

ROZ BENCHMARK GEMEENTELIJK VASTGOED

Door de centralisering van het gemeentelijk vastgoed neemt de behoefte aan transparantie en professionalisering sterk toe. Een van de concrete initiatieven om de transparantie te vergroten is de Benchmark Gemeentelijk Vastgoed, ontwikkeld analoog aan de vastgoedindexen voor vastgoedbeleggers en woningcorporaties.

Bert Teuben

Sinds het ontstaan van gemeenten hebben gemeenten vastgoed in eigendom. Door het opkomen van de welzijnstaken vanaf de tweede helft van de 19e eeuw nam het vastgoed in eigendom van gemeenten toe. Tot voor kort werd aan actief beheer weinig aandacht besteed: de panden werden gebouwd en vervolgens onderhouden, maar van strategisch vastgoedbeleid was geen sprake. Met name door de centralisering van het beheer van vastgoed binnen gemeenten is meer aandacht voor de exploitatie van het vastgoed gekomen. Het onderbrengen van het gemeentelijk vastgoed in een vastgoedafdeling heeft geleid tot een verdere professionalisering en behoefte aan transparantie binnen dit (intransparante) onderdeel van de vastgoedmarkt. Naar aanleiding van deze behoefte aan transparantie en de ervaringen van de ROZ met een benchmark voor de institutionele vastgoedbeleggers (de ROZ/IPD vastgoedindex vanaf 1995) is in 2004 een benchmark gestart voor de exploitatie van gemeentelijk vastgoed.

Ontstaan

Mede door de kennis die de ROZ had opgedaan bij de totstandkoming van de Benchmark voor vastgoedbeleggers en de behoefte vanuit de Kopgroep Maatschappelijke Voorzieningen en Vastgoed is het initiatief voor de Benchmark Gemeentelijk Vastgoed ontstaan. Naar aanleiding van de eerste gesprekken is in 2004 een pilot gehouden waaraan vier gemeenten deelnamen met kinderdagverblijven als onderwerp. Naar aanleiding van de aangeleverde cijfers kwamen grote verschillen naar voren in de methodiek van de vastgoedexploitatie. Met name bij de inkomsten bleken de verschillen groot, doordat één gemeente de huisvesting

van kinderdagverblijven indirect subsidieerde door middel van lage huren, twee gemeenten een kostprijsdekkende huur berekenden en één gemeente een marktconforme huur hanteerde. Gedurende de pilot kwam direct naar

voren dat de deelnemende gemeenten geen volledig inzicht in het vastgoedbezit (onder andere de omvang en de waarde) en de bijbehorende kosten en opbrengsten hadden.

Naar aanleiding van de resultaten van deze pilot besloten zeven grote gemeenten tot de start van een pilot voor een volledige Benchmark voor gemeentelijk vastgoed. In het begin is veel aandacht besteed aan de leidraad, waarin de opzet en definities zijn opgenomen. Essentieel bij een benchmark zijn namelijk heldere en eenduidige definities waardoor prestaties op uniforme wijze vergelijkbaar zijn. Inmiddels is het deelnemersaantal uitgebreid tot dertien gemeenten en in

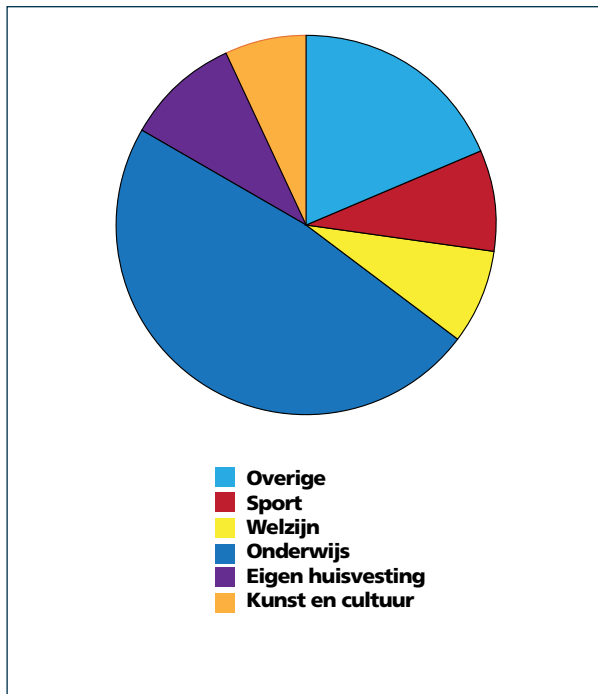
2009 zal wederom een aantal nieuwe gemeenten toetreden. Dit jaar heeft de Benchmark Gemeentelijk Vastgoed het benchmarkkeurmerk van de VNG ontvangen.

Doelstelling van de benchmark

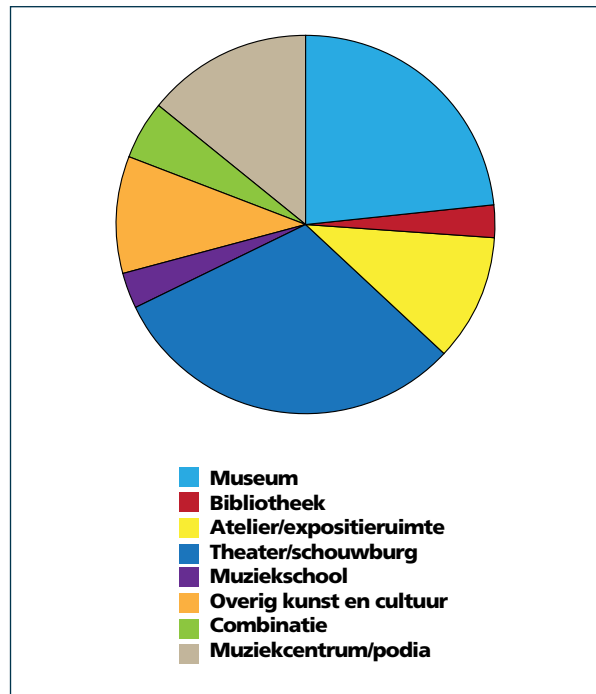
In de benchmark wordt de performance van vastgoedbezittingen van gemeenten onderling vergeleken. Hierbij wordt gekeken naar zowel de samenstelling van de vastgoedportefeuilles als naar de exploitatiekosten en inkomsten. Het doel van de benchmark is om transparantie in het gemeentelijk vastgoedbezit te vergroten en te komen tot een efficiënt vastgoedbeheer. Dit gebeurt onder andere op basis van de volgende punten:

- Meer en eenduidige managementinformatie, zodat volledig inzicht in de kosten en opbrengsten van het vast-

DE BENCHMARK
MOET LEIDEN
TOT EEN
PROFESSIONA-
LISERING VAN DE
MARKT VAN HET
GEMEENTELIJK
VASTGOED



Figuur 1. Verdeling gemeentelijke vastgoedvoorraad naar beleidsveld. Bron: Teuben, Waldmann en Hordijk (2007).



Figuur 2. Verdeling binnen het beleidsveld kunst en cultuur. Bron: ROZ Benchmark gemeentelijk vastgoed.

goed wordt verkregen. Op dit moment is deze informatie binnen gemeenten vaak verspreid en/of niet volledig beschikbaar op gebouwniveau.

- Vergelijkingen met de benchmark laten zien waar de verschillende gemeenten staan ten opzichte van andere gemeenten. Dit kan aanleiding zijn om de eigen exploitatiekosten en inkomsten nader tegen het licht te houden.
- Aan bestuurders kan inzicht worden verschaft in de doelmatigheid van het gevoerde vastgoedbeleid en worden de gevolgen van politieke beslissingen inzichtelijk, zoals indirecte subsidies door middel van goedkope huisvesting. Gezien het feit dat nieuwbouw en huurcontracten vaak de collegeperiode overstijgen is dit niet altijd bekend.
- In toenemende mate moeten gemeenten meer inzicht in de stille reserves en de te lopen risico's verschaffen. Door het systematisch inzichtelijk maken van stille reserves (markt- of WOZ-waarde versus boekwaarde) krijgen deze een prominentere rol en kunnen worden meegenomen bij de jaarverslaglegging.

De bovenstaande punten moeten leiden tot een professionalisering van de markt van het gemeentelijk vastgoed vergelijkbaar met de ontwikkelingen bij vastgoedbeleggers (ROZ/IPD vastgoedindex sinds 1995) en corporaties (aeDex/IPD corporatie vastgoedindex sinds 2000).

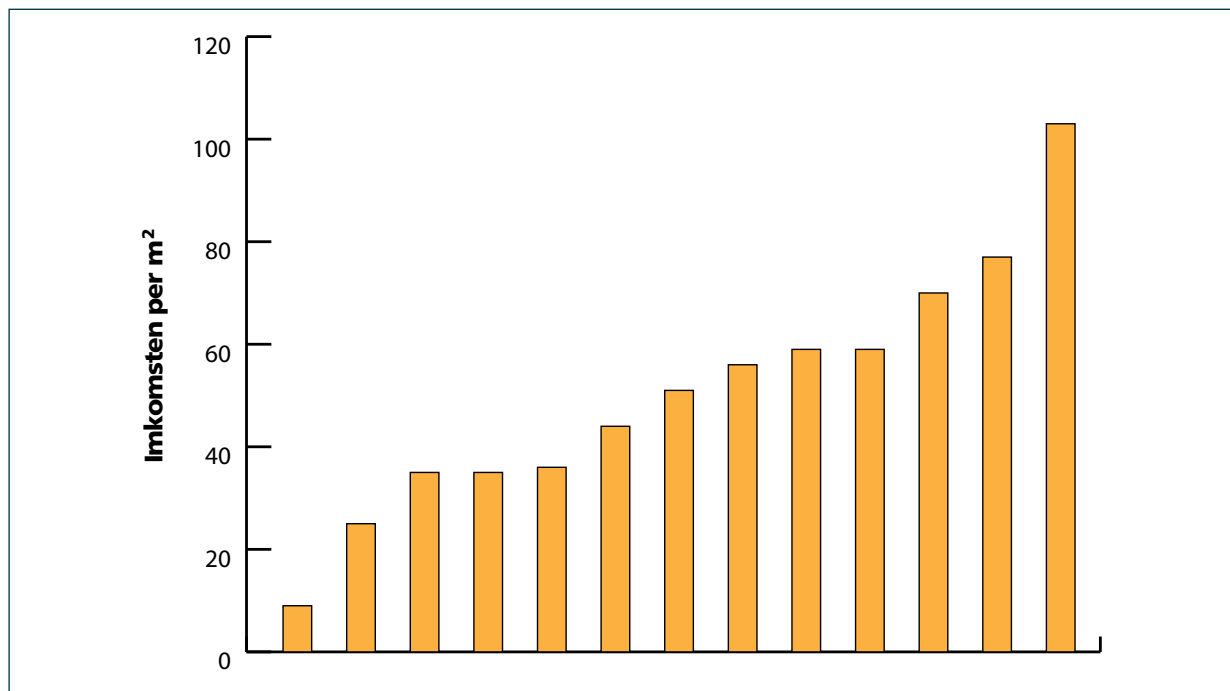
Vergelijking met de benchmarks voor corporaties en vastgoedbeleggers

Ondanks het feit dat bij de professionalisering binnen

het gemeentelijk vastgoed vaak wordt gekeken naar de ontwikkelingen bij vastgoedbeleggers en corporaties zijn er kenmerkende verschillen. Deze verschillen worden met name veroorzaakt door het doel waarvoor het vastgoed dient. Institutionele vastgoedbeleggers hebben tot doel het behalen van rendement om aan toekomstige verplichtingen ten gevolge van pensioenverplichtingen en verzekeringen te kunnen voldoen. Bij corporaties vormt het efficiënt beheer van de vastgoedportefeuille het voornaamste doel om zodoende de sociale doelstellingen zo goed mogelijk te kunnen bereiken, zoals huisvesting van speciale doelgroepen en een aantrekkelijke woonomgeving. Bij gemeentelijk vastgoed is de doelstelling vergelijkbaar met de corporaties afgezien van het feit dat gemeenten aan de aandeelhouders (burgers) verantwoording moeten afleggen en deze iedere vier jaar hun oordeel kunnen uitspreken over het gevoerde gemeentelijk beleid. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de bouw en exploitatie van vastgoed meestal geen doel op zich is, maar de realisatie van nieuwe voorzieningen vaak wel een gevolg is van een politiek besluit.

Deze verschillen in doelstellingen resulteren erin dat er verschillende zaken worden gemeten in de benchmarks. Onderstaand worden de voornaamste verschillen tussen de benchmarks opgesomd:

- De vastgoedbezittingen en kwaliteit, onder andere ouderdom en onderhoudsniveau, nemen bij gemeenten en corporaties een belangrijke plaats in. Het optimaal ten dienste staan van de doelgroep behoort hierbij tot een van de doelstellingen. De portefeuilleomvang en



Figuur 3. Spreiding van de huurinkomsten voor het beleidsveld welzijn per gemeente. Bron: ROZ Benchmark gemeentelijk vastgoed.

-samenstelling vormen voor vastgoedbeleggers geen doel op zich. Pensioenfondsen en verzekeraars kunnen namelijk ook in andere beleggingsproducten beleggen.

- Bij vastgoedbeleggers vormt ook de waardeontwikkeling een belangrijke factor bij de keuze om in vastgoed te beleggen. De (toekomstige) waardeontwikkeling van het vastgoed speelt voor corporaties en gemeenten een kleinere rol bij (des) investeringsbeslissingen, omdat de ondersteuning van de primaire doelstellingen van groter belang is.

Vastgoedbeleggers streven naar stabiele inkomsten, uiteraard binnen bepaalde grenzen. Voor woningcorporaties en gemeenten vormt de draagkracht van de huurder een belangrijke parameter om de huurprijs vast te stellen. Hierdoor krijgt de huurprijs een prominenter plaats binnen de analyses en worden vergelijkingen gemaakt met overige deelnemers aan de benchmark om referentiemateriaal te krijgen. Zaken als concurrentie spelen in mindere mate een rol aangezien de betreffende deelnemers aan de benchmark een geografische afbakening kennen waarbinnen zij werkzaam zijn.

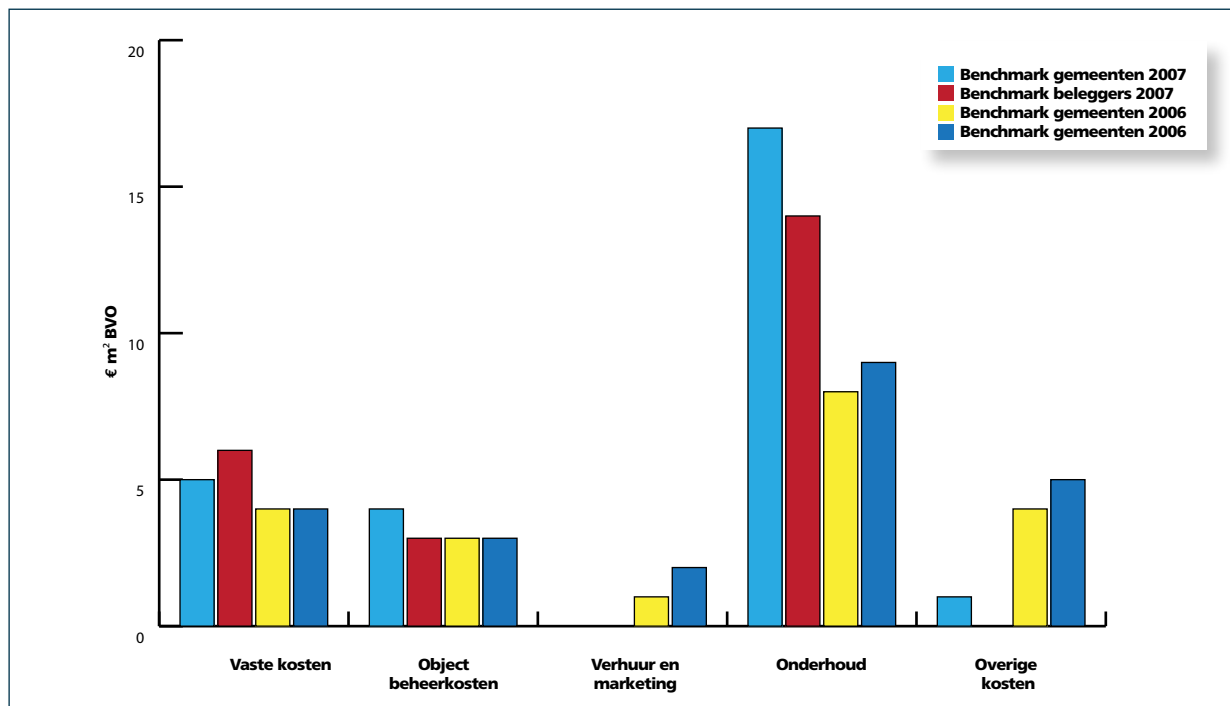
Voor de vastgoedbeleggers vormen de exploitatiekosten een onderdeel van het totale rendement. Bij gemeenten en corporaties speelt met name de efficiency van de betrokken organisaties een belangrijke rol aangezien de beheer- en onderhoudskosten beïnvloedbaar zijn. De overige zaken worden veelal op bestuurlijk niveau vastgesteld, zoals huurniveaus en investeringen. Daar heeft de betrokken vastgoedmanagementorganisatie maar een beperkte invloed op.

Uit de bovenstaande verschillen blijkt, dat de benchmarks alle de transparantie in de vastgoedmarkt bevorderen, maar dat de uitkomsten en het gebruik van de Benchmark verschillen. In het vervolg van dit artikel wordt dieper ingegaan op de Benchmark voor Gemeentelijk Vastgoed.

Segmentatie ROZ Benchmark Gemeentelijk Vastgoed

Een juiste segmentatie is van wezenlijke invloed op de uitkomsten. Er dient onderscheid gemaakt te worden tussen oude versus recent opgeleverde gebouwen, de omvang van de objecten speelt een rol, de beleidsvelden en het type gebouw. Deze aspecten hebben namelijk allemaal invloed op de vastgoedexploitatie. In de rapportages worden diverse indelingen gebruikt. Echter in het kader van de afstemming van de Benchmark op het gemeentelijk beleid wordt met name de indeling naar beleidsveld gehanteerd. In Figuur 1 zijn de verschillende beleidsvelden binnen het gemeentelijk vastgoed aangegeven, waarbij eveneens de procentuele verdeling is weergegeven. De verdeling is gebaseerd op een onderzoek waaraan 25 gemeenten hebben deelgenomen (Teuben, Waldmann en Hordijk, 2007).

Uit Figuur 1 blijkt dat onderwijs circa 50 procent van de totale voorraad bedraagt. Binnen de gemeentelijke organisaties vormen onderwijsgebouwen een bijzondere categorie, omdat de gemeenten niet voor de exploitatie van het vastgoed verantwoordelijk zijn. De Benchmark richt zich dan ook met name op de overige categorieën vastgoed. Op



Figuur 4. Vergelijking exploitatiekosten voor kantoorgebouwen van gemeenten en beleggers. Bron: ROZ/IPD vastgoedindex en ROZ Benchmark Gemeentelijk Vastgoed.

basis van de resultaten in de eerste twee jaar kwam naar voren dat het verschil in exploitatiekosten en inkomsten aanzienlijk is binnen de beleidsvelden. Ook bleek binnen een aantal beleidsvelden een onderverdeling naar het type vastgoed zinvol. In Figuur 2 is een onderverdeling gemaakt naar het type vastgoed binnen het beleidsveld kunst en cultuur, waarbij de dertien deelnemers in totaal gegevens hebben aangeleverd over 523.000 vierkante meter aan kunst- en culturobjecten.

Vergelijkbare splitsingen zijn aangebracht bij het beleidsveld welzijn tussen kinderdagverblijven en onder andere buurthuizen en bij het beleidsveld sport tussen sporthallen, zwembaden en gebouwen bij buitensportlocaties.

Vastgoedvoorraad

Zoals reeds is gemeld is de vastgoedvoorraad van gemeenten groot. Gemeenten hebben diverse bronnen waaruit het vastgoed is verkregen. Tot 2002 was er weinig inzicht in de gemeentelijke vastgoedvoorraad. Door de komst van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) moeten gemeenten in de jaarrekening de omvang van het gemeentelijk vastgoed door middel van de boekwaarde vermelden. Uit de jaarrekeningen (2006) van gemeenten blijkt de totale gemeentelijke vastgoedvoorraad circa 16 miljard euro te bedragen, op basis van de boekwaarde. Uit eerder onderzoek bleek dit een WOZ-waarde te vertegenwoordigen van 25 tot 35 miljard euro met een oppervlak van circa 40 tot 50 miljoen vierkante meter BVO (Hordijk en Teuben, 2007). Qua oppervlak is dit vergelijkbaar met het totale oppervlak van de Nederlandse kantorenmarkt. Op dit

moment wordt binnen de Benchmark circa 3,5 miljoen vierkante meter met een totale WOZ-waarde van 2,8 miljard euro gebenchmarkt. Dit betekent een marktdekking van circa 8 procent in vergelijking met een marktdekking van circa 33 procent voor de Benchmark voor corporaties en 62 procent voor vastgoedbeleggingen door institutionele beleggers.

Naast het in eigendom hebben van vastgoed worden, met name door de grote gemeenten, ook gebouwen voor de eigen huisvesting gehuurd. Over de omvang van het gehuurde vastgoed zijn geen schattingen bekend. Daarnaast is het de vraag in hoeverre vastgoed dat gehuurd wordt door gemeentelijk gesubsidieerde instellingen hierbij meegenomen dient te worden. Bijvoorbeeld gemeenten zijn verantwoordelijk voor de huisvesting van het onderwijs en hiervoor wordt steeds meer vastgoed gehuurd, zeker gezien de trend naar de realisatie van brede scholen door corporaties.

Vastgoedexploitatie

De vastgoedexploitatie vormt het tweede onderdeel van de benchmarkvergelijkingen. Bij de vastgoedexploitatie wordt onderscheid gemaakt in enerzijds de inkomsten en anderzijds de kosten. In Figuur 3 is een voorbeeld opgenomen waarbij de inkomsten tussen de deelnemers aan de Benchmark worden vergeleken. Hieruit komt naar voren dat er een grote variatie is in de hoogte van de huren voor de verschillende gemeenten. Voor het beleidsveld welzijn blijkt er een verschil te zijn van een gemeente die een huurniveau hanteert van minder dan 30 euro per

project Het Kwartier, Amsterdam wat Appartementen, met Tijd om te Wonen-concept **samen met** (potentiële) huurders

'Het pakket van faciliteiten en diensten dat we aanbieden aan onze bewoners in Het Kwartier is gebaseerd op de wensen van (potentiële) huurders. Hun mening heeft enerzijds de afwerking van de woning sterk beïnvloed (zoals de keuken en de badkamer) en anderzijds een servicepakket op maat opgeleverd.'

OLAV STEFFERS Projectmanager Marketing



Door kennis en ervaring in de gehele vastgoedketen, van grondaankoop tot en met dispositie, realiseren wij de hoogste kwaliteit. Samenwerking met alle betrokken partijen staat hierbij centraal.

www.bpfbouwinvest.nl



ism

vierkante meter en een gemeente van meer dan 100 euro per vierkante meter. Deze grote verschillen worden met name veroorzaakt door het feit dat er (in het verleden) een beleidsmatige keuze is gemaakt om een markthuurl, een kostprijsdekkende huur of een lage huur met een indirecte subsidie in rekening te brengen.

Ook de kosten worden vergeleken. In Figuur 4 is een overzicht opgenomen waarbij een vergelijking wordt gemaakt van de exploitatiekosten voor de kantoren. Uit de figuur blijkt dat met name de onderhoudskosten per vierkante meter over 2007 aanzienlijk zijn toegenomen ten opzichte van 2006 en beduidend hoger zijn dan bij vastgoedbeleggers. Een van de oorzaken is het feit dat de gebouwen relatief ouder zijn dan de kantoorgebouwen in eigendom van vastgoedbeleggers (1968 versus 1991) en dat het daarnaast in sommige gevallen monumenten betreft. Het is echter een punt voor nadere analyse om te bekijken in hoeverre de onderhoudskosten kunnen worden teruggebracht. Deze vergelijkingen waren tot een aantal jaren geleden niet mogelijk en niet inzichtelijk, maar dankzij de Benchmark is deze managementinformatie nu beschikbaar zodat hierop gestuurd kan worden.

Tenslotte worden de inkomsten en kosten met elkaar vergeleken waardoor een compleet beeld ontstaat van de mate van kostendekking van de specifieke objecten en de mate van kostendekking op totaal portefeuillenniveau. Uit de resultaten van de afgelopen jaren blijken de deelnemers verschillende resultaten te behalen met de kostendekkendheid. Een aantal gemeenten heeft inmiddels het beleid ingezet om al het gemeentelijk vastgoed tegen kostprijs te verhuren. Echter voordat dergelijke

processen zijn uitgewerkt duurt nog vele jaren. Momenteel wordt voor de kostprijsberekeningen gebruikgemaakt van de boekwaarde. Vanuit De Kopgroep Maatschappelijke voorzieningen en vastgoed wordt momenteel gewerkt aan een handreiking voor de bepaling van de huurprijs van het vastgoed. Hierbij zal de WOZ-waarde bij bestaand vastgoed een prominentere plaats krijgen in plaats van de boekwaarde.

Toekomstige ontwikkelingen

In de toekomst zal het gemeentelijk vastgoedbeheer verder professionaliseren. Het concentreren van het gemeentelijk vastgoed in één centrale vastgoedorganisatie zal ertoe leiden dat de efficiëntie toeneemt en/of tenminste inzichtelijk wordt. Het centraliseren van het vastgoed vraagt anderzijds wel een toenemende verantwoording en transparantie richting de gemeentelijke diensten en sectoren die vastgoed huren van de centrale afdeling. Stichtingen die vastgoed huren van gemeenten zullen in de toekomst steeds meer te maken krijgen met een toenemende transparantie en splitsing van subsidies voor de organisatie en de huisvesting en bijbehorende (kostprijsdekkende) huur.

De efficiëntie zal mogelijk worden bepaald op basis van benchmarking met andere gemeenten, maar daarnaast zal de gemeentelijke organisatie zijn efficiëntie moeten aantonen ten opzichte van andere vastgoedeigenaren zoals corporaties en beleggers. Bovendien zal naar alle waarschijnlijkheid een omslag plaatsvinden waarbij het denken vanuit de boekwaarde wordt omgezet naar het denken op basis van de WOZ-waarde.



Ir. Bert Teuben is senior vastgoedanalist bij de ROZ-vastgoedindex en actief op het terrein van gemeentelijk vastgoed en research voor vastgoedbeleggers.