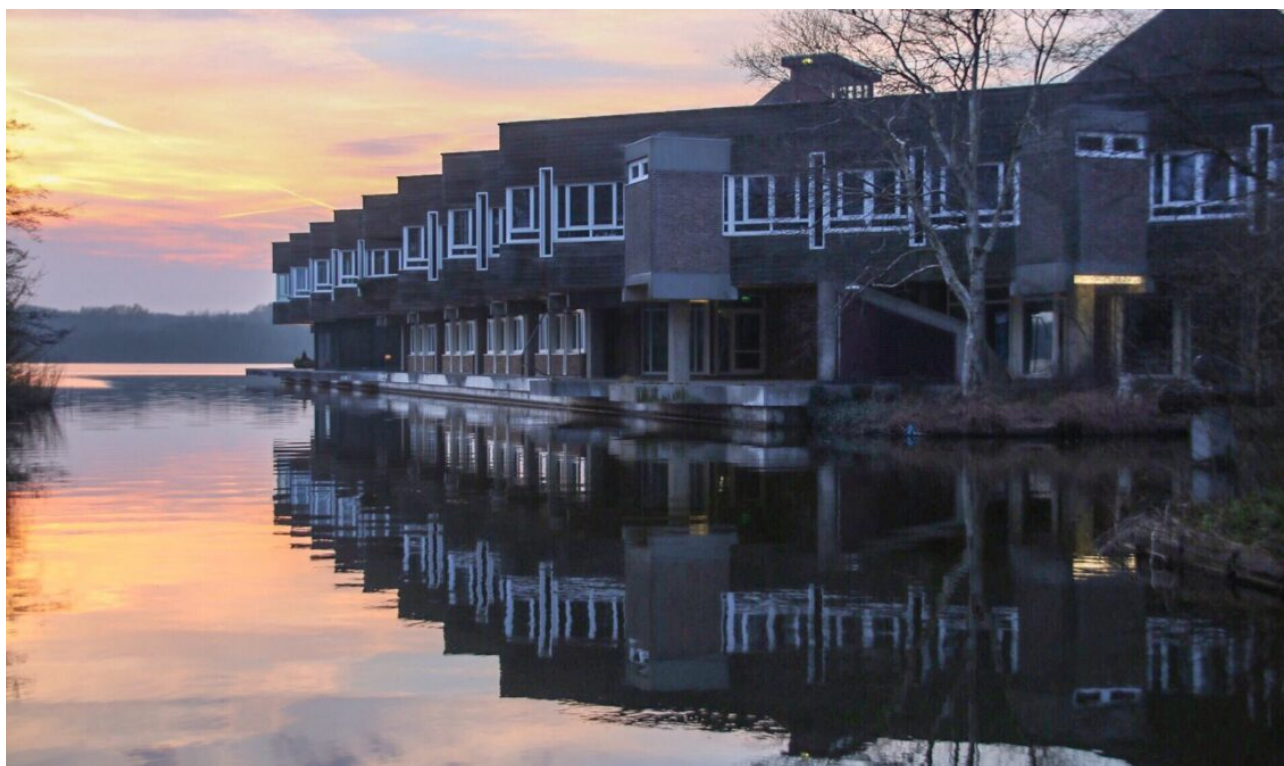


# NOTA GEMEENTELIJK VASTGOED AMSTELVEEN 2022

Beleidskaders voor de gemeentelijke vastgoedportefeuille



---

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>INLEIDING .....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>BELEIDSKADERS GEMEENTELIJK VASTGOED.....</b>	<b>3</b>
2.1	Waarom heeft de gemeente vastgoed .....	3
2.2	Kenmerken gemeentelijk vastgoed .....	3
2.3	Wet- en regelgeving .....	4
2.4	Bekendmaking verhuur en gebruik van gemeentelijk vastgoed .....	6
2.5	Ambities.....	6
2.5.1	Ontwikkeling van strategische huisvestingsplannen .....	6
2.5.2	Verduurzaming gemeentelijk vastgoed .....	7

---

# 1 INLEIDING

De gemeentelijke voorzieningen op het gebied van bijvoorbeeld onderwijs, sport, cultuur en welzijn zijn van belang voor de kwaliteit en aantrekkelijkheid van de gemeente. Dit maakt de gemeente aantrekkelijk om in te wonen. De gemeente heeft voor al deze voorzieningen een diverse vastgoedportefeuille.

Deze nota heeft betrekking op het gemeentelijk vastgoed dat bij het team Vastgoed in beheer is en onder de verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder Vastgoed valt. Daar valt het navolgende vastgoed niet onder: ontwikkelvastgoed, gronden en terreinen die in erfpacht worden uitgegeven (in beheer bij de afdeling Stedelijke Ontwikkeling), openbare terreinen waaronder wegen, bruggen, kademuuren en waterwerken.

Als eigenaar treedt de gemeente voor een groot deel van haar vastgoed op als verhuurder en is de gemeente verantwoordelijk voor het veilig en functioneel in stand houden van deze portefeuille.

Het huidige Gemeentelijke accommodatie- en vastgoedbeleid dateert van 2004 en is toe aan een actualisatie. Er zijn ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving en jurisprudentie, die vragen om het vastleggen van een aantal zaken. Een belangrijke recente ontwikkeling betreft de uitspraak van de Hoge Raad van 26 november 2021 (bekend als het Didam arrest). In deze uitspraak heeft de Hoge Raad geoordeeld dat overheden bij de vervreemding van onroerende zaken in beginsel gelegenheid dienen te bieden aan belangstellenden om mee te dingen naar het vastgoed. Het nalaten hiervan kan leiden tot het in rechte aantasten van afspraken tussen de gemeente en bepaalde partijen met wie de gemeente een contract sloot. Hoewel de implicaties van deze recente uitspraak nog niet volledig bekend zijn, heeft de uitspraak betrekking op rechtshandelingen waaronder tevens de verhuur van vastgoed valt. Een overheidslichaam dient met in achtneming van de aan hem toekomende beleidsruimte criteria op te stellen op basis waarvan de koper, huurder of gebruiker van vastgoed wordt geselecteerd. Om deze reden is een aantal selectiecriteria in deze Nota Gemeentelijk Vastgoed nader vastgelegd. Deze fungeren als algemeen kader bij de verhuur of het gebruik van vastgoed. Daarnaast kunnen specifieke criteria worden benoemd.

Gemeenten zijn gebonden aan specifieke regelgeving zoals de Wet Markt en Overheid. In deze wet is bepaald dat gemeenten aan commerciële partijen marktconform dienen te verhuren om marktbederf tegen te gaan. Verhuur aan maatschappelijke partijen kan tegen maatschappelijke tarieven plaatsvinden, maar hiervoor dient de gemeenteraad wel bepaald te hebben wat onder maatschappelijk vastgoed wordt verstaan en tot het *algemeen belang* van de gemeente behoort. In bijlage 2 is het overzicht van het gemeentelijk vastgoed met een algemeen belang geactualiseerd.

Een accentverschil met het voorgaande vastgoedbeleid is dat de huidige Nota Gemeentelijk Vastgoed alleen betrekking heeft op de beleids- en uitvoeringskaders, waarbij minder wordt ingegaan op de concrete invulling van het gemeentelijk vastgoed per beleidsterrein. Dat laatste zou in de strategische huisvestingsplannen en in de individuele planontwikkelingen aan bod komen.

In deze nota worden de kaders beschreven voor de verhuur, aan- en verkoop en beheer en onderhoud van de vastgoedportefeuille. Hiermee wordt op transparante wijze een systematische manier van werken uiteengezet. Dit om enerzijds antwoord te bieden aan de recente ontwikkelingen zoals die hiervoor geschetst zijn, anderzijds om de taken op dit gebied af te bakenen, zodat de gewenste en benodigde professionaliteit geborgd blijft. Verder bieden de kaders en regels houvast voor de diverse intern betrokken gemeentelijke (beleids-)afdelingen en voor de externe partijen waarmee wordt samengewerkt of die gebruik wensen te maken van het gemeentelijk vastgoed. Zo wordt geborgd dat de schaarse gemeentelijke middelen effectief worden ingezet.

In hoofdstuk 2 zal nader worden ingegaan op de beleidskaders voor het gemeentelijk vastgoed. In bijlage 1 zullen de uitvoeringskaders nader worden toegelicht. In bijlage 2 zijn diverse soorten gemeentelijk vastgoed van algemeen belang benoemd.

---

## 2 BELEIDSKADERS GEMEENTELIJK VASTGOED

### 2.1 Waarom heeft de gemeente vastgoed

Vastgoed is een belangrijk element voor het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelstellingen op het gebied van zorg, welzijn, onderwijs, sport en cultuur. Deze voorzieningen zijn niet alleen noodzakelijk, maar geven ook kwaliteit aan de stad.

Er zijn onderstaande redenen te noemen waarom de gemeente eigenaar is van vastgoed:

- Ter uitvoering van wettelijke taken. Een belangrijke in omvang betreft de wettelijke zorgplicht voor onderwijshuisvesting op grond van de wet op het primair en voortgezet onderwijs. In overleg met schoolbesturen kan de eigendom van het vastgoed bij de schoolbesturen of bij de gemeente worden ondergebracht.
- Ten behoeve van de huisvesting van de gemeente zelf. Hierin wordt zowel het bestuur, de ambtenaren alsook diverse gemeentelijke uitvoerende onderdelen gehuisvest.
- Voor het bereiken van gemeentelijke beleidsdoelen zoals die een door de gemeenteraad aangewezen algemeen belang dienen. Dit zijn bijvoorbeeld beleidsdoelen op het gebied van cultuur (inclusief erfgoed), sport, welzijn en recreatie of de huisvesting van specifieke doelgroepen waaronder de opvang van vluchtelingen. Vastgoed kan ook worden aangehouden om andere gemeentelijke beleidsdoelen te ondersteunen zoals in het geval van de kinderopvang. Ook kan de gemeente de toegankelijkheid voor een breed publiek willen borgen zoals dat bijvoorbeeld bij de zwembaden het geval is.
- Strategisch (tijdelijk) vastgoed dat aangehouden wordt of verworven is om ruimtelijke (her)ontwikkeling mogelijk te maken, als tijdelijke huisvesting te kunnen dienen of in kleine omvang om op toekomstige vragen te kunnen inspelen.
- De gemeente kan nog vastgoed bezitten dat in het verleden wel tot een gemeentelijke taak behoorde maar middels beleidswijzigingen dat niet meer is of niet langer vanzelfsprekend is. Een voorbeeld hiervan zijn een aantal woningen en de woonwagenlocaties in Amstelveen. Het afstoten van dat vastgoed wordt in een dergelijk geval onderzocht.

Uiteraard kan de gemeente ook besluiten om geen eigenaar te zijn van vastgoed waarover het wel tijdelijk wenst te beschikken. In dergelijke gevallen vindt een afweging plaats tussen de huurkosten die meer passen bij een tijdelijke huisvestingsbehoefte en de kosten van het eigendom waarvan langer gebruik wordt voorzien.

Het is van groot belang dat de gemeente zich beperkt tot de aanschaf en instandhouding van het vastgoed dat aan de beleidsdoelstellingen (inclusief wettelijke taken en eigen huisvesting) voldoet. De gemeente kan daarbij een kleine strategische voorraad aanhouden om in toekomstige behoefte te voorzien, maar voorop staat de toetst dat bij de aanschaf of realisatie, de gemeentelijke beleidsdoelen worden gediend. Het vastgoed is ondersteunend en een middel om de beleidsdoelen te realiseren. Het bezit van vastgoed is geen doel op zich.

*“Beleidskader 1: de aankoop, ontwikkeling, realisatie of bezit van vastgoed vindt alleen plaats als daarmee één of meerdere gemeentelijke (beleids-)doelen worden gediend of in de huisvesting van door de gemeente bepaalde specifieke doelgroepen wordt voorzien.”*

### 2.2 Kenmerken gemeentelijk vastgoed

Vastgoed heeft in het algemeen een aantal kenmerken die ook opgaan voor gemeentelijk vastgoed. Het is doorgaans immobiel, met uitzondering van een aantal mobiele units die voor tijdelijke huisvesting worden gebruikt. Het is kapitaal intensief en er zijn grote geldbedragen mee gemoeid. Het vastgoed gaat overwegend lang mee. Daarnaast is de verhuur van vastgoed sterk gereguleerd. Er is wettelijke huur- en ontruimingsbescherming. Verhuren van vastgoed is aan bijzondere regels gebonden.

---

Naast deze algemene kenmerken, zijn er ook nog een aantal bijzondere kenmerken van gemeentelijk vastgoed. De gemeente draagt als verhuurder of ingebruikgever een bijzondere verantwoordelijkheid en heeft als overheidslichaam een voorbeeldfunctie en is als zodanig gebonden aan bijzondere regelgeving.

Het gemeentelijk vastgoed heeft overwegend huurders (organisaties) die door de gemeente of het rijk gesubsidieerd worden. Door het specifiek gebruik, de bijzondere kenmerken en de subsidiering is het aantal potentiële huurders beperkt in vergelijking met andere categorieën vastgoed, zoals kantoren, woningbouw of andere soorten (commercieel) vastgoed.

Gemeentelijk vastgoed betreft in de regel maatwerk dat specifiek voor een bepaald doel is ingericht, zoals een museum, theater of schoolgebouw. Er zijn specifieke eisen waaraan deze gebouwen dienen te voldoen voor het beoogde doel, waardoor de gebouwen minder courant zijn. Om aan de specifieke eisen en wensen tegemoet te komen, is het zaak dat het gemeentelijk vastgoed door de gemeentelijke afdelingen en gesubsidieerde instellingen wordt gebruikt.

*“Beleidskader 2: gesubsidieerde instellingen en gemeentelijke (beleids-)afdelingen maken in eerste instantie gebruik van het daarvoor beschikbare gemeentelijk vastgoed”.*

Gemeentelijk vastgoed betreft overwegend vastgoed in de utiliteitsbouw met intensief gebruik. Dit intensief gebruik stelt bijzondere eisen aan de kwaliteit van het vastgoed en het onderhoud hiervan. Het is mede daarom in veel gevallen niet geschikt om aan natuurlijke personen te worden verhuurd. Er zijn een aantal uitzonderingen zoals woonwagens, standplaatsen, ateliers en het snippergroen dat juist aan natuurlijke personen wordt verhuurd.

*“Beleidskader 3: het gemeentelijk vastgoed wordt met uitzondering van de woningen, woonwagens, ateliers, standplaatsen, restgronden en snippergroen aan instellingen en niet aan natuurlijke personen verhuurd”*

## 2.3 Wet- en regelgeving

De vastgoed sector is een gereguleerde sector met specifieke wet- en regelgeving. Voor de gemeente gelden een aantal aanvullende regels. De onderstaande wetgeving is van toepassing op het beheer van de diverse soorten gemeentelijk vastgoed.

### Wet Markt en Overheid

Overheden concurreren regelmatig met bedrijven. Om concurrentievervalsing te voorkomen, moeten overheden zich aan gedragsregels houden. De Wet Markt en Overheid (waarmee de mededingingswet is gewijzigd) bevat 4 gedragsregels: 1) doorberekening van de kosten, 2) bevoordelingsverbod, 3) omgang gegevensgebruik en 4) de benodigde functiescheiding. Deze regels gelden voor de hele overheid<sup>1</sup>.

De Wet Markt en Overheid kent een aantal uitzonderingen, waarbij de wet niet van toepassing is. Enkele specifieke organisaties zoals openbare onderwijsinstellingen zijn van de wet uitgezonderd. Eén van die uitzonderingen, betreft economische activiteiten en bevoordelingen van overheidsbedrijven die plaatsvinden in het **algemeen belang**, voor zover die activiteiten door de gemeenteraad als algemeen belang zijn aangewezen. De gemeenteraad dient hierin dan (per categorie) vast te leggen welke activiteiten tot het algemeen belang worden gerekend.

Met het raadsbesluit van 2 juli 2014 zijn in het kader van de wet Markt en Overheid de navolgende diensten en producten benoemd tot een activiteit van algemeen belang:

---

<sup>1</sup> Wat bekend staat als de Wet Markt en Overheid is in wezen hoofdstuk 4b van de Mededingingswet (artikelen 25g tot en met 25ma) welke gedragsregels bevat voor bepaalde bestuursorganen die economische activiteiten verrichten.

- 
1. de verhuur van gemeentelijke gebouwen en gronden aan instellingen die aanspraak maken op een gemeentelijke subsidie en;
  2. de exploitatie van binnen- en buitensportaccommodaties door de Stichting Amstelveens Sportbedrijf (heden Amstelveen Sport B.V.).

In deze nota worden die categorieën van algemeen belang inzake verhuur en ingebruikgeving van gemeentelijk vastgoed nader uitgebreid (zie bijlage 1). Daarmee wordt voldaan aan het vereiste om tegen maatschappelijke prijzen het vastgoed beschikbaar te stellen voor maatschappelijke doelen.

*“Beleidskader 4: tot partijen die het algemeen belang dienen behoren de instellingen die aanspraak maken op een gemeentelijke subsidie, beleidsmatig aangewezen doelgroepen, medeoverheden die gemeentelijk vastgoed gebruiken voor maatschappelijke doeleinden, partijen die meewerken aan de uitvoering van wettelijke taken en partijen zonder winstoogmerk met een maatschappelijk doel die het gemeentelijke belang dienen.”*

Onder beleidsmatig aangewezen doelgroepen vallen bijvoorbeeld kunstenaars die de ateliers gebruiken die door de gemeente worden verhuurd. Bij de verhuur aan mede overheden wordt gedacht aan de samenwerking met bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam bij de verhuur van een sportcomplex dat voor maatschappelijke doeleinden wordt benut. Bij partijen die meewerken aan de uitvoering van beleid kan gedacht worden aan instellingen voor de kinderopvang die werken aan de realisatie van het gemeentelijk peuterbeleid zoals de voorschoolse educatie. Dit geldt dan alleen voor het deel voorschoolse educatie. Een partij zonder winstoogmerk waaraan de gemeente een beleidsmatig belang toekent is bijvoorbeeld een jeu de boules vereniging die voor een maatschappelijk tarief van de gemeente vastgoed huurt en voor een breed publiek toegankelijk is.

#### **Jurisprudentie: het Didam-arrest**

In het arrest van de Hoge Raad van 26 november 2021 (het Didam-arrest) is bepaald dat een overheidslichaam bij de verkoop van onroerend goed, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht dienen te nemen, waaronder het gelijkheidsbeginsel bij het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten. Indien het aannemelijk is dat er meerdere belangstellenden zijn voor het vastgoed, dient de gemeente voldoende gelegenheid te bieden tot mededinging. De gemeente zal als overheidslichaam bij de verkoop van vastgoed, de verkoop voldoende bekend en transparant moeten maken. In het licht van de haar *toekomstige beleidsruimte* zal zij op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria dienen te selecteren. Dit arrest heeft betrekking op privaatrechtelijke rechtshandelingen met betrekking tot overheidseigendommen, waarin tevens zaken als verhuur en bruikleen en zakelijke rechten zijn inbegrepen, zoals een recht van opstal.

Het begrip toekomstige beleidsruimte is voor de gemeente van groot belang om de gemeentelijke beleidsdoelen te kunnen realiseren. Een belangrijk algemeen kader hiervoor is om voorrang te geven aan partijen die aan deze doelen bijdragen.

*“Beleidskader 5: het gemeentelijk vastgoed wordt zoveel als mogelijk overeenkomstig de gemeentelijke beleidsdoelen ingezet, waarbij in de praktijk de in beleidskader 4 bedoelde partijen daarvoor in de regel als enige bereid en in staat zullen blijken om het gewenste gebruik te realiseren”.*

Bij de verhuur of het gebruik van vastgoed komen standaard, zoals in het kader is vastgelegd, eerst de partijen in aanmerking die de gemeentelijke beleidsdoelen dienen en activiteiten verrichten die tot het algemeen belang zijn aangewezen. Een theaterexploitant die subsidie (van de gemeente) ontvangt voor het exploiteren van een theater onder de gemeentelijk voorwaarden (waaronder de brede toegankelijkheid) komt dientengevolge als eerste in aanmerking voor het huren van het beoogde theater.

---

Bij ateliers komen overeenkomstig het atelierbeleid de diverse kunstenaars als eerste in aanmerking voor de huur van de ateliers. De inschrijvingsduur is daarbij het selectie criterium, net zoals bij de woonwagens en de standplaatsen voor woonwagens.

*“Beleidskader 6: in de daarvoor aangewezen beleidsgebieden (zoals woningen en ateliers) is het selectie criterium voor verhuur of gebruik de inschrijvingsduur”.*

Bij specifieke doelgroepen, zoals bijvoorbeeld bij de verhuur en/of het gebruik van woningen ten behoeve van de opvang van vluchtelingen, kan van dit selectie criterium worden afgeweken.

## **2.4 Bekendmaking verhuur en gebruik van gemeentelijk vastgoed**

Het in het Didam-arrest aangehaalde gelijkheidsbeginsel brengt ook met zich mee dat het overheidslichaam, teneinde gelijke kansen te realiseren, een passende mate van openbaarheid moet verzekeren met betrekking tot de beschikbaarheid van de onroerende zaak, de selectieprocedure, het tijdschema en de toe te passen selectiecriteria. Het overheidslichaam moet hierover tijdig voorafgaand aan de selectieprocedure, duidelijkheid scheppen door informatie over deze aspecten bekend te maken op zodanige wijze dat (potentiële) gegadigden daarvan kennis kunnen nemen.

De huidige nota met de daarin opgenomen criteria zal op [overheid.nl](http://overheid.nl) gepubliceerd worden. Verder wordt het gebruik van het vastgoed onder andere via verhuringen, bruikleenovereenkomsten en zaken als een recht van opstal op de gemeentelijke site gepubliceerd. Voor de gemeente zijn diverse media beschikbaar. Bij de verkoop van vastgoed kan de inzet van andere media uitkomst bieden zoals de landelijke sites.

## **2.5 Ambities**

In hoofdlijnen zijn er twee grote ambities met betrekking tot het gemeentelijk vastgoed: de ontwikkeling van strategische huisvestingsplannen en de verduurzaming van de gemeentelijke vastgoedportefeuille.

### **2.5.1 Ontwikkeling van strategische huisvestingsplannen**

Voor het voeren van een gedegen portefeuillemanagement op het niveau van de gehele vastgoedportefeuille is het noodzakelijk om inzicht te verkrijgen in zowel de tijdelijke als de permanente huisvestingsbehoefte in de gemeente. Deze behoefte is niet constant en verandert in de loop der jaren door bijvoorbeeld de groei van de gemeente of door nieuwe behoeften of het afstoten van bestaand vastgoed.

Idealiter zouden strategische huisvestingsplannen worden ontwikkeld waarin per beleidsterrein specifiek wordt ingegaan op de permanente en tijdelijke huisvestingsbehoefte. Ook kan daarbij worden ingegaan op recente ontwikkelingen die gevolgen hebben voor de huisvesting. Een goed voorbeeld van een dergelijk strategisch huisvestingsplan is het bestuurlijk vastgestelde *Integraal Huisvestingsplan Onderwijshuisvesting 2025-2039*. Daarin is de huisvestingsbehoefte van het onderwijs en het bewegingsonderwijs voor de komende jaren op basis van bevolkingsgegevens en leerlingenprognoses in kaart gebracht en worden de benodigde investeringen daarop gebaseerd.

Er kan veel tijd en energie gaan zitten in de ontwikkeling van strategische huisvestingsplannen waarin per beleidsterrein integrale afwegingen kunnen worden gemaakt en er een blauwdruk ontstaat van de kernportefeuille en een flexibele schil. Dit vergt over het algemeen ook de nodige menskracht. Toch wordt geadviseerd om, gelet op de betrokken financiële middelen, deze strategische huisvestingsplannen te ontwikkelen. Hierdoor vinden beslissingen minder ad hoc plaats. Ook wordt aangesloten bij algemene ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld de omgevingsvisie.

Met de strategische huisvestingsplannen kan op portefeuilleniveau een betere inschatting worden gemaakt van de totale huisvestingsbehoefte. Daarbij kunnen per beleidsterrein kernportefeuilles ontstaan met een specifiek inrichting en een flexibele schil met op onderdelen een minder specifieke inrichting.

### **Investerings**

Het verschil tussen de tijdelijke en permanente behoefte is van belang bij het verrichten van nieuwe substantiële investeringen, zoals de bouw, aankoop of renovatie van een gebouw of terrein. Bij een

---

permanente behoefte ligt het meer in de rede om de huisvesting in eigen bezit te hebben en heeft dit gevolgen voor de eisen waaraan het gebouw dient te voldoen. Hierbij gaat het niet om de behoefte bij een bepaald initiatief, maar om de behoefte voor een beleidsterrein waaronder de eigen huisvesting is inbegrepen. Bij een tijdelijke behoefte kan huren van vastgoed uitkomst bieden.

De invulling van het begrip permanente huisvestingsbehoefte kan per beleidsterrein uiteenlopen. Toch worden de investeringen in maximaal 25 (renovatie) of 40 jaar (nieuwbouw) afgeschreven.

Daaruit volgt een logische verwachting omtrent de termijn voor het beoogd gebruik. Een minimale termijn van 10 jaar is voor het verrichten van de voornoemde investeringen als kader te hanteren.

*“Beleidskader 7: omvangrijke investeringen in de renovatie, nieuwbouw of aankoop van gemeentelijk vastgoed vinden alleen plaats als er zicht is op een behoefte of gebruik van minimaal 10 jaar.”*

Voor de tijdelijke huisvestingsbehoefte kunnen bestaande gebouwen worden benut, kan tijdelijke huisvesting worden gerealiseerd of gehuurd.

## **2.5.2 Verduurzaming gemeentelijk vastgoed**

De duurzaamheidsdoelstellingen zijn in diverse beleidsdocumenten vastgelegd, zoals in PLECK (Plan voor Energietransitie, Circulaire economie en Klimaatadaptatie), de Transitievisie Warmte, Visie op zonne-energie en de Leidraad Duurzaam Bouwen. PLECK wordt jaarlijks geactualiseerd om aan de externe ontwikkelingen te voldoen en bij te sturen waar nodig. Voor nieuwe gebouwen geldt dat ze gebouwd worden aan de hand van de principes van de Leidraad Duurzaam Bouwen.

Deze ambities zijn zonder gemeentelijke (deels) onrendabele investeringen niet mogelijk. Naast het financiële beslag op de middelen zijn er ook andere aspecten zoals technische beperkingen die bijvoorbeeld bij monumenten aanwezig zijn. Er vindt bij de verduurzaming van gebouwen aansluiting plaats met het geplande onderhoud van gebouwen indien mogelijk.

*“Beleidskader 8: daar waar tegen aanvaardbare kosten duurzaamheidsmaatregelen in lijn met het ambitieniveau uitgevoerd kunnen worden, zullen die ook worden opgepakt. Daarbij wordt zoveel als mogelijk gezocht deze werkzaamheden op natuurlijke momenten in te plannen.”*

Onder “natuurlijke momenten” wordt bijvoorbeeld verstaan het moment waarop een combinatie met groot onderhoud kan plaatsvinden, of dat een afweging kan worden gemaakt tussen renovatie of vervangende nieuwbouw in relatie tot de toekomstige huisvestingsbehoefte.