

Ir. Bert Teuben, vastgoed analist ROZ Performancemeting en
Prof. dr. Luigi van Leeuwen, zelfstandig adviseur

Strategisch sturen van bestaand gemeentelijk vastgoed

Vastgoed wordt door gemeenten vaak gezien als huisvesting van gemeentelijke diensten en gesubsidieerde instellingen. Naast de huisvestingstaken wordt vastgoed ingezet bij de sturing en stimulering van de ruimtelijke ordening. In dit artikel wordt inzicht gegeven in de stuurinstrumenten voor bestuurders die kunnen bijdragen tot een efficiënter en transparanter vastgoedbezit.

Het vastgoed in gebruik van gemeenten is gezien de gemeentelijke taken omvangrijk en regelmatig onderwerp op de politieke agenda. In het afgelopen jaar zijn hierover in de vakpers al enkele voorbeelden verschenen, zoals een artikel over de doordecentralisatie van onderwijshuisvesting door de gemeente Nijmegen, het muziekcentrum te Utrecht en achterstallig onderhoud bij culturele gebouwen in Amsterdam. Een belangrijk aandachtspunt is dat vastgoed niet verplaatsbaar is en een lange levensduur heeft. Hierbij spelen met name demografische ontwikkelingen een rol maar ook gebruikerseisen aan het vastgoed. Dit kan ertoe leiden dat in sommige gevallen leegstand optreedt, zoals dat inmiddels op grote schaal gebeurt bij kantoren en bedrijfsruimten. Vaak wordt vastgoed voor een periode van 40 tot 60 jaar gebouwd waarbij de exploitatielasten, zoals onderhoud, rente en afschrijving over dezelfde periode door gemeenten gefinancierd moet worden. Het bestuur kan echter gedurende één collegeperiode een besluit nemen voor nieuwbouw van vastgoed. Hiervoor is inzicht in het vastgoedbezit en de daaraan verbonden kosten van belang. Het verkrijgen van financiering voor nieuwbouw vormt vaak geen probleem, maar een goed sluitende exploitatie van het vastgoed over de gehele exploitatieperiode blijkt vaak lastiger. Als bij de bouw bezuinigd wordt op het materiaalgebruik kan dit betekenen dat gedurende de exploitatiefase de instandhoudingskosten juist toenemen.

Het vastgoedbezit is de laatste jaren transparanter geworden. Met de komst van het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten), waarin een paragraaf over kapitaalgoederen is opgenomen, zijn de waarde van het vastgoed en de mutaties inzichtelijk. Op basis van de jaarrekeningen is het nu mogelijk om de waarde van het vastgoedbezit per gemeente te bekijken. Deze waarde is echter niet de marktwaarde maar de boekwaarde. De boekwaarde wordt bepaald door de aanvangsinvestering minus afschrijving en door bijdragen van derden (grondexploitaties of eenmalige baten). In tabel 1 is een overzicht opgenomen van de boekwaarden en bijhorende mutaties voor de achterliggende 3 jaar op basis van gemeentelijke jaarrekeningen.

Tabel 1. Bedrijfsgebouwen in jaarrekeningen van gemeenten.

	2005	2006	2007
Aantal gemeenten	83	220	202
Inwoners van de betreffende gemeenten	6.201.661	10.815.611	10.464.522
Boekwaarde einde jaar (x € 1000)	6.275.560	11.056.677	11.512.455
Afschrijving (x € 1000)	298.431	475.250	477.325
Investerings (x € 1000)	932.567	1.472.756	1.490.271
Desinvesteringen (x € 1000)	90.482	165.576	168.672

In tabel 2 is een overzicht opgenomen van 83 grotere gemeenten met in totaal ruim 6 miljoen inwoners waarbij de gegevens zowel voor de jaren 2005, 2006 als 2007 beschikbaar waren. Hieruit blijkt dat de investeringen de afgelopen jaren aanzienlijk waren. Dit resulteert maar beperkt in hogere afschrijvingen doordat veelal op basis van annuïteiten wordt gefinancierd. Afgeleid kan worden dat door de gestegen boekwaarde de rentelasten aanzienlijk zijn toegenomen. Normaliter wordt een rentepercentage van 5% gehanteerd, wat neerkomt op

jaarlijkse rentekosten van ongeveer € 340 miljoen. De desinvesteringen zijn de laatste jaren toegenomen, maar zijn aanzienlijk lager dan de investeringen.

Tabel 2. Bedrijfsgebouwen in jaarrekeningen voor een constante groep van 83 gemeenten

	2005	2006	2007
Boekwaarde einde jaar (x € 1000)	6.275.560	6.748.528	7.267.466
Afschrijving (x € 1000)	298.431	286.475	293.719
Investeringen (x € 1000)	932.567	873.102	1.006.938
Desinvesteringen (x € 1000)	90.482	103.990	135.903

Het is moeilijk te bepalen wat de daadwerkelijke (markt)waarde van het vastgoed is. Op basis van gegevens van een aantal gemeenten kan worden afgeleid dat de WOZ-waarde van het vastgoed ongeveer het dubbele bedraagt van de boekwaarde. Inmiddels zijn er gemeenten die deze "stille reserve" opnemen bij het weerstandsvermogen. De richtlijnen voor de jaarverslaglegging voor scholen schrijft bijvoorbeeld het opnemen van de WOZ-waarde voor, dit geeft een schatting van de daadwerkelijke marktwaarde van het vastgoed.

Inmiddels is het vastgoedbezit door een groot aantal gemeenten op een systematische wijze in kaart gebracht en kunnen vraag en aanbod beter op elkaar afgestemd worden. Dit draagt bij tot het efficiënter gebruik van het vastgoed. De opbrengsten en kosten van het vastgoed zijn aanzienlijk, maar vaak (nog) niet volledig transparant. Op basis van de cijfers van 12 gemeenten over de exploitatie van (een gedeelte van) het vastgoed ontstaat het volgende globale beeld. De afschrijvingskosten bedragen circa $\frac{1}{3}$ van de totale jaarlijkse kosten, rentekosten ook $\frac{1}{3}$ en exploitatiekosten, zoals onderhoud, vaste lasten en beheerkosten tenslotte ook $\frac{1}{3}$. Het beeld wisselt echter sterk voor de betreffende gemeenten. Deze transparantie is gewenst, teneinde strategisch beleid voor het vastgoed mogelijk te maken, zoals huurprijsvaststelling en het benchmarken van de kosten. Bij de huurprijsvaststelling is het van belang of er sprake is van een marktconforme huur of dat een kostprijsdekkende huur wordt nagestreefd. Daarnaast kan worden bekeken of er wellicht sprake is van een indirecte subsidie van de huurder, wat zelfs mogelijk in gaat tegen principes voor staatssteun. Werd voorheen de financiering van het vastgoed uit de algemene middelen betaald, nu worden deze inzichtelijker door interne doorbelasting of registratie van huren. Hierdoor is voor bestuurders meer informatie beschikbaar over de allocatie van de gelden binnen de gemeenten. Deze inzichtelijkheid geldt ook voor gebruikers van het vastgoed, die niet weten wat het vastgoed in zijn totaliteit kost en mogelijk niet sturen op efficiënt ruimtegebruik. De hiervoor omschreven transparantie is, zeker gezien de recente ontwikkeling binnen gemeenten naar meer vastgoedbedrijven of centrale vastgoedafdelingen, zeer gewenst.

Een dertiental grote gemeenten werkt inmiddels samen om meer transparantie in de exploitatie van het gemeentelijk vastgoed te krijgen. Naast het inzichtelijk krijgen van de vastgoedvoorraad proberen zij te streven naar efficiënter vastgoedbeheer. Hiervoor is in 2005 een benchmark gestart op initiatief van ROZ, de Kopgroep¹ en de deelnemende gemeenten. Deze ROZ Benchmark Gemeentelijk Vastgoed heeft onlangs een keurmerk van de VNG in ontvangst mogen nemen. Hopelijk leidt dit initiatief en andere initiatieven ertoe dat het vastgoed efficiënt beheerd wordt en strategische sturing vanuit lokaal bestuur mogelijk is. Door alle kosten en opbrengsten op een geüniformeerde wijze in kaart te brengen is het mogelijk om subsidiestromen inzichtelijker te krijgen en ontstaat een management tool.

¹ De Kopgroep is een landelijke voorhoede van professionals gericht op maatschappelijke voorzieningen en vastgoed.