

Concept-Raadsvoorstel huurwaardebepaling maatschappelijk vastgoed

Aanleiding

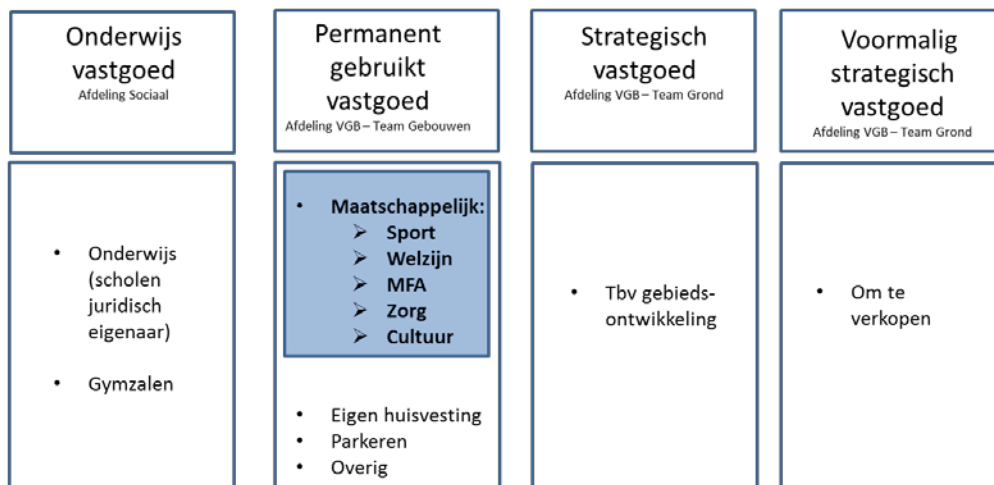
De gemeenteraad heeft in het kader van de programmabegroting 2013 het college de opdracht gegeven te komen met een aanpak met betrekking tot het eigendom, het beheer en de exploitatie van maatschappelijk vastgoed. Het vraagstuk van prijsbeleid (huur en verkoop) ten aanzien van het gemeentelijk maatschappelijk vastgoed vormt hierbij een cruciaal aandachtspunt. Door het college is in het kader van de nota 'Toekomstbestendig maatschappelijk vastgoed' (vastgesteld op 26 november 2013) besloten het maatschappelijk vastgoed reëel te gaan waarderen en hiervoor transparante uitgangspunten te formuleren, waarmee toekomstige waardebeepaling zal gaan plaatsvinden. Aan de raad is toegezegd de uitgangspunten en de waarderingsmethodiek als advies aan de raad voor te leggen.

Samenvatting

Voorgesteld wordt de huren van het gemeentelijk maatschappelijk vastgoed te waarderen op basis van DCF-WOZ methodiek. Voordeel van deze methodiek is dat deze aansluit bij de locatie en staat van het object en daarmee de beste benadering van de marktprijs weergeeft. De WOZ-waarde is daarbij een transparant gegeven. Door op een transparante en uniforme wijze de huurwaarde van een pand te berekenen worden de werkelijke kosten in beeld gebracht en worden activiteiten niet langer indirect via de huur gesubsidieerd. Doel van het doorvoeren van een nieuwe huurprijsmethodiek is niet om meer huurinkomsten te verwerven. Het doorvoeren van de nieuwe huurprijsmethodiek voor het maatschappelijk vastgoed is startpunt voor het kritisch nadenken over de behoefte aan eigen gemeentelijk maatschappelijk vastgoed ten behoeve van de uitvoering van gemeentelijk beleid. Uitgangspunt is dat aanpassing van de huren geen gevolgen heeft voor de bestaande gesubsidieerde maatschappelijke huurders. Zij zullen middels aanpassing van de subsidie worden gecompenseerd voor hogere of lagere huurlasten. Wel kan het aanleiding zijn om met organisaties in gesprek te gaan over de vraag of de huidige locatie vanuit kosten/baten analyse nog de beste optie vormt voor de activiteiten van de stichting. Voor de gefaseerde invoering van de nieuwe huursystematiek zal een implementatieplan worden opgesteld. Na besluitvorming door de raad en vaststelling van het implementatieplan door de raad zullen met alle huurders gesprekken worden ingepland.

Toelichting

Het "maatschappelijk" vastgoed (zie figuur 1) van de gemeente wordt gedefinieerd als het vastgoed in eigendom van de gemeente dat wordt gebruikt om maatschappelijke (publieke) organisaties voor onderwijs, sport, cultuur, welzijn en zorg te huisvesten. (Monofunctionele) onderwijsgebouwen zijn niet meegenomen in dit raadsvoorstel in verband met het juridisch eigendom van deze gebouwen bij de schoolbesturen.



Figuur 1: Overzicht gemeentelijk vastgoed

Dreigend overschot aan maatschappelijk vastgoed

Het vastgoedbezit van de gemeente is over een langere periode gegroeid; er kwam in de loop van de jaren meer in bezit van de gemeente dan er werd afgestoten. Veel gemeenten heroverwegen op dit moment hun positie ten aanzien van het gemeentelijk vastgoed. Er is aanhoudende druk op de financiële positie van de gemeente en haar maatschappelijke partners. De komende jaren wordt als gevolg van een veranderende bevolkingssamenstelling meer leegstand verwacht in het (gemeentelijke) maatschappelijk vastgoed. Dat geldt overigens niet alleen voor de gemeente. In 2013 is in een viertal tafelsessies met externe partijen die eigenaar zijn van maatschappelijk vastgoed en/of dit vastgoed exploiteren gebleken dat, zonder uitzonderingen, alle betrokkenen zich beraden op het (dreigende) overschot aan m2 vastgoed. De belangrijkste constatering is dat er de komende jaren in een gestaag tempo overschot aan maatschappelijk vastgoed zal ontstaan en dat het (maatschappelijke) vastgoedpartijen enerzijds aanzet om vastgoed af te stoten en zij anderzijds voor het overschot een andere (ontmoetings)functie in de wijk nastreven.

Accommodaties zijn geen doel op zich

Daarnaast zien we een trend naar minder sturend vanuit de gemeente, meer op afstand, en meer overlaten aan organisaties en burgerinitiatieven. Vastgoedbezit is voor de gemeente geen doel op zich, maar een instrument om inhoudelijke beleidsdoelen te halen. Burgers en organisaties hebben in principe zelf een verantwoordelijkheid voor het vinden van een geschikt vastgoedobject voor de activiteit die ze willen uitoefenen. De rol van de gemeente is om voorwaarden te scheppen door in bepaalde gevallen eigen vastgoed aan te bieden, volgens subsidieregels te subsidiëren voor tegemoetkoming in huisvestingslasten en indien nodig te bemiddelen tussen gebruikers en aanbieders (makelaarsrol).

Doel voor de gemeente is om alleen vastgoed in eigendom te hebben daar waar het als instrument een doeltreffende en doelmatige aanvulling vormt op de middelen en instrumenten die worden gebruikt om inhoudelijke beleidsdoelen te behalen. Hier zal met name sprake van zijn daar waar sturing en beïnvloeding van resultaten middels vastgoed vanuit de gemeente van groot belang is voor de borging en continuïteit van een aantal cruciale stedelijke functies; en/of daar waar de markt de grote risico's (bijvoorbeeld bij zeer incurante gebouwen) niet neemt, of risico's te hoog inprijsst. Vanuit het oogpunt van beleidsmatige sturing kan het dus ook in de toekomst wenselijk worden geacht om middels eigen vastgoed beleidsdoelen te realiseren.

De mate waarin en de wijze waarop de gemeente haar vastgoed wil inzetten voor het realiseren van de beleidsdoelen op het terrein van onderwijs, sport, cultuur, zorg en welzijn is afhankelijk van de keuzes die binnen deze programma's worden gemaakt. In bijlage 1 een bloemlezing van de beleidskaders en visies die de raad reeds eerder heeft vastgesteld en die hun weerslag hebben op het maatschappelijk vastgoed.

Huurprijzen historisch gegroeid

Huurprijzen voor gemeentelijke objecten werden door de gemeente Tilburg door de jaren heen bepaald op basis van verschillende methoden. Daarbij is veelal sprake van historisch gegroeide (te lage) huren. Subsidiestromen in de vorm van huurkortingen zijn bovendien soms vermengd met de huurstromen.

Doel van deze nota is een voorstel te formuleren voor het reëel waarderen van het maatschappelijk vastgoed en hiervoor transparante uitgangspunten te formuleren. Hierbij is gekozen voor de DCF-WOZ methodiek. Deze DCF-WOZ-waarde methodiek (DCF = Discounted Cash Flow-methode, in het nederlands Netto Contante Waarde methode) hanteert de WOZ-waarde als aanvangsinvestering en de ongeïndexeerde WOZ-waarde van de grond als restwaarde. Geadviseerd wordt om deze methodiek te hanteren als basis voor de huurwaardebepaling van het maatschappelijk vastgoed van de gemeente.

Het maatschappelijk vastgoed is in verschillende clusters ingedeeld: Binnensport, Buitensport, Cultuur, MFA, Welzijn, Zorg. Het maatschappelijk vastgoed in gebruik door maatschappelijke organisaties die momenteel een formele subsidierelatie hebben met de gemeente betreft 60 gebouwen, 76 huurcontracten en 26 maatschappelijke huurders van de gemeente Tilburg.

Beoogd effect/ bestuurlijk kader

Maatschappelijke voorzieningen dragen vooral bij aan de bestuurlijke thema's 'Leefbaarheid' en 'Sociale Stijging'. Een goede infrastructuur met een breed scala aan maatschappelijke voorzieningen draagt echter ook bij aan het bestuurlijke thema 'Vestigingsklimaat'. De kwaliteit en de hoeveelheid maatschappelijk vastgoed levert in voorwaardenscheppende zin een belangrijke bijdrage aan de resultaten binnen de diverse beleidsterreinen waaronder die van welzijn en zorg, onderwijs, sport, economie, wonen en cultuur.

In het coalitieakkoord 2014-2018 is over het maatschappelijk vastgoed het volgende opgenomen:
"De gebouwen die in ons bezit zijn hebben allen een andere geschiedenis. Daardoor zijn de huren die wij vragen lastig met elkaar te vergelijken. Wij gaan transparantie brengen in de huren door elk pand te beoordelen vanuit een zelfde maatstaf, zodat we in de toekomst beter kunnen sturen".

Voorstel

1. Aan het college de opdracht te geven een implementatieplan op te stellen voor een gefaseerde invoering van een transparante huurprijsmethodiek op basis van DCF-WOZ waarbij als randvoorwaarde dient te worden gehanteerd dat de invoering van deze huurprijsmethodiek kostenneutraal wordt doorgevoerd voor de bestaande maatschappelijke huurders.
2. Aan het college de opdracht te geven om als onderdeel van het implementatieplan de op dat moment bekende risico's en consequenties van de regelgeving op het gebied van de vennootschapsbelasting in beeld te brengen.
3. Aan het college de opdracht te geven om als onderdeel van het implementatieplan per huurder de financiële consequenties voor huur en subsidie in beeld te brengen en hiervoor een externe adviseur opdracht verstrekken en hiertoe een bedrag van € 35.000 beschikbaar te stellen, welke ten laste wordt gebracht van de gebouwenexploitatie.
4. Het college op te dragen het implementatieplan medio 2015 ter besluitvorming voor te leggen aan de raad.

Argumenten

1.1. De nieuwe huurprijsmethodiek is duidelijk en transparant.

Scheiding van (activiteiten) subsidie en huur brengt de werkelijke kosten van een activiteit in beeld. Als de gemeente onder de in de markt geldende prijs verhuurt dan is er feitelijk sprake van (verborgen) subsidie. Dat kan enerzijds de concurrentiepositie van andere aanbieders benadelen. Anderzijds geldt dat subsidiering vraagt om expliciete beleidskeuzes. Het gegeven dat een huurder bij een gemeente huurt is nog geen directe aanleiding om te subsidiëren. Als de activiteiten van een huurder voldoen aan de beleidsregels van de gemeente, dan kan hiervoor subsidie worden verstrekt. De gemeente hanteert een duidelijke scheiding tussen de privaatrechtelijke transactie van verhuur van een object en de publieke ondersteuning van het subject vanuit een daarvoor vastgesteld beleidskader.

Voordeel van de DCF-WOZ methodiek is dat deze aansluit bij de locatie en staat van het object en daarmee een benadering van de marktprijs weergeeft. De WOZ-waarde is daarbij een transparant gegeven. In dit nieuwe systeem is meer sprake van werkelijke kostprijzen van gebouwen en worden huren niet langer 'kunstmatig' verlaagd en verwerkt in het huurtarief.

1.2. Geen bevoordeling ten opzichte van de markt

Iedere gemeente die economische activiteiten verricht moet voldoen aan de Wet Markt en Overheid. Uitgangspunt van de wet is dat de overheid geen oneerlijke concurrentie mag bieden ten opzichte van commerciële partijen in haar gebied. Dit betekent voor het verhuurde gemeentelijke vastgoed dat alle kosten verrekend moeten zijn in de huurprijs. Het enige alternatief voor het niet integraal berekenen van de kosten in de huur is als de gemeenteraad, onder strikte voorwaarden, besluit de huisvesting van een dienst te beschouwen als een activiteit van algemeen economisch belang).

De gemeenteraad heeft in januari 2014 besloten de exploitatie van sportaccommodaties en het verhuur van maatschappelijk vastgoed aan te wijzen als economische activiteit die plaatsvinden in het algemeen belang. Op grond hiervan is het de gemeente in principe toegestaan om deze activiteiten ter beschikking te stellen onder de integrale kostprijs. Uitgaande van een gelijk speelveld met de markt en het in beeld brengen van de werkelijke kosten van een activiteit wordt dat echter niet wenselijk gevonden.

1.3. Waardebepaling die aansluit bij de locatie en staat van het object.

Uitgaande van een gelijk speelveld met de markt zou markthuur uitgangspunt moeten zijn voor het gemeentelijk maatschappelijk vastgoed. Voor een deel van het maatschappelijk vastgoed, zijn echter weinig marktgegevens beschikbaar. Sommige panden zijn zo monofunctioneel van opzet, dat ze vaak maar voor één functie of door één gebruiker te gebruiken zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de Schouwburg, Popcentrum 013, het Willem II-stadion of de ijsbaan, maar bijvoorbeeld ook aan was- en kledingaccommodaties van sportverenigingen. Voor de gebruikers van deze panden zijn er niet of nauwelijks alternatieve locaties te vinden. Daarnaast is er voor deze panden ook geen andere gebruiker te vinden. Gebruiker en gebouw zijn tot elkaar veroordeeld. Het is voor deze incurante panden veel lastiger om ze tegen "marktwaarde" te waarderen. Wel is het vanuit oogpunt van uniformiteit en transparantie wenselijk om ook hier de kostendekkende huur te bepalen die de markthuur benadert om zodoende de kosten van het maatschappelijk rendement te kunnen beoordelen.

1.4. Startpunt voor kritisch nadenken over behoefte eigen maatschappelijk vastgoed

Het doorvoeren van de nieuwe huurprijsmethodiek voor het maatschappelijk vastgoed is tegelijkertijd startpunt voor het kritisch nadenken over de behoefte aan eigen gemeentelijk maatschappelijk vastgoed ten behoeve van de uitvoering van gemeentelijk beleid. Een reële waardering van ons maatschappelijk vastgoed brengt de werkelijke marktprijs van gemeentelijke panden in beeld.

Omdat het programma van eisen/ inhoudelijke subsidievoorwaarden leidend zijn voor het verstrekken van subsidie en het gebruik van accommodaties daaraan ondersteunend is, kan de vraag worden gesteld of de gebruikte gebouwen niet te duur zijn voor het type activiteiten. Als gevolg hiervan zal door de huidige huurders en de gemeente een nieuwe afweging moeten worden gemaakt over de locatie waar en tegen welke kosten activiteiten plaats moeten vinden. Dat kan tot gevolg hebben dat activiteiten naar andere locaties worden verplaatst (al dan niet in eigendom van de gemeente) of met de instelling afspraken worden gemaakt over een efficiënter ruimtegebruik (minder m²) voor de activiteiten. Op het moment dat de gemeente expliciet besluit dat eigendom van maatschappelijk vastgoed bij de gemeente de meest gewenste optie vormt zal moeten worden afgewogen of en zo ja, in hoeverre we huurders middels subsidie willen compenseren voor huurlasten.

2. Doorvoeren van de nieuwe systematiek mag nu niet tot problemen leiden voor de bestaande maatschappelijke huurders.

Doel van het doorvoeren van een nieuwe huurprijsmethodiek is in eerste instantie niet om meer huurinkomsten te verwerven. Het is bedoeld om een verandering in het denken over de toekomstige behoefte aan maatschappelijk vastgoed van de gemeente tot stand te brengen. Uitgangspunt in het kader van deze operatie is daarom dat het doorvoeren van een nieuwe huurprijsmethodiek in principe geen financiële gevolgen heeft voor de bestaande maatschappelijke huurders. Bestaande maatschappelijke huurders worden in principe middels subsidie gecompenseerd voor huurverhoging of -verlaging als gevolg van het doorvoeren van de nieuwe huursystematiek. Wel kan het aanleiding zijn om met huurders in gesprek te gaan over de locatie waar en tegen welke kosten activiteiten plaats moeten vinden. De maatschappelijke huurders worden hier gedefinieerd als alle huurders die op dit moment van de gemeente reeds subsidie ontvangen voor hun bedrijfsvoering om maatschappelijke doelen te realiseren. Voor een overzicht hiervan wordt verwezen naar bijlage 2.

De gemeente heeft naast de maatschappelijke huurders die subsidie ontvangen nog enkele huurders van vastgoed die nu geen subsidie ontvangen en veelal wel lagere huren hebben dan de kostendekkende huur. Dit betreft ook huurders die hun activiteiten als "maatschappelijk" zien, maar geen subsidie van onze gemeente ontvangen. Indien deze huurders op grond van een huurverhoging een subsidieverzoek indienen voor compensatie, zal per individueel geval en op basis van beleidsinhoudelijke afwegingen (bestuurlijke

doelen/algemeen belang etc.) bepaald moeten worden of zij middels subsidie gecompenseerd moeten worden voor stijgende huisvestingslasten.

3. Het invoeren van de nieuwe huurprijsmethodiek dient zorgvuldig te gebeuren.

Om de gewenste effecten te bereiken is het wenselijk dat deze huursystematiek uiteindelijk voor al het maatschappelijk vastgoed wordt doorgevoerd en de huur- en subsidie afspraken hierop worden aangepast. Het is een complexe opgave om met alle huurders in gesprek te gaan om tot aangepaste subsidieregelingen en huurovereenkomsten te komen. Bewustwording van de werkelijke kosten van het vastgoed zal misschien gaan leiden tot andere huisvestingskeuzes. Overleg over de situatie is maatwerk, moet zorgvuldig gebeuren en kost tijd.

Voor een aantal objecten wordt op dit moment de WOZ-waardebepaling van de panden onder de loep genomen. Ook dit is voor de veelal incurante panden maatwerk en kost tijd om tot een goede benadering van de marktwaarde te komen. Daarnaast loopt momenteel een onderzoek in het kader van harmonisering sporttarieven om alle sportgebouwen en -gronden te inventariseren en met de gebruikers en organisaties te komen tot nieuwe afspraken over gewenst eigendom en bijbehorende huursituaties.

Voor de gefaseerde invoering zal een implementatieplan worden opgesteld inclusief intern gemeentelijke financiële aspecten.

Risico's

1. Overheidsondernemingen worden per 1 januari 2016 in principe belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting. Hiertoe is op Prinsjesdag 2014 een wetsvoorstel ingediend. Hiermee wordt beoogd een gelijk speelveld tussen overheidsondernemingen en private partijen te creëren. Dit betekent dat gemeenten in beginsel vennootschapsbelasting (tarief: 25% of 20% t/m € 200.000) moeten betalen over de winsten die ze met hun ondernemingsactiviteiten behalen. Mogelijk dat de aanpassing van de huurprijsmethodiek hierop van invloed is. Op dit moment is lastig te bepalen wat deze impact precies is, omdat er nog heel veel onduidelijkheden naar aanleiding van het wetsvoorstel zijn. De VNG zal in samenwerking met het Ministerie van Financiën/Belastingdienst nog met divers voorlichtingsmateriaal komen, zoals een handreiking waarbij fiscale vraagstukken worden uitgewerkt. Wij verwachten dat medio 2015 de impact van de vennootschapsbelasting bekend zal zijn.
2. Het verhogen van huren kan leiden tot meer opzeggingen en leegstand, en als gevolg daarvan negatieve gevolgen voor de gebouwenexploitatie. De verwachting is dat het risico op leegstand klein is als de hogere huur gecompenseerd wordt door hogere subsidies. Huurders hebben bij afhankelijkheid van gemeentelijke huisvestingssubsidie vaak huurcontracten met een looptijd gelijk aan de periode van subsidietoekenning. Huurverhoging vormt zodoende geen financieel probleem voor hun. Met een hogere subsidie kan een maatschappelijke partner er wel voor kiezen zijn huur te beëindigen en alternatieve huisvesting te zoeken. Ook dit risico zou klein moeten zijn, daar wij immers met de kostendeckende huurmethode dicht bij de "markthuur" zouden moeten uitkomen. Daarnaast is het kiezen voor alternatieven door de huurder geen onwenselijke situatie zolang het vastgoed ook binnen een redelijke termijn verkocht kan worden en er niet teveel tegelijk leeg komt. Het is moeilijk dit goed te voorspellen.
3. Organisaties die geen subsidie krijgen kunnen hun huur beëindigen op het moment dat huren verhoogd worden. Ze hebben veelal korte opzegtermijnen. Het Vastgoedbedrijf neemt hier commerciële beslissingen ten aanzien van doorverhuur, ter voorkoming van leegstand of verkoop van het pand. Dit om risico's te beperken.

Kosten en dekking

Uitgangspunt van het doorvoeren van de huurprijsmethodiek op basis van DCF-WOZ is dat dit kostenneutraal plaatsvindt voor de bestaande maatschappelijke huurders. Dekking voor aanpassing van de subsidies komt voort uit hogere huuropbrengsten. Dat betekent dat huuraanpassingen (stijging of daling) worden gecompenseerd door middel van een hogere of lagere subsidie aan gebruikers.



Het voorstel heeft geen netto-effecten op de begroting. De ontvangen huren in de gebouwenexploitatie gaan omhoog, wat leidt tot een extra afdracht aan de algemene middelen. De subsidiebudgetten stijgen met eenzelfde bedrag. Het netto-effect op de gemeentebrede baten en lasten is dan nul. De toekomstige effecten van het doorvoeren van de nieuwe huurprijsmethodiek in de huren van het maatschappelijk vastgoed (huuropbrengsten en subsidie) zullen jaarlijks in het kader van de programmabegroting worden gerapporteerd.

Vervolg

Voor de gefaseerde invoering van de nieuwe huurwaardebepaling zal nog een implementatieplan worden opgesteld, dat ter besluitvorming aan u zal worden voorgelegd. Na besluitvorming door Raad en vaststelling van het implementatieplan door de raad medio 2015 zullen wij in 2015 richting onze huurders al een aantal concrete stappen zetten om aanpassing van huren te realiseren. Rekening houdend met opzegtermijnen van huurcontracten verwachten wij als gevolg hiervan vanaf 2017 al substantiële resultaten te kunnen boeken met betrekking tot aanpassing van de huren. Het streven is om nog binnen deze collegeperiode 80% van de huuraanpassingen gerealiseerd te hebben.

Datumvoorstel

Wij stellen voor dit voorstel aan de orde te stellen in de vergadering van de raadscommissie van 24 november 2014 en de raadsvergadering van 15 december 2014.

Eindvoorstel

Een eindvoorstel is toegevoegd.

Bijlagen

Bijlage 1: bloemlezing beleidskaders en visies van belang voor behoefte maatschappelijk vastgoed

Bijlage 2: overzicht maatschappelijke huurders

Tilburg,

Het college van burgemeester en wethouders van Tilburg,

de secretaris,

de burgemeester,

Raadsbesluit

De raad van de gemeente Tilburg;

- gezien het voorstel van het college van burgemeester en wethouders;

Besluit

1. Aan het college de opdracht te geven een implementatieplan op te stellen voor een gefaseerde invoering van een transparante huurprijsmethodiek op basis van DCF-WOZ waarbij als randvoorwaarde dient te worden gehanteerd dat de invoering van deze huurprijsmethodiek kostenneutraal wordt doorgevoerd voor de bestaande maatschappelijke huurders.
2. Aan het college de opdracht te geven om als onderdeel van het implementatieplan de op dat moment bekende risico's en consequenties van de regelgeving op het gebied van de vennootschapsbelasting in beeld te brengen.
3. Aan het college de opdracht te geven om als onderdeel van het implementatieplan per huurder de financiële consequenties voor huur en subsidie in beeld te brengen en hiervoor een externe adviseur opdracht verstrekken en hiertoe een bedrag van € 35.000 beschikbaar te stellen, welke ten laste wordt gebracht van de gebouwenexploitatie en daarmee de algemene middelen.
4. Het college op te dragen het implementatieplan medio 2015 ter besluitvorming voor te leggen aan de raad.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van .

de griffier,

de voorzitter,