkeling
 - o Strategisch bezit (gronden en opstallen): vastgoed dat in eigendom is bij de gemeente en dat onderdeel is van een project of vastgoed dat in de toekomst onderdeel gaat worden van een project.
- Niet-strategische gronden en panden

¹ Hierbij kan verder gedacht worden aan het initiatief Wielerbaan in Haalen en de fusie van drie voetbalverenigingen in Leudal-West.

- Niet-strategische gronden: percelen die geen onderdeel meer uitmaken van gemeentelijke (beleids-) doelstellingen en die verkocht dienen te worden. Het gaat hier om bouwpercelen, snippergroen en dergelijke.
- Niet-strategische panden: vastgoed dat geen onderdeel meer uitmaakt van gemeentelijke (beleids-) doelstellingen en dat verkocht dient te worden. Het gaat hier zowel om woningen als niet-woningen.
- Ambtelijke organisatie: vastgoed ten behoeve van de huisvesting voor de ambtelijke organisatie.
- Overige gebouwen, waaronder ook monumenten en kunstwerken in de openbare ruimte
- Begraafplaatsen: vastgoed op gemeentelijke begraafplaatsen.
- Garages en parkeerplaatsen: parkeergarages, garages en parkeerplaatsen (exclusief parkeerplaatsen openbare ruimte).
- Stand- en ligplaatsen: standplaatsen van woonwagens of ligplaatsen van woonboten.
- Erfpacht: dit betreft in erfpacht uitgegeven gronden.
- Diverse gronden: het gaat hier om bijvoorbeeld volkstuinen, gronden onder kiosken, landbouwgronden die verpacht worden en overige gronden die de gemeente in bezit heeft
- Wegen, bruggen, pleinen en openbaar groen

In Leudal zijn bovenstaande vormen van vastgoed allemaal aanwezig, behalve parkeergarages en parkeerplaatsen die met een slagboom afgesloten zijn.

3. *De wensen met betrekking tot gemeentelijk vastgoed*

Zoals uit de verschillende vraagstellingen in de brief van Wethouder Backus duidelijk is geworden zijn er in de loop der tijd een groot aantal ontwikkelingen waar te nemen met betrekking tot het bezit van vastgoed door een gemeente. Deze zijn niet alleen zichtbaar in de gemeente Leudal, maar al een groot aantal jaren aan de gang in meerdere gemeenten.

Op een aantal fronten is de context waarin het gemeentelijk bezit is opgebouwd, drastisch veranderd. De motieven uit het verleden hebben hun geldigheid grotendeels verloren. De volgende ontwikkelingen zijn van belang:

- Landelijke vastgoeddiscussie: Veel gemeenten heroverwegen hun positie ten aanzien van vastgoed. Meestal is dit ingegeven door bezuinigingstaakstellingen of kerntakendiscussies.
- De laatste jaren is een trend waarneembaar van heroriëntatie op de rol van de overheid: Meer op afstand, meer overlatend aan burgers en instellingen.
- Verzelfstandiging en professionalisering van maatschappelijke instellingen: deze instellingen worden kritische vragers op de vastgoedmarkt. Zij redeneren meer en meer als: *“Geef mij maar aan wat het budget en de randvoorwaarden zijn, dan bepalen we zelf wel wat goed voor ons is”*.
- Nieuwe initiatieven ontstaan, zoals collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO): Hoe gaat de gemeente hier mee om?
- De opkomst van corporaties en marktpartijen als vastgoedpartners in het sociale domein: gemeenten hoeven het niet meer allemaal zelf te doen. Overdracht van maatschappelijk

vastgoed, in het bijzonder de buurt- en wijkcentra, aan corporaties is thans aan de orde van de dag.

- Institutionele beleggers kunnen een rol spelen bij maatschappelijk vastgoed.
- Toegenomen beleidskracht van de gemeenten zelf: gemeenten zijn in toenemende mate in staat om doelstellingen op het niveau van output en outcome te formuleren. Het gaat immers zelden om het gebouw zelf, maar meestal om zaken als ontmoeting, ontplooiing en dergelijke. Als je in staat bent om over deze gewenste outcome afspraken te maken met je maatschappelijke partners, vervalt de noodzaak om te sturen met vastgoed. Vastgoed is immers niet meer dan een middel. Daarom stellen gemeente zich strategisch de vragen:
 - o Welk beleidsdoel wordt gediend met het gebruik van gemeentelijk vastgoed?
 - o Is het hiervoor nodig dat de gemeente eigenaar is van dit vastgoed?
 - o Zo ja, moet de gemeente dat vastgoed daarvoor ook zelf beheren en exploiteren?

Echter een gemeente is niet autonoom in het beslissen of zij wel of niet in het bezit is van vastgoed. Immers, ook al is het mogelijk dat alle vormen van vastgoed in termen van bezit, beheer en exploitatie bij een derde partij gelegd kunnen worden, dan nog is zij afhankelijk van een derde partij die dat ook daadwerkelijk wil. Dat betekent bijvoorbeeld in het geval van taken uit medebewind, dat uiteindelijk wel aan de wensen van de wet moet worden voldaan en als uit de wet voortkomt dat een dienst moet worden aangeboden dat de beschikbaarheid van vastgoed betreft, dan zal een gemeente deze dienst en het bijbehorende vastgoed als de “*laatst overgebleven partij*” moeten leveren, als andere partijen dat niet kunnen of willen.

Dit blijkt onder meer uit de uitspraken inzake de casus van de standplaats voor de woonwagens, waarin het College van de Rechten van de mens de argumentatie van de gemeente Leudal passeert waar zij stelt dat de verantwoordelijkheid voor het aanbod van standplaatsen bij de wooncorporaties ligt. Op grond van de Woningwet moeten de wooncorporaties weliswaar bijdragen aan de uitvoering van het volkshuisvestingbeleid, maar de inhoud van dit beleid is mede een verantwoordelijkheid van de gemeente. (...) Het College komt tot dit oordeel onafhankelijk van het handelen van wooncorporaties.

4. *Vastgoedmodellen*

Ten aanzien van de vorm waarin een gemeente zijn vastgoed kan aanhouden worden er in de vakliteratuur² vier strategische opties onderscheiden, te weten de *zuinige gemeente*, de *ondernemende gemeente*, de *accommoderende gemeente* en tenslotte de *vastgoedloze gemeente*.

1. De *zuinige gemeente* beperkt zich tot vastgoed dat zij zelf gebruikt of laat gebruiken door gemeentelijk gefinancierde instellingen. Maar is dat zuinig. De gemeente is goedkoper uit omdat het afzetrisico voor haar ontbreekt. Marktpartijen zullen altijd een risico-opslag hanteren bij de verhuur van vastgoed aan derden, dus ook aan gemeenten. Voor de zuinige gemeente is kostenbesparing de belangrijkste overweging om het eigendom te behouden.

² Marc van Leent, “Waarom hebben gemeenten vastgoed?”, Real Estate, 2008 nr 60, blz. 19-21.

2. De *ondernemende gemeente* wil snel op actuele kansen en ontwikkelingen kunnen inspelen. Het is de gemeente die strategische grondposities inneemt en behoudt, die professionele partner in business van de marktsector wil zijn, en die waar mogelijk geld verdient.
3. De *accommoderende gemeente* wil marktleider zijn van de belangrijkste ontmoetingsplekken in de stad. Dat kunnen pleinen zijn maar ook meervoudig te gebruiken accommodaties met een sterke publieksfunctie. De accommoderende gemeente gelooft dat via vastgoed, denk aan locatie, uitstraling en inrichting, wezenlijk bijgedragen kan worden aan maatschappelijke doelen.
4. De *vastgoedloze gemeente* is de gemeente die ten principale wil sturen op (maatschappelijke) doelen. Het vraagstuk van middelen, waaronder vastgoed, legt zij geheel bij haar maatschappelijke en commerciële partners. Het is de gemeente die een heldere en enkelvoudige positie kiest: wij voeren niet uit, wij maken beleid. In het onderwijs is het de taak van de gemeente om voor huisvesting te zorgen. Deze taak kan echter op allerlei manieren uitbesteed worden. Bijvoorbeeld via doordecentralisatie of het maken van prestatieafspraken met vastgoedleveranciers. Het dragen van verantwoordelijkheid moet niet verward worden met de plicht om de uitvoering ter hand te nemen. De vastgoedloze gemeente staat op het standpunt: wij hebben meer verstand van beleid, andere partijen van vastgoed. Dus verkopen maar!

Uit de vakliteratuur³ komt ook naar voren dat een vastgoedloze gemeente zeker mogelijk is, maar er geldt als voorwaarde dat je in staat bent om daarbij aan te geven wat je als gemeente wilt, bijvoorbeeld in het sociale domein. En dat je tevens in staat bent via afspraken en contracten deze ambities te borgen. Je sociale doelstelling stel je veilig via het gericht subsidiëren en maken van afspraken met maatschappelijke instellingen. En als een gemeente niet goed in staat is haar doelstellingen te formuleren kan het heel risicovol zijn om met een concept als een vastgoedloze gemeente aan de slag te gaan, of in zijn algemeen te kiezen voor een vastgoedmodel, omdat het gewoonweg niet duidelijk is, waarom je het doet. Dit is bijvoorbeeld voor de gemeente Maastricht de leidraad geweest bij het kiezen van een strategische invulling van haar vastgoedportefeuille.⁴

Bij alle varianten is het verder van groot belang dat alle cijfers boven tafel zijn, zoals ook is aangegeven in de brief van wethouder Backus, waarin hij stelt dat: *“Daarbij is mij duidelijk aangegeven dat voor een gefundeerde besluitvorming inzicht in de gehele gemeentelijke vastgoedportefeuille in termen van, hoeveel gebouwen, staat van onderhoud, eigendomssituatie, verhuuropbrengst, afschrijvingen, vervangingsinvesteringen, kapitaallasten etc. een absolute voorwaarde is.”* Deze basis moet eerst op orde zijn.

5. Aandachtspunten

Wat gebeurt er met de *“markt”* van het maatschappelijk vastgoed als een belangrijke vastgoedaanbieder, zoals de gemeenten haar activiteiten gaat beperken? Op het eerste gezicht lijkt één partij hier hoofdzakelijk slachtoffer van te worden: de gebruikers van maatschappelijk vastgoed. Zij beschikken veelal niet over de kennis van vastgoedontwikkeling, - beheer, vergunningen, btw-

³ Wicher F. Schönau en Sandy van Marrewijk, Maatschappelijk Vastgoed: Luxe of noodzaak?, Real Estate 2010, nr. 70, blz. 13-16.

⁴ Marjolein Gijselaers, Scriptie Strategische Portefeuillesturing, Gemeente Maastricht, november 2013.

plicht etc. laat staan over het geld om te investeren. Gemeenten zouden deze kennis en middelen wel moeten hebben, zeker in relatie tot hun maatschappelijke doelen, en daardoor blijven gemeenten een unieke positie in de maatschappelijk vastgoedmarkt innemen, ook al hebben ze zelf slechts een beperkte hoeveelheid vastgoed in hun eigen bezit. Zonder voldoende kennis van de bijzondere aspecten van maatschappelijk vastgoed en het vermogen van de gemeente een koppeling te maken tussen het gewenste beleid en de rol van maatschappelijk vastgoed hierin, leidt de weg naar een vastgoedloze gemeente tot grote ongelukken, omdat er niemand meer zicht heeft op het eigenaarschap van bepaalde maatschappelijke vraagstukken, en tevens de kennis en kunde ontbreekt om te bepalen welke vormen van beleid om welke vorm van vastgoedvragen, zowel op een langere termijn als in noodsituaties.

Over het algemeen zijn marktpartijen terughoudend in het ontwikkelen, financieren, beheren en exploiteren van maatschappelijk vastgoed. Dit komt mede door de belemmeringen in de maatschappelijk vastgoedmarkt – voor zover deze als markt bestaat en functioneert. In de eerste plaats kennen de meeste maatschappelijk vastgoedontwikkelingen een onrendabele top. Dit maakt dat marktpartijen afhankelijk zijn van een gemeentelijke bijdrage of – bij toekomstig eigendom – een rendabele exploitatie nastreven. Een andere belemmering is de borgstelling voor investeringen, zoals het Waarborgfonds voor de Sociale Woningbouw (WSW) voor woningcorporaties en het Waarborgfonds voor de Zorgsector (WFZ) voor zorginstellingen, die toetreding tot deze markt door financiers met een ander risicoprofiel belemmert.

Verder stellen marktpartijen procesmatige eisen aan de ontwikkeling en exploitatie van maatschappelijk vastgoed. Een zakelijke benadering gericht op een sluitende businesscase vraagt om een professionele gesprekspartner. Zij zijn terughoudend in het om de tafel gaan met een verzameling maatschappelijke organisaties die het toekomstige object zullen huren. Een professionele vertegenwoordiging is benodigd voor het ontwikkelproces en de latere exploitatie. Juist hier speelt een gemeente, maar ook corporaties een belangrijke rol, en komt het vraagstuk van de gemeente als een stevige vastgoedregisseur als ook operationele vastgoedkennis weer naar boven.

Het laat wederom zien dat van een echte vastgoedloze gemeente nooit echt sprake kan zijn. Op strategisch en tactisch niveau zal iedere gemeente, en dus ook de gemeente Leudal, een forse dosis vastgoedkennis in huis moeten hebben en in het bijzonder met betrekking tot de verbinding tussen vastgoed, de diverse beleidsterreinen, waarvoor vastgoed nodig is, en de financiële consequenties van vastgoed. Of vastgoed nu in eigen bezit is, of door iemand anders wordt beheerd, altijd zal de invulling van voldoende kennis, kunde en informatie met betrekking tot vastgoed aanwezig moeten zijn. Een vastgoedloze gemeente lost de problematiek met betrekking tot vastgoed niet op, het maakt wel andere manieren van beleid, organisatie en beheer mogelijk.

Elke rol die de gemeente Leudal inneemt met haar vastgoed in welke vorm dan ook vraagt het nodige van de professionaliteit van de gemeentelijke organisatie. Een belangrijke vraag die daarbij aan de orde is, is of de gemeente Leudal in voldoende mate toegerust is deze professionaliteit te borgen. Deze waarborgen in professionaliteit zijn naar de mening van de Rekenkamer Leudal van primair belang. Is deze professionaliteit op orde, dan is de vraag naar de vorm van het vastgoed een afgeleide geworden.