

Vijf conclusies over idealen

Vastgoedbeleid gemeente Enschede 2001-2013

Martin Stijnenbosch, Annette Tjeerdsma en Jan Veuger

De Rekenkamer van de gemeente Enschede heeft het lectoraat Maatschappelijk Vastgoed gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar het vastgoedbeleid van de gemeente Enschede en het Vastgoedbedrijf Enschede (VBE) over de periode 2001-2013. 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.

In de Barometer Maatschappelijk Vastgoed 2012 (Veuger et al 2012) is aan gemeenten voor het eerst gevraagd naar de koplopers of goede voorbeelden op het gebied van Maatschappelijk Vastgoed. Het resultaat daarvan staat in onderstaande 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 1: Barometer Maatschappelijk Vastgoed 2012: visie en onderzoek (Veuger et al, 2012: 22)

Gezien de positie die andere gemeenten Enschede toekennen, is een feitelijk onderzoek of het Vastgoedbedrijf Enschede haar doelstellingen waarmaakt, van toegevoegde waarde voor andere gemeenten en welke lessen zij hieruit kunnen leren. Dit feitelijk onderzoek in 2014 heeft zich daarbij gericht op vijf onderliggende 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 wordt besteed aan de huur van gemeentelijk vastgoed tot de omvang daarvan in een aantal vergelijkbare gemeenten?, (4) hanteert het VBE een vorm van risicomangement systeem 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? Het onderzoek is in drie samenhangende

werkstappen uitgevoerd: (a) vaststellen van de omvang van het gemeentelijke vastgoed, (b) vaststellen van de huurders/gebruikers van het gemeentelijke vastgoed en (c) risicomangement van het gemeentelijke vastgoed.

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 vastgoedportefeuille van de gemeente Enschede 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 2: Verdeling aantal objecten per vastgoedcategorie, gemeente Enschede

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 terugvallen naar de gemeente als zij hun onderwijsfunctie verliezen. Een andere categorie zijn de panden die de gemeente 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.



Figuur 3: WOZ-waarde per categorie vastgoed Enschede 2013

Het Vastgoedbedrijf Enschede heeft van de gemeentelijke portefeuille 225 panden met een gezamenlijke waarde van circa 230 miljoen euro onder haar beheer. In 2013 beheert planeconomie 57 panden. De 130 onderwijspanden vertegenwoordigen een waarde van circa 220 miljoen euro, waarvan de Scholingsboulevard een vijfde vertegenwoordigt. Het Volkspark heeft door de schenking in het verleden een geheel eigen aparte status.

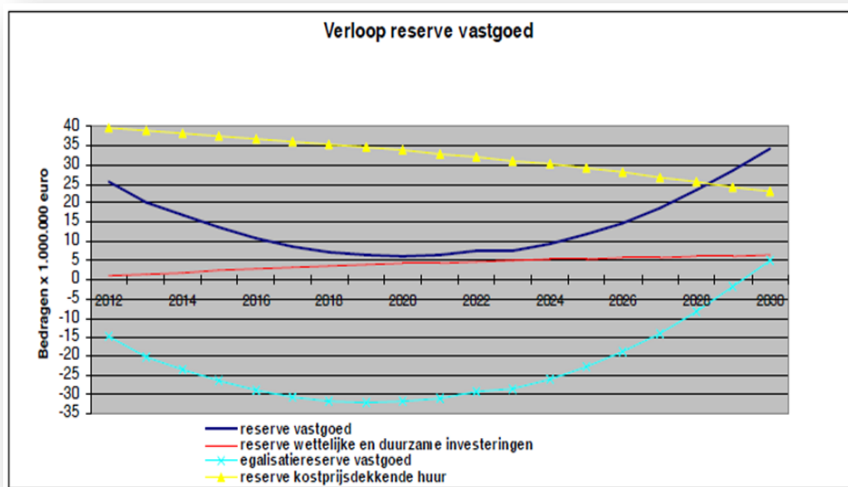
Beleid gemeente en Vastgoedbedrijf Enschede

Het Vastgoedbedrijf Enschede (VBE) vervult de rol van eigenaar van een deel van het (maatschappelijke) gemeentelijk vastgoed. Dit gemeentelijk vastgoed behoort een bijdrage te leveren aan de realisatie van maatschappelijke doelstellingen, stedelijke ontwikkeling en gemeentelijke bedrijfsvoering. Eigendom van vastgoed is daarmee één van de sturingsinstrumenten die ingezet worden om maatschappelijke doelen te bereiken. In 2005 heeft de raad een vastgoednota aangenomen, waarin de werkwijze en het 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 een de vastgoednota 2.0 te komen. In dat licht is een nieuwe missie voor het VBE vastgesteld, namelijk *'het bereiken van maatschappelijk rendement door middel van vastgoed'*. Concreet betekent dit dan ook dat het VBE de gemeentelijke doelen en ambities in de stad actief ondersteunt en mogelijk maakt vanuit haar vastgoedexpertise. Dit met een duidelijke focus vooraf: het meetbaar maken van maatschappelijk rendement en hoe de waarde van de investering is gegroeid of gedaald over een bepaalde periode. Om dat te bepalen participeert het VBE in een proefomgeving van managementmodellen om de mate waarin het maatschappelijke vastgoed bijdraagt aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen

na te kunnen gaan. Het VBE onderzoekt dus wel verschillende meetinstrumenten voor het meten van maatschappelijk rendement, maar past deze niet toe, omdat deze volgens het VBE interpretatiegevoelig zijn. De vraag of iets maatschappelijk renderend is of zou moeten zijn, ligt in de visie van het VBE bij de beleidsafdelingen. Naast de vier strategische doelen die het VBE nastreeft (strategischer, duurzamer, innovatiever en efficiënter vastgoedbeleid) zou een vijfde moeten worden toegevoegd namelijk effectiever: de mate waarin de gemeentelijke en/of politieke doelstellingen worden behaald door vastgoed als bedrijfsmiddel in te zetten. Immers, een balans tussen financieel- en maatschappelijk rendement, met als input investeringen en subsidies en als outcome maatschappelijk effect, zegt niets over de effectiviteit daarvan.

Het is aan te bevelen om een beleidskader binnen de gemeente Enschede te hanteren over 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.

De Vastgoednota 2.0 geeft aan dat het huidige economische klimaat een nadere beschouwing van de meerjaren exploitatie vraagt in de omgang van reserves, afschrijving, upgradering en onderhouds-voorzieningen. De beschouwingen van de meerjaren exploitatie worden gerelateerd aan het model 'Verloop reserve vastgoed Enschede' over een periode van 30 jaar, zoals in het volgende figuur (4) is weergegeven.



Figuur 4: Ontwikkeling reserve vastgoed totale portefeuille

Het model wordt als volgt door het VBE beschreven: 'De kostprijs dekkende huursystematiek is zodanig opgezet dat de huurinkomsten alle kosten dekken in een periode van 30 jaar. Kosten

en opbrengsten worden contant gemaakt over een exploitatieperiode van 30 jaar en daardoor wordt de aanvangshuur zo laag mogelijk gehouden. In de eerste 15 jaren wordt een aanloopverlies gemaakt dat vanaf jaar 16 weer ingelopen wordt (dit is zichtbaar middels de lichtblauwe lijn in de grafiek)'. De schommelingen in de exploitatie worden opgevangen via de Reserve Vastgoed, deze bestaat uit drie onderdelen en moet toereikend zijn voor nieuwe projecten en risico-effecten: (1) Egalisatiereserve Vastgoed: egaliseren van verschil huuropbrengst en huurlasten, (2) Reserve kostprijsdekkende huur: gevoed door eenmalige externe en interne bijdragen en gedurende 30 jaar worden hier gelijke bijdragen aan onttrokken en (3) Reserve wettelijke en duurzame investeringen: voor wettelijk verplichte aanpassingen, de onrendabele top van duurzame investeringen, jaarlijkse storting en ter dekking kapitaallasten.

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 egalisatiereserve, 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:

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 30 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.

Door het bij voorbaat nemen van onrendabele toppen wordt een bepaald maatschappelijk of financieel rendement gegarandeerd. Het nemen van 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 een eigenaar zeker denkt te weten dat de huurder blijft huren gedurende 30 jaar. Dat is nog maar de vraag als de huurder afhankelijk is van gemeentelijke geldstromen, want de toekenning daarvan is politiek gevoelig en afhankelijk.

Conclusies

Aan de hand van de vijf deelvragen en het onderzoek kunnen de volgende vijf conclusies getrokken worden.

- 1. De eerste conclusie kan worden getrokken als antwoord op de eerste deelvraag *Wat was de (maatschappelijke) reden van de aankopen?*: Redenen zijn te herleiden, maar 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 inzet van maatschappelijk vastgoed niet op effectiviteit gemeten. 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. De tweede conclusie kan worden getrokken als antwoord op de tweede deelvraag *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)?*: Het gemeentelijk apparaat en instanties uit programma's zijn de grootste gebruikers en die huren zijn 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 eindgebruiker. Daarmee is het VBE niet verantwoordelijk voor de eindgebruiker, terwijl deze eindgebruiker 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 feitelijk momenteel op de vrije markt het geval is. Opvallend is dat de huurprijs per vierkante meter bruto vloeroppervlak voor de culturele instellingen hoger liggen dan de prijzen voor kantoren zoals de gemeentelijke kantoren en de Servicecentra.

- 3. De derde conclusie kan worden getrokken als antwoord op de derde deelvraag *Hoe verhoudt zich de omvang van de verstrekte subsidies die wordt besteed aan de huur van gemeentelijk vastgoed tot de omvang daarvan in een aantal vergelijkbare gemeenten?*: Er is geen echte vergelijking mogelijk behoudens de IPD die beperkt is, en er is een grote boekwaardeproblematiek aanwezig.**

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, de kapitaalslasten hoogen de boek- en WOZ-waarden niet wezenlijk veranderd. Maar de waarden 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. De vierde conclusie kan worden getrokken als antwoord op de vierde deelvraag *Hanteert het VBE een vorm van risicomanagement systeem als het om (maatschappelijke) investeringen gaat? Hoe wordt het bestuur op de hoogte gesteld van de risico's van de investeringen?*: Men hanteert wel een systeem, maar er is sprake van verschuiving van geld. Er is geen meer geld. Het bestuur wordt op de hoogte gesteld, maar de vraag blijft of men de informatie doorgrond.

In de vergelijkingen van het grond- en 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-waarderen is de reserve van Vastgoed gestegen en is daarmee verdubbeld ten opzichte van het voorgaande begrotingsjaar. In de begroting wordt geschreven dat 'bruto waarderen 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.

Bij het model 'Verloop reserve vastgoed' zijn kanttekeningen te plaatsen. In het model uitgegaan van eenmalige ex- en interne bijdragen. De vraag blijft hier of dit continu over een periode van 30 jaar zal plaatsvinden. Dit is niet realistisch daar de politieke en economische invloeden in deze veronderstelling niet zijn meegenomen. Het model is een referentiekader voor beslissingen ten aanzien van vastgoed, maar waarbij goed bedacht moet worden dat elke beslissing invloed heeft op het evenaren van dit model. Zij geeft daarmee dan ook geen garanties voor de toekomst.

5. De vijfde conclusie kan worden getrokken als antwoord op de vijfde deelvraag *In hoeverre heeft de crisis in de bouw en de vastgoedwereld invloed gehad op het vastgoedbeleid en de waarderingsgrondslag?*: Het beleid van de gemeente is meer bepalend geweest dan de crisis

De vastgoedmarktontwikkelingen in Enschede, met een stijgend aanbod van kantoren en winkels in de komende jaren evenals de dalende woningmarkt, zijn niet als positief te beschouwen 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 het dat het maar de vraag is of hier een wensbeeld is neergelegd of een feitelijk beeld.

Er kan geconcludeerd worden dat het vastgoedbeleid en –uitvoering 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.