



Zicht op vastgoed in de begroting

Gemeenten geven in hun begroting inzicht in de plannen en besteding van publieke middelen. De begroting is er voor bestuurders, raadsleden, burgers en eigen dienst. Door de uniforme inrichting is het mogelijk om gemeenten qua prestaties naast elkaar te leggen.

De gemeentelijke begroting heeft een indeling in programma's en paragrafen. Naast een aantal verplichte programma's is een gemeente vrij om programma's te benoemen, die vaak gekoppeld zijn aan beleidsdoelen of per thema worden gepresenteerd.

Programma's

De programma's bieden geen mogelijkheid om al het vastgoed in één programma in beeld te brengen. Dit komt door de verplichting om kantoren voor eigen gebruik (gemeentehuis e.d.) in het programma overhead te presenteren. Gemeentelijk vastgoed is in de programma's dus minimaal over twee plekken verdeeld:

1. Kantoren/ gemeentehuis voor eigen gebruik in het programma overhead;
2. Programma vastgoed voor al het overige vastgoed.

Paragrafen

De paragrafen zijn de plek waar overkoepelende onderwerpen worden gepresenteerd. Hier is één plek aangewezen en verplicht gesteld om over het vastgoed te rapporteren: de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. Naast wegen, riolering, water en groen moet hier worden gerapporteerd over de gebouwen die een gemeente bezit. Daarbij wordt inzichtelijk gemaakt:

1. Wat het beleidskader is;
2. Wat de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties zijn;
3. Hoe deze consequenties zijn vertaald in de begroting.

Onderzoek

In dit onderzoek kijken we hoe bij een aantal gemeenten het vastgoed in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in beeld is gebracht en wat we uit de voorbeelden kunnen leren om vastgoed voor het de raad en het publiek beter inzichtelijk te maken. We hebben gekeken naar de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de tien grootste gemeenten en een gemeenten die ons als voorbeeld werd aangereikt.

1. Amsterdam
2. Rotterdam
3. Den Haag
4. Utrecht
5. Eindhoven
6. Groningen
7. Tilburg
8. Almere
9. Breda
10. Nijmegen
11. Oss



Analyse paragraaf onderhoud kapitaalgoederen

Uit de analyse van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen valt op dat alle gemeenten veel aandacht besteden aan het onderhoud van vastgoed. Hoewel de titel van paragraaf doet vermoeden dat het hier ook over moet gaan, is de intentie van het wettelijk kader om veel breder te rapporteren; namelijk minimaal op de hiervoor genoemde drie punten.

Beleidskaders vastgoed

Nijmegen, Groningen en Den Haag hebben geen verwijzing naar een beleidskader opgenomen in de paragraaf. Verwijzingen naar het minimale onderhoudsniveau volgens de nen 2767 komt bij veel gemeenten terug. Opvallend is dat bij Amsterdam de onderhoudsniveau 's voor openbare ruimte ook worden toegepast op het vastgoed. De beleidskaders zijn veelal vastgelegd in spelregels of kadernota's waarbij de kaders vaker ouder dan 5 jaar zijn. Naast de kaders voor vastgoed is er alleen in Amsterdam een verwijzing naar een duurzaamheidsbeleid wat ook hier ouder is dan vijf jaar en niet lijkt afgestemd op de huidige duurzaamheidseisen.

Naast vastgoedkaders zou verwacht kunnen worden dat (wijzigingen in) beleidskaders die effect hebben op het vastgoed zoals op het gebied van kunst- en cultuur, welzijn, sport en zorg expliciet benoemd worden. Effecten van wettelijke eisen en mogelijke ambities op het gebied van duurzaamheid, circulariteit en klimaatbestendigheid hebben grote (financiële) impact op het behoud van de kapitaalgoederen. De kaders en effecten zouden duidelijk in beeld moeten zijn.

Financiële consequenties

In navolging op de beleidskaders moeten de financiële consequenties die volgen uit de beleidskaders worden getoond. Ook hier valt op dat in veel gevallen alleen gerapporteerd wordt op onderhoudskosten. Naast onderhoudskosten laten Rotterdam, Utrecht, Den Haag, Tilburg bedragen zien die in het vastgoed worden geïnvesteerd. Het is daarbij niet inzichtelijk of dit kasstromen per jaar of verwachte investeringen per gebouw zijn. In Rotterdam en Tilburg worden de onderhoudskosten en investeringen bij elkaar opgeteld en als totaal gepresenteerd. Gezien dit twee verschillende kostensoorten zijn (investeringen leiden tot kapitaallasten en komen zo terug in de exploitatie en onderhoud is wel een last in de exploitatie, is het de vraag wat deze optelling zegt. Almere besteed in zijn paragraaf expliciet aandacht aan de voorziening, de onttrekking, dotatie en werkelijke kosten van onderhoud. Dit is slecht voor één jaar. Gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Tilburg en Nijmegen laten alleen de begrote onderhoudskosten zien over meerdere jaren Groningen en Breda rapporteren niet cijfermatig.

Vastgoed kent veel meer kosten dan alleen de onderhoudskosten. Doel van de paragraaf is een beeld te schetsen van de financiële consequenties die volgen uit het beleid. Als het beleid is om vastgoed binnen de gemeente in te zetten, dan bevatten de financiële consequenties alle kosten die betrekking hebben op het in eigendom hebben van vastgoed. Dit zijn naast onderhoud ook de kapitaallasten, beheer, verzekeringen, overige zakelijke lasten en risico's die bij het exploiteren van vastgoed horen. Daarnaast is het zicht op (des-) investeringen een belangrijk financieel effect.

Gezien de groeiende aandacht voor de sturing op de financiële positie van gemeenten zou aandacht voor de financiële effecten van het vastgoed op de schuldpositie, solvabiliteit en bijdrage in het weerstandsvermogen ook benoemd moeten gaan worden. Door alleen zicht te geven op onderhoudskosten en in enkele gevallen investeringen wordt er geen inzicht gegeven in de financiële effecten van het hebben van vastgoed.



Vertaling consequenties in de begroting

Geen van de gemeente geeft aan waar in de begroting terug te vinden is wat de consequenties zijn die het hebben van vastgoed met zich mee brengt. Hier zou een opsomming gepresenteerd moeten worden op welke plekken in de begroting de effecten van vastgoed te vinden zijn: \- dit zou er zo uit kunnen zien:

1. In de programma's staat het vastgoed (minimaal programma overhead, aangevuld door andere programma's);
2. In het programma heffing vennootschapsbelasting wordt aangegeven of er VPB over het vastgoed wordt gerekend
3. In de paragraaf heffingen geven we zicht of de kosten van het vastgoed volledig zijn opgevoerd in heffingsdiensten;
4. In de paragraaf weerstandsvermogen, risico's en weerstandscapaciteit laten we zien of er sprake is van een stille reserve die is ingezet in het weerstandsvermogen. Ook zijn de specifieke risico's bij de exploitatie van vastgoed inzichtelijk gemaakt
5. In de paragraaf solvabiliteit hebben we het eigen vermogen in vastgoed opgenomen;
6. Bij de schuldquote zijn de effecten van (des-) investeringen op de schuld van de gemeente getoond;
7. In de paragraaf verbonden partijen, denk aan vastgoed op afstand maar ook aan VVE's waar de gemeente deel van uitmaakt, laten we zien welke constructies we gebruiken om vastgoed op afstand in te zetten;
8. In de paragraaf bedrijfsvoering rapporteren we niet meer over vastgoed omdat de kantoren in het programma overhead worden verantwoord;
9. In de paragraaf subsidies is deels te zien welke subsidies de gemeente specifiek voor huisvestingslasten inzet. Vaak is de subsidie voor huisvestingslasten onderdeel van een grotere subsidie en niet direct te achterhalen uit de paragraaf.
10. In een optionele paragraaf investeringen geven we een overzicht van alle investeringen in vastgoed;
11. In een optionele paragraaf vastgoed wordt alles op het gebied van vastgoed bij elkaar gebracht

Beeld per categorie

Almere en Breda zijn goede voorbeelden van gemeenten die hun vastgoedportefeuille per categorie en visueel in beeld te brengen. Amsterdam geeft een summier opsomming. Bij andere gemeenten is er geen zicht op de omvang van de portefeuille.



Figuur 1 Almere aandeel gebouwen

Kerncijfers

	aantal m2 bvo	aantal objecten
Afvalservice	5.904	7
Bibliotheken/Nieuwe Veste	12.767	4
Binnensport	26.882	22
Buitensport	28.578	29
Cultureel erfgoed	2.950	5
Cultuur (museum, theater, atelierruimten)	12.362	8
Diversen	7.717	12
Kinderopvang	2.819	5
Maatschappelijke opvang	6.718	3
MFA's/Bredescholen	25.434	5
Onderwijs/educatief overig	2.364	5
Stadskantoren/gemeentehuis	36.336	4
Uitvoering (District)sposten	4.327	6
Veiligheid	8.478	2
Wijkcentra	9.343	14
Wijkzaken (Speeltuinen/zwemplassen)	354	12
Zwembad/ijsbaan	25.434	7
	218.767	150

Figuur 2 Breda type gebouwen

Om portefeuilles met elkaar te kunnen vergelijken is het handig een gelijke indeling te hanteren. Voorstel is om minimaal het aantal panden in eigendom en de m2 van de panden te benoemen ingedeeld naar categorieën die [in de praktijk worden gebruikt](#):

1. Eigen huisvesting
2. Kunst en cultuur
3. Onderwijs (economisch)
4. Sport en recreatie
5. Welzijn en zorg
6. Multifunctioneel
7. Parkeergarages
8. Wonen
9. Overig



Al deze categorieën kunnen (deels) commercieel worden verhuurd, leeg staan (op zoek naar andere gebruiker) of strategische plekken zijn die de gemeente voor de toekomst en/of lucht voor de stad in eigendom wil houden. Vraag is hoe dat in de begroting inzichtelijk te maken.

Resume

Het onderzoek naar de begrotingen laat zien dat vastgoed, gezien het doel van de BBV, over het algemeen in de gemeentebegroting nog niet het gewenste inzicht geeft. Ook raadsleden hebben moeite uit de begroting wijs te worden, blijkt uit een [rondgang onder raadsleden](#). Het vastgoed is in de begrotingen slecht te vinden. De informatie is versnipperd. En een compact beeld van de (toegevoegde of beleidsmatige) waarde van het vastgoed voor de hele organisatie en het publiek ontbreekt.

Er zijn voorbeelden zoals die van Breda en Almere waar we van kunnen leren en in Bouwstenen-verband verder kunnen worden uitgebouwd tot een handreiking voor een paragraaf nota kapitaalgoederen.