

Onderzoek vastgoedbeleid gemeente Enschede 2001-2013

Vijf conclusies over idealen

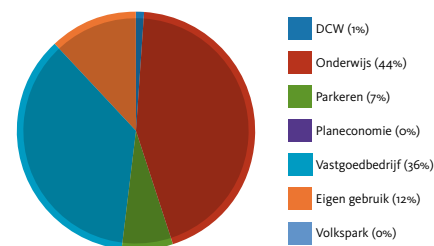
De rekenkamer van de gemeente Enschede heeft de Hanzehogeschool Groningen onderzoek laten doen naar het vastgoedbeleid van de gemeente en het Vastgoedbedrijf Enschede (VBE). In dit artikel de belangrijkste conclusies en een aantal aanbevelingen waar andere gemeenten hun voordeel mee kunnen doen.

Door **Jan Veuger** lector Maatschappelijk Vastgoed

Enschede

Haarlem Meppel Utrecht Oss
Breda Moerdijk Rotterdam
Nijmegen Amstelveen NoordOostGroningen

In de Barometer Maatschappelijk Vastgoed 2012 (Veuger et al 2012) is aan gemeenten gevraagd naar de koplopers of goede voorbeelden op het gebied van Maatschappelijk Vastgoed. Het resultaat daarvan staat in bovenstaande woordwolk. Hieruit kan worden afgelezen dat de gemeente Enschede het meest vaak wordt genoemd, gevolgd door Rotterdam en Amstelveen. De aspecten van het beleid van deze koplopers zijn vooral inspirerend vanwege de wijze van organiseren, de inhoud en de kennis.



Figuur 2: Bekende WOZ-waarde per categorie vastgoed Enschede 2013

euro, waarvan de Scholingsboulevard een vijfde vertegenwoordigt. Het Volkspark heeft door de schenking in het verleden een aparte status.

Maatschappelijke doelen

Het Vastgoedbedrijf Enschede (VBE) vervult de rol van eigenaar van een deel van het (maatschappelijke) gemeentelijk vastgoed. Dit gemeentelijk vastgoed is belangrijk voor de realisatie van maatschappelijke doelstellingen, stedelijke ontwikkeling en gemeentelijke bedrijfsvoering. Eigendom van vastgoed is daarmee een van de sturingsinstrumenten die ingezet worden om maatschappelijke doelen te bereiken.

In 2005 heeft de raad een vastgoednota aangenomen, waarin werkwijze en toekomstperspectief van het VBE zijn weergegeven. Daarin lag de nadruk op het faciliteren en ondersteunen van het vastgoedbeheer. Echter, er kwamen steeds meer ontwikkelvragen aan de orde. Reden om met de Vastgoednota 2.0 te komen. Daarin is een nieuwe missie voor het VBE vastgesteld: Het bereiken van maatschappelijk rendement door middel van vastgoed. Concreet betekent dit vanuit vastgoedexpertise actief ondersteunen en mogelijk maken van gemeentelijke doelen en ambities in de stad. Dit met een duidelijke focus vooraf: het meetbaar maken van maatschappelijk rendement en waardeontwikkeling van de investering. Het VBE participeert in modellen om na te gaan of het maatschappelijke vastgoed bijdraagt aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen. Aanbeveling is om een beleidskader binnen de gemeente Enschede te hanteren voor maatschappelijk rendement. Een ander belangrijk verbeterpunt is dat in de gemeenteraad de huidige kennis over vastgoed en de implicaties van gekozen richtingen en besluiten in onvoldoende mate aanwezig is. Expertise op dat vlak is van wezenlijk belang.

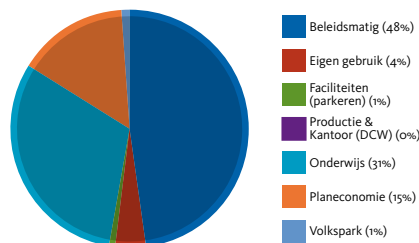
Gezien de koploperpositie die andere gemeenten Enschede toekennen, is een feitelijk onderzoek of het Vastgoedbedrijf Enschede zijn doelstellingen waarmaakt van toegevoegde waarde voor andere gemeenten. De centrale vraag daarbij is: In hoeverre zijn de doelstellingen en de missie, waarmee het VBE in 2001 is opgericht, waargemaakt? Het accent ligt daarbij op de maatschappelijke kant van het vastgoed. Dit feitelijk onderzoek is uitgewerkt in vijf deelvragen:

1. Wat was de (maatschappelijke) reden van de aankopen?
2. Welk deel van het vastgoed wordt gehuurd door instellingen die een gemeentelijke subsidie ontvangen of op een andere wijze financieel afhankelijk zijn van de gemeente (bijvoorbeeld door een (achtergestelde) lening of garantstelling)?
3. Hoe verhoudt zich de omvang van de verstrekte subsidies die worden besteed aan de huur van gemeentelijk vastgoed tot de omvang daarvan in een aantal vergelijkbare gemeenten?
4. Hanteert het VBE een vorm van risicomanagement als het om (maatschappelijke) investeringen gaat? Hoe wordt het bestuur op de hoogte gesteld van de risico's van de investeringen?
5. In hoeverre heeft de crisis in de bouw en de vastgoedwereld invloed gehad op het vastgoedbeleid en de waarderingsgrondslag?

Vastgoed in eigendom

De vastgoedportefeuille van de gemeente Enschede is verdeeld in verschillende deelportefeuilles: Dienst Complementaire Werken (DCW), Onderwijshuisvesting, Parkeerbedrijf, Planeconomie, Vastgoedbedrijf Enschede en Volkspark. In totaal

omvat de gemeentelijk vastgoedportefeuille 422 panden met een totale WOZ-waarde van circa 520 miljoen euro. De grootste waarden zitten in de huisvesting van het onderwijs en in de panden in beheer bij het vastgoedbedrijf. De parkeergarages vertegenwoordigen per object de grootste waarde.

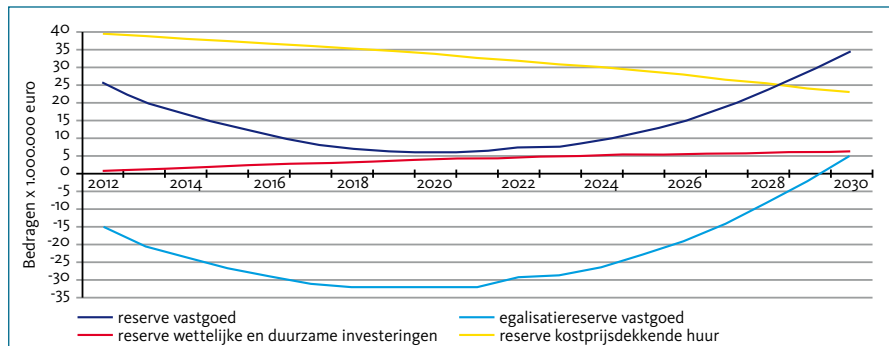


Figuur 1: Verdeling aantal objecten per vastgoedcategorie, gemeente Enschede, 2013

Een groot gedeelte van de omvang van de gehele portefeuille wordt vooral bepaald door (bewust) beleid van de gemeente Enschede. Een aparte groep vormen de onderwijsgebouwen die pas terugvallen aan de gemeente als zij hun onderwijsfunctie verliezen. Een andere categorie zijn de panden die de gemeente zelf voor haar eigen activiteiten gebruikt. Een derde deel betreft strategische grondposities die de gemeente heeft ingenomen. Ook aan sportaccommodaties, inclusief speeltuinen, heeft de gemeente veel objecten in bezit.

Het Vastgoedbedrijf Enschede heeft van de gemeentelijke portefeuille 225 panden met een gezamenlijke waarde van circa 230 miljoen euro in beheer en Planeconomie beheert in 2013 57 panden. De 130 onderwijspanden vertegenwoordigen een waarde van circa 220 miljoen

Onderzoek vastgoedbeleid gemeente Enschede 2001-2013



Figuur 3: Ontwikkeling reserve vastgoed totale portefeuille

De kostprijsdekkende huursystematiek is zo opgezet dat de huurinkomsten alle kosten dekken in een periode van dertig jaar. De kosten en opbrengsten worden aangepast naar de huidige waarde – de contante waarde – over een exploitatieperiode van dertig jaar. Daardoor wordt de aanvangshuur zo laag mogelijk gehouden. In de eerste vijftien jaar van de exploitatieperiode wordt een aanloopverlies gemaakt. Daarna worden deze aanloopverliezen weer ingelopen. Dit is zichtbaar door de lichtblauwe lijn in de grafiek. De schommelingen in de exploitatie worden opgevangen via de Reserve Vastgoed van de gemeente. Deze bestaat uit drie onderdelen en moet toereikend zijn voor nieuwe projecten en risico-effecten:

1. Egalisereserve Vastgoed: egaliseren van verschil huuropbrengst en huurlasten.
2. Reserve kostprijsdekkende huur: gevoed door eenmalige externe en interne bijdragen en gedurende dertig jaar worden hier gelijke bijdragen aan onttrokken.
3. Reserve wettelijke en duurzame investeringen: voor wettelijk verplichte aanpassingen, de onrendabele top van duurzame investeringen, jaarlijkse storting en ter dekking kapitaallasten.

Model bepalen reserve vastgoed

De Vastgoednota 2.0 geeft aan dat het huidige economische klimaat een nadere beschouwing van de meerjarenexploitatie vraagt in de omgang met reserves, afschrijving, upgradering en onderhoudsvoorzieningen. De beschouwingen van de meerjarenexploitatie worden gerelateerd aan het model Verloop reserve vastgoed over een periode van dertig jaar.

Kanttekeningen

Het model is kunstmatig verhoogd om te voorkomen dat het door het kritische nulpunt komt: het zogenaamde bruto waarden. Het principe achter bruto waarden is dat bijdragen voor een investering niet in één keer in mindering worden gebracht op de investering, maar via een egalisereserve, verdeeld over de looptijd, jaarlijks ten laste van de exploitatie komen. Het Besluit Begroting en Verantwoording schrijft voor dat interne bijdragen niet in mindering gebracht mogen worden op de investering. Met terugwerkende kracht worden nu ook externe bijdragen uit het verleden bij nieuwbouwprojecten in de reserve kostprijsdekkende huur gestort, in

plaats van in mindering gebracht op de investering. Feitelijk is er sprake van een verschuiving op de balans.

Bij dit model is een aantal kanttekeningen te plaatsen:

1. In het model wordt uitgegaan van eenmalige ex- en interne bijdragen die bij de berekening van de aanvangshuur worden toegevoegd om de aanvangshuur te verlagen. De vraag blijft hier of dit continu over een periode van dertig jaar zal plaatsvinden. Dit is niet realistisch omdat de politieke en economische invloeden in deze veronderstelling niet zijn meegenomen, terwijl die in de komende dertig jaar zeker aanwezig zullen zijn.
2. Door de onrendabele toppen wordt een bepaald maatschappelijk of financieel rendement gegarandeerd. Een onrendabele top heeft invloed op de financiële huishouding van de gemeente Enschede. Hiermee is het bij voorbaat nemen van verlies verplaatst van het VBE naar de algemene middelen van de gemeente Enschede.

Het model werkt alleen voor bestaand vastgoed als bepaald kan worden vanuit welk basisjaar men start met de investering en dus de kostprijsdekkende huur bepaalt in verband met eerder gedane investeringen en op het object gerichte aannames. Vanuit het vastgoedperspectief is het zeer discutabel of men juist (de eerste jaren) een lage huur wil hebben. Deze methodiek is slechts te begrijpen als de eigenaar zeker denkt te weten dat de huurder blijft huren gedurende dertig jaar. Dat is nog maar de vraag als de huurder afhankelijk is van gemeentelijke geldstromen, want de toekenning daarvan is politiek gevoelig en afhankelijk.

Vijf conclusies over idealen

1. Maatschappelijk rendement wordt niet gemeten

Het VBE onderzoekt wel verschillende meetinstrumenten voor het meten van maatschappelijk rendement, maar past deze niet toe, omdat deze volgens het VBE interpretatiegevoelig zijn. Behoudens de vier strategische doelen die het VBE nastreeft (strategischer, duurzamer, innovatiever en efficiënter) wordt de effectiviteit van de inzet van maatschappelijk vastgoed niet qua effectiviteit gemeten. Hierbij is maatschappelijk rendement gedefinieerd als de mate waarin de gemeentelijke en/of politieke doelstellingen worden behaald door vastgoed. Maar, een balans tussen financieel en maatschappelijk rendement, met als input investeringen en subsidies en als outcome maatschappelijk effect, zegt nog niets over de effectiviteit daarvan.

2. Huren boven de marktprijs met grote verschillen

De grootste gebruikers uit de portefeuille van het VBE zijn naast het gemeentelijke apparaat instanties die geld krijgen uit het programma Opgroeien & Ontwikkelen, Economie & Werk en Stedelijke Ontwikkeling. Het VBE heeft geen directe huurrelatie met de daadwerkelijke eindgebruiker. Daarmee is het VBE niet verantwoordelijk voor de eindgebruiker, terwijl deze wel van grote invloed kan zijn op de exploitatie en het management van dat vastgoed. Ook zijn er grote huurverschillen te constateren, waarbij het opvalt dat voor panden die door de gemeente zelf worden gebruikt een veel hogere huur wordt betaald dan momenteel op de vrije markt het geval is.

De huurbedragen zijn zeer verschillend. Opvallend daarbij is dat de huurprijs per vierkante meter bruto vloeroppervlak voor de culturele instellingen hoger ligt dan de prijzen voor kantoren zoals de gemeentelijke kantoren en de servicecentra.

3. Grote boekwaardeproblematiek

De gemeentelijke portefeuille is in de gemeten periode stabiel gebleven, waarbij de exploitatiekosten zijn toegenomen en aanmerkelijk hoger liggen dan het gemiddelde in de benchmark. Kijkend naar de waardeontwikkelingen in de vorm van boek- en marktwaarde blijkt dat beide gedaald zijn, maar relatief hoger liggen dan de benchmark. Voor de WOZ-waarde is dit positief, voor de boekwaarde negatief. Met andere woorden: door een veel hogere boekwaarde ten opzichte van de benchmark, kan het verschil in opbrengst tussen boekwaarde en de daadwerkelijk te realiseren marktwaarde van grote invloed zijn op de te verwachten investeringsruimte. Bij een gelijkblijvende omvang van de portefeuille zijn de inkomsten per vierkante meter gestegen, de exploitatielasten toegenomen en de kapitaallasten hoog. De boek- en WOZ-waarden zijn niet wezenlijk veranderd, maar ze liggen wel hoger dan de benchmark. Dit duidt erop dat er een redelijke boekwaardeproblematiek kan ontstaan bij mutaties die maar gedeeltelijk goed gemaakt kunnen worden door een hogere WOZ-waarde ten opzichte van de landelijke benchmark.

4. Verschuiving van geld, niet meer geld

In de vergelijkingen van het grondbedrijf en het vastgoedbedrijf van de gemeente Enschede vallen de groeiende boekwaarde en de onzekerheid omtrent de baten en lasten van het grondbedrijf op. De daling van de boekwaarde door afschrijvingen en vooral de onzekerheid omtrent de baten in het vastgoedbedrijf worden onderbelicht en zijn daarmee van grote invloed op de vastgoedportefeuille.

Door bruto waarden is de reserve van Vastgoed verdubbeld ten opzichte van het voorgaande begrotingsjaar. In de begroting staat dat 'bruto waarden in feite verschuiven van geld is, er is dus niet meer geld'. De vraag hierbij is welk effect dit heeft op de portefeuille ten opzichte van de realiteit. Dit wordt nog opmerkelijker doordat 'door boekwinsten op nog te verkopen vastgoed de reserve in de komende jaren verder wordt aangevuld'.

Ook hier blijft de vraag of dit wel realistisch is.

5. Het beleid van de gemeente is meer bepalend geweest dan de crisis

De vastgoedmarktontwikkelingen in Enschede, met een stijgend aanbod van kantoren en winkels en een dalende woningmarkt, zijn niet positief voor het aanbod van vastgoed door het VBE. Deze ongunstige marktsituatie kan concreet betekenen dat de op papier nog aanwezige boekwaarde veel hoger ligt dan de op dat moment geldende marktwaarde. De gemeente heeft besloten af te stappen van het actieve grondbeleid zoals zij dat sinds 2003 heeft gevoerd. Het lijkt erop dat de begroting optimaal is weergegeven, maar hierin zitten veronderstellingen waarvan de vraag is of zij realistisch zijn gegeven de huidige marktomstandigheden en de aannames die financieel zijn gedaan op gronden die risico's in zich dragen. Winstaannames, doorgeschoven begrotingen en herwaardering die alleen het verschuiven van middelen bewerkstelligt, maken dat het maar de vraag is of hier een wensbeeld is neergelegd of een feitelijk beeld.

Sturen op maatschappelijk en financieel rendement

Er kan geconcludeerd worden dat (de uitvoering van) het vastgoedbeleid van de gemeente Enschede vooral heeft gefunctioneerd in een veronderstelde werkelijkheid. Zij was niet gebouwd op een gerealiseerde werkelijkheid met als basis maatschappelijk en financieel rendement.

Als de gemeente Enschede wil sturen op maatschappelijk en financieel rendement van haar vastgoedportefeuille op basis van feiten en risico's om de vastgoedportefeuille beheersbaar te houden, zijn drie aanbevelingen te doen:

1. een strategisch voorraadbeleid voeren;
2. de kwaliteitscirkel PDCA als procesmodel realiseren voor continue aandacht van kwaliteitsverbetering;
3. risico's per deelportefeuille en in zijn geheel managen.

De gemeente(raad) heeft de conclusies van het rekenkamerrapport overgenomen en het college van B&W opgedragen te komen met voorstellen voor uitvoering van de aanbevelingen: een beleidskader voor maatschappelijk rendement van maatschappelijk vastgoed, stoppen met

Algemene aanbevelingen voor gemeenten

1. Werk effectiever. Bepaal de mate waarin de gemeentelijke en/of politieke doelstellingen worden behaald door vastgoed als bedrijfsmiddel in te zetten.
2. Hanteer een beleidskader voor maatschappelijk rendement.
3. Werk aan een breder bereik van vastgoedeconomische kennis.
4. Maak een realistische risico-inventarisatie van de vastgoedportefeuille.
5. Onderhoud een directe huurrelatie met de eindgebruikers.
6. Hanteer een realistische huurprijs voor de eigen organisatie en subsidierelaties.

cosmetisch boekhouden, hanteren van een realistische huurprijs voor eigen organisatie en subsidierelaties en een kostprijsdekkende huur van vijftien jaar. Daarnaast is de motie 'expliciet oordeel accountant vastgoedbeleid' aangenomen waarin wordt uitgesproken dat 'de accountant, bij de controle van de jaarrekening 2013, expliciet zijn oordeel moet worden gevraagd over de door de rekenkamer geconstateerde risico's van het vastgoedbedrijf, de huidige rekensystematiek en het hanteren van een kostprijsdekkende huur van dertig versus vijftien jaar.' Deze aandachtspunten dienen in het controleprotocol te worden opgenomen (motie 3 februari 2014).

Jan Veuger is lector Maatschappelijk Vastgoed aan de Hanzehogeschool Groningen. Het volledige onderzoeksrapport 'Veronderstelde werkelijkheid (2013)' is openbaar. Het onderzoek is uitgevoerd door Jan Veuger, Martin Stijnenbosch en Annette Tjeerdsma.