

JURYRAPPORT

BESTE INZICHT IN MAATSCHAPPELIJK VASTGOED 2024

Jury: Marcel van Gooswilligen, Antine van de Groep en Paul Mooij

BOUWSTENEN
VOOR SOCIAAL



Beoordeling begroting gemeenten

Zicht op gemeentelijk vastgoed

14 december 2023

Inleiding

De gebouwen van gemeenten hebben een groot maatschappelijk belang en een belangrijk effect op de gemeentefinanciën. Toch is hierover weinig informatie te vinden. Om hier verandering in te brengen, proberen we vanuit het Bouwstenen-netwerk, burgers, raadsleden en andere geïnteresseerden meer inzicht te geven in hun gebouwen. Ook reiken we sinds 2021 jaarlijks een prijs uit aan de gemeente die in haar begroting het beste zicht biedt op haar gebouwen. In 2021 won de gemeente Almere de prijs. In 2022 was dat de gemeente Den Haag. Voor u ligt het juryrapport voor de prijs in 2023.

De prijs heeft tot doel elkaar aan te sporen en te komen tot betere verantwoording van de besteding van de publieke middelen voor maatschappelijk vastgoed, door:

- meer transparantie
- de mogelijkheid om gemeenten met elkaar te vergelijken
- en een bestendige lijn te creëren om (ook over de jaren heen) te kunnen monitoren.

Dit doel sluit één op één aan bij de doelen uit het Besluit Begroten en Verantwoorden. Daarbij hopen we met een goede verantwoording het aantal losse verantwoordingsregels (en bijbehorende administratieve lastendruk) te kunnen beperken. Uiteindelijk gaat het erom het belastinggeld zo kosteneffectief mogelijk in te zetten; programmatisch en democratisch.

Het onderzoek

De prijs is gebaseerd op een onderzoek onder 14 gemeenten. In het onderzoek zijn allereerst de tien grootste gemeenten van Nederland betrokken, omdat ze de omvang, de capaciteit en de morele verantwoordelijkheid hebben, hierin een voorbeeldrol te vervullen. De gemeenten Amersfoort en Deventer durfden de uitdaging aan en hebben zichzelf aangemeld. De gemeenten Gouda en Zevenaar zijn bij het onderzoek betrokken omdat ze een medewerker in dienst hebben die een traineeship bij Bouwstenen loopt. Het onderzoek was onderdeel van dit traineeship.

Als toetsingskader voor de beoordeling is de [handreiking](#) voor het opstellen van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen gebruikt. Deze handreiking is door het netwerk financiële experts van Bouwstenen voor Sociaal opgesteld om gemeenten houvast te bieden bij de inrichting van hun begroting. In de handreiking zijn de wettelijk verplichte onderdelen beschreven en voorstellen gedaan om tot overzichtelijke en vergelijkbare informatie te komen.

De eerste beoordeling van de begrotingen is gedaan door de trainees van Bouwstenen voor Sociaal. Op basis van hun overzichten en beoordeling is de jury tot een oordeel gekomen.

De begrotingen van de volgende gemeenten zijn bij het onderzoek betrokken (met het aantal inwoners tussen de haakjes): Almere (222.825), Amsterdam (918.117), Amersfoort (160.759), Breda (186.438), Den Haag (562.839), Deventer (102.781), Eindhoven (243.730), Gouda (75.316), Groningen (238.147), Nijmegen (182.480), Rotterdam (663.900), Tilburg (227.707), Utrecht (367.947), Zevenaar (45.042).



Beleidskaders

De jury constateert dat gemeenten dit jaar vaker verwijzen naar vastgesteld beleid voor het beheer en de exploitatie van het gemeentelijk vastgoed dan in voorgaande jaren. Deze beleidsstukken geven een meer volledig beeld van de vastgoedportefeuille en het daarvoor gehanteerde beleid. Tussen de gemeenten is wel een groot verschil in de kwaliteit en actualiteit van de beleidskaders. Dat uit zich bijvoorbeeld in beleidsdocumenten ouder dan vijf jaar en summiere verwijzing naar een onderhoudsplanning als beleidsstuk. Consequente benoeming van de beleidsstukken is positief en maakt het makkelijker voor geïnteresseerden om meer te weten te komen over de vastgoedportefeuille van een gemeente.

Overzicht gebouwen in eigendom

Nog niet alle gemeenten laten een helder overzicht zien van de gebouwen die ze in eigendom hebben. Daarnaast is vaak niet te zien voor welke doeleinden de gebouwen worden ingezet. Het inzicht in het aantal gebouwen, de verdeling naar beleidsthema's en huisvesting voor de eigen organisatie maken het mogelijk om portefeuilles van verschillende gemeenten met elkaar te kunnen vergelijken. Deze informatie kan helpen om grote afwijkingen in aantallen gebouwen per thema te zien en kan ondersteuning bieden in bijvoorbeeld het bepalen van de strategische voorraad die een gemeente in bezit houdt.

Daarbij moet gezegd worden dat het aantal gebouwen geen maatstaf op zich is. Elke gemeente kent zijn eigen afwegingen om gebouwen in bezit te krijgen of te behouden. Een voorbeeld hiervan is Groningen die ervoor kiest om de gebouwen uit het Gronings Monumentenfonds over te nemen om deze duurzaam te kunnen blijven exploiteren. De gemeente Almere en dit jaar ook Utrecht, geven een helder inzicht in het aantal gebouwen en de functie waar het voor wordt ingezet.

Kwaliteit gebouwen

Bijna alle gemeenten laten zien op welk kwaliteitsniveau de gebouwen worden onderhouden. Daarbij is de verwijzing naar het kwaliteitskader van de NEN 2767 het meest gebruikelijk. Waar dit kader is toegepast, onderhouden de gemeenten hun vastgoed minimaal op conditiescore 3 "Redelijke conditie". Bij twee gemeenten wordt een verwijzing gemaakt naar een kwaliteitskader voor de openbare ruimte. We gaan ervan uit dat hier een misvatting is bij de opsteller van een begroting die geen onderscheid maakt tussen het kader voor openbare ruimte en die voor vastgoed.

Dit jaar heeft de jury vooral gekeken naar de vermelding van achterstallig onderhoud in de begroting. Achterstallig onderhoud bij kapitaalgoederen is de aanleiding geweest om in het Besluit begroten en verantwoorden (BBV) gemeenten te verplichten om kapitaalgoederen te rapporteren in de begroting. Dit is uiteindelijk de wat misleidende titel geworden voor de paragraaf waar over vastgoed gerapporteerd moet worden; "onderhoud kapitaalgoederen". Deze titel is vaak een aanleiding voor gemeenten om alleen over het onderhoud te rapporteren, terwijl dit niet voldoet aan de eis uit het verslaglegging kader. Dit verplicht hen om te rapporteren op zowel beleidskaders als financiële effecten en dwingt hen ook te verwijzen naar waar informatie over het vastgoed in de begroting is te vinden.

De verslagleggingsregels vereisen dat gemeenten inzichtelijk maken of er sprake is van het duurzaam exploiteren van maatschappelijk vastgoed. Een belangrijke indicator hier is achterstallig onderhoud. Dit in relatie tot de waarde van het vastgoed op de balans. Op het moment dat er sprake is van



achterstallig onderhoud moet er worden onderbouwd of de waarde van een gebouw op de balans nog overeenkomt met de staat van het gebouw. In uiterste gevallen moet er een afwaardering plaatsvinden als er niet duurzaam geëxploiteerd kan worden.

In de begrotingen ziet de jury dat er summier aandacht is voor mogelijk achterstallig onderhoud. Enkele gemeenten maken een vermelding in de risicoparagraaf waar veelal niet specifiek op vastgoed wordt ingegaan. Amsterdam gaat wel consequent in op achterstallig onderhoud bij kapitaalgoederen en geeft aan dat hier bij de gebouwen geen sprake van is.

Investeren in duurzaamheid

Om de kwaliteit van gebouwen op peil te houden moet er naast onderhoud ook geïnvesteerd worden. De investering in het verduurzamen van gebouwen is de belangrijkste opgave waar alle gebouweigenaren mee te maken krijgen en die van invloed is op toekomstige exploitatiemogelijkheden. De investeringen zijn in de begroting vaak lastig vindbaar en staan niet in de paragraaf 'onderhoud kapitaalgoederen'. Het effect van niet- investeren in duurzaamheid, kan uiteindelijk leiden tot het moeten sluiten van gebouwen en het verplicht afwaarderen van het vastgoed. Dit zijn financiële effecten (of risico's) die volgens de wetgever in de paragraaf terug zouden moeten komen met een verwijzing waar dit te vinden is.

Alle gemeenten geven wel aan bezig te zijn met duurzaamheid. Een enkeling geeft inzicht in de opgave. We zien dit jaar ook meerdere gemeenten die forse investeringen gaan doen om de duurzaamheid van de gebouwen te verbeteren. Dit in tegenstelling tot eerdere jaren waar er vooral ambities werden benoemd.

Lasten en baten

Er gaat veel geld om in het vastgoed bij de gemeenten. Voornamelijk in financieringslasten, beheer en onderhoud van de gebouwen. Daarnaast zijn er inkomsten veelal voortkomend uit de verplichting uit de wet 'markt en overheid' om kostendekkend te verhuren. Uitzonderingen op het kostendekkend verhuren zijn mogelijk, waardoor een tekort in de vastgoedexploitatie niet direct een overtreding van de wet zal zijn. Door onderscheid te maken in portefeuilles waar wel kostendekkend wordt verhuurd, zou het mogelijk zijn om in de begroting te laten zien of er daadwerkelijk sprake is van kostendekkend verhuren.

In de begrotingen wordt niet consequent en op een vergelijkbare manier inzicht gegeven in lasten en baten. We zien nog steeds een focus op onderhoudskosten terwijl gebouwen meer kosten met zich meebrengen en de wetgeving vraagt om inzicht in alle financiële effecten. Deventer, Den Haag en Utrecht onderscheiden zich in het zicht op kosten en baten. Zij gaan in op meer dan alleen kosten voor onderhoud en geven beter zicht op de overige kosten. Alle drie de gemeenten kiezen ervoor om een aparte paragraaf te maken voor het rapporteren over vastgoed. Ondanks dat dit een mogelijkheid biedt om meer over het vastgoed te rapporteren, gaat dit wel ten koste van de vergelijkbaarheid vanwege het vrijwillige karakter van een paragraaf vastgoed en het niet kunnen vinden van de informatie in de verplichte paragraaf onderhoud kapitaalgoederen.

De baten bij de vastgoedorganisaties worden bij bijna geen enkele gemeente vermeld. Op het moment dat er een vermelding is, is deze niet gerelateerd aan de kosten waardoor er geen conclusie getrokken kan worden of het vastgoed kostendekkend wordt verhuurd.



Waarde van het vastgoed

Gemeenten hebben gemiddeld 21% van hun vermogen in de gebouwen vastgelegd (bron CBS, 2023). Hoewel de BBV voorschrijft om alle financiële effecten op het kapitaalgoed vastgoed in de begroting zichtbaar te maken zien we weinig terug over (des-) investeringen en mogelijke effecten op de waarde van de vastgoedportefeuille. Geen enkele gemeente die we hebben beoordeeld, rapporteert zichtbaar over de waarde van de gebouwen. Omdat zowel achterstallig onderhoud als steeds strenger wordende wettelijke eisen (denk bijvoorbeeld aan duurzaamheid) effect hebben op de waarde en ontwaarding van de gebouwen, zouden we hier meer inzicht verwachten in de begroting.

Toppers

Ondanks dat het nog altijd zoeken blijft om zicht te krijgen op de gebouwen en financiële effecten van de gebouwen die een gemeente in bezit heeft, zien we duidelijke verbeteringen. Zoals meer zicht op beleidskaders, inzicht in meer dan alleen onderhoudskosten en vaak goede bedoelingen om een beeld te geven in een toch al overvolle begroting. Vorig jaar zagen we dat Den Haag een vlucht heeft genomen door een vrijwillige paragraaf vastgoed op te nemen in de begroting. Dit jaar hebben ook Utrecht en Deventer deze keuze gemaakt.

We zien in de aparte paragrafen een mooi beeld van het aantal gebouwen en de verdeling naar de functies waarvoor deze worden ingezet. Ook wordt inzichtelijker gemaakt wat de totale kosten van een vastgoedportefeuille zijn waarmee op termijn een vergelijking met kosten van andere gemeenten of private vastgoedeigenaren gemaakt zou kunnen worden. Hieruit kan een voorzichtige beoordeling gemaakt worden of het bezit van vastgoed door de gemeente efficiënt gebeurt en wat de verklaring voor mogelijke inefficiëntie ten opzichte van marktpartijen is.

We zien bij de toppers dat bijna alle punten uit de handreiking een plek krijgen en daarmee inzicht en vergelijkbaarheid beter mogelijk wordt.

En de winnaar is.....

Op basis van het onderzoek heeft de jury uitgebreid met elkaar gesproken over de begrotingen van de gemeenten Almere, Breda, Den Haag, Deventer en Utrecht, als kanshebbers voor de prijs. Zij scoorden op meerdere punten positief, zij het op verschillende onderdelen.

De gemeenten Almere en Den Haag scoren getalsmatig op de meeste onderdelen goed. Ze geven relatief veel informatie over hun vastgoed. Ze zijn een goed voorbeeld. Almere geeft goed zicht op het aantal gebouwen en de verdeling naar beleidsthema's. Den Haag geeft zicht op zowel de kosten als baten van de portefeuille. Ze bestendigen daarmee de lijn die ze eerder hebben ingezet en waarmee ze de prijs in 2021 resp. 2022 hebben gewonnen.

De gemeenten Utrecht en Breda scoren ook relatief goed. Breda scoort goed op de aanwezigheid van verplichte en gewenste informatie voor vergelijkbaarheid. Utrecht is gestart met een vrijwillige paragraaf Vastgoed, laat op bijna alle getoetste punten informatie zien en neemt duidelijk de vlucht naar voren om inzicht te geven in de gebouwen die ze in eigendom heeft.

Na rijp beraad heeft de jury besloten de prijs dit jaar toe te kennen aan de gemeente Deventer. Als middelgrote gemeente weet de gemeente met een vrijwillige paragraaf vastgoed een mooi inzicht te geven in de vastgoedportefeuille. Zij onderscheiden zich door niet alleen op onderhoudskosten te



rapporteren maar een meer volledig beeld te geven van de kosten die bij het bezit van gebouwen horen. Ook rapporteren ze op de baten van het vastgoed waarmee een indicatie wordt gegeven of de portefeuille kostendekkend is. Uiteraard is er ruimte voor verbetering door ook de waarde van de portefeuille en wijzigingen daarin te vermelden en het onderhoudsbeleid en niveau te benoemen. Deventer geeft in haar begroting het beste inzicht in haar vastgoedportefeuille en heeft ook ten opzichte van haar begroting vorig jaar grote stappen gemaakt. Deventer laat zien dat het ook voor een wat kleinere gemeente goed mogelijk is om veel en uitgebreid inzicht te geven in de gemeentelijke vastgoedportefeuille. Dit moedigt hopelijk andere gemeenten aan om dit voorbeeld te volgen.

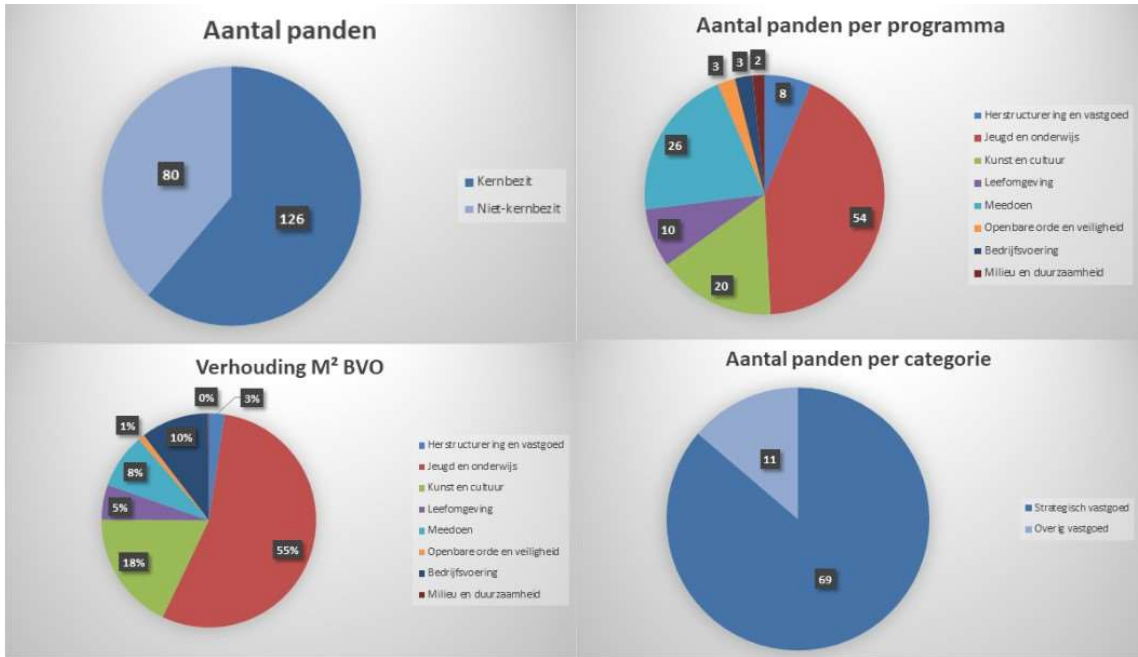
De prijs is op 14 december 2024 uitgereikt aan Deventer door de jury:

- Marcel van Gooswilligen, raadslid gemeente Houten
- Antine van de Groep, partner bij Eshuis Accountants en Adviseurs
- Paul Mooij, financieel strategisch adviseur bij de gemeente Amsterdam.



Bijlage

Deventer geeft inzicht in haar vastgoedportefeuille



Den Haag onderscheidt zich in lasten en baten

	2024	2025	2026	2027
Lasten:				
Aanhuur	9.468	9.468	9.468	9.468
Apparaatslasten	6.210	6.252	6.255	6.257
Beheerskosten externe partijen	725	728	731	734
Belastingen	6.196	6.212	6.234	6.240
Dotaties aan voorziening Telexstraat	271	271	271	271
Kapitaallasten	61.498	60.054	58.312	55.964
Nutskosten leegstand	1.221	1.226	1.231	1.236
Onderhoud	14.521	13.575	14.203	9.980
Onttrekking voorziening Telexstraat	-55	-55	-55	-55
Overige lasten	1.081	854	868	604
Rendabele dekking kapitaallasten	109	184	303	428
Verzekeringen	1.376	1.381	1.382	1.379
VVE	850	851	852	853
Totaal Lasten	103.471	101.001	100.055	93.359
Baten:				
Huurbaten	35.011	35.351	35.558	35.838
Huurskortingen	-193	-193	-193	-193
Overige baten	856	856	856	856
Totaal Baten	35.674	36.014	36.221	36.501
Saldo	67.797	64.987	63.834	56.858
Incidentele dekking	22.864	22.038	21.505	19.830
Structurele dekking	44.933	42.949	42.329	37.028