



# Handreiking paragraaf kapitaalgoederen

Begroten en verantwoorden  
gemeentelijke gebouwen



Jan Martin van Rees,  
*Wethouder gemeente Almelo*

# Goed inzicht voor betere beslissingen

Gemeenten bieden hun inwoners een breed aanbod aan voorzieningen. Daarvoor hebben we gebouwen waarin inwoners onderwijs kunnen volgen, een boek kunnen lenen, sporten of anderszins samen kunnen komen. Het is van groot belang voor de samenleving, de kansengelijkheid, de gezondheid en de sociale cohesie dat wij als gemeenten deze maatschappelijk relevante activiteiten met gebouwen faciliteren.

Het realiseren van deze gebouwen kost veel tijd en geld en als ze eenmaal in gebruik zijn genomen ook het nodige onderhoud. Ze moeten blijvend voldoen aan allerlei wettelijke voorschriften en aan de (veranderende) wensen van gebruikers. Zo nodig moet een gebouw worden aangepast of gerenoveerd, zodat inwoners zo lang mogelijk op een veilige manier gebruik van deze gebouwen kunnen maken.

In het realiseren, in stand houden en vernieuwen van de gebouwen gaat veel geld om. Daarom is het van belang goed en meerjarig inzicht te hebben in het nut van deze gebouwen en de te verwachten onderhoudskosten. Dat voorkomt dat we voor verrassingen in de begroting komen te staan. Het is van belang dat we allemaal een goede paragraaf kapitaalgoederen gaan opstellen, ook voor wat betreft de gebouwen die we in eigendom hebben. Een gemeentelijke investeringsagenda komt vooral ook uw inwoners ten goede. Door het verkregen inzicht kunnen we betere beslissingen over de gemeentelijke gebouwen nemen.

Met deze handreiking biedt Bouwstenen voor Sociaal een praktisch hulpmiddel om dat inzicht te verkrijgen en het gesprek hierover aan te gaan. Ik nodig u dan ook graag uit om hiermee aan de slag te gaan en uw ervaringen met andere gemeenten te delen.



**Jan Martin van Rees,**

*Wethouder gemeente Almelo*

*Voorzitter VNG-commissie Ruimte, Wonen en Mobiliteit*

# Inhoud

Inleiding	5
Het format; gebouwen in de paragraaf kapitaalgoederen	6
Toelichting voor het invullen	10
Inleiding	10
Doel en omvang van de gebouwen	10
Kwaliteit van de gebouwen	13
Financiële indicatoren	18
Verantwoording	21
Colofon	22



## Dierenopvang



Plaats **Eindhoven**

Kostprijs € **113,00**/m<sup>2</sup>/jr



Energiegebruik **105** kWh/m<sup>2</sup>/jr

# Inleiding

Met haar gebouwen stelt de gemeente haar inwoners in staat om onderwijs te volgen, te sporten en elkaar te ontmoeten. Ondanks deze belangrijke functies is het inzicht in dit vastgoed vaak onderbelicht in de gemeentelijke jaarstukken. De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is dé plek om dit inzicht te bieden.

Deze handreiking biedt gemeenten houvast bij het invullen van deze paragraaf volgens de vereisten uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Zoals gesteld in artikel 12 van het BBV geven gemeenten in deze paragraaf inzicht in de relevante beleidskaders voor haar gebouwen, de uit deze beleidskaders voortvloeiende financiële consequenties en de vertaling van deze consequenties in de begroting.

De handreiking bestaat uit:

- Een format dat gemeenten ingevuld kunnen gebruiken om burgers en de gemeenteraad het in het BBV vereiste inzicht en overzicht te geven.
- Een toelichting op de hierin gemaakte keuzes en hoe het format kan worden ingevuld vanuit beleid, vastgoed en gemeentefinanciën.

Het format helpt gemeenten te sturen op de vastgoedportefeuille, waarbij het niet gaat om de afzonderlijke gebouwen en (duurzaamheids)investeringen, maar om de doelen en de jaarlijkse lasten die het hebben van een vastgoedportefeuille met zich meebrengt. Het geeft ruimte om financiële kaders te stellen en binnen deze kaders te zoeken naar de meest kosteneffectieve oplossing voor het gebruik van de ruimte en de aanpak van de gebouwen.

Het staat gemeenten vrij dit format naar eigen inzicht te gebruiken. Wel is het aan te bevelen ernaar te streven (al dan niet op termijn) de drie tabellen in te vullen. Dit ten behoeve van het goede gesprek in de eigen gemeente, om van andere gemeenten te kunnen leren (benchlearning op basis van vergelijkbare informatie) en voor de verantwoording naar het Rijk (ook een doel van het BBV). Deze tabellen aanvullen met meer of andere gemeentespecifieke informatie kan natuurlijk altijd.

Het format is gemaakt door Baker Tilly, in nauw overleg met het werkveld, controllers, accountants en andere deskundigen. Zie hiervoor ook de verantwoording achterin deze publicatie.

# Het format

## Gebouwen in de paragraaf kapitaalgoederen

Met de gebouwen van de gemeente stellen we inwoners in staat om onderwijs te volgen, te sporten, elkaar te ontmoeten en andere beleidsdoelen te realiseren. In dit onderdeel van de paragraaf kapitaalgoederen wordt inzicht gegeven in de relevante beleidskaders van deze gebouwen, de uit deze beleidskaders voortvloeiende financiële consequenties en de vertaling van deze consequenties in de begroting.

## Doel en omvang van de gebouwen

Doel van het gemeentelijk vastgoed is om de eigen gemeentelijke activiteiten te huisvesten en beleidsdoelen te realiseren. De maatschappelijke doelen zijn verwoord in verschillende beleidsprogramma's (zie tabel). Aanvullend hierop heeft een gemeente vastgoed gerelateerde doelen. Deze zijn verwoord in (*invullen: titels en jaartal vastgoedgerelateerde nota's*).

Tabel: Overzicht vastgoed in bezit van de gemeente in aantal en vierkante meter bruto vloeroppervlak

Categorie	Aantal objecten	Aantal m <sup>2</sup> BVO	Programma
Eigen huisvesting			
Onderwijs (economisch)*			
Sport en recreatie			
Kunst en cultuur			
Welzijn en zorg			
Opvang vluchtelingen			
Multifunctioneel			
Parkeergarages			
Wonen			
Overig			
Totaal			

\*Onderwijshuisvesting is een wettelijke taak van gemeenten. Gemeenten zijn economisch eigenaar. Scholen zijn juridisch eigenaar en verantwoordelijk voor het binnen- en buitenonderhoud. Het overzicht omvat al het onderwijsvastgoed dat bij de gemeente op de balans staat, dus ook de gebouwen die door de scholen worden onderhouden.

De categorie 'overig' bevat vooral (*invullen: vastgoed dat niet in een van de bovengenoemde categorieën valt*).

Het gemeentelijke vastgoed bestaat uit een relatief *groot/gemiddeld/klein* (*doorstrepen wat niet van toepassing is*) deel uit erfgoed, namelijk *x%* (*invullen*) van het aantal objecten.

Van het aantal panden staat *x%* (*invullen*) leeg. Het betreft met name (*invullen welk vastgoed*) hetgeen te maken heeft met (*invullen*).

## De kwaliteit van de gebouwen

Als indicator voor de kwaliteit van de gebouwen wordt in onderstaande tabel inzicht gegeven in het energiegebruik van de gebouwen in kilowattuur (kWh) per vierkante meter per jaar. Het huidige gebruik wordt daarbij afgezet tegen de Paris Proof-streefwaarden. De gemeente heeft de ambitie uitgesproken om in *(invullen: jaar)* aan deze Paris Proof-ambitie te willen voldoen. Om dat te kunnen bereiken moeten de gemeente en de gebruikers van de gebouwen hun maatregelen goed op elkaar afstemmen. In de derde kolom is aangegeven in welke mate de gemeente beschikt over de informatie over het energiegebruik. In de laatste kolom wordt met een kleur aangegeven of de gemeente voor de betreffende deelportefeuille al (groen) dan niet (rood) op koers ligt wat betreft de gewenste energetische kwaliteit van de gebouwen.

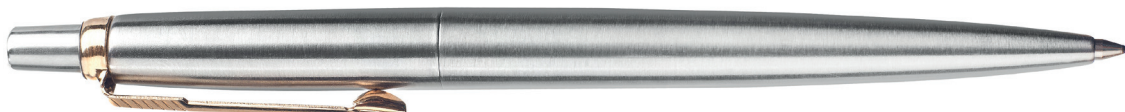
Tabel: Energiegebruik in kWh/m<sup>2</sup> gebruiksooppervlak/jaar in *(jaar invullen)*

	Streefwaarden kWh/m <sup>2</sup> /jr	Huidig gebruik kWh/m <sup>2</sup> /jr	Info (% van m <sup>2</sup> )	Voortgang
Eigen huisvesting				
Onderwijs (economisch)				
Sport en recreatie				
Kunst en cultuur				
Welzijn en zorg				
Opvang vluchtelingen				
Multifunctioneel				
Parkeergarages				
Wonen				
Overig				

Het duurzaamheidsbeleid van de gemeente beperkt zich *tot/gaat* verder dan het energiegebruik en is verwoord in *(nota's noemen en eventueel aanvullen met andere relevante informatie)*.

Van alle gebouwen beschikt *x%* *(invullen)* van de gebouwen over een energielabel. Kantoren moeten minimaal label C zijn. De gemeentelijke kantoren voldoen *wel/niet/voor x%* *(invullen)* van de gebouwen aan deze eis.

De gemeente beschikt *wel/niet* over een actueel meerjarenonderhoudsplan. Het onderhoud wordt *wel/niet* uitgevoerd conform dit plan. *(eventueel toelichten)*.



## Financiële indicatoren

In onderstaand overzicht wordt per categorie een overzicht gegeven van de baten en lasten van het gemeentelijk vastgoed. Bij baten gaat het om huurinkomsten van externe partijen en specifieke gebouwgebonden subsidies. De lasten hebben betrekking op alle kosten die de gemeente moet maken om de gebouwen te exploiteren (kapitaallasten, onderhoud, verzekeringen, belastingen en organisatiekosten). Niet in de tabel opgenomen zijn de kosten die betrekking hebben op het gebruik van de gebouwen, zoals energie-, schoonmaak- en servicekosten.

In de laatste kolom wordt een indicatie gegeven van de jaarlijkse lasten indien alle panden in deze categorie volgens algemene normen en kengetallen worden verduurzaamd of vervangen. De hiervoor benodigde (vervangings)investering leidt tot hogere kapitaallasten waardoor over het algemeen ook de kostprijs (en de huur) zal stijgen. Als deze investeringen niet worden gedaan, loopt de gemeente het risico dat de panden in de toekomst niet meer aan de wet voldoen en niet meer exploitabel zijn.

Tabel: Baten en lasten in €x,- in (jaar)

	Baten	Lasten	Resultaat	Referentie lasten
Eigen huisvesting				
Onderwijs (economisch)				
Sport en recreatie				
Kunst en cultuur				
Welzijn en zorg				
Opvang vluchtelingen				
Multifunctioneel				
Parkeergarages				
Wonen				
Overig				
Totaal dit boekjaar				
Totaal 1 jaar geleden				
Totaal 2 jaar geleden				

Uit de tabel blijkt dat ... *(aanvullen met conclusie over de mate waarin de vastgoedexploitatie kostendekkend is en de eventueel benodigde stijging van de (huur)prijs van de panden op termijn).*

Onderwijshuisvesting en opvang van vluchtelingen zijn wettelijke taken van gemeenten. Het Rijk is verantwoordelijk voor voldoende bekostiging. De vergoeding vanuit het Rijk voor onderwijshuisvesting loopt via het gemeentefonds en is op basis van kentallen € x,- *(invullen)*; zo'n € x,- *minder/meer* dan de gemeente uitgeeft. De vergoeding voor vluchtelingenopvang loopt via diverse kanalen en was in dit *boekjaar* € x,- *(invullen)*.

De baten in voorliggend boekjaar zijn *hoger/lager* dan in de twee voorgaande jaren. Dit heeft vooral te maken met *(invullen en ook toelichten subsidies)*. De lasten zijn ten opzichte van de twee voorgaande jaren *gedaald/gestegen* als gevolg van *(invullen en toelichten specifieke omstandigheden)*.

Het *tekort/teveel* aan resultaat wordt aangevuld *vanuit/toegevoegd aan (doorhalen en aanvullen)*.

Bij het ter beschikking stellen van het gemeentelijk vastgoed aan derden wordt gewerkt volgens beleid zoals vastgesteld in *(jaar en nota noemen en eventuele afwijkingen toelichten)*.

In voorliggend boekjaar zijn *x panden (invullen)* verkocht. De verkoopopbrengst (niet in de tabel opgenomen) was € x,- *(invullen)* en is ten goede gekomen aan ... *(invullen)*. Ten behoeve van ... *zijn x (invullen)* panden in dit boekjaar aangekocht.





## Natuurbelevingcentrum



Plaats **Almere**

Kostprijs € **83,-/m<sup>2</sup>/jr**



Energiegebruik **60 kWh/m<sup>2</sup>/jr**

# Toelichting voor het invullen

## Inleiding

De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen dient volgens het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) een overzicht te bevatten van al het vastgoed (de assets) in bezit van de gemeente, waaronder gronden, panden en infrastructurele werken. Deze handleiding is specifiek gericht op de gemeentelijke panden.

De gemeente bezit dit vastgoed om haar inwoners in staat te stellen onderwijs te volgen, te sporten, te ontmoeten en andere beleidsdoelen te realiseren. Gezien de relevantie van dit vastgoed voor de samenleving, de enorme financiële opgave waar gemeenten voor staan en de wens van gemeenten de financiële verhouding met het Rijk te verbeteren, is het van belang dit vastgoed ook een plek te geven in de gemeentelijke jaarstukken. De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is dé plek om dat te doen.

De titel van de paragraaf wekt de indruk dat gemeenten hier vooral inzicht moeten geven in het onderhoud van de gebouwen, maar dat is onjuist. Volgens artikel 12 van het BBV moeten gemeenten in deze paragraaf inzicht geven in de relevante beleidskaders voor haar gebouwen, de uit deze beleidskaders voortvloeiende financiële consequenties en de vertaling van deze consequenties in de begroting. We sluiten in deze handreiking aan bij deze inhoudsvereisten.

In navolgende toelichting op het format dat gemeenten kunnen gebruiken voor deze paragraaf, gaan we uitgebreid in op de keuzes die we in dit format hebben gemaakt. Daarnaast bieden we tips en houvast bij het gebruik en het invullen van dit format. Wat wordt precies bedoeld, waar haal ik de gegevens vandaan en waar zijn eventueel voorbeelden te vinden?

Mogelijk is niet alle informatie die nodig is om het format in te vullen direct beschikbaar. In dat geval is het goed een plan te maken om stap voor stap toe te werken naar volledige invulling. Dan kunnen (al dan niet op termijn) met zicht op de gemeentelijke vastgoedportefeuille verstandige keuzes voor de toekomst worden gemaakt, zowel binnen de gemeente als op landelijk niveau.

## Doel en omvang van de gebouwen

In dit onderdeel van de paragraaf wordt inzicht gegeven in de aard en omvang van de gemeentelijke vastgoedportefeuille en de relevante beleidskaders. Daarbij is aangesloten bij de indeling van de gemeentelijke vastgoedportefeuille die, zo blijkt uit diverse Bouwstenen-enquêtes, door veel gemeenten wordt gebruikt. Wel zijn een paar aanpassingen gedaan. De belangrijkste betreffen onderwijshuisvesting en vluchtelingenopvang. Dit zijn wettelijke, naar gemeenten gedecentraliseerde taken, waarbij de Rijksoverheid in de bekostiging moet voorzien. Daarom is het van belang deze als aparte categorie in de paragraaf kapitaalgoederen op te nemen en de kosten en baten daarvan zichtbaar te maken voor burgers, de gemeenteraad en in dit geval ook het Rijk.

Het is niet nodig om commercieel vastgoed als aparte categorie in de paragraaf kapitaalgoederen op te nemen. Sommige gemeenten doen dat nu wel. Dit roept vragen op, bijvoorbeeld over wat hieronder wordt verstaan en waarom een gemeente dit heeft. Een overzicht van de kosten en baten geeft beter inzicht in de financiële performance van de gebouwen en of ze wel of niet commercieel worden geëxploiteerd.

Kinderopvang opnemen als aparte categorie kan handig zijn gezien de vele ontwikkelingen op dit gebied en de ambities van veel gemeenten. Een alternatief is om deze onder te brengen bij de categorie 'overig' of 'multifunctioneel'. Dit voorkomt dat de gegevens over kinderopvang de cijfers over onderwijshuisvesting vertroebelen.

Bij elkaar komen we dan tot de indeling zoals genoemd in het format. Het gebruik van deze indeling biedt gemeenten de mogelijkheid elkaars gegevens te vergelijken en van elkaar te leren (benchlearning).

Tabel: Overzicht vastgoed in bezit van de gemeente

Categorie	Omschrijving
Eigen huisvesting	Gebouwen die direct gerelateerd zijn aan de gemeentelijke diensten en activiteiten zoals het gemeentehuis en de gemeentewerf.
Onderwijs (economisch)	Schoolgebouwen in het primair en voortgezet onderwijs die op de balans van de gemeenten staan (waar de gemeente economisch eigenaar van is). Advies is hier alleen de scholen te noemen in verband met de rijksverantwoordelijkheid voor voldoende bekostiging. Kinderopvang en buitenschoolse opvang kunnen bij een andere categorie worden ondergebracht of apart benoemd.
Sport en recreatie	Omvat sportcomplexen, zwembaden en andere voorzieningen voor sportieve en recreatieve activiteiten.
Kunst en cultuur	Omvat gebouwen zoals bibliotheken, theaters, musea en ateliers.
Welzijn en zorg	Gebouwen gericht op welzijn, zorg en gezondheid, waaronder buurthuizen, jeugdhonken, huisartsenposten en zowel dag- als nachtopvang voor daklozen.
Opvang vluchtelingen	Gebouwen specifiek bedoeld voor de opvang van vluchtelingen, waarbij het Rijk in de bekostiging moet voorzien.
Multifunctioneel	Gebouwen waarin verschillende (maatschappelijke) organisaties zijn gehuisvest of het deel van een multifunctioneel gebouw niet in gebruik voor het primair en voortgezet onderwijs en vluchtelingenopvang.
Parkeergarages	Zowel voor auto's als fietsen.
Wonen	Appartementen en grondgebonden woningen.
Overig	Wat niet in eerder genoemde categorieën kan worden ondergebracht.

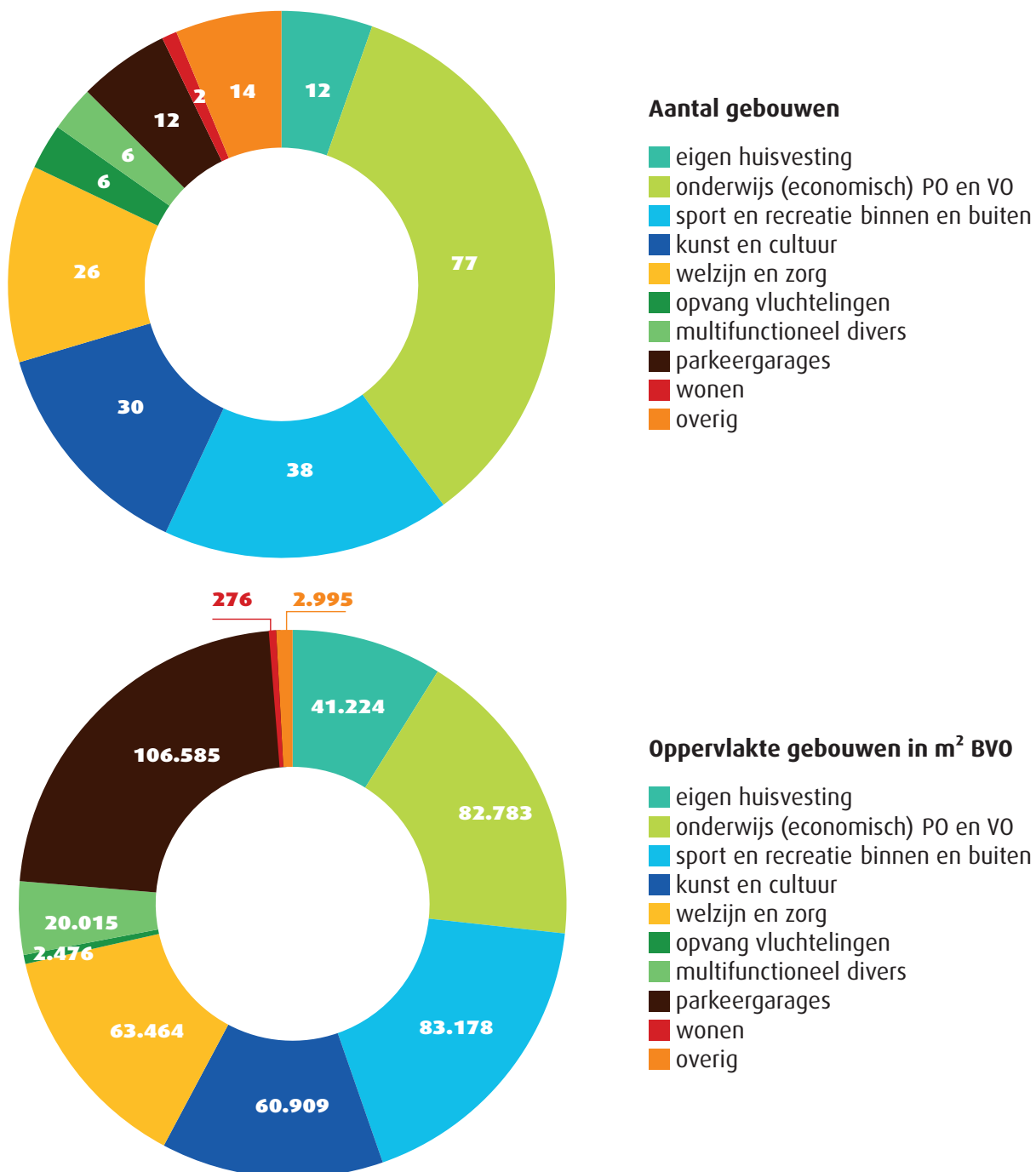
In de eerste tabel van het format wordt een overzicht gegeven van de omvang van de gemeentelijke vastgoedportefeuille in aantal objecten en vierkante meter bruto vloeroppervlak.

Wat betreft de doelen van het vastgoed wordt in de tabel in het format verwezen naar de inhoudelijke programma's. Het is goed mogelijk dat het vastgoed meerdere doelen dient en bij meerdere programma's aansluit. Dat kan in deze kolom (al dan niet met de aanpalende programma's tussen haakjes) zichtbaar worden gemaakt en ondersteunt een meer integrale kijk op de panden. Zo kunnen gemeentekantoren, schoolgebouwen en sportaccommodaties bijvoorbeeld ook plek bieden aan en ondersteunend zijn aan de inclusieve en zelfredzame samenleving.

De gegevens voor het invullen van de tabel kunnen eenvoudig uit het vastgoedinformatiesysteem van de gemeente worden gedestilleerd. Heeft de gemeente die niet, dan kan het kadaster als bron worden gebruikt.

In plaats van in een tabel kunnen de gegevens ook in een figuur worden weergegeven, zoals de gemeenten Almere en Deventer dat in hun jaarstukken doen. Onderstaand een voorbeeld.

Figuur: Voorbeeld overzicht gemeentelijke gebouwen



Onder de tabel of het figuur kan desgewenst meer informatie over of een toelichting worden gegeven op de spreiding van het vastgoed over de gemeente en antwoord op de vraag of er gezien het beleid (per dorp of wijk) voldoende ruimte aanwezig is om doelen te realiseren. Dat is niet uit de tabel op te maken. Voor de beoordeling of er al dan niet voldoende is, kan de huidige voorraad worden vergeleken met bijvoorbeeld:

- landelijke ruimtenormen zoals die er zijn voor scholen in het basis en voortgezet onderwijs;
- eigen ruimtenormen zie bijvoorbeeld de ruimtenormen van Amsterdam of de barcode van Utrecht;
- landelijke vergelijkingscijfers zoals blijkt uit benchmarks.

Op de website van Bouwstenen is hier meer informatie over te vinden.

Het erfgoed/monumentaal gemeentelijk vastgoed is in de tabel geen aparte categorie. Dit vastgoed kan vanwege zijn historische, culturele of architectonische waarde mogelijk wel extra aandacht (van de raad) vragen en zit mogelijk ook anders in de begroting. Sommige gemeenten hebben relatief veel monumenten in bezit. In dat geval kan het wenselijk zijn dit ook in de jaarcijfers te melden.

Wat betreft leegstand kan er sprake zijn van frictieleegstand, leegstand in verband met ontwikkellocaties (strategisch vastgoed) of leegstand waar nog geen besluit over is genomen. Goed om in de toelichting duidelijk te vermelden waar het om gaat.

## Kwaliteit van de gebouwen

Er zijn verschillende manieren om de kwaliteit van de gebouwen in kaart te brengen. Denk aan de vaak gebruikte NEN 2767 (de technische staat). We hebben hier gekozen om aan te sluiten op de energetische kwaliteit van de gebouwen. Daar zijn nieuwe EU-regels voor die momenteel naar landelijke wetgeving worden vertaald.

Als indicator hebben we gekozen voor het huidige energiegebruik per vierkante meter per jaar. Deze indicator zegt niet alleen iets over de kwaliteit van de gebouwen en het kostenniveau dat daarbij hoort, maar ook over de toekomstige gebruikswaarde en de risico's van de gemeentelijke vastgoedportefeuille. Het is niet alleen belangrijke informatie voor burgers, de gemeenteraad en de accountant, maar ook voor het Rijk.

In het huidige energiegebruik zit het energiegebruik voor verwarming en koeling, maar ook voor de activiteiten in het gebouw. Hoe slechter een gebouw is geïsoleerd, hoe hoger het energiegebruik. Dat geldt ook voor het activiteitgebonden energiegebruik. De indicator laat zien hoe de gemeente en de gebruikers van de gebouwen samen op dit gebied presteren (total cost of ownership). Het maakt van de 'split incentive' een 'shared incentive'; een gezamenlijke verantwoordelijkheid richting de samenleving. Daarmee nodigt de indicator de eigenaar en de gebruikers van een gebouw uit dieper met elkaar in gesprek te gaan over de meest praktische en kosteneffectieve maatregel om de doelen te halen en hierover afspraken te maken (als jij dit doet, doen wij dat). Die afspraak kan bijvoorbeeld gaan over het aanpassen van gedrag (deuren dicht, trui aan), het iets anders programmeren van activiteiten, het beter monitoren en inregelen van de installaties, het beter benutten van de ruimte of het aanpassen van een gebouw. Dat helpt de samenleving ook financieel vooruit aangezien in de gebouwen van de gemeente vaak organisaties zijn gehuisvest die voor hun activiteiten (deels) subsidie-afhankelijk zijn en vaak direct of indirect door de belastingbetaler worden betaald.

In de tabel wordt inzicht gegeven in de streefwaarden en de praktijk wat betreft het energiegebruik in kilowattuur per vierkante meter per jaar (kWh/m<sup>2</sup>/jr) gebruiksooppervlak (GO). Daarbij wordt in de derde kolom aangegeven op welk deel van de gebouwen de praktijkcijfers betrekking hebben, of anders gezegd: welke gegevens bij de gemeente bekend zijn. Deze kolom is niet alleen relevant om de cijfers in de voorgaande kolom te kunnen interpreteren, maar geeft ook een beeld van de mate waarin gebruikers van de gebouwen (al dan niet verplicht via het huurcontract) hun gebruikscijfers met de gemeente delen en in

hoeverre de gemeente zicht heeft op het gebruik en het resultaat van haar investeringen en de gemaakte afspraken. Daarbij geeft het aan in welke mate de gemeente op basis van feiten kan voorzien in de lokale en landelijke informatiebehoefte en kan voldoen aan de informatieverplichtingen rond energie. Dat kan een basis zijn om meer te sturen op doelen en resultaten en minder op maatregelen, ook vanuit het Rijk.

Onderstaand is een voorbeeld gegeven van een ingevulde tabel.

Tabel: Energiegebruik in kWh/m<sup>2</sup> in (jaar) gebruiksooppervlak (GO)

	Referentie WEii-protocol	Streefwaarde kWh/m <sup>2</sup> /jr	Huidig gebruik kWh/m <sup>2</sup> /jr	Info (% van m <sup>2</sup> )
Eigen huisvesting	Kantoren	70	120	100
Werf	Bedrijfshal	-25	171	100
Onderwijs (economisch)	PO en VO-onderwijs	60	140	5
Sport en recreatie	Binnen- en buitensport, exclusief zwembaden	70-80		0
	Zwembaden	210		0
Kunst en cultuur	Showroom, winkel zonder warenkoeling	70-80	241	100
Welzijn en zorg	Bijeenkomst, gezondheidszorg	70-80	142	80
Opvang vluchtelingen	Tehuis met overnachting, vakantiepark	70-80		0
Multifunctioneel	Divers	70-80	225	100
Parkeergarages	Geen	5	35	100
Wonen	Wonen	35-45		0
Overig				

Wat betreft de streefwaarden kan worden aangesloten bij de streefwaarden uit het WEii-protocol 3.0 tabel 4 van de DGBC (2024). De streefwaarden zijn gesaldeerd, dat wil zeggen dat energie die bij een gebouw wordt opgewekt in mindering wordt gebracht op de energie die in het gebruik nodig is.

In tabel 4 van het WEii-protocol zijn bovengrenzen te vinden voor het jaarlijks energiegebruik van gebouwen met verschillende gebruiksfuncties. In bovenstaande tabel worden de Paris Proof-streefwaarden als referentie gebruikt. Een gebouw dat voldoet aan de Paris Proof-streefwaarde is energetisch gezien toekomstbestendig. In het protocol zijn ook andere streefwaarden en gemiddelde praktijkwaarden te vinden, waarmee de eigen prestaties kunnen worden vergeleken.



## MFA de Musketon



Plaats: **Utrecht**

Kostprijs € **55,-/m<sup>2</sup>/jr**



Energiegebruik **97 kWh/m<sup>2</sup>/jr**

Daar waar geen goede referentie beschikbaar is, is samen met experts van Royal Haskoning / DHV en W/E adviseurs een inschatting gemaakt. Dat is in de tabel gedaan voor parkeergarages. Deze hebben over het algemeen meerdere etages en geen dak, waardoor er geen ruimte is voor PV-panelen op het dak en het dakoppervlak ten opzichte van het gebruiksoppervlak in de berekening ongunstig uitpakt. Daarbij zijn er ook veel ondergrondse parkeergarages. De 5 kWh/m<sup>2</sup>GO is de energie die ongeveer nodig is voor ledverlichting, brandmeldinstallatie en slagbomen.

Eventueel kunnen de streefwaarden worden aangepast aan de eigen specifieke situatie en in de beschrijving worden toegelicht. Er kan ook voor worden gekozen bij het overzicht van de gemeentelijke portefeuille de subcategorieën uit tabel 4 van het WEii-protocol te benoemen. Die meer gedetailleerde informatie kan met name interessant zijn als het energiegebruik dicht in de buurt van de streefwaarden komt.

De in te vullen gegevens in de tabel over het werkelijk energiegebruik kunnen worden verzameld op basis van:

1. de jaarlijkse eindafrekening voor energie;
2. monitoring;
3. data van meetbedrijven.

Hierover zijn afspraken te maken met de gebruiker, welke eventueel zijn vast te leggen in het algemene verhuurbeleid, het huurcontract of een allonge op het huurcontract.

In het WEii-protocol is aangegeven hoe met deze data de berekening kan worden gemaakt. In het kort komt die berekening op het volgende neer:

- Alle energie, die jaarlijks werkelijk wordt gebruikt (gemeten en betaald), wordt omgerekend naar kWh. Bij elektriciteit is dat al het geval. Aardgas is in Nederland goed voor 9,8 kWh/m<sup>3</sup>. Stadswarmte komt per Gigajoule overeen met 278 kWh, maar daarvan hoeft je maar met een derde van het werkelijk verbruik te rekenen. Voor stadskoude is dat een tiende. Voor overige energiedragers: zie tabel 1 van het protocol.

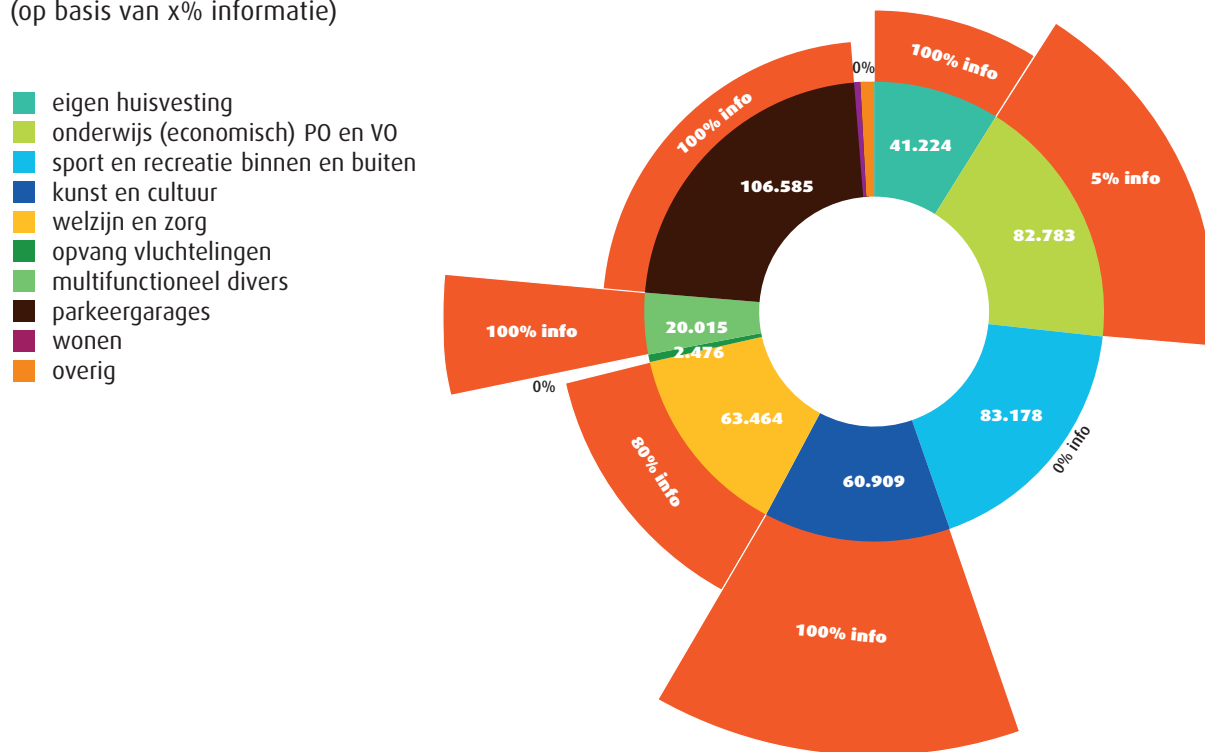
- Van het totaal kun je de elektriciteit nog aftrekken, die jaarlijks wordt gebruikt voor het opladen van auto's of het voeden van een zendmast op het dak, mits dat over dezelfde meter loopt.
- Als er op of tegen het gebouw energie wordt opgewekt, wordt die vaak al achter de meter in de huisinstallatie gebracht. In dat geval hoef je daar niets meer mee te doen. Dat geldt ook voor warmte-koude-opslag die achter de gasmeter of de stadsverwarmingmeter is aangesloten op de verwarmingsinstallatie. Als de elektriciteit - die met PV-panelen op of tegen het gebouw wordt opgewekt of uit een WKO komt - via een aparte meter wordt afgerekend met de netbeheerder, mag je die energie aftrekken van het geheel aan energie die je per jaar voor het gebouw nodig hebt. Wat resteert is het jaarlijks gesaldeerde werkelijk energiegebruik. Dit kun je nog wat corrigeren voor een zachte winter of een hete zomer, maar dat hoeft niet. Grote jaarlijkse afwijkingen kunnen ook in de tekst worden uitgelegd, hetgeen de voorkeur heeft.
- Van het gebouw bepaal je vervolgens het gebruiksoppervlak (GO). Dat komt globaal overeen met het verhuurbaar vloeroppervlak (vvo). Weet je alleen het bruto vloeroppervlak van je gebouw? Neem daar dan 80% van als gebruiksoppervlak.
- Ten slotte deel je het jaarlijks gesaldeerde werkelijk energiegebruik door het gebruiksoppervlak. De uitkomst is de waarde die je zet in de tabel onder huidig werkelijk energiegebruik, uitgedrukt in kWh/m<sup>2</sup>GO/jaar. Daarmee kun je het energiegebruik van jouw gebouw vergelijken met dat van anderen en de Paris Proof-referentiewaarden.

Het verschil tussen de streefwaarde en het feitelijk energiegebruik laat zien hoe groot het gat is dat nog overbrugd moet worden om de streefwaarden te halen. Als het goed is heeft de gemeente een routeplan hoe daar te komen. In de tekst of in de laatste kolom kan worden aangegeven of de gemeente wel of niet op koers is.



In plaats van in een tabel kunnen de gegevens ook in een figuur worden weergegeven.

Figuur: Gebouwen in m<sup>2</sup> en energieverbruik boven Paris Proof (op basis van x% informatie)



Hoewel het beleid in Nederland hier wel op is gericht, hebben we niet gekozen voor de CO<sub>2</sub>-emissiereductie als indicator. Deze is minder concreet en zegt veel mensen minder dan het feitelijk energiegebruik waar ze thuis ook mee te maken hebben. Uiteraard kan de gemeente desgewenst de tabel op dit punt uitbreiden.

Ook het energielabel is hier niet als indicator gebruikt. Het label zegt weinig over het werkelijk energiegebruik en is ook afhankelijk van de opsteller en het jaar waarin het is opgesteld. Wel is het raadzaam aan te geven hoeveel procent van de gebouwen over een energielabel beschikt, omdat het hebben van een energielabel wettelijk verplicht is. De informatie hierover is op te maken uit het gemeentelijk informatiesysteem. Geregistreerde energielabels zijn te vinden op de website EP-online van RVO.

De NEN 2767 is niet als indicator gebruikt omdat die gericht is op specifieke functies of gebouwelementen (gebruiksprestaties, technische conditie) en op gebouwniveau geen maat is (niets zegt).

Dit onderdeel van de paragraaf kan uiteraard worden uitgebreid naar andere kwaliteits- of duurzaamheids-indicatoren waar de gemeente op stuurde. Denk aan:

- de eerder genoemde CO<sub>2</sub>-emissie, bijvoorbeeld door een kolom aan de tabel toe te voegen met de (grotendeels op theoretische getallen gebaseerde) berekende CO<sub>2</sub>-emissie;
- meer detailinfo over energielabels op basis van de NTA 8800 (nieuwbouw);
- aantal of % gebouwen dat aardgasvrij is (relevante informatie in verband met de komende Europese eisen rond zero emission buildings (eis voor alle gebouwen in 2050);
- % daken met zonnepanelen (relevant omdat hier in de EPDB-IV naar zal worden gevraagd);
- % groene stroom;
- % groene daken.

Zie voor de regels de informatie op de website van Kenniscentrum Europa Decentraal. Voor meer informatie over de toepassing en de praktijk verwijzen we graag naar de website van Bouwstenen en dan met name naar de informatie over het verduurzamen in zeven stappen waarbij in dit kader vooral stap 1 (de opgave) en stap 3 (monitoring) van belang zijn.

## Financiële indicatoren

Bij het vaststellen van de in deze handreiking op te nemen financiële indicatoren is uitgebreid gesproken over de vraag of ook de waarde van het vastgoed zou moeten worden vermeld. Daar is niet voor gekozen om onderstaande redenen:

- De boekwaarde is geen echte waarde en sterk afhankelijk van de investeringen en afschrijvingsmethodiek van een gemeente. Om die reden en omdat je hiermee terug- in plaats van vooruitkijkt naar de begroting is het geen goede indicator en biedt het ook geen houvast voor onderlinge vergelijkingen tussen gemeenten. De boekwaarde is wel relevant in het kader van de balanspositie van de gemeente en de financiële ruimte die een gemeente heeft om nieuwe investeringen te doen.
- De WOZ-waarde zou de indruk kunnen wekken dat de gemeente de waarde in het vastgoed te gelde zou kunnen maken om tekorten te dekken of om andere beleidsdoelen te financieren. Keuzes daarvoor hebben beleidsconsequenties en horen niet hier maar in het kader van de programma's of treasury van de gemeente plaats te vinden.
- De herbouwwaarde kan een goede indicator zijn voor de benodigde investeringen om alle panden op termijn te verduurzamen en is eenvoudig uit de verzekeringspolis op te maken. Toch is deze niet opgenomen omdat de investeringen uiteindelijk als jaarlijkse last in de boeken terugkomen en voor de vergelijkbaarheid beter kunnen worden verwerkt in een indicator voor de jaarlijkse lasten.

In principe zouden de baten en lasten op portefeuilleniveau kunnen worden weergegeven. Zo heeft de gemeente Den Haag bijvoorbeeld voor 2024 en latere jaren de raad inzicht gegeven in de hoogte van verschillende kostensoorten die met het hebben van vastgoed gepaard gaan. Ook laat ze daarin zien hoeveel huurinkomsten de gemeente verwacht te krijgen.

Bij het opstellen van het format is ervoor gekozen de baten en lasten niet op portefeuilleniveau, maar per categorie in beeld te brengen. Dit heeft te maken met de wijze van bekostiging (al dan niet door het Rijk), maar maakt het ook mogelijk de deelportefeuilles met elkaar te vergelijken en daar gericht beleid op te voeren.

- Onderwijshuisvesting: het Rijk is verantwoordelijk voor voldoende bekostiging van de gebouwen in het primair en voortgezet onderwijs (een gemiddelde school onder normale omstandigheden). Die bekostiging via het gemeentefonds is al jaren te laag. De ingevulde tabel geeft inzicht in wat gemeenten uitgeven en wat er nodig is.
- Vluchtelingenopvang: ook hier is het Rijk verantwoordelijk voor voldoende bekostiging en geeft de tabel inzicht in wat er nodig is.
- Voor de andere categorieën is de gemeente zelf verantwoordelijk voor de bekostiging en kan ze binnen de kaders van de (bouw)regels zelf haar prioriteiten stellen.

Bij de baten worden de inkomsten in beeld gebracht. Het gaat daarbij om inkomsten uit verhuur en specifieke gebouwgebonden subsidies. De lasten hebben betrekking op alle kosten die de gemeente moet maken om de gebouwen te exploiteren. Het gaat om kapitaallasten, onderhoud, verzekeringen, belastingen en organisatiekosten. Volgens de BBV mag je niet afschrijven over de gronden die op de balans staan als materieel vaste activa. Wel mogen de rentelasten op die gronden in de lasten worden meegerekend en geadviseerd wordt dit hier te doen.

Gegevens over de jaarlijkse lasten en baten van het vastgoed kunnen worden ontleend aan de financiële administratie van de gemeente. Als deze goed is ingedeeld en de bedragen netjes naar kostensoorten en kostenplaatsen worden ingeboekt, is dat niet veel werk. Als deze nog niet goed is ingedeeld, kan het meer werk zijn en reden om de administratie op orde te brengen.

In de laatste kolom van de tabel kan een indicatie worden gegeven van de jaarlijkse lasten (huidig prijspeil) indien alle panden in deze categorie in bijvoorbeeld 40 jaar worden verduurzaamd en geëxploiteerd. De hiervoor benodigde (vervangings)investering leidt tot hogere kapitaallasten, waardoor ook de kostprijs (huur) van de gebouwen in principe zal stijgen. Daarmee geeft deze laatste kolom een beeld van de stabiele kapitaallasten als panden structureel bijvoorbeeld na 40 jaar worden aangepakt. Het geeft ook een beeld van het risico dat de gemeente loopt als ze niet tijdig in de panden investeert. Dan zal het gebouw op termijn niet meer aan de wet voldoen, mag de gemeente deze gebouwen niet door exploiteren en vervallen daarmee ook de inkomsten

of moeten alsnog extra kosten worden gemaakt. Deze financiële en maatschappelijke risico's moeten, zoals gesteld in de BBV, in beeld worden gebracht. Om te beoordelen of de gebouwen ook op termijn duurzaam geëxploiteerd kunnen worden, kijkt de accountant naar de maatschappelijke opgave, de wettelijke regels, de functionaliteit en kwaliteit van de gebouwen en de economische levensduur. De laatste kolom met de referentie geeft een gecompriemd beeld van deze parameters en een indicatie van de opgave waar de gemeente financieel voor staat. Door deze hier in beeld te brengen biedt de gemeente burgers, de raad en het Rijk een goede referentie om de huidige lasten te beoordelen in het licht van de op te stellen begroting.

Voor de berekening van de referentielasten kan gebruik worden gemaakt van eigen normen, kengetallen en berekeningen, die dan onder de tabel kunnen worden toegelicht. Als de gemeente (nog) geen eigen cijfers heeft, kan ook gebruik worden gemaakt van algemene normen en kengetallen, zoals we bijvoorbeeld in Bouwstenen-verband hebben gedaan bij de berekening van de jaarlijkse lasten voor gezonde scholen in het primair en voortgezet onderwijs. Daarbij zijn de kapitaallasten per leerling per jaar in beeld gebracht, uitgaande van een lage ruimtenorm, een gezonde school, bijbehorende marktprijzen en een afschrijving in 40 jaar. De kapitaallasten waren in 2023 dan ongeveer € 880,- per jaar voor een basisschoolleerling, € 940,- per jaar voor een leerling in het voortgezet onderwijs en € 240,- per leerling per jaar voor het bewegingsonderwijs. Op basis van het aantal kinderen dat in een gemeente onderwijs

geniet (cijfers DUO) kan dan iedereen uitrekenen hoeveel deze huisvesting jaarlijks gemiddeld kost. Zie voor meer informatie de website van Bouwstenen. Bij het opstellen van referentiecijfers van andere categorieën vastgoed kan, net als bij de berekening hierboven, gebruik worden gemaakt van de bedragen zoals genoemd in de Vastgoed Taxatiewijzer; Exploitatiekosten Maatschappelijk Vastgoed (Vastgoed Adviseurs Online B.N.).

Om de jaarlijkse lasten te kunnen berekenen is het relevant te weten op hoeveel jaar de gebouwen moeten worden afgeschreven. Veel gemeenten hanteren een afschrijvingsperiode van 40 jaar en dat is een prima uitgangspunt voor de berekening. Bij langere afschrijving moet vaak tussentijds worden geïnvesteerd om het gebouw goed te kunnen blijven gebruiken. Per saldo levert dat onderaan de streep vaak een vergelijkbaar bedrag op dan afschrijving in 40 jaar. Ook kan de investering voor het doel van deze berekening goed worden afgeschreven naar 0. Eventuele restwaarde levert bij deze berekening onderaan de streep niet veel op. De verhouding tussen materiaalkosten en arbeidskosten in deze kostenpost kan (bij circulair bouwen) wel veranderen.

De gemeente Rotterdam heeft op basis van eigen praktijkcijfers de kapitaallasten per vierkante meter per jaar in beeld. Zie onderstaande tabel. Let op: deze bedragen zijn exclusief de jaarlijkse onderhoudskosten en bijkomende kosten zoals verzekering en organisatie en gebaseerd op prijspeil 2024.

Tabel: Kapitaallasten maatschappelijk vastgoed gemeente Rotterdam in €/m<sup>2</sup>/jr (prijspeil 2024)

		Kapitaallasten
Eigen huisvesting	Kantoren	173
	Werf	105
Onderwijs (economisch)	PO en VO	170
Sport en recreatie	Binnen en buiten	150
	Zwembaden	206
Kunst en cultuur	Theater	228
	Musea	270
	Ateliers	96
Welzijn en zorg	Bijeenkomst	171
Opvang vluchtelingen	Overnachting	150
Multifunctioneel	Divers	160
Parkeergarages		100

Er ligt nog een flinke opgave voor gemeenten om goed vergelijkingsmateriaal en referentiecijfers te ontwikkelen. Dat begint bij het goed op orde brengen en houden van de administratie en is belangrijke input voor de te maken keuzes en bijpassende financiële planning. Als de doelen helder zijn en de financiën goed ingeregeld, is daarbinnen ruimte om steeds voor de meest kosteneffectieve oplossing te kiezen.

De Rijksoverheid moet wettelijk en via het gemeentefonds zorgen voor voldoende bekostiging voor onderwijshuisvesting. De bekostiging van het Rijk voor het binnen- en buitenonderhoud loopt via de schoolbesturen. Deze bedragen die de gemeente

ontvangt zijn niet gelabeld en door wijziging in de systematiek ook niet meer goed terug te herleiden. Op basis van de informatie van de PO-Raad die op de website van Bouwstenen te vinden is, kan een indicatie worden gegeven van de hoogte van deze rijksbijdrage. Het verschil tussen de uitgaven volgens de kapitaallastenmethode en de inkomsten die de gemeente via het gemeentefonds voor onderwijshuisvesting ontvangt, is relevante informatie voor zowel partijen binnen de gemeente als de ministeries en de landelijke politiek.



## Onder d'n Plag



Plaats **Oss**

Kostprijs € **x**/m<sup>2</sup>/jr



Energiegebruik **x** kWh/m<sup>2</sup>/jr

Meer informatie:



# Verantwoording

Deze publicatie is het resultaat van Bouwstenen-ontwikkelwerk met als doel

- betere verantwoording 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 sluit één op één aan bij de doelen uit het BBV;
- de complexiteit en administratieve lastendruk van alle losse verantwoordingsregels te beperken en het belastinggeld zo kosteneffectief mogelijk te kunnen inzetten, integraal en programmatisch.

In 2021 hebben we met een kernteam van mensen uit de praktijk een aanzet gemaakt voor een notitie voor de Commissie BBV en zijn we hierover met hen in gesprek gegaan. Ook hebben we onderzoek gedaan naar vastgoed in de gemeentebegroting en een voorzet voor verbetering gemaakt.

In 2022 zijn we met een aantal gemeenten aan de slag gegaan met de voorgestelde indeling voor de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. Ook hebben we met de Argumentenfabriek onderzoek gedaan naar de mogelijkheid om structureel en incidenteel geld vanuit het Rijk zo naar het lokale bestuur te krijgen dat het snel (zonder rompslomp) integraal en programmatisch kan worden besteed en verantwoord. Ook mochten we dat jaar een sessie verzorgen tijdens het VNG-congres gemeentefinanciën.

In 2023 hebben we onderzoek gedaan naar de benodigde vervangingsinvesteringen voor scholen op basis van landelijke kengetallen en openbare bronnen en dit met in eerste instantie vijf gemeenten vertaald naar hun eigen situatie. Later hebben we dit overzicht aangevuld met veel andere gemeenten.

In 2024 hebben we Baker Tilly opdracht gegeven om de eerder gemaakte notitie aan te vullen en om te bouwen tot een handreiking voor gemeenten waarbij meer zicht wordt gegeven op de vastgoedportefeuille, de baten en lasten van het vastgoed en duurzaamheid. Het resultaat is door Bouwstenen en het werkveld aangevuld met meer praktische informatie.

Sinds 2021 doen we onderzoek naar vastgoed in de gemeentebegroting van de tien grootste gemeenten. Vanaf 2022 doen we dat met een echte jury en een prijs. De jury bestaat onder andere uit Paul Mooij, vastgoed gemeente Amsterdam, Antine van de Groep, registeraccountant bij Eshuis en Marcel van Gooswinkel, gemeenteraadslid in Houten. De prijs wordt uitgereikt tijdens de Bouwstenen-jaarbijeenkomst.

# Colofon

## Eindredactie

Bouwstenen voor Sociaal

## Onderzoek en redactie

Linda de Vries, senior manager audit Baker Tilly

Stefan Kaal, consultant real estate Baker Tilly

Ingrid de Moel, directeur Bouwstenen

## Betrokkenen bij onderzoek

Raadsleden van de gemeente Apeldoorn en Houten

Controllers van de gemeenten Amsterdam, Eindhoven, Goeree-Overflakkee, Rotterdam, Sudwest-Fryslân en Tilburg

Accountants van Baker Tilly, Eshuis en PricewaterhouseCoopers

Twee leden van de Commissie BBV

Hoofden vastgoed van de gemeenten Almere, Culemborg, De Fryske Marren, Den Haag, Den Helder, Deventer, Eindhoven, Gouda, Haarlem, Haarlemmermeer, 's-Hertogenbosch, Houten, Nijmegen, Oss, Schiedam, Tilburg, Tynaarlo, Utrecht, Venlo, Zoetermeer, Zutphen en Zwolle

Financiële vastgoedexperts van de gemeenten Assen, Almere, Amsterdam, Dordrecht, Delft, Eindhoven, Rotterdam, Tilburg en Utrecht

Duurzaamheidsmedewerkers van de gemeenten Almere, Amsterdam, De Fryske Marren, Den Haag, Emmen, Enschede, Haarlemmermeer, Oss, Rotterdam, 's-Hertogenbosch, Tilburg, Weert en Zoetermeer

Experts van RH/DHV, W/E adviseurs en de Wijkplaats

## Foto's

Maarten Feenstra, foto Natuurbelevingcentrum

Gemeente Eindhoven, foto dierenopvang

Museum Kruithuis, foto Kruithuis

Het Oversticht, foto de Musketon

Gemeente Oss, foto Onder d'n Plag

## Aansprakelijkheid

De auteurs hebben in deze publicatie gestreefd naar complete, accurate en actuele informatie. Desondanks kunnen aan deze informatie geen rechten worden ontleend en aanvaarden de auteurs en de uitgever geen enkele aansprakelijkheid voor schade en andere claims als gevolg van het gebruik van de informatie.

November 2024.

© Deze uitgave of delen daaruit mogen worden verspreid, met bronvermelding van *Bouwstenen voor Sociaal*, [www.bouwstenen.nl](http://www.bouwstenen.nl)



## Kruithuis



Plaats: 's-Hertogenbosch

Kostprijs € x,-/m<sup>2</sup>/jr



Energiegebruik 53 kWh/m<sup>2</sup>/jr



# **BOUWSTENEN** **VOOR SOCIAAL**

ISBN 978-90-90-39401-5



9 789090 394015 >